



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Facoltà di Scienze della Formazione

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

Ciclo XXVI

TESI DI DOTTORATO

DISCIPLINA ED EVOLUZIONE DELLA VIGILANZA FRA MERCATO DEL LAVORO REGOLAMENTATO E SOMMERSO

Coordinatore della Scuola di Dottorato

Chiar.mo Prof. Giuseppe Bertagna

Coordinatore area giuridica

Chiar.mo Prof. Michele Tiraboschi

Tutor e supervisore del dottorando

Chiar.mo Prof. Pierluigi Rausei

Tesi di Dottorato di

Anna Rita Caruso

Matricola n. 1017805

ANNO ACCADEMICO 2013 / 2014

Ringraziamenti

Un sentito ringraziamento al Professor Michele Tiraboschi per aver avuto l'opportunità di poter approfondire un tema di particolare interesse e quanto mai utile nella pratica ispettiva, quindi al Prof. Pierluigi Rausei che ha rappresentato una preziosa ancora e un punto di riferimento costante in questo triennio, non solo monitorando il mio lavoro, ma anche fornendo validi suggerimenti per tutte le altre attività didattiche che hanno caratterizzato la Scuola.

Ed infine, un ringraziamento anche ai colleghi del XXVI ciclo della Scuola internazionale di dottorato dell'Università degli Studi di Bergamo, nonché a tutte le persone dalle quali ho tratto valide indicazioni per questo lavoro ed in generale per la mia formazione.

Un particolare ringraziamento anche all'amica e collega Daniela Zanetto dell'Università Cattolica di Milano per i preziosi momenti di confronto durante il percorso accademico.

SOMMARIO

Introduzione VI

CAPITOLO I

RAPPORTO FRA MERCATO DEL LAVORO REGOLAMENTATO E SOMMERSO

1. Accesso e fattori di sviluppo nel mercato del lavoro dualista	1
1.1 Il mercato del lavoro fra polarizzazione e sommerso	5
1.2 La formazione per contrastare il lavoro nero	9
1.3 Esternalizzazioni e delocalizzazioni alternative al lavoro irregolare	11
1.4 La sicurezza nel lavoro irregolare	15
1.5 Verso una riforma del mercato: modello tedesco o danese?	19
1.6 La riforma del lavoro Fornero	25
1.7 L'impatto delle misure di austerità	36
1.8 Strategie nel breve e lungo periodo	40
2. Definizione e dimensione del lavoro sommerso in Italia	44
2.1 Metodi di misurazione e livelli di invisibilità	54
2.2 Indagini conoscitive sul lavoro nero, caporalato, morti bianche	58
2.3 Cause ed effetti del lavoro nero	61
2.4 Costo economico e percezione del fenomeno	65
2.5 Natura dell'illecito e maxi sanzione quale misura aggiuntiva	68
3. Identità dei lavoratori in nero: categorie a rischio	73
3.1 Giovani fra disoccupazione, precarietà e inattività	76
3.2 Il lavoro minorile	80
3.3 Lavoratori immigrati e clandestini	85
3.4 Lavoro irregolare femminile	89
4. Geografia e settori del sommerso	92
4.1 Terziarizzazione del sommerso: commercio e servizi	95
4.2 Il sommerso in agricoltura	100
4.3 Il lavoro nero nell'industria in senso stretto, p.m.i. e artigianato	105
4.4 Il lavoro edile irregolare	108
5. Politiche nazionali per l'emersione	111
5.1 Le politiche regionali	116
5.2 Gli indici di congruità	119
6. Il sommerso in Europa e politiche di emersione	122

CAPITOLO II

FORME DI ELUSIONE CONTRATTUALE ED UTILIZZO IMPROPRIO DELLA FLESSIBILITA'

1. Le fattispecie elusive e simulatorie del rapporto di lavoro subordinato	127
2. Il tirocinio	129
3. La successione reiterata di contratti a termine	134
4. Il contratto di apprendistato	139
5. Il contratto di somministrazione	145
6. Il contratto a progetto	149
7. Il contratto intermittente	154
8. Il contratto di lavoro a tempo parziale	157
9. Il lavoro occasionale accessorio	161
10. Il lavoro autonomo occasionale e le mini co.co.co	166
11. Il lavoro autonomo professionale: la partita iva	170
12. L'associazione in partecipazione	174
13. Le cooperative spurie	178

CAPITOLO III

DISCIPLINA ED EVOLUZIONE DELL'ATTIVITA' DI VIGILANZA SUL LAVORO

1. Principali interventi degli organismi europei ed internazionali in tema di vigilanza sul lavoro	183
2. La vigilanza in Italia nel secolo scorso: dalla L. n. 1361/1912 al D.lgs n. 300/1999	186
2.1 La depenalizzazione della L. n. 689/1981 e il nuovo assetto della vigilanza	189
3. La regolamentazione nel nuovo millennio: dalla Circolare n. 8/2000 alla Direttiva Sacconi	192
3.1 L'ispezione dopo la legge Biagi n. 30/2003	195
3.2 Il decreto legislativo n. 124/2004 e la riforma dei servizi ispettivi	198
3.3 D.D. n. 340/2006: codice di comportamento ed ulteriori obblighi deontologici	202
3.4 La Direttiva Sacconi del 2008	205
3.5 Il Libro Verde e il Libro Bianco sul futuro del modello sociale	208
4. Protocollo di intesa fra enti di vigilanza e Agenzia entrate del 4.08.2010	211
5. Il Piano triennale per il lavoro e l'Atto di indirizzo del Ministero 2011-2013	213
6. L'ispezione dopo la legge n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro	216
7. La Circolare del Ministero del Lavoro n. 38/2010: la nuova maxi sanzione	220
8. La vigilanza in un'epoca di relazioni industriali che cambiano, l'art. 8 della L. n. 148/2011	222
9. La reiterazione dei controlli nell'art. 11 del D.L. Monti "Salva Italia" n. 201/2011	225
10. L'art. 14 del D.L. "Semplificazioni" n. 5/2012 come modificato dalla L. n. 35/2012	227
11. Il Protocollo di intesa del 15.02.2012 fra D.G.A.I e consulenti del lavoro	230
12. Legge n. 92/2012: riforma del lavoro Fornero e aspetti sanzionatori	232

13. Le Circolari del M.L. n. 18-20/2012 applicative della L. n. 92/2012 e il Vademecum n. 7258/2013 ...	236
14. Il D.L. “Sviluppo” n. 83/2012, convertito nella L. n. 134/2012 e il D.L. “Sviluppo bis” n. 179/2012 convertito nella L. 221/2012: correzioni alla riforma Fornero	239
15. Il D.L. n. 76/2013, c.d. “Pacchetto lavoro”, convertito nella L. n. 99/2013: correzioni alla riforma Fornero e riflessi sulla vigilanza	242

CAPITOLO IV

ORGANIZZAZIONE E STRUMENTI UTILIZZATI NELL’ATTIVITA’ ISPETTIVA

1. Organizzazione dell’attività di vigilanza e soggetti coinvolti	246
1.1 Finalità del controllo e metodo logico-deduttivo	250
1.2 L’accesso sul luogo di lavoro e la ricerca della prova dell’illecito	253
1.3 Le fasi eventuali e gli esiti finali degli accertamenti	256
1.4 Il rapporto annuale sulla vigilanza	259
1.5 Cooperazione fra organismi di vigilanza italiani e stranieri	262
1.6 Verso la realizzazione dei poli integrati del Welfare	266
2. La vigilanza sul lavoro negli altri paesi: cenni comparatistici	270
2.1 L’attività ispettiva in Francia	273
2.2 La vigilanza in Austria e Germania	277
2.3 Le ispezioni in Gran Bretagna	280
3. Strumenti utilizzati dagli ispettori	284
3.1 Diffida	287
3.2 Disposizione	291
3.3 Prescrizione obbligatoria	293
3.4 Sospensione, sequestro, confisca	296
3.5 Diffida accertativa	300
3.6 Conciliazione monocratica	304
4. Strumenti a difesa dell’ispezione	308
4.1 Interpello	311
4.2 Certificazione	313
4.3 Accesso agli atti, scritti difensivi e audizione personale	317
4.4 Ricorsi amministrativi	320
4.5 Ricorsi giudiziari	323
Conclusioni	327
Riepilogo grafici e tabelle	330
Literature Review	332

Introduzione

Scopo della ricerca è quello di ricostruire e approfondire le principali tematiche che gravitano attorno alla disciplina della vigilanza sul lavoro nell'ambito di un mercato in bilico fra regolamentazione e sommerso.

L'esposizione della tesi è ripartita in quattro macro aree, la prima illustra lo stretto legame che intercorre fra mercato del lavoro formale e sommerso, la seconda indaga sulle forme contrattuali di elusione del lavoro subordinato e in merito all'uso distorto della flessibilità, la terza ricostruisce l'evoluzione della normativa sulla vigilanza nel lavoro ed infine la quarta si occupa di evidenziare l'organizzazione dell'attività ispettiva.

Nel primo capitolo, analizzando la connessione fra mercato del lavoro formale e non dichiarato, si evidenziano dapprima le criticità del mercato del lavoro attuale, mettendo in risalto i fattori di accesso e sviluppo nel mercato del lavoro odierno, sempre più dualista, flessibile, globalizzato, segmentato, polarizzato e deregolamentato, nel quale fra precarietà e atipicità, si insinua la piaga del lavoro sommerso.

Si analizzano poi le misure che possono essere da subito utilizzate per contrastare il lavoro nero, in primis la formazione come leva di placement, ma concepita all'interno di politiche di orientamento in grado di evitare il mismatch fra domanda ed offerta di lavoro, l'obsolescenza delle competenze, l'over education e consentire altresì la permanenza o il reinserimento del lavoratore o dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro.

Si evidenzia come molte imprese per resistere alla globalizzazione dell'assetto produttivo e non delocalizzare o esternalizzare le attività, decidano di rifugiarsi nel lavoro nero, al fine di contenere i costi di produzione.

Le attività di outsourcing, appalto, distacco, somministrazione e trasferimento di azienda, si analizzano in questa sede come alternativa al lavoro sommerso, anche se si cerca di evidenziarne le criticità, specie con riferimento alla responsabilità solidale che intercorre fra committente ed appaltatore.

Tuttavia, se il sommerso non può essere scongiurato, né con la formazione continua, né con attività di esternalizzazione per contenere i costi di produzione, va evidenziato che comunque è una forma di lavoro di fatto, dove la sicurezza deve essere comunque garantita. Il problema della sicurezza sul lavoro non interessa infatti solo gli atipici, ma anche gli operatori invisibili, proprio perché il lavoro informale è incerto, precario e si associa sempre a rischi più elevati e supplementari rispetto a quelli standard del lavoro formale.

Dopo aver ricostruito le caratteristiche principali del mercato del lavoro vigente, si mostra come la recente riforma Fornero sia intervenuta per tentare di correggere alcune distorsioni che l'uso indiscriminato della flessibilità aveva apportato nel precedente quadro normativo. Prima di approfondire nel merito la riforma, si confrontano i due modelli, quello danese e quello tedesco, ai quali la riforma si sarebbe in parte ispirata. Si cerca di ricostruire l'impatto delle misure di austerità intraprese per fronteggiare la recessione e che hanno determinato l'aumento della disoccupazione, precarietà, sperequazioni retributive e sociali.

Le cause delle politiche restrittive intraprese sono da ricondursi alla mancanza di investimenti e al taglio della spesa pubblica, in tal senso si suggeriscono possibili strategie nel breve e nel lungo periodo per incrementare la produttività e fronteggiare la crisi economica, come ad esempio la creazione di reti locali fra le imprese, il rilancio delle cooperative e il rafforzamento del dialogo fra le parti sociali.

Delineato il quadro del mercato del lavoro ante e post riforma Fornero, si approfondisce il tema del lavoro nero, cercando di definire il fenomeno nei suoi principali aspetti quantitativi e qualitativi.

Si esaminano i dati disponibili sul lavoro non dichiarato sia sotto il profilo territoriale che settoriale, rilevando altresì l'incidenza sul PIL del sommerso e le molteplici concause sottostanti al fenomeno, fermo restando la necessità di ricorrere a stime circa l'evasione fiscale e contributiva derivante.

Si cerca quindi di analizzare l'incidenza del lavoro irregolare nell'economia sommersa e di indagare in merito alla validità e credibilità dei metodi di misurazione adottati ed eventualmente integrabili fra loro, pur nella consapevolezza della difficoltà di includere il sommerso nelle statistiche ufficiali.

In quest'ottica, si approfondisce anche l'analisi conoscitiva sul lavoro nero, caporalato e morti bianche, attenzionando al problema dell'immigrazione nelle aree rurali, alla violazione dei diritti umani e all'introduzione del nuovo reato di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera.

Si esamina la tematica del sommerso, analizzando cause ed effetti del lavoro nero e grigio, individuando non solo le immediate conseguenze relative al mancato adempimento fiscale e contributivo, ma anche quelle circoscritte al luogo in cui il fenomeno si manifesta, il peso burocratico, la criminalità, il fattore istruzione, le politiche del lavoro, la disoccupazione e i trattamenti integrativi del reddito.

Si indaga altresì sul costo economico del sommerso, sulle relazioni fra irregolarità fiscale, competitività e crescita, nonché sulla compressione del costo del lavoro quale effetto immediato del lavoro non dichiarato.

Si cerca di rilevare in che termini il lavoro informale venga rappresentato dalla stampa e dai mass media, al fine di creare interesse o suscitare dibattito sul tema, attraverso un uso strumentale delle notizie collegate.

Ciò posto, si effettua un breve focus sulla natura del lavoro nero o non dichiarato, sia dal punto di vista sanzionatorio, sia descrivendo limiti e potenzialità della maxi sanzione quale misura aggiuntiva.

Dopo aver definito il sommerso da un punto di vista oggettivo, la ricerca approfondisce la tematica sul versante soggettivo, cercando di capire il target di soggetti che si ritrovano, loro malgrado, direttamente o indirettamente coinvolti nella problematica del lavoro non dichiarato o informale.

Risultano infatti vittime del sommerso, sia soggetti deboli, sia altre categorie a rischio, come ad esempio: lavoratori atipici, inattivi, svantaggiati, disoccupati, esodati, immigrati, giovani, minori e donne. In particolare, per quanto riguarda i giovani, specie al Sud, il loro destino lavorativo pare rimanere intrappolato fra disoccupazione, precarietà e inattività. Si insiste quindi sull'opportunità di adottare congrue politiche per favorire l'occupabilità e la ricollocazione nel mercato dei giovani lavoratori, previa idonea formazione, al fine di scongiurare la fuga di cervelli ed episodi di inattività prolungata che interessano i cd NEET.

Con riferimento al lavoro minorile, si pone l'accento sulla difficoltà di quantificare i minori stranieri non accompagnati che diventano spesso le prime vittime del sommerso e di ulteriori forme di abuso. In particolare, si evidenzia la responsabilità sociale di impresa per arginare fenomeni di sfruttamento dei minori, promuovendo l'etica nelle scelte di investimento all'estero ed intensificando l'attività di vigilanza.

Quanto ai lavoratori immigrati e clandestini, si rileva l'utilizzo distorto dei flussi migratori che alimentano il lavoro nero, le difficoltà di integrazione, nonché la politicizzazione del fenomeno immigratorio.

Si cerca anche di quantificare il lavoro sommerso femminile, specie nel terziario, secondo una differente allocazione geografica, soffermandosi in particolare sulle politiche di conciliazione e di inclusione sociale.

Analizzato il sommerso da un punto di vista soggettivo, si procede ad una sintesi con riferimento alla diversa distribuzione territoriale e agli ambiti settoriali in cui questo si manifesta, in primis nel settore terziario, agricoltura, industria, cercando di evidenziare le determinanti sottostanti. Dall'incrocio dei dati, ne deriva una mappatura delle aree a rischio di coesione sociale, da qui il suggerimento circa l'attuazione di possibili politiche di prevenzione e contrasto volte a combattere il fenomeno del sommerso e il lavoro nero.

Si segnalano brevi focus di approfondimento sul lavoro irregolare nel terziario di base ed avanzato, in primis, commercio, servizi, turismo, evidenziando l'eterogeneità del settore, sia a livello di comparto che territoriale. Medesima analisi anche per il settore agricolo, dove si rileva lo stretto connubio fra sommerso e criminalità, specie nel Sud del paese, cercando di circoscrivere cause ed effetti ed illustrando le iniziative di contrasto intraprese. Si analizza quindi la problematica nell'ambito del contesto industriale e artigianale, rilevando le cause principali e la discrasia distributiva all'interno del paese. Analogo focus per il settore edile, dove si pone in rilievo il problema del rischio connesso al caporalato degli immigrati, accanto alla proliferazione del lavoro autonomo, del contratto part time e dello pseudo artigianato.

Descritto lo scenario in cui si sviluppa il lavoro non dichiarato, si dedica ampio spazio anche alle politiche europee, nazionali e regionali per l'emersione, con un approfondimento relativo agli indici di congruità.

In merito alle politiche nazionali, si procede ad una ricostruzione storica delle stesse, da principio attraverso l'analisi delle regolamentazioni, contratti di riallineamento e condoni, quindi evidenziando i provvedimenti più significativi, le politiche di contrasto e le buone prassi, specie con riferimento al rapporto fra deregolamentazione ed emersione, nonché sull'importanza di coinvolgere le parti sociali nel processo.

Circa le politiche regionali di emersione, si sottolinea l'eterogeneità e la discontinuità dei percorsi legislativi e dei modelli gestionali intrapresi, evidenziando la moltiplicazione delle procedure, degli attori e delle relative strategie rispetto al quadro istituzionale e normativo vigente. Interessante l'analisi degli indici di congruità quali elementi sintomatici del lavoro nero e la loro messa a regime nel settore edile, al fine di promuoverne la regolarità e quantificare indirettamente ricavi e compensi derivanti dalle attività produttive.

E' dedicato anche un breve approfondimento al lavoro sommerso e alle politiche di emersione europee, evidenziando gli orientamenti, le sperimentazioni di misure specifiche, le iniziative di regolarizzazione, nonché l'importanza di creare un metodo comune di misurazione del fenomeno.

Il secondo capitolo si intrattiene invece sulle forme di elusione contrattuale e sull'utilizzo improprio della flessibilità contrattuale, ovvero sugli strumenti normativi che sono stati creati per contrastare il lavoro sommerso, ma che di fatto possono creare forme di lavoro grigio e semi regolamentato.

Negli ultimi tempi si è infatti assistito allo spostamento del lavoro irregolare dal totalmente in nero a fattispecie simulatorie dei rapporti di lavoro subordinato, mediante l'uso delle tipologie flessibili che hanno dato luogo a disconoscimenti e riqualificazioni del rapporto di lavoro da parte degli ispettori. Per esemplificare, si pensi alla trasformazione della figura del datore di lavoro, alla maggior flessibilizzazione delle regole del diritto, all'assenza di vincoli di orario e alla simulazione dello straordinario detassato.

Si cerca in questo contesto di individuare delle precise ipotesi di simulazione e distorsione nell'ambito dei contratti di lavoro e istituti maggiormente utilizzati, come ad esempio il tirocinio, il contratto a termine, di apprendistato, di somministrazione, a progetto, intermittente, part time, occasionale, accessorio, autonomo, associazione in partecipazione e da ultimo il contratto di socio di cooperativa.

Con riferimento ai tirocini formativi e di orientamento, si ricostruisce l'evoluzione normativa dell'istituto e sono messe in rilievo le contraddizioni e le fragilità dello strumento, con particolare riferimento all'indennità e all'utilizzo fraudolento della figura, evidenziando le discrasie nella regolamentazione regionale a livello territoriale e auspicando possibili soluzioni per arginarne l'abuso.

In merito ai contratti a termine acausali e utilizzati come periodi di prova lunghi, vengono sottolineati contraddizioni e limiti, specie con riferimento alla reiterazione del contratto e alla sua continuazione di fatto.

Quanto al contratto di apprendistato, si pongono nuovi interrogativi rispetto all'effettività della formazione e della clausola di stabilizzazione, mentre rispetto al contratto di somministrazione, ci si interroga sul ruolo effettivo di contrasto alla precarietà e circa la concreta realizzazione di una buona flessibilità.

Per quanto riguarda le collaborazioni fittizie, sono analizzati i limiti del contratto a progetto, la conversione in lavoro subordinato e le modalità di esecuzione dopo i correttivi apportati alla riforma Fornero.

Sul versante del contratto intermittente, sono invece esaminate le nuove modalità di comunicazione della chiamata e i nuovi requisiti di forma e sostanza richiesti dalla recente riforma del lavoro.

A proposito del contratto part time, si evidenzia l'uso fraudolento dello strumento, specie in edilizia, mentre per il lavoro occasionale accessorio sono individuate le incongruenze fra tempo di lavoro e i buoni conferiti al lavoratore. Viene poi trattato il lavoro autonomo, scorporandolo in "occasionale", previo utilizzo della ritenuta d'acconto e "professionale", mediante l'impiego della partita iva, cercando per entrambe le forme di manifestazione, di porre in evidenza eventuali limiti, criticità e patologie.

Si analizza anche l'uso fraudolento ed elusivo delle associazioni in partecipazione, al fine di aggirare la normativa prevista per il contratto di lavoro subordinato standard, ricostruendo le principali differenze

rispetto a quest'ultimo e sottolineandone al contempo differenze e analogie, ivi comprese le eventuali problematiche in termini civilistici, fiscali e contabili.

Da ultimo, è analizzato il contratto di socio di cooperativa, la sua regolamentazione e le criticità connesse alle cooperative spurie e agli eventuali aspetti civili, tributari e penali riscontrati nell'ambito delle false cooperative. Particolare attenzione è prestata in merito ai caratteri di riconoscimento delle cooperative non genuine e alla mancata corrispondenza fra mansioni contrattuali e quelle di fatto svolte dai soci lavoratori.

Dopo la panoramica sulle principali forme di elusione contrattuale, la ricerca approfondisce il ruolo della vigilanza sul lavoro, istituzione chiamata proprio ad effettuare i controlli sulle distorsioni appena analizzate.

In questa sede, si cerca di ricostruire cronologicamente i principali interventi effettuati dagli organismi internazionali, comunitari e nazionali, volti a disciplinare la materia in esame. In primis, è effettuata una breve rassegna della legislazione internazionale e comunitaria, analizzando gli atti più importanti predisposti dal 1980 ai giorni nostri. In realtà, gli interventi descritti, riguardano risoluzioni del Parlamento europeo e raccomandazione dell'ILO e sono concentrati prevalentemente sulle tematiche inerenti la salute, sicurezza sul lavoro, lotta al sommerso, lavoro dignitoso, principi generali per la verifica delle condizioni lavorative, efficienza in termini ispettivi e da ultimo i rischi psicosociali. Si tratta di interventi generalizzati, ma che era necessario studiare per comprendere il quadro di riferimento comunitario ed internazionale con il quale la nostra legislazione si è dovuta confrontare. Più esaustiva è invece la ricostruzione della normativa nazionale sulla vigilanza che, partendo dalla disciplina del secolo scorso, ha fornito una regolamentazione primaria dell'istituzione in esame, specie con riferimento alla riorganizzazione del corpo ispettivo, modifiche alla disciplina sanzionatoria e funzione sociale dell'ispettorato del lavoro.

Accanto alle norme che impattano sull'organizzazione dell'attività ispettiva, si segnalano anche quelle di natura processuale che hanno inciso sull'attività di controllo, in primis la legge di depenalizzazione n. 689/1981 che ha determinato il nuovo assetto della vigilanza sul lavoro.

Quanto alla regolamentazione della materia nel nuovo millennio, anche qui si è fatta una cernita della normativa e delle circolari ministeriali che hanno inciso maggiormente sulla disciplina e sulla regolamentazione dell'attività di controllo, con particolare riferimento alle leggi più significative in materia.

Si analizzano inoltre i documenti più importanti dell'ultimo triennio che hanno avuto ripercussioni sull'attività di vigilanza, in particolare il Protocollo di intesa fra enti di vigilanza ed agenzia delle entrate (2010), il Piano triennale per il lavoro e l'atto di indirizzo del Ministero (2011-2013), il Collegato lavoro (2010) e la circolare applicativa del M.L. n. 83/2010, nonché l'impatto dell'art. 8 della legge n. 148/2011 sull'attività di vigilanza in un'epoca di relazioni industriali che cambiano.

Particolare attenzione è anche attribuita alla cd legislazione della crisi durante il Governo Monti, ad esempio attraverso l'analisi dell'art. 11 del D.L. "Salva Italia" n. 201/2011, nonché in merito all'abrogazione del veto relativo alla reiterazione semestrale dei controlli nelle aziende. Si esamina parimenti l'art. 14 del D.L. "Semplificazioni" n. 5/2010 che ha eliminato il Documento Programmatico sulla Sicurezza (DPS), ma ha salvato i controlli in edilizia per le imprese certificate, posticipando le annotazioni sul libro unico del lavoro.

Sempre in un'ottica di semplificazioni, nello stesso periodo, è stipulato anche un Protocollo di intesa fra Direzione Generale dell'Attività ispettiva e Consulenti del lavoro, al fine di snellire le richieste documentali.

Fra le norme che hanno caratterizzato il Governo Monti, quella più rilevante ai fini delle ripercussioni sulla vigilanza è senza dubbio la legge n. 92/2012, cd riforma Fornero, completata dalle circolari ministeriali di chiarimento del M.L. n. 18-20 del 2012. Rispetto alla riforma Fornero, si cerca di effettuare, in un'ottica sanzionatoria, una disamina delle principali sanzioni amministrative, civili e risarcitorie.

Accanto ai decreti "Salva Italia" e "Semplificazioni", ai nostri fini rivestono particolare attenzione il D.L. "Sviluppo" n. 83/2012 e il D.L. "Sviluppo bis" n. 179/2012, si tratta di decreti che hanno introdotto forti

correttivi alla riforma Fornero, in particolare in tema di proroga dei contratti a termine, disciplina delle partite iva, contratti a progetto e di apprendistato.

Infine, il quarto ed ultimo capitolo della ricerca, si focalizza essenzialmente sugli aspetti organizzativi e sugli strumenti a disposizione degli ispettori del lavoro per contrastare il sommerso. Posto quindi che l'attività di vigilanza è regolamentata da fonti diverse, si cerca ora di approfondire le dinamiche organizzative interne e la reale portata dei controlli che possono essere promossi sul territorio ad opera dei funzionari.

In quest'ottica, si affronta dapprima l'organizzazione della vigilanza sul lavoro e i soggetti direttamente coinvolti, in una prospettiva dinamica, cercando cioè di porre in rilievo tutti i cambiamenti intervenuti in funzione delle modifiche legislative succedutesi. Infatti, le normative analizzate nel capitolo terzo, vengono ora tradotte in precisi modelli gestionali ed esecutivi che operano in concreto sul territorio di competenza. Vengono quindi illustrate la finalità del controllo e le tappe del procedimento ispettivo, con particolare attenzione all'accesso in azienda, alle fasi eventuali e agli esiti finali dell'ispezione. Particolare attenzione è dedicata al metodo logico deduttivo applicato dagli ispettori del lavoro e volto alla ricerca della prova di illecito, attraverso la raccolta delle dichiarazioni dei lavoratori e della documentazione di lavoro.

La verifica effettuata dagli ispettori del lavoro nelle sedi di propria competenza, consta di una fase accertativa ed una sanzionatoria, tappe che possono ulteriormente scindersi in momenti diversi del procedimento, ovvero: programmazione, preparazione, accesso, accertamento e verbalizzazione.

L'attività ispettiva è riepilogata annualmente dalla D.G.A.I., Direzione Generale dell'attività ispettiva, in un apposito rapporto che evidenzia risultati e criticità della stessa con riferimento ai risultati ottenuti. Il rapporto tiene conto anche di operazioni straordinarie effettuate in sinergia con altri enti di controllo. In questo senso, ampio spazio è dedicato all'analisi delle cooperazioni fra organismi di vigilanza italiani e stranieri, fra i primi, si pensi agli accordi conclusi dalla DGAI con l'ENPAB, l'INPDAP, ENPAM, Forze dell'Ordine, CNA, Confartigianato, Consulenti del lavoro, mentre tra i secondi, vi rientrano gli accordi di cooperazione conclusi con la Direction Generale du Travail francese, la Carta di Bruges e il progetto Cibeles. Dopo aver esaminato l'organizzazione attuale della vigilanza, si cerca di capire quale sarà il modello futuro della stessa, da più parti si parla infatti della possibilità di creare un'agenzia del lavoro per potenziare e coordinare meglio l'attività ispettiva, attraverso la fusione di tutti gli enti coinvolti direttamente o indirettamente in operazioni di controllo sul lavoro. Un'unica casa del lavoro quindi o *polo integrato del welfare* che ingloba tutte le competenze facenti capo a INPS e INAIL, in un'ottica di gestione semplificata delle attività di ispezione e di contenimento della spesa pubblica, attraverso la riduzione della duplicazione degli interventi ispettivi.

Per valutare l'efficienza e la credibilità dell'apparato di vigilanza italiano, non soltanto dal punto di vista normativo, ma anche organizzativo e di risultato, si cerca di approfondire il sistema di vigilanza sul lavoro presente in altri paesi. In particolare, si analizza la struttura di controllo sul lavoro che fa capo a Francia, Germania, Austria e Gran Bretagna, cercando di individuare analogie e differenze rispetto al sistema italiano. L'ultima parte della tesi è dedicata agli strumenti utilizzati dagli ispettori durante gli accertamenti e di quelli impiegati dagli imprenditori per difendersi dagli esiti delle ispezioni. Tra i primi vi rientrano: diffida, disposizione, prescrizione obbligatoria, sospensione, sequestro, confisca, diffida accertativa e conciliazione monocratica, istituti di cui si cerca di ricostruire la disciplina, individuando punti di forza e criticità.

Tra gli strumenti appartenenti al secondo gruppo, ovvero i mezzi adoperati dall'impresa per contrastare gli accertamenti, sono stati analizzati in particolare: interpello, certificazione, accesso agli atti, scritti difensivi, audizione personale, ricorsi amministrativi e giudiziari, esaminando per ciascuno di essi la relativa regolamentazione e i profili di utilità nel contrastare efficacemente i risultati degli accertamenti.

CAPITOLO I

RAPPORTO FRA MERCATO DEL LAVORO E SOMMERSO

SOMMARIO: 1. Accesso e fattori di sviluppo nel mercato del lavoro dualista – 1.1 Il mercato del lavoro fra polarizzazione e sommerso – 1.2 La formazione per contrastare il lavoro nero – 1.3 Esternalizzazioni e delocalizzazioni alternative al lavoro regolare – 1.4 La sicurezza nel lavoro irregolare – 1.5 Verso una riforma del mercato: modello tedesco o danese? – 1.6 La riforma del lavoro Fornero – 1.7 L’impatto delle misure di austerità – 1.8 Strategie nel breve e nel lungo periodo – 2. Definizione e dimensione del lavoro sommerso in Italia – 2.1 Metodi di misurazione e livelli di invisibilità – 2.2 Indagini conoscitive sul lavoro nero, caporalato, morti bianche – 2.3 Cause ed effetti del lavoro nero – 2.4 Costo economico e percezione del fenomeno – 2.5 Natura dell’illecito e maxi sanzione quale misura aggiuntiva – 3 Identità dei lavoratori in nero: categorie a rischio – 3.1 Giovani fra disoccupazione, precarietà e inattività – 3.2 Il lavoro minorile – 3.3 Lavoratori immigrati e clandestini – 3.4 Lavoro irregolare femminile – 4. Geografia e settori del sommerso – 4.1 Terziarizzazione del sommerso: commercio e servizi – 4.2 Il sommerso in agricoltura – 4.3 Il lavoro nero nell’industria in senso stretto, p.m.i. e artigianato – 4.4 Il lavoro edile irregolare – 5. Politiche nazionali per l’emersione – 5.1 Le politiche regionali – 5.2 Gli indici di congruità – 6. Il sommerso in Europa e politiche di emersione

1. Accesso e fattori di sviluppo nel mercato del lavoro dualista

Hugo Sinzheimer, uno dei fondatori del moderno diritto del lavoro, descrive la disciplina giuslavoristica come un diritto di frontiera, in continua evoluzione, dove si registra uno scollamento fra il diritto vigente e la realtà produttiva, asimmetrie nelle quali il lavoro sommerso si insinua e prolifera, sfuggendo a qualsiasi regolamentazione. Infatti, a differenza di tutti gli altri Paesi dell’area OCSE, in Italia il lavoro nero e irregolare viene stimato in percentuali almeno tre volte superiori alla media europea, proprio a causa dell’eccessivo interventismo legislativo e dell’inerzia delle parti sociali, restie a misurarsi con un mondo del lavoro in continuo mutamento. Un mondo del lavoro caratterizzato da nuovi scenari, quali l’espansione dell’area del lavoro informale e atipico, la modificazione dei processi produttivi e delle innovazioni organizzative dovute alle nuove tecnologie digitali, la globalizzazione e l’internazionalizzazione dei mercati, la terziarizzazione dell’economia e l’ingresso massiccio nel mercato del lavoro di manodopera straniera.

Dall’entrata in vigore delle riforme del mercato del lavoro tra il 1998 e il 2003, si è assistito ad una crescente segmentazione nel mercato del lavoro, in precedenza riconducibile a “lavoro regolare” e “lavoro nero”, cui oggi si aggiunge il dualismo tra lavoro “standard”, rappresentato da lavoratori dipendenti con contratto full-time a tempo indeterminato in unità produttive con più di 15 addetti (*insiders*) e lavoro “non-standard”, costituito da lavoratori atipici, giovani/donne con un rapporto di lavoro di tipo subordinato o atipico che partecipano al processo produttivo con un contratto di lavoro diverso da quello prevalente (*outsiders*).

Da un parte, quindi, si registra l’incapacità del diritto di adeguarsi alle nuove realtà produttive, dall’altra invece, si auspica ormai da tempo, la rimodulazione delle tutele esistenti, attraverso nuovi strumenti normativi, come ad esempio lo *Statuto dei lavori*, ovvero un corpo di diritti fondamentali destinato a tutti i lavoratori in modo da superare il dualismo tra ipertutelati e precari, segmentazione ormai riconducibile a una iniqua distribuzione delle tutele del lavoro. Altro strumento per sconfiggere il dualismo tra *insiders* e *outsiders* è fornita da altri operatori come il giudice L. Cavallaro e l’economista D. Palma che riprendono la ricetta di T. Boeri e di Ichino sul *contratto unico a tutele crescenti*, ricordando però che le tutele crescenti durante il periodo di inserimento non garantiscono la non licenziabilità del lavoratore al termine del 3° anno, dal momento che il capitale umano può essere facilmente rimpiazzato da manodopera più giovane e istruita.

Sul tema del dualismo e sulla necessità di migliorare l’occupazione è intervenuta a livello europeo anche la *Strategia europea per l’occupazione di Amsterdam* del 1997 attraverso il metodo di coordinamento aperto che ha impegnato l’Unione europea e gli Stati membri a definire un insieme di politiche per l’occupazione. A

questa è seguita la *Strategia di Lisbona* nel 2000, con la quale è stata introdotta la cd. metodologia di gestione per obiettivi, da ultimo nel marzo 2010, il Consiglio europeo ha approvato la *Strategia di Bruxelles Europa 2020* per l'occupazione nel decennio 2010-2020. Si tratta di una strategia per la crescita basata su un maggior coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave nei quali occorre intervenire per incentivare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività a livello europeo.

Proprio per studiare il nuovo scenario lavorativo e le dinamiche relative ai fattori di sviluppo e di accesso nel mercato del lavoro, la Commissione lavoro del Parlamento italiano ha istituito un'apposita indagine conoscitiva sul tema che, da maggio a novembre 2011, ascoltando i maggiori interlocutori del mondo del lavoro, ha focalizzato problematiche e possibili interventi per far fronte alla situazione di crisi occupazionale. Dall'analisi è infatti emerso che nell'accesso al mercato del lavoro, si registrano notevoli difficoltà in ingresso, legate all'utilizzo degli strumenti contrattuali flessibili e ad un mercato sempre più competitivo, quale conseguenza della globalizzazione, accanto al disallineamento fra domanda e offerta di lavoro che genera un mercato poco trasparente e conflittuale. In merito alla poca trasparenza del nostro mercato del lavoro, l'Italia ha da sempre avuto il *mercato del lavoro più opaco d'Europa*, così come lo definiva quindici anni fa il Prof. Marco Biagi, un mercato che ancora non ha visto scendere il proprio grado di opacità e rispetto al quale ci si deve chiedere quali siano gli strumenti più urgenti per cercare di porre alcuni limiti a queste inefficienze e mancanze di opportunità. La Commissione di inchiesta ha individuato le problematiche maggiori e ha ritenuto di muoversi lungo diverse linee, in primis, promuovendo la valorizzazione dei *fondi paritetici interprofessionali* per la formazione continua che, come precipua missione, hanno quella di finanziare i piani formativi aziendali. La Commissione auspica inoltre di migliorare e agevolare la *transizione scuola-lavoro*, agendo da un lato, sull'eccessiva concentrazione delle scelte formative dei giovani su percorsi deboli e, dall'altro, sull'innalzamento della qualità dei servizi di intermediazione. E' stata anche sottolineata l'importanza di rilanciare *l'istruzione tecnico-professionale* che muove dalla constatazione dell'attuale carenza nell'offerta di lavoro giovanile di profili tecnici e che determina l'ormai noto mismatch tra competenze richieste dalle aziende e skills posseduti, nonché la necessità di promuovere il *contratto di apprendistato*, nell'ottica di una migliore integrazione tra sistema educativo e da ultimo incoraggiare i *tirocini formativi* e di orientamento genuini, come canale privilegiato per l'inserimento dei giovani. L'indagine ha considerato anche di dover intervenire sulla *qualità e sulla funzione degli studi universitari*, a partire da una semplificazione del numero dei corsi di laurea, con l'obiettivo di aumentare il numero di laureati che siano in grado di svolgere un'attività lavorativa attinente all'istruzione ricevuta, nonché ampliare il rapporto *tra dottorati di ricerca e sistema produttivo*, aprendo i dottorati di ricerca alla collaborazione e allo scambio con il mondo delle imprese. Altro obiettivo auspicato dalla Commissione lavoro nel corso della sua indagine è quello della promozione *dell'imprenditorialità giovanile* e del lavoro autonomo, con particolare riferimento alla imprenditoria femminile, nonché il rilancio del *ruolo svolto dai centri per l'impiego*. Sul punto, occorre infatti ricordare che la comparazione dei dati relativi alle dinamiche del lavoro e del funzionamento delle politiche è reso possibile proprio dal ruolo dei servizi provinciali per l'impiego.

La Commissione di studio insiste altresì sull'opportunità di migliorare *l'accesso alla conoscenza e alle competenze*, nonché *diminuire la pressione fiscale sui salari*, in maniera tale da consentire maggiori possibilità di consumo da parte delle famiglie e allineare i *costi del lavoro temporaneo*, perché non vi siano più settori dove i lavoratori siano prevalentemente impiegati attraverso cooperative con un costo del lavoro inferiore, generando così un dumping di costo che non opera più solo a livello globale, ma ormai in ambito territoriale. La Commissione sollecita parimenti un maggior *ricorso alla riduzione dell'orario di lavoro* e cautele nell'attribuzione degli *ammortizzatori sociali* e della CIG, accanto ad un ulteriore sviluppo della *somministrazione* tramite l'utilizzo della acausalità estesa.

Proprio in concomitanza con la fine dei lavori di indagine della Commissione lavoro, il Consiglio europeo del 23-26 ottobre 2011, chiedeva all'Italia di impegnarsi a realizzare entro 8 mesi, il completamento delle riforme del mercato del lavoro, per superarne il dualismo e favorire una maggiore partecipazione, specie dei giovani e delle donne, attraverso la promozione dei contratti di apprendistato.

Le tematiche affrontate a livello europeo con le varie strategie di Amsterdam, Lisbona e Bruxelles e a livello nazionale con la Commissione di indagine italiana sui fattori di accesso e sviluppo del mercato del lavoro, sono ben rappresentate nel *Rapporto Istat* del 2012. La relazione ha evidenziato come in termini di accesso al mercato del lavoro nelle regioni meridionali, i giovani riportino più difficoltà, mentre nel nord e nel centro, le probabilità di occupazione delle persone fra i 25 e i 34 anni, così come quelle della classe dai 35 ai 44 anni, sono leggermente superiori rispetto a quelle della classe più anziana (45-64 anni). Non solo, ma si è alzata l'età di accesso al lavoro per le ultime generazioni, tra gli uomini passa da circa 18 a 21 anni, mentre tra le donne raggiunge i 24 anni. Si entra quindi più tardi nel mercato del lavoro e con un contratto atipico, va segnalato però che nel periodo 2010-2011 sono diminuite sia la quota di atipici che a distanza di un anno si trovano disoccupati (dal 20,4% del periodo 2009-2010 al 18,9% del 2010-2011), sia la permanenza nell'occupazione atipica (rispettivamente dal 59% al 57,7%). Le probabilità per un lavoratore atipico di mutare la propria condizione nell'arco di un anno, ottenendo un lavoro standard, sono aumentate (dal 13,9% nel periodo 2009-2010 al 16,5 % nel periodo 2010-2011), pur restando su un livello decisamente inferiore al periodo pre-crisi. In sintesi, quindi, l'accesso al mercato del lavoro è favorito nelle zone del centro nord ed avviene tra i 21-24 anni con un contratto atipico che è in genere il trampolino di lancio per un'occupazione più stabile, almeno nel 16,5% dei casi dal 2011, anche se in alcune ipotesi, il contratto a termine, rischia di intrappolare il lavoratore nella spirale della precarietà, perché il soggetto si trova a doversi confrontare con un mercato del lavoro flessibile, destrutturato, segmentato, opaco e sempre più globalizzato e competitivo.

Su questo punto e a riprova del crescente dualismo, si evidenzia come il contratto a tempo determinato sia lo strumento principe con il quale si accede al mercato del lavoro. Infatti nel *Rapporto sulle comunicazioni obbligatorie* fornito dal Ministero del Lavoro nel luglio 2013 che analizza i dati relativi al 2012, si evidenzia proprio questa realtà. Il grafico sottostante considera i dati del 4° trimestre 2012.

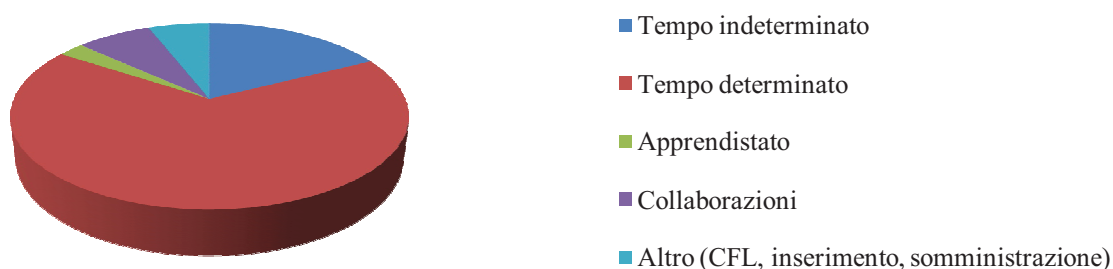


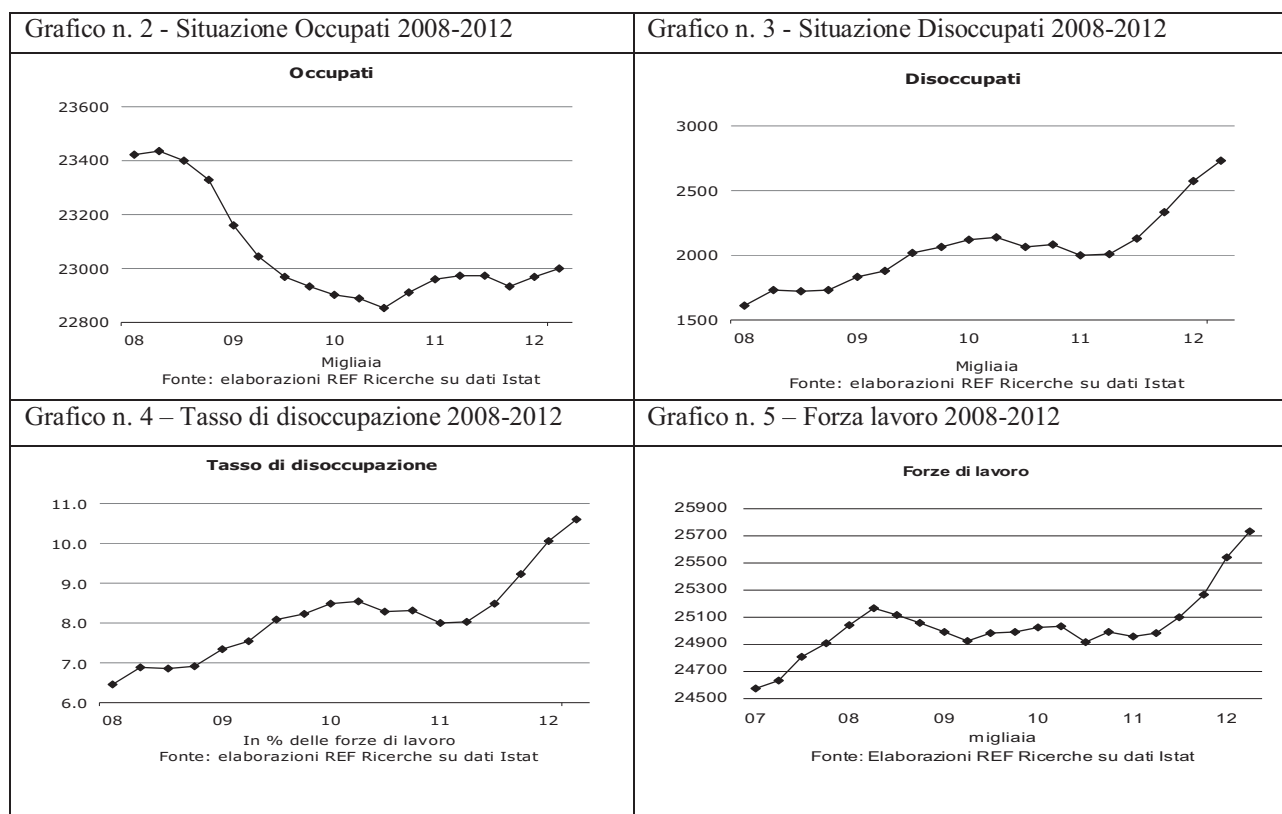
Grafico n. 1 - Rapporti attivati per tipologia di contratto, Rapporto sulle comunicazioni del Ministero del Lavoro, 2013

Dal grafico n. 1 si evince che il contratto a tempo indeterminato è stato utilizzato solo nel 17,5% dei casi, le maggiori assunzioni sono avvenute a termine (66,7%), quindi con contratti di collaborazione (7,3%), apprendistato (2,5%) e altri contratti, ad esempio Cfl, contratto di inserimento e somministrazione (5,9%).

Sulle medesime questioni, il *Rapporto CNEL sul mercato del lavoro* nel settembre 2012 sottolinea come nell'ambito del dualismo ci siano differenze importanti a livello territoriale che contraddistinguono l'economia italiana e che si traducono in un mercato del lavoro più brillante e fluido nel nord e nel centro e invece più vischioso e con una maggiore disoccupazione e inattività nel sud. La riforma Fornero per risolvere il problema del dualismo ha cercato di diminuire la rigidità in entrata, rendendo più costoso il ricorso al

contratto di lavoro a termine e introducendo una serie di limitazioni all'utilizzo delle altre forme di lavoro flessibile, quali le partite Iva e le collaborazioni a progetto.

I grafici n. 2, 3, 4 e 5 mostrano la situazione dell'occupazione in Italia come da elaborazione del gruppo di ricerca REF del prof. Dell'Aringa nel 2012, in particolare dall'analisi dei grafici, si evince che in Italia la situazione occupazionale nel 2012 si è attestata al di sotto dei 23 milioni di soggetti attivi, con almeno 2.700.000 disoccupati rispetto ai circa 2 milioni del 2011 e con un tasso di disoccupazione poco al di sotto del 11% sulla forza lavoro disponibile. Occorre tuttavia ricordare che la forza lavoro dal 2011 ha subito un'impennata, passando da quasi 25 milioni del 2010 agli oltre 25 milioni e 700 mila unità disponibili sul mercato e dove almeno il 4.8% è rappresentato da manodopera straniera in continua crescita.



L'aumento dell'offerta di lavoro continuerà nel tempo e rappresenterà il carattere distintivo dell'evoluzione del nostro mercato del lavoro nei prossimi anni, questo causerà anche un maggior dualismo nel mercato dovuto alla concorrenza in entrata. Secondo una previsione ottimistica, se ci sarà la tanto auspicata ripresa economica, nel 2020 ritorneremo all'8.4% di disoccupazione del 2011, ma ciò implica non aver risolto il problema dei giovani che, nel 2011, presentavano un tasso di NEET pari al 19.5% e tra i più alti fra i paesi sviluppati. Si tratta di un fenomeno non certo passeggero che va affermandosi in paesi caratterizzati da bassi tassi di occupazione giovanile, dove è difficoltosa la transizione scuola-lavoro e dove i primi impieghi sono spesso a tempo determinato e mal pagati. A fronte di queste problematiche, si auspicano interventi strutturali in grado di investire nella formazione professionale e nell'apprendistato, nell'ambito di un quadro organico di interventi che coniughi il sostegno al reddito con programmi di formazione e di inserimento nel lavoro. Per evitare squilibri, il nostro apparato produttivo richiede una profonda ristrutturazione, occorre infatti una nuova politica industriale che recuperi il gap di produttività accumulato in questi anni, attraverso lo sviluppo della qualità dell'occupazione nei settori più promettenti che riguardano proprio i servizi alle persone, alle imprese e secondo taluni anche la green economy.

In questo scenario, va inoltre evidenziato, come la crescita occupazionale del 2011 abbia riguardato in prevalenza i lavoratori dipendenti con un contratto a termine, mentre l'occupazione autonoma continua a diminuire ed aumentano i lavoratori part time involontari. Si registra altresì un incremento dei lavoratori stranieri e un aumento del ricorso alla CIG e all'offerta di manodopera, a causa dell'ingresso di nuovi lavoratori stranieri e della chiusura di molte piccole e media realtà produttive.

Si evidenzia inoltre che il dualismo del mercato del lavoro denunciato dal *Rapporto Istat 2012* e dal *Rapporto Cnel 2012*, non riguarda solo l'asimmetria fra lavoratori insiders e outsiders, ma anche le aziende. Sul punto, il *Rapporto Unioncamere (2012)* sottolinea come emerga un forte spaccato fra aziende con una decisa compressione del volume di affari e aziende dove invece i saldi negativi sono più contenuti grazie alla capacità di trovare nuovi mercati e resistere alla globalizzazione.

Si assiste altresì alla trasformazione del sistema produttivo e del mercato del lavoro, un nuovo scenario caratterizzato dal progressivo invecchiamento e dalla femminilizzazione della forza lavoro, nonché dai maggiori vincoli all'espansione della spesa pubblica e dall'esternalizzazione delle attività a basso valore aggiunto. Si tratta però di una tendenza che investe non solo il mercato del lavoro italiano ed europeo, ma conferma quelle che sono le maggiori tendenze dell'occupazione a livello internazionale.

In questo senso, il *Rapporto ILO* del 2012 sulle tendenze globali dell'occupazione, ha dichiarato che per garantire una crescita sostenibile salvaguardando la coesione sociale, il mondo dovrà rispondere alla sfida urgente di creare 600 milioni di posti di lavoro produttivi nei prossimi dieci anni. I mercati del lavoro a livello globale migliorano poco, con un tasso di disoccupazione pari al 6% della forza lavoro mondiale ed un tasso di disoccupazione giovanile pari al 12.7%. La diminuzione del tasso di attività nasconde una situazione mondiale della disoccupazione ancora più grave, si è infatti sostanzialmente ridotta la capacità dell'economia mondiale di creare posti di lavoro e salvo l'Asia, il divario in termini di crescita della produttività del lavoro tra le regioni in via di sviluppo e le economie sviluppate, può aggravare ulteriormente le differenze nel livello di vita e limitare le prospettive di riduzione della povertà. Inoltre, mentre si è ridotta la povertà estrema tra i lavoratori a livello mondiale, la povertà da lavoro rimane comunque abbastanza diffusa.

Dal 2009 sono aumentati di 23 milioni i posti di lavoro vulnerabili ovvero atipici e flessibili, si registra quindi una crescita che crea poca occupazione nei paesi sviluppati e una produttività debole nelle regioni in via di sviluppo che pesa sulla ripresa e sullo sviluppo economico. Si prospetta dunque un rallentamento della crescita mondiale per il 2012-2013 e la crisi del mercato del lavoro ormai strutturale si accentua a causa del diminuito margine di manovra dei poteri pubblici e delle misure di austerità intraprese dai paesi europei. La debolezza degli investimenti pesa sulla creazione di nuovi posti di lavoro e gli stessi squilibri strutturali rallentano la crescita dell'occupazione nel medio termine. Secondo l'Ilo, pertanto, per affrontare questi problemi, occorre coordinare gli interventi a livello mondiale, aggiustare e regolare il sistema finanziario, indirizzare gli incentivi verso l'occupazione, nonché incoraggiare il settore privato ad investire, senza mettere a rischio però la stabilità dei bilanci pubblici.

1.1 Il mercato del lavoro fra polarizzazione e sommerso

La polarizzazione del mercato del lavoro, descritta da L. Corazza (2008), è un fenomeno che si registra nei paesi più progrediti ed è causata dalla disparità degli assetti retributivi e dalla perdita dei diritti quesiti, mentre nei paesi in via di sviluppo è sempre più evidente la crescita della classe media che reclama nuove tutele. Paradossalmente, quindi, nei paesi emergenti, il diritto del lavoro è in fase di costruzione, mentre nei paesi progrediti dove non c'è più crescita, il diritto del lavoro quale diritto della distribuzione e appendice della produzione, è in progressiva destrutturazione e gli skills richiesti oscillano fra le alte competenze ricoperte da lavoratori qualificati e skills minimali per i quali è richiesta manodopera a bassa qualificazione

ed extracomunitaria. La classe media che ricopriva i lavori di concetto è quindi destinata a scomparire, specie dopo l'esternalizzazione della produzione in paesi ove il costo della manodopera è più basso.

Il manifestarsi del fenomeno della polarizzazione è ripreso nel 2008 da autori come H. David, F. Katz Lawrence e S. Kearney, i quali, studiando il modello polarizzato applicato al mercato statunitense, rilevano come la crescita dell'occupazione sia correlata all'aumento generale dell'importo delle retribuzioni e del grado di istruzione. L'occupazione si concentra quindi nei posti di lavoro ad alto e basso reddito, a spese del ceto medio, destinato perciò al declino, proprio a causa dell'informatizzazione del processo produttivo.

Sulla scia di quanto osservato dai tre autori americani sopra citati e proprio per contrastare la tendenza alla polarizzazione e impedire la scollatura fra la norma giuslavoristica e il mercato del lavoro effettivo, P. Ichino (2008), propone una maggior flessibilità del tempo di lavoro, coniugata ad una semplificazione del diritto, al fine di aumentarne l'effettività. Ichino osserva che la distanza fra la norma e la realtà fattuale, genera inevitabilmente fenomeni ben noti di fuga dal diritto del lavoro, quali il lavoro nero e l'abuso dei contratti di collaborazione autonoma. Ichino osserva come il nostro diritto del lavoro nella sua interezza si applichi soltanto a nove milioni e mezzo di lavoratori italiani, ovvero circa tre milioni e mezzo di dipendenti di enti pubblici e dipendenti di unità produttive sopra la soglia dei 15 occupati, gli altri nove milioni ne sono invece esclusi e almeno tre milioni e mezzo di lavoratori restano totalmente irregolari.

Il tema della polarizzazione è affrontato anche da L. Zoppoli (2008), il quale osserva che in Italia sia più difficile fotografare un'asimmetria così marcata come quella rilevata dagli economisti americani, dal momento che nel nostro paese si assiste ad uno schiacciamento verso il basso dei salari, nonché al peggioramento della qualità dell'occupazione e al mantenimento di alti salari per alcune caste che non si spiegano con le competenze, ma con altre variabili legate alla politica e alla concorrenza del lavoro nero.

L'effetto polarizzazione non è tuttavia distribuito in maniera omogenea ed è meno evidente nel sud, dove, stando a quanto descritto da G. Zucca (2009), le regioni sono sovra-terziarizzate e il lavoro regolare coincide con quello della pubblica amministrazione, mentre le occupazioni nel privato tendono ad essere precarie, stagionali e spesso contigue con il lavoro irregolare. Se è vero che i contratti atipici hanno consentito di far emergere porzioni di lavoro in nero, anticipando la transizione scuola-lavoro, va anche detto che la persistente partecipazione irregolare dei giovani al mercato del lavoro è un vero campanello d'allarme.

Inoltre, il fenomeno della polarizzazione, si distribuisce in maniera divergente sia nel territorio che nel genere, infatti questo, combinato all'atipicità, penalizza in primis le donne, come osserva P. Villa (2010), dal momento che le aziende cercano di evitare costi economici e organizzativi connessi alla possibile maternità.

In questo nuovo mercato caratterizzato da dualismo, segmentazione e polarizzazione, si assiste quindi ad un peggioramento delle condizioni lavorative che non coinvolge solo i soggetti più deboli, giovani e donne comprese, ma produce un arretramento generale dei diritti quesiti, in questo senso, il compianto M. Roccella parlava già nel 2010 di "vecchie e nuove schiavitù nel mondo globalizzato", evidenziando come nuove forme estreme di lavoro siano oggi completamente integrate all'interno di società multinazionali e che occorre quindi una regolamentazione più incisiva del capitale a livello globale per evitare tale deriva.

Sul tema della polarizzazione della domanda di lavoro con incrementi concentrati fra i lavoratori con maggiori e minori skills, è intervenuto a più riprese il CNEL che già nel suo Rapporto del 2011 ribadiva come nei prossimi anni la domanda di lavoro avrebbe visto aumenti maggiori per le professioni qualificate e contrazioni della domanda per le qualifiche intermedie degli operai e impiegati.

Sulle disuguaglianze reddituali derivanti sia dalla polarizzazione che dal dualismo del mercato, interviene anche G. Cutuli (2012) che osserva come la deregolamentazione abbia finito per produrre una segmentazione economica che si trasforma in un conflitto distributivo intergenerazionale, caratterizzato da disuguaglianza reddituale tra le forme di lavoro temporaneo e quelle standard, in assenza di un adeguato sistema di welfare.

Sulla medesima posizione che vede nella deregolamentazione la causa delle disuguaglianze, si pone anche A. Salento (2012), il quale ricorda come a fronte del dichiarato intento di ridurre i tassi di disoccupazione e di regolarizzare situazioni di lavoro sommerso, l'interventismo del legislatore abbia configurato un movimento di deregolamentazione del mercato che oggi appare aver assecondato l'aumento dei lavoratori poveri, nonché la frammentazione delle carriere e dei tempi di vita quotidiana dei lavoratori.

La tabella n. 1 mostra il fenomeno della polarizzazione come possibile scenario auspicato dal Cedefop, dalla lettura della tabella emerge come l'offerta di lavoro si concentri nelle attività ad alta qualificazione, come quelle dei dirigenti ed imprenditori, nonché quelle tecniche. Si registra una buona tenuta anche per le professioni intellettuali e scientifiche. Resiste l'altro polo delle attività poco qualificate a bassa competenza, mentre è destinata ad eclissarsi la classe media che raggruppa le professioni qualificate del commercio, servizi e agricoltura, minore decurtazione registra invece la domanda di artigiani ed operai specializzati.

Professioni richieste	Livello in migliaia			Variazione percentuale	
	2000	2010	2020	2000-2010	2010-2020
Tipologia					
Dirigenti, imprenditori, legislatori	1449	1983	2687	36.9	35.5
Professioni intellettuali e scientifiche	2603	2540	2705	-2.4	6.5
Professioni tecniche	3915	5168	5950	32.0	15.1
Impiegati	2675	2800	2813	4.7	0.5
Professioni qualificate nel commercio e servizi	3021	2769	2207	-8.3	-20.3
Agricoltori	665	575	438	-13.5	-23.8
Artigiani, operai specializzati	4096	3905	3737	-4.7	-4.3
Conduttori di impianti e operai addetti a macchinari	2109	1932	1817	-8.4	-6.0
Professioni non qualificate	2261	2743	2811	21.3	2.5
Forze armate	136	242	289	77.9	19.4

Tabella n. 1 - Trend dell'occupazione in Italia secondo le professioni - Scenario del Cedefop, 2010-2020

Più recentemente la *Commissione europea* con un comunicato del 18.04.2012 al Parlamento e al Consiglio in merito ad una possibile ripresa dell'occupazione, definisce come la recessione abbia accelerato la polarizzazione dell'occupazione, sopprimendo posti di lavoro per le qualifiche medie, con il rischio di segregare sempre più l'occupazione in blocchi di bassa e di alta qualità, limitando in tal modo le possibilità di mobilità professionale. La Commissione nello stesso comunicato sollecita la trasformazione del lavoro informale o non dichiarato in occupazione regolare, infatti il lavoro nero, oltre ad essere illegale, ha gravi conseguenze di bilancio, in quanto comporta una riduzione del gettito fiscale e una perdita di contributi previdenziali. Il sommerso risulta dannoso per la produttività e le condizioni di lavoro, per lo sviluppo delle competenze e per l'apprendimento permanente. Diminuisce inoltre la base per l'acquisizione dei diritti alla pensione e per l'accesso all'assistenza sanitaria. Pertanto la Commissione europea suggerisce di prevenire e contrastare il lavoro non dichiarato, mediante la piena attuazione della direttiva 2009/52/CE sulle sanzioni e sui lavoratori irregolari, nonché aiutare i lavoratori del sommerso ad inserirsi nel mercato regolare. Per questo la Commissione ha stabilito una consultazione sulla creazione di una piattaforma europea tra gli ispettorati del lavoro per combattere il lavoro sommerso, volta a migliorare la cooperazione, condividere le migliori pratiche e individuare altresì principi comuni in materia di ispezione entro la fine del 2012.

Il contrasto al lavoro sommerso è quindi uno dei punti prioritari nell'agenda della Commissione europea e accanto al dualismo e alla polarizzazione è una delle principali anomalie del nostro mercato del lavoro. Si tratta tuttavia di un'anomalia che si riproduce diversamente a seconda dei contesti territoriali e registra notevoli differenze regionali, che ad esempio, R. Achilli (2009), cerca di spiegare ricorrendo al diverso

andamento del costo del lavoro su base territoriale, alla qualità dei modelli competitivi, nonché alla disponibilità di skills specializzati e alla differente propensione all'innovazione delle imprese.

Le cause di una differente incidenza del tasso di irregolarità, tuttavia, non possono solo ricondursi a parametri oggettivi, come quelli citati da R. Achilli, ma spesso vanno ricercate in un interesse comune delle parti. In tal senso, G. Lisi (2010), riprende quanto affermato già da Bouev nel 2005, ribadendo cioè che la debolezza nella letteratura che si occupa di sommerso, deriva proprio dal sottovalutare la convenienza reciproca che esiste fra le parti, perché spesso si tratta non di costrizione, ma di una scelta precisa.

Quanto al coinvolgimento e alle modalità di partecipazione al lavoro irregolare, secondo il *Rapporto Istat sull'economia sommersa* (2010), il sommerso, oltre a essere più diffuso nelle unità produttive di minori dimensioni, è anche caratterizzato da forti specificità settoriali e nel 2008 rappresentava il 20,6% del Pil, non solo, ma esso assume forme e connotazioni tali, che le azioni di contrasto, per essere efficaci, devono operare in più direzioni. La rapida evoluzione dei flussi migratori a partire dagli anni novanta ha ulteriormente contribuito a segmentare il nostro mercato del lavoro e ad accrescere il dualismo tra occupazione regolare e non regolare. Il fenomeno per sua natura è difficilmente osservabile, infatti se da una parte alcune delle caratteristiche sono messe in luce dall'attività di vigilanza, dall'altro l'estensione della sua misurazione appare molto più complessa. La contabilità nazionale definisce regolari le prestazioni lavorative registrate e osservabili dalle istituzioni fiscali e statistiche, mentre sono considerate irregolari le prestazioni che non rispettano la normativa vigente in materia fiscale-contributiva. Rimangono però escluse dalla stima tutte le diverse forme di irregolarità parziale, il cosiddetto lavoro grigio, in genere connesse al ridotto pagamento dei contributi e alla pratica della retribuzione fuori busta.

Dal 2008 i dati sul sommerso sono pressoché stazionari, tanto che il *Rapporto Cnel* del 2011 che utilizza dati Istat (contabilità nazionale del 2010 e quindi dati aggiornati al 2009) ribadisce come il lavoro nero interessi quasi tre milioni di lavoratori, in linea con i dati degli anni precedenti e in taluni casi abbia rappresentato addirittura una sorta di valvola di sfogo per sopravvivere alla crisi, con un aumento nel settore dell'industria e dell'edilizia del nord e per contro una contrazione al sud. La relativa stabilità del numero degli irregolari in presenza di un andamento cedente dell'occupazione complessiva, ha determinato anche un leggero aumento della quota dell'occupazione irregolare sul totale degli occupati. A supporto dei dati forniti dal Cnel, si aggiungono anche i dati dello Svimez che per il 2010 ipotizza un tasso di irregolarità al sud attorno al 18,5% e al nord pari al 11,6%. Anche il *Rapporto annuale Istat* (2011) utilizza i medesimi dati Istat 2010, aggiornati però solo fino al 2009, ma scorporandoli e analizzandoli per regioni e settori.

Il *Rapporto Istat* (2012) precisa che 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), nel 2011 è pari al 17% anche grazie all'azione positiva sull'emersione degli interventi normativi riguardanti il mercato del lavoro, si pensi alle nuove tipologie contrattuali e alla regolarizzazione degli stranieri con un'occupazione stabile. Ovviamente la presenza di economia sommersa è molto variabile per settore di attività economica, sulla base delle specifiche caratteristiche dimensionali, di impiego di lavoro e mercati di acquisto/vendita. Le stime realizzate per il 2010 mostrano come il calo dell'occupazione si sia concentrato nella componente regolare dell'impiego di lavoro, mentre le unità di lavoro irregolari sono rimaste stabili (2.959.000), determinando una risalita del tasso di irregolarità di mezzo punto percentuale, fino al 12,3%, in particolare 13,5% nei servizi, 6,6% nell'industria e 24,9% nell'agricoltura.

I dati Istat sono ripresi dal *Rapporto Cnel* (2012) che fornisce delle stime sul sommerso partendo dai dati ispettivi del 2010-2011 rinvenuti nei 4 settori chiave (agricoltura, edilizia, industria e terziario) e rielaborandoli attraverso il sistema delle regressioni statistiche. Per questo il rapporto Cnel 2012 cerca di verificare in che misura la diffusione del lavoro nero risenta dell'intensità della attività ispettiva. Il rapporto

tra il numero dei lavoratori irregolari e il numero dei lavoratori ispezionati, offre quindi una misura del tasso di lavoro nero che è tuttavia solo ipotetico.

1.2 La formazione per contrastare il lavoro nero

Secondo uno studio sulla Germania della Rockwool Foundation (2005) l'istruzione esercita un effetto negativo e significativo sulla probabilità di partecipare ad attività irregolari, sebbene il risultato riguardi solo gli uomini. Il fatto che i lavoratori irregolari abbiano raggiunto, in media, livelli di istruzione più bassi dei lavoratori regolari o che occupino posizioni lavorative non qualificate è stato documentato per il Brasile (Boeri e Garibaldi, 2005) e anche per la Bulgaria e la Colombia (Peracchi, 2007). In Italia L. Mariucci (2007) ribadisce che la flessibilità deve essere regolata attraverso un diritto alla formazione nelle diverse fasi della vita professionale, senza formazione infatti non può esserci buona flessibilità, ma solo mero ripiego e un susseguirsi di attività incoerenti che spingono il lavoratore nelle piaghe del lavoro nero.

La correlazione fra scarsa formazione e lavoro irregolare è evidenziata nei lavori di R. Cappariello e R. Zizza (2009) che prendono in esame la relazione tra occupazione irregolare e livello di istruzione e mostrano che, a un basso livello di istruzione, si associa un'elevata probabilità di svolgere un lavoro irregolare. Non si riscontra invece la presenza di un nesso di causalità inverso, per cui la presenza di maggiori opportunità di lavoro nel settore informale, non appare influenzare la scelta di abbandonare gli studi.

Le due ricercatrici rilevano come, assumendo che l'istruzione sia un segnale dell'abilità individuale, la presenza nel settore informale consenta agli individui con bassa produttività, di avere comunque un lavoro. In aree caratterizzate da bassa formazione, le imprese possono decidere di aumentare il loro reddito evadendo le imposte ed eludendo la normativa, piuttosto che adottare nuove tecnologie. Un possibile suggerimento di politica economica, dovrebbe essere quello di introdurre politiche finalizzate ad aumentare il livello di istruzione e favorire l'imprenditorialità, in quanto tali politiche avrebbero l'effetto positivo di ridurre il sommerso. Sebbene lavorare nel sommerso impedisca l'accesso ad alcune forme di protezione sociale come i congedi per malattia e la copertura pensionistica, alcuni lavoratori possono comunque optare per il segmento informale solo se possono ricevere una immediata ricompensa per questa rinuncia.

Gli studi condotti da Cappariello e Zizza hanno inoltre dimostrato che si stima una riduzione di almeno 10 e 11 punti percentuali della probabilità di lavorare "in nero", quando i giovani abbiano raggiunto una laurea, piuttosto che abbandonare la scuola al livello dell'obbligo. Il guadagno è leggermente più elevato per coloro che adempiono l'obbligo scolastico rispetto a chi non possiede alcun titolo formale di istruzione (rispettivamente 13 e 14 punti percentuali). Non solo, ma la probabilità di essere 'sommersi', è fortemente influenzata dal livello conseguito di istruzione in tutti i casi, salvo per i lavoratori autonomi.

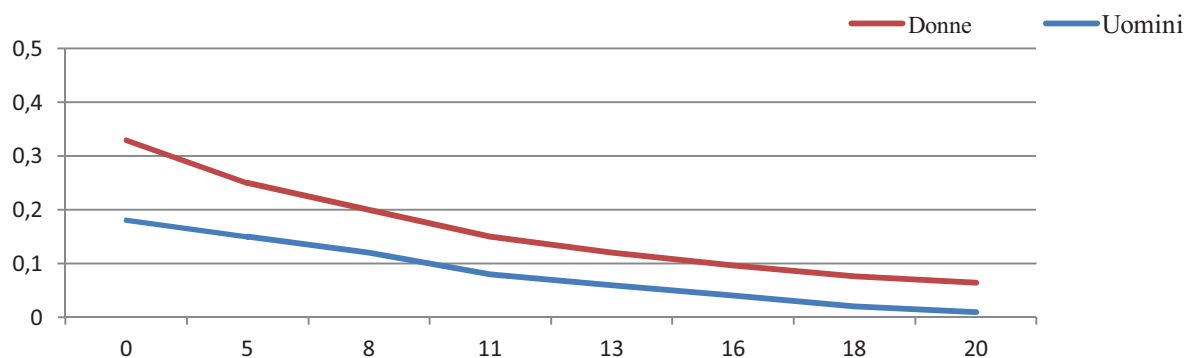


Grafico n. 6 - Probabilità stimate di lavorare nel sommerso per anni di istruzione, Studi Banca di Italia 2009

Lavorare nel sommerso non è desiderabile per i lavoratori dipendenti, specie per quelli più istruiti. Per gli autonomi la probabilità di operare nel segmento irregolare è solo marginalmente influenzata dal grado di istruzione ed è significativamente più elevata di quella prevista per i lavoratori dipendenti. Il grafico n. 6 evidenzia come, all'aumentare dell'istruzione, migliori la possibilità di trovare un'occupazione e quindi diminuisca il lavoro sommerso. Si ipotizza che l'acquisizione di un'istruzione superiore sia proficua solo per i soggetti più abili che ricercano un'occupazione nel settore formale, mentre gli individui con capacità più manuali guardano alle opportunità sia nel settore formale che informale.

La *Consulta per il Mezzogiorno* presso il Cnel in un confronto con le parti sociali il 12.07.2010, ha rilevato che una delle migliori armi per combattere il sommerso nel Mezzogiorno, è proprio la riqualificazione del capitale umano nel breve periodo, al fine di favorire la costruzione di nuove opportunità occupazionali. In tal senso, si insiste sul rilancio della formazione professionale e sulla necessità di un piano straordinario di contrasto al lavoro irregolare, attraverso un rafforzamento delle esperienze di contrattazione di secondo livello e un maggior utilizzo dei fondi interprofessionali ed europei per valorizzare le realtà produttive locali. L'emersione dell'economia irregolare e dal sommerso darebbe al Mezzogiorno una nuova immagine e libererebbe l'impresa dalla opprimente concorrenza sleale di quella illegale, non solo, ma ai lavoratori verrebbe riconosciuto il diritto alla legalità delle retribuzioni e della sicurezza sul luogo di lavoro.

La formazione, quindi, si pone come elemento imprescindibile per non cadere nella trappola del sommerso e viene rivendicata come diritto essenziale del lavoratore dalla Prof.ssa F. Lunardon (2010). Quest'ultima, dopo aver tratteggiato l'evoluzione della formazione nel contesto normativo, ne distingue le tipologie in continua, permanente, aziendale, extraaziendale e ne sottolinea la connessione con l'occupazione, ragionando se possa configurarsi come un bene privato o una risorsa pubblica a compensazione della flessibilità.

A questo proposito, proprio partendo da un'analisi della connessione fra formazione e occupazione, ovvero rendimento del capitale umano, l'*Isfol* nel 2010 ha condotto uno studio sul valore della formazione nel mercato del lavoro. Dal rapporto è emerso che la formazione favorisce l'apprendimento professionale sia nel breve periodo che nel corso del ciclo di vita degli individui ed è finalizzata allo sviluppo di competenze funzionali ai fabbisogni di imprese e lavoratori. Tuttavia dallo studio è emerso il fenomeno dell'*overeducation*, dove a fronte di una esigua offerta di posti di lavoro qualificati, solo poco più della metà degli occupati con titoli universitari svolge lavori ad alta qualificazione, mentre vi è una quota di lavoratori altamente istruiti che si ritrova occupata in lavori a media o bassa qualificazione, per svolgere i quali la formazione accademica posseduta risulta eccessiva. Diverso è il discorso per la formazione sul posto di lavoro, in questo caso si ritiene che la stessa possa aumentare la soddisfazione del lavoratore poiché lo mette in condizione di partecipare attivamente al proprio ambiente di lavoro e di accettare le innovazioni tecnologiche. Va però evidenziato che la possibilità di sfruttare la formazione di tipo specifico sul luogo di lavoro, dipende dalla continuazione del rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa, perché entrambi ne ricaveranno mutuo vantaggio, infatti il datore di lavoro non investe su una risorsa a tempo determinato sostenendone i costi. Questo "vantaggio reciproco", esistente tra imprese e lavoratori specializzati, sta alla base della formazione originaria e dello sviluppo competitivo dei distretti, come ampiamente documentato dal *Rapporto Isfol sulle competenze per l'occupazione* (2012).

Su queste tematiche l'*Osservatorio Isfol* (2012) evidenzia come una qualsiasi competenza non sia acquisita una volta per tutte nella fase iniziale della vita di ciascuna persona, ma come essa vada invece mantenuta e incrementata, tanto più con l'avanzare dell'età dei singoli lavoratori.

L'apprendimento permanente durante la vita adulta ha un ruolo essenziale per il mantenimento delle competenze e per trovare un nuovo impiego in caso di uscita dal mondo del lavoro, come anche sottolineato nel *Rapporto di orientamento* a cura del Ministero del lavoro e dall'*Isfol* (2012).

A tal proposito lo stesso *Rapporto Cnel* (2012), sottolinea come i lavoratori anziani siano solitamente meno coinvolti nella formazione, si rischia così, un impoverimento del capitale umano, che spiazza il lavoratore anziano nel mercato del lavoro. Il problema è più grave se si tratta di addetti con titoli di studio modesti. Bisogna dunque promuovere la formazione e la riqualificazione professionale indipendentemente dall'età del lavoratore, ma particolarmente sopra i 45 anni e presso le piccole e medie imprese, dove la propensione all'aggiornamento è generalmente minore perché sottrae tempo all'attività produttiva.

Il successivo grafico n. 7 evidenzia il tasso di disoccupazione che è in genere inversamente proporzionale rispetto al titolo di studio posseduto dal lavoratore. Lo stesso Rapporto Cnel mostra come distinguendo l'evoluzione della forza lavoro sulla base dei titoli di studio, si osserva come la crescita occupazionale si sia concentrata sulle persone con livelli di istruzione più elevati. In particolare, è cresciuta l'offerta da parte di coloro che posseggono un diploma (119 mila attivi in più rispetto al 2010), anche se la crescita più brillante è quella registrata dalle forze di lavoro laureate (+1.8 per cento). Si contraggono invece le forze lavoro che hanno concluso la scuola dell'obbligo (licenza media e scuola elementare).

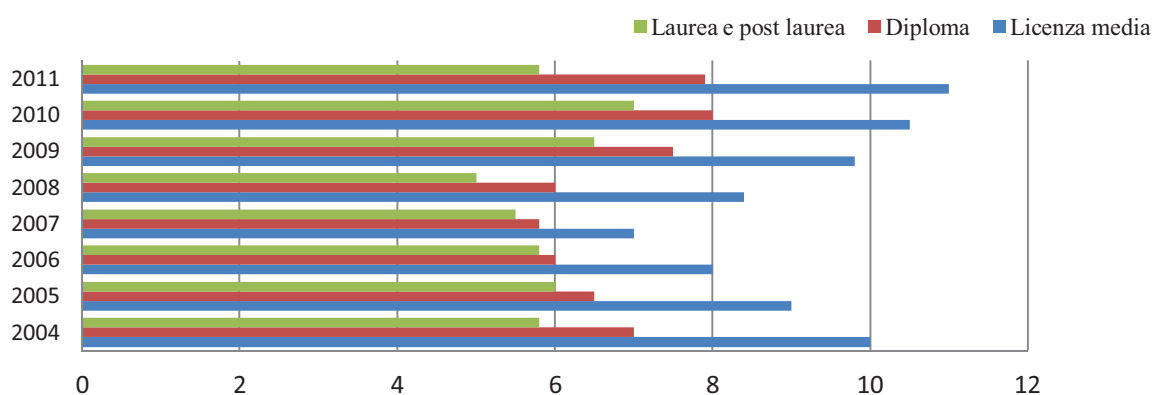


Grafico n. 7 - Tassi di disoccupazione per titolo di studio conseguito, Rapporto Cnel 2012

La formazione lungo tutto il corso della vita consente inoltre di potersi riciclare nel mercato del lavoro in caso di perdita dell'impiego stesso, ci si pone però una domanda, se è vero che i lavoratori impiegati nell'economia informale o clandestina acquisiscono delle competenze che meritano ugualmente di essere riconosciute, è possibile il riconoscimento di competenze che provengono da attività informali? Il *Rapporto di sintesi sulle sfide dell'apprendimento informale per la Confederazione europea dei sindacati* (2012) curato da R. Damesin, J. Fayolle, N. Fleury, ritiene che la formalizzazione delle attività sommerse possa andare di pari passo con il riconoscimento dello stesse, come peraltro auspicato dai processi di validazione dell'apprendimento non formale ed informale.

1.3 Esternalizzazioni e delocalizzazioni alternative al lavoro irregolare

Il decentramento produttivo e i processi di esternalizzazione, somministrazione, appalto e trasferimento di azienda, secondo B. Busacca (2005), rappresentano un mutamento dell'organizzazione produttiva causato prevalentemente dalla perdita di competitività, si tratta dunque di un fenomeno che coinvolge non solo i processi produttivi, ma anche le risorse umane impiegate. In questo senso, P. Chieco (2005), si sofferma sul concetto di delocalizzazione della subordinazione attraverso l'utilizzo della somministrazione genuina, posto che, tra utilizzatore e lavoratore, valgano le regole e i limiti stabiliti dalla legislazione vigente.

L'esternalizzazione, sia essa interna, attraverso la somministrazione o appalto, oppure esterna, attraverso la delocalizzazione dei processi produttivi e il trasferimento d'azienda, non può essere inquadrata solo come alternativa regolare per resistere alla competitività nel rispetto del made in Italy (S. Masini, 2005). A tal

proposito, M. Faioli (2005) descrive anche le c.d. esternalizzazioni illegittime attraverso l'utilizzo di prestazioni irregolari, quali ad esempio la somministrazione irregolare o fraudolenta e l'appalto illecito.

M. Sferrazza (2006) riprende i concetti già espressi da M. Ferraioli e si sofferma sulla somministrazione irregolare e fraudolenta, nonché sull'appalto illecito come limiti connessi al processo di esternalizzazione delle attività produttive, descrivendo le relative sanzioni.

L'utilizzo delle esternalizzazioni, regolari o meno, si spiega secondo V. Speziale (2006), con la crescita dei costi interni connessi all'incremento di tutele legali e contrattuali che riducono i poteri di gestione dell'imprenditore e con la maggiore economicità dei fattori negoziati esternamente rispetto all'azienda, grazie anche a costi di transazione inferiori.

L'outsourcing consentirebbe inoltre, a fronte di un mercato caratterizzato da notevoli fluttuazioni della domanda e della produzione, di scaricare sull'impresa esterna le negatività del ciclo, riducendo ad esempio le commesse, senza necessità di dover incidere sul proprio organico aziendale per adeguarsi alle ridotte capacità produttive richieste dal mercato del lavoro.

Il diritto del lavoro, indipendentemente dal grado di incidenza dell'esternalizzazione, deve comunque intervenire per tutelare la persona del lavoratore e per impedire che la gestione del rapporto di lavoro si traduca nella lesione di diritti fondamentali dei lavoratori, oltre che per razionalizzare i poteri finalizzati a soddisfare le esigenze organizzative dell'impresa.

In questo contesto, la codatorialità, dovrebbe manifestarsi sia nell'applicazione della parità di trattamento economico ed organizzativo tra i dipendenti del committente e quelli dell'appaltatore, sia nella responsabilità solidale di entrambe le imprese per i crediti sorti nell'esecuzione del lavoro, nonché nella imputazione all'appaltante ed alla impresa appaltatrice degli effetti di determinate scelte imprenditoriali.

L'abbattimento dei costi di organizzazione interni per la maggiore efficienza che si determina in conseguenza della concentrazione di lavoro e di capitali sul core business, consente altresì alle imprese di concentrarsi sugli obiettivi strategici e sulla capacità di liberare risorse finanziarie ed umane, valorizzando quindi il capitale umano (Tiraboschi, 2006), operazione che come tale risulta quindi perfettamente compatibile con l'esternalizzazione stessa.

L'operazione più difficoltosa non è dunque quella di negare o ostacolare i processi di *outsourcing*, ma distinguere fra esternalizzazioni autentiche e non, in questo senso la certificazione del contratto di appalto e il vincolo di solidarietà fra committente ed appaltatore, sono strumenti che consentono di discernere gli appalti genuini da quelli illeciti, prevenendone abusi e contrastando il lavoro nero (C. Bizzarro, 2007). Sull'importanza del vincolo di solidarietà, interviene anche R. De Luca Tamajo (2007), il quale distinguendo fra appalto illecito ed interposizione fittizia di manodopera, vede nella codatorialità e nella garanzia del pari trattamento, uno strumento per tutelare sia l'impresa che i lavoratori, i quali sono gli unici che possono far valere giudizialmente l'irregolarità della somministrazione o dell'appalto (S. Slataper, 2007).

Anche sul versante pubblico, il fenomeno delle esternalizzazioni, a prescindere dalla volontà dei dipendenti, è un fatto sempre più diffuso, si pensi alle società in house concessionarie di servizi pubblici locali o al possibile ruolo delle fondazioni (L. Olivieri, 2007), anche se qui il ricorso a servizi esterni, non pare tanto ispirato a criteri di economicità, ma piuttosto a logiche clientelari.

Sia nel pubblico che nel privato, il vincolo di solidarietà fra datori di lavoro permane nei casi di esternalizzazioni fittizie, irregolari, illecite o fraudolente, specie con riguardo agli obblighi contributivi nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'attività produttiva (A. Sgroi, 2008).

Circa l'opportunità di discernere fra le esternalizzazioni cd sane e malate, L. Undiemi (2008) giustifica i decentramenti come espulsioni regolamentate, sull'esempio di quanto avviene nei trasferimenti di ramo d'azienda, mentre l'affitto di ramo d'azienda può risultare in frode alla legge perché finalizzato ad eludere l'applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

La tabella n. 2 mostra che la delocalizzazione aziendale interessa soprattutto la grande industria con più di 50-100 dipendenti del nord, nonché le piccole aziende che costituiscono l'indotto.

Tipologie	Caratteristiche delle imprese in percentuali			
	assume	esporta	innova	delocalizza
I grandi servizi che non innovano (imprese medio-grandi con più di 50 dipendenti)	79,1	0,7	16,8	0,8
La grande industria competitiva (imprese grandi con più di 50-100 dipendenti al Nord)	70,9	100,0	69,9	9,4
L'industria al traino (imprese con meno di 50-10 dipendenti)	31,2	100,0	18,9	3,4
Le piccole imprese al bivio (imprese con meno di 50-10 dipendenti nel settore industria-servizi e distribuzione uniforme)	30,4	0,0	100,0	0,2
Dove morde la crisi (imprese con meno di 10 dipendenti nel centro-sud)	19,6	0,0	0,0	0,1
Le nicchie di mercato domestico (imprese con meno di 50 dipendenti nel settore industria e servizi del Nord)	37,3	0,0	0,0	0,2

Tabella n. 2 – Tendenza alla delocalizzazione per tipologia di impresa, Rapporto Unioncamere 2012

Dall'analisi della tabella, si evince che delocalizzazione non può intendersi come alternativa al lavoro sommerso, in quanto le aziende medio grandi non sono interessate dal lavoro nero, che invece interessa le aziende che rimangono nel territorio, non innovano e sopravvivono alla globalizzazione abbassando il costo del lavoro grazie al ricorso al lavoro nero. Costo del lavoro che comunque in Italia (32.500 euro) è in linea con quello dei principali paesi europei (media 27.700 euro).

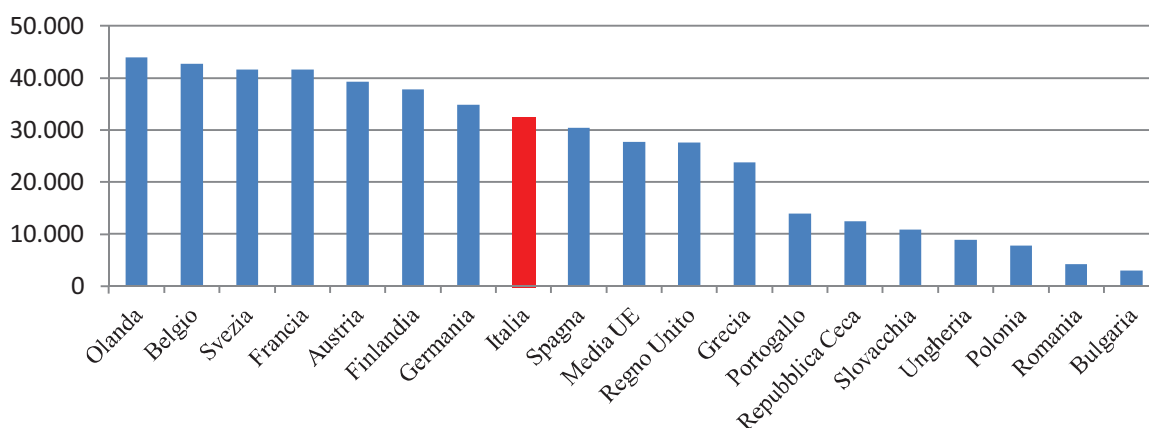


Grafico n. 8 – Costo del lavoro per le Pmi manifatturiere in Europa, Rapporto Unioncamere 2012

Il grafico n. 8 mostra infatti il costo del lavoro in Italia sostenuto per la p.m.i. manifatturiera rispetto agli altri paesi europei, dall'analisi del grafico si evince che i paesi con un costo più alto del lavoro appartengono all'area nordica: Olanda, Belgio, Svezia, Finlandia. Anche Francia e Germania hanno un costo del lavoro di poco superiore rispetto a quello Italiano e ciò dimostra che il costo sostenuto dal nostro paese è in linea con la media europea. C'è poi il blocco dei paesi dell'est: Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Polonia, Romania e Bulgaria, dove invece i costi sono estremamente bassi e che inducono le aziende a delocalizzare.

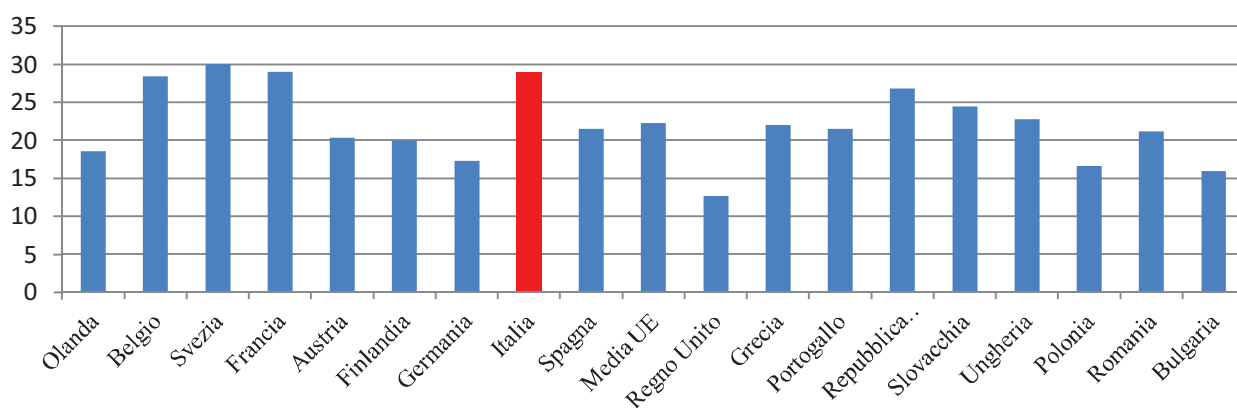


Grafico n. 9 – Incidenza del costo contributi sul costo del lavoro per le pmi in Europa, Rapporto Unioncamere 2012

Se invece si analizza il precedente grafico n. 9, si può vedere l'impatto che ha il costo dei contributi rispetto al costo medio del personale negli stessi paesi campione confrontati nel grafico n. 8. La situazione cambia perché se il costo medio del personale in Italia è in linea con quello degli altri paesi europei, l'incidenza del costo dei contributi è sproporzionata, in quanto l'Italia (28.9%) è solo dopo Svezia (30%) e Francia (29%) e ciò significa che il peso del costo contributivo porta il nostro paese ad essere uno dei meno competitivi.

In realtà, il processo di delocalizzazione indotto dalla possibilità di abbattere i costi del lavoro attraverso il decentramento delle strutture produttive nei paesi dell'est e in Asia, ha modificato la figura del datore di lavoro, come dimostrato da M. Barbera (2009), portando ad una flessibilizzazione delle regole del diritto del lavoro. Diritto che, secondo l'autrice, va configurandosi nella disarticolazione delle responsabilità datoriali e nella creazione, per il datore di lavoro, di nuovi ambiti di immunità nell'esercizio dei propri poteri. Ne risulta quindi un'accentuata flessibilizzazione delle regole giuridiche e un tasso più elevato di incertezza e imprevedibilità del diritto del lavoro, ma anche la scoperta di nuove funzioni attribuite ai diritti fondamentali. Il ricorso intensivo alle procedure di *outsourcing* e *offshoring* sono solo una faccia del processo di internazionalizzazione, l'altra è costituita dalle alleanze, dalle *joint venture*, dalle *merger* e *acquisition*, strumenti con cui le imprese italiane costruiscono all'estero nuove iniziative imprenditoriali.

Tutto ciò però, come ampiamente documentato da F. Butera (2010), richiede alle imprese determinate qualità che solo il grande modello di industria competitiva, come mostrato nella tabella n. 2, è in grado di mettere in campo, si pensi alla possibilità di creare reti di impresa, nonché aprire e gestire nuovi mercati e sviluppare e mantenere alleanze fra imprese facenti parte dell'indotto o del medesimo distretto industriale.

Tuttavia, è proprio questa globalizzazione che ha favorito la delocalizzazione nel nostro paese, infatti, come mostra il *Rapporto Eurispes* (2010), la scomparsa delle frontiere tradizionalmente intese, nonché la riduzione delle distanze e i grandi mutamenti economici con le loro conseguenze macro e micro, si sono tradotti in atteggiamenti localistici di opposizione. Dalla globalizzazione si sta quindi ritornando ad una progressiva rilocalizzazione con una rivalutazione dei distretti produttivi locali ed un accrescimento della forza cooperativa delle aziende che cercando di far rete all'interno dei confini del proprio territorio.

A fronte quindi delle insicurezze derivanti dalle esternalizzazione, A. Lepore (2010), cerca di verificare se a livello internazionale esistano misure efficaci volte ad assicurare direttamente protezione ai lavoratori, in tal senso l'autore osserva che l'applicazione delle norme del diritto internazionale privato ai rapporti di lavoro, favorisca il cd *law shopping* delle imprese, per cui la grande impresa investe dove i costi e i vincoli giuslavoristici ed ambientali sono minori, al fine di trarne profitto, con conseguente affermazione del *social dumping* attraverso pratiche di concorrenza sleale che determinano la soccombenza delle imprese più deboli. Le pratiche di esternalizzazione e le diverse graduazioni: distacco, somministrazione, appalto, trasferimento di ramo d'azienda e delocalizzazione, sono fenomeni in continua evoluzione che trovano però una sintesi

nella necessità di alleggerire i costi e gli adempimenti da parte dell'azienda. In virtù di questi strumenti, l'azienda potrà spostare il proprio dipendente (distacco), utilizzarne uno esterno (somministrazione), impiegare risorse e strutture esterne (appalto), cedere definitivamente una propria appendice (trasferimento d'azienda) oppure trasferire in blocco l'impresa stessa in altro paese (delocalizzazione). Si noti però che gli adempimenti del datore di lavoro sono ovviamente più forti, laddove l'esternalizzazione ha minor intensità, come nel distacco, dove ad esempio il datore di lavoro paga i danni del dipendente anche se distaccato presso un'altra azienda (M. Tatarelli, 2010), mentre nel caso della delocalizzazione si gioca con altre regole.

A fronte di questa graduazione dei fenomeni di esternalizzazione, la responsabilità solidale resta l'unico vincolo in grado di regolamentarne i processi, sul punto D. Venturi (2010) mostra come il principio della codatorialità sia rinvenibile in tutti i livelli di delocalizzazione: distacco transazionale, somministrazione, contratto di appalto ex art. 1676 del cc ed ex art. 209 del D.lgs n. 276/2003, trasferimento d'azienda.

In tal modo, il contrappeso della responsabilità solidale delle imprese della filiera produttiva per i debiti da lavoro e contributivi, rappresenta una sorta di bilanciamento, a fronte degli accresciuti margini di autonomia da parte degli imprenditori postumi al decentramento (G. Burragato, 2011). Autonomia e libertà di azione delle imprese che spesso, proprio grazie all'aggiramento di numerosi vincoli giuridici, determina fenomeni di concorrenza sleale. Si tratta di una forma di competizione nei confronti della quale gli accordi transnazionali cercano di porre rimedio, insistendo sulla tutela dei diritti sindacali e sul controllo della catena degli appaltatori (S. Scarponi, 2011), ma sulla cui efficacia ed effettività permangono numerose perplessità.

La responsabilità solidale tuttavia non si muove su un piano di parità fra committente ed appaltatore, dal momento che l'art. 21 del d.l. 5/2012, convertito in L. 35/2012, ha introdotto il beneficio di escussione a favore del committente. Questi ha l'onere di indicare i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi e in caso di pagamento, può esercitare regresso nei confronti dell'appaltatore secondo le regole generali. Sul punto, G. Gamberini e D. Venturi (2012), analizzano possibili limiti di interpretazione della novella legislativa che non pare apportare le tanto auspiccate semplificazioni nel quadro normativo, gli autori confrontano infatti la disciplina della corresponsabilità italiana rispetto a quella di altri stati europei. Nel modello belga, ad esempio, la responsabilità solidale si estende alla intera catena degli appalti, ma solo previa escussione dell'obbligato principale, mentre in Olanda la stessa è più limitata rispetto al nostro Paese, in quanto non si estende alla retribuzione, ma ai soli crediti vantati dallo Stato. Sempre in tema di responsabilità solidale, il D.L. n. 76/2013, cd Pacchetto Letta, convertito in legge n. 99/2013, precisa che, ex art. 9 comma 1, la responsabilità in materia di appalto viene estesa anche ai compensi ed obblighi di natura previdenziale ed assicurativa nei confronti dei lavoratori impiegati con contratti di natura autonoma o parasubordinati, salvo contratti stipulati nei confronti della P.A. Pertanto, ove il lavoratore autonomo non riceva il pagamento del compenso dal proprio committente può, in ogni caso, rivalersi sulle imprese poste ai livelli più alti della filiera contrattuale, non solo per reclamare il proprio salario, ma anche per gli adempimenti previdenziali.

1.4 La sicurezza nel lavoro irregolare

Il diritto alla salute ex art. 2087 del c.c. ed art. 32 della Cost., accanto al diritto alla sicurezza ex art.li 2087 e 2050 del c.c. ed art.li 32 e 41, secondo comma della Cost., costituiscono le basi a salvaguardia del diritto del lavoratore ad operare in un ambiente lavorativo sicuro, nel quale possa sviluppare la sua personalità morale e dove possa non essere discriminato. Anche a livello comunitario l'Unione Europea, fin dall'emanazione della direttiva n. 89/391/CE, ha cercato di contestualizzare la specifica normativa di tutela della salute e sicurezza sul lavoro alle trasformazioni del mondo del lavoro, prevedendo l'obbligo per il datore di lavoro di "assicurare la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti legati al lavoro" e di "adattare il lavoro

all'uomo". L'emanazione del D.lgs n. 81/2008 e s.m.i., oltre ad allineare la definizione di "salute" a quella dell'O.M.S., per quanto concerne la valutazione dei rischi, rileva come oggetto di valutazione siano tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui per esempio, anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'Accordo europeo siglato nel 2004.

La valutazione dei rischi deve essere immediatamente rielaborata in occasione di modifiche del processo produttivo o dell'organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori o in relazione al grado di evoluzione della tecnica applicata alla produzione (D.lgs n. 81/2008, art. 29, comma 3).

In tal senso, spesso la valutazione dei rischi e gli interventi sulla sicurezza nel lavoro, si sono intrecciati con quelli per la lotta al lavoro nero e sommerso. La flessibilità è infatti chiamata a coniugarsi con la sicurezza e la legalità, da intendere non solo come applicazione rigorosa di norme, ma soprattutto, come rispetto della persona, operandosi una sorta di presunzione da parte dell'ordinamento tra lavoro irregolare e scarsa sicurezza. Certo la sicurezza ha un costo, non si possono volere costi cinesi e sicurezza scandinava, in situazioni di prolungata crisi economica ed occupazionale è assai probabile che tra i primi ad essere tagliati siano proprio gli investimenti in sicurezza. In tale contesto, il settore edile, con un elevato tasso infortunistico, ha costituito un ambito sperimentale per l'introduzione di misure preventive da estendere ad altri settori. Disporre di un mercato del lavoro trasparente e regolare è interesse non solo dei lavoratori, ma anche del mondo imprenditoriale, al fine di contrastare forme di concorrenza sleale. Di tutto ciò, si è tenuto conto nel riordino normativo operato dal D.lgs n. 81/2008, come integrato e corretto dal D.lgs n. 106/2009.

In merito al legame inversamente proporzionale tra sicurezza e flessibilità, M. Lai (2005) esamina attentamente i canoni di sicurezza presenti nelle disposizioni legislative di diritto pubblico e privato che disciplinano le varie tipologie di lavoro a tempo determinato. Egli analizza alcuni contratti a tempo determinato come il lavoro interinale, intermittente, ripartito, a progetto, si tratta di fattispecie contrattuali che sotto il profilo della sicurezza contengono numerosi problemi interpretativi rilevanti, collegati soprattutto alla difficoltà di individuare la disciplina applicabile a queste tipologie di rapporto lavorativo.

Il problema della sicurezza non riguarda solo gli atipici, ma come dimostra V.W. Stone (2005), coinvolge l'intero funzionamento del mercato del lavoro e si affianca a nuovi rischi come quelli relativi alla perdita dell'impiego, variabilità retributiva, divari nel sistema dei benefits, obsolescenza delle competenze e periodi ricorrenti di disoccupazione. Si tratta di nuovi rischi che interessano sia i lavoratori regolari che quelli temporanei e autonomi, entrambi alle prese con un mercato del lavoro in continua evoluzione e sempre più caratterizzato dalla mobilità della forza-lavoro e dalla precarietà dell'occupazione.

Ed è proprio in questo nuovo scenario, dominato dal senso di precarietà, che diventa necessario per i lavoratori reimmaginare il proprio ruolo attraverso un processo che implica la destrutturazione di vecchi modelli organizzativi, ormai interiorizzati, a vantaggio di schemi nuovi e più adeguati che implicano la capacità di comprendere i nuovi rischi in relazione a contesti moderni (R. Paleani, G. Cangiano, 2006).

Per migliorare l'adattabilità dei lavoratori ai recenti contesti lavorativi, la *Strategia comunitaria per la sicurezza e la salute sul lavoro* (2002-2006) ha richiesto all'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro di creare un Osservatorio dei rischi che potesse fornire assistenza nella previsione di rischi nuovi nella quattro aree principali della sicurezza: rischi emergenti dal punto di vista fisico, biologico, psicosociale e chimico. Si è infatti appurato che i fenomeni demografici, sociali ed economici, hanno un deciso impatto sulla forza lavoro, pertanto, in una prospettiva di salute e sicurezza, è importante identificare i cambiamenti che interessano le modalità di prestazione del lavoro e le nuove forme di organizzazione dello stesso, in modo tale da prevedere i possibili rischi con un approccio a lungo termine.

Si aggiunga inoltre che i cambiamenti nei processi lavorativi e nell'organizzazione del lavoro, derivano anche dalle mutevoli relazioni contrattuali all'interno della forza lavoro e delle imprese, dove le relazioni di

lavoro stanno divenendo progressivamente più diversificate e individualizzate, questi processi hanno condotto tra i lavoratori a una crescente sensazione di insicurezza e precarietà sul lavoro.

Con l'aumento della flessibilità aumentano quindi i rischi connessi alla sicurezza, spesso causati anche dalla scarsa interazione tra i soggetti incaricati della prevenzione, si tratta di criticità che si aggravano nel tempo, in quanto, attraverso il ricorso a modelli contrattuali atipici, sovente si celano veri e propri rapporti di lavoro a tempo pieno oppure prestazioni che si svolgono in modo irregolare o sommerso (M. Giovannone, 2009).

Si tratta quindi di lavori atipici, frammentati che non si svolgono più nelle sedi tradizionali e che spesso non implicano affatto una complessità di rapporti di lavoro, potendo essere svolti anche a livello individuale, sino a giungere a vere e proprie forme di lavoro non regolarizzato.

Come descritto da F. Di Bono (2009), la rilevazione fenomenologica delle problematiche legate alla salute e sicurezza nel lavoro sommerso, irregolare e clandestino, presenta delle manifeste difficoltà dovute alla scarsa reperibilità di dati attendibili, in ragione della vastità e variabilità del fenomeno osservato. Se da una parte i numeri allarmanti di infortuni e malattie professionali, registrati nei confronti dei lavoratori assicurati, inducono a riflettere sulla necessità di adottare metodi e strumenti più efficaci per ridurre il tasso di incidenza degli infortuni stessi, dall'altra ci si arrende di fronte al mondo del lavoro sommerso, irregolare e clandestino, in cui ogni stima deve intendersi calcolata per difetto. Ciò non toglie, tuttavia, che la maggior parte degli sforzi devono essere rivolti proprio nei confronti di questa forza lavoro invisibile che contribuisce alla crescita del PIL, ma non riceve in cambio alcun tipo di tutela.

Nel lavoro sommerso sono quindi più frequenti gli indici di rischio, proprio perché i lavoratori sono più vulnerabili ed esposti, si pensi alle prestazioni lavorative senza contratto e garanzie previdenziali ed assicurative, con orari di lavoro stressanti, spesso effettuate da lavoratori extra-comunitari clandestini, occupati con trattamenti economici iniqui e in condizioni precarie (F. Garibaldo, 2009). Fra gli indici di rischio più frequenti, così come analizzati da G. Costa (2009), ci sono dei parametri connessi con l'ambiente lavorativo, come ad esempio, la prestazione incerta, il ritmo di lavoro elevato, l'orario prolungato, la formazione inadeguata, fattori intrinseci all'attività non noti e struttura organizzativa incerta. Inoltre, intervengono anche fattori connessi con la persona del lavoratore e che nel corso di un rapporto di lavoro irregolare, possono acuire la situazione di stress lavoro correlata, si pensi al ruolo ambiguo e al minimo coinvolgimento del lavoratore, nonché a condizioni strettamente personali, come l'età, la personalità, lo stile di vita, la formazione professionale o le condizioni psico-fisiche personali. Si tratta di parametri oggettivi e soggettivi che incidono sulla condizione lavorativa, esponendo l'individuo ad un rischio infortunio maggiore. Fatte queste premesse, occorre ricordare come i dati relativi agli infortuni dei lavoratori irregolari siano di difficile reperimento, infatti gli studi elaborati a livello internazionale e nazionale dagli organismi preposti, si basano prevalentemente sulle formulazioni numeriche concernenti i lavoratori regolarmente assunti. Per gli irregolari si possono solo fare delle stime, applicando degli indicatori internazionalmente riconosciuti, si può quindi parlare di una sorta di sommerso statistico, concernente tutte quelle attività legali che non possono essere registrate a fini statistici, per evidenti difficoltà di reperimento dati. La diretta conseguenza è quella di avere a disposizione dati attendibili per quanto riguarda i lavoratori regolarmente denunciati ma, allo stesso tempo, sottostimati, in riferimento all'effettiva forza lavoro impiegata.

A tal proposito, G. Casadio (2009), osserva come, per quanto riguarda il totale degli infortuni denunciati, si evidenzia un costante e lieve calo degli infortuni sul lavoro denunciati dal 2000 in poi. In particolare, con riferimento al 2007, si segnala una diminuzione dell'1,7% sul totale degli infortuni denunciati (912.615). Tuttavia, il dato è più facilmente esposto a possibili occultamenti, dal momento che l'Inail stima in oltre 200.000 gli infortuni annuali non denunciati nell'area del lavoro nero e il fenomeno è verosimilmente in espansione, soprattutto nelle situazioni di lavoro nero di immigrati clandestini extracomunitari.

L'Ilo nel 2010, in occasione della giornata mondiale sulla sicurezza, ha ricordato come il lavoro nell'economia informale abbia determinato nuovi rischi, contribuendo così a minare la sicurezza sul lavoro, non solo, ma il sommerso si è allargato e da lavoro a grandi percentuali di lavoratori in molti Paesi, soprattutto in quelli in via di sviluppo. E' infatti aumentato il numero di lavoratori immigrati che, a causa delle condizioni di lavoro precario, devono spesso accettare lavori con bassi standard di sicurezza, basse retribuzioni e cattive condizioni di lavoro.

Il *Rapporto Ilo* (2010) è ripreso da T. Fashoyin (2010), il quale rileva come la situazione sia particolarmente delicata nei paesi in via di sviluppo, dove l'economia informale comprende dalla metà ai tre quarti del totale della occupazione non agricola e interessa oltre l'80% della popolazione attiva. Alcune caratteristiche tipiche dell'occupazione informale sono l'assenza di tutela in caso di mancato pagamento degli stipendi, straordinari o lo svolgimento di turni extra obbligatori, sospensioni dal lavoro senza preavviso o indennità, condizioni di lavoro insicure e insalubri, nonché assenza di protezioni sociali, come pensioni o assicurazioni sanitarie.

Il *Rapporto annuale Inail* (luglio 2012), riferisce che nel 2011 le denunce di infortunio sono state n. 818.586 (-6,6%), 920 i casi mortali (-5,4%), mentre con riferimento ai lavoratori in nero, si stimano altri 164 mila infortuni. Si tratta di infortuni che hanno interessato i lavoratori in nero ed irregolari, dediti perlopiù al settore informale, per i quali, a parte gli infortuni più gravi o mortali che rappresentano comunque la minoranza, la mancata notifica è quasi scontata a causa dell'irregolarità del rapporto di lavoro.

Il successivo grafico n. 10, mostra come la percentuale di infortuni accorsi ai lavoratori del settore informale, sia pari a circa il 18% del totale infortunati, ovvero circa 164 mila lavoratori, su un totale di 725 mila lavoratori regolari. La percentuale è ricavata con un metodo di stima, applicando alcuni indicatori di rischio alla totalità dei lavoratori in nero.

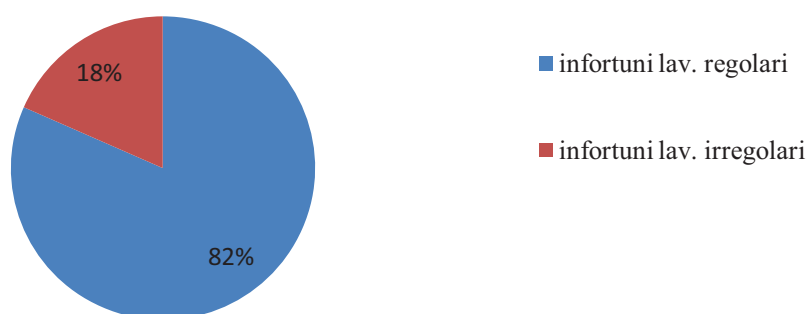


Grafico n. 10 – Percentuale infortuni per lavoratori regolari ed irregolari, Rapporto Inail 2012

Gli infortuni che riguardano lavoratori irregolari vengono periodicamente stimati dall'Istituto, partendo dai dati Istat e utilizzando i propri indicatori di rischio con opportuni fattori correttivi. Avendo l'Istat stimato nel 2010 in quasi 3 milioni le unità di lavoro in nero, è possibile ritenere che gli infortuni "invisibili" siano circa 164.000. Si tratta di infortuni che rientrano, per lo più, in un range di gravità medio-lieve e che confermano una sostanziale stabilità rispetto alla stima dell'anno precedente (circa 165.000 casi) e una sensibile riduzione rispetto ai dati forniti nel 2006 (circa 175.000 casi).

Il *Rapporto Inail*, pubblicato il 10.07.2013, precisa che gli incidenti sul lavoro continuano a calare, infatti nel 2012 sono state 744.916 le denunce di infortuni (-9% sul 2011 e -23% sul 2008). I decessi accertati sono stati 790 (rispetto ai 920 dell'anno scorso), un nuovo minimo, a fronte di n. 1.296 denunce. Manca tuttavia nel Rapporto una stima degli infortuni, mortali o meno, afferenti al lavoro nero, tanto che il 03.07.2013 la Commissione lavoro ha provveduto ad istituire allo scopo una Commissione di inchiesta specifica con il compito di rilevare cause ed entità degli infortuni nell'ambito del lavoro nero e del sommerso.

1.5 Verso una riforma del mercato: modello danese o tedesco?

Viste le maggiori problematiche del mercato del lavoro in tema di dualismo, segmentazione, polarizzazione e sommerso, al fine di trovare una possibile soluzione, si è creata una sorta di clima pre-riforma del lavoro, culminato con la successiva riforma Fornero, ma che è stata preceduta per diversi mesi, da un ampio dibattito sul modello di mercato del lavoro da applicarsi al caso italiano.

I due prototipi di seguito analizzati e sui quali si è spesa larga parte della dottrina, sono rappresentati dal modello tedesco e da quello danese, di cui si illustrano di seguito i caratteri principali.

Con riferimento al mercato del lavoro tedesco, già nel 2000, G. Bolengo, aveva a lungo disquisito su strumenti e tecniche di intervento sull'orario di lavoro, rimarcando la flessibilizzazione, il ruolo della contrattazione e la codeterminazione e partecipazione dei lavoratori a livello aziendale, con l'introduzione dell'orario scorrevole e la banca ore. Sulla nuova disciplina del lavoro part time e a termine, interviene anche M. Tiraboschi (2001), il quale commenta la nuova normativa tedesca che recepisce la disciplina europea sulla materia, sottolineando come l'obiettivo perseguito dal legislatore tedesco, sia quello di contribuire alla modernizzazione delle forme di lavoro, al fine di rendere produttive e competitive le imprese, raggiungendo così l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza e migliorando al contempo la qualità stessa del lavoro.

Bisogna tuttavia ricordare che la forza del contratto aziendale tedesco è legata ad un modo diverso di intendere le relazioni sindacali. Infatti, mentre in Germania si è scelta la netta distinzione fra rappresentanza sindacale e rappresentanza unitaria dei lavoratori, in Italia si sono voluti tenere assieme i due principi sindacale e unitario nell'unica struttura elettiva ovvero la Rsu. Inoltre, in Germania, non c'è alcuno spazio per la logica plebiscitaria o assembleare, posto che tutti i percorsi decisionali sulla contrattazione sono strettamente interni alle organizzazioni sindacali e concepiti in modo da privilegiare costantemente la posizione dell'iscritto rispetto a quella del non iscritto.

In Germania nell'estate del 2002 vennero resi noti i risultati del rapporto della *Commissione Hartz*, il gruppo di esperti costituito dal Cancelliere Schroeder per elaborare un progetto organico di riforma del mercato del lavoro tedesco. La Commissione rilevò quali fossero gli obiettivi principali di cui tener conto nella riforma del lavoro, al fine di addivenire ad un abbattimento del numero di disoccupati che all'epoca aveva superato la soglia dei 4 milioni, proponendo parimenti la riforma radicale degli uffici di collocamento, fino ad allora caratterizzati da una notevole lentezza di funzionamento e al centro di un grosso scandalo riguardante la manipolazione dei dati sulla disoccupazione. A tali fini, il documento della Commissione propose una riforma del mercato del lavoro che avesse di mira tre obiettivi, in particolare: 1) riorganizzazione degli uffici di collocamento con l'obiettivo di migliorarne l'efficienza ed accelerare il processo di intermediazione fra domanda e offerta; 2) semplificazione del sistema di prestazioni sociali per i disoccupati; 3) espansione dell'occupazione regolare attraverso la lotta contro il sommerso e l'innalzamento del tasso di occupazione.

In tal senso, S. Spattini (2002), nel commentare il *Rapporto della Commissione Hartz* che in Italia è paragonabile al *Libro Bianco sul mercato del lavoro* del 2001, osserva come le proposte della Commissione fossero mosse dalla necessità di ottenere una maggior celerità nel processo di collocamento, grazie ad esempio alla costituzione dei job center, il cui ruolo avrebbe dovuto essere quello di incrementare le possibilità di impiego dei giovani disoccupati ed anziani, implementando il ruolo della formazione e dell'autoimpiego. I punti chiave che caratterizzano la riforma in esame, sono date in primis dall'incentivazione dell'iniziativa del lavoratore nella ricerca attiva di una occupazione e dalla creazione di un'interdipendenza fra politiche attive e politiche passive, nonché dallo spostamento dell'impegno finanziario dello Stato dalle politiche passive di sostegno al reddito alle politiche attive.

Sul punto M. Marino (2005) si spinge oltre e individua addirittura nel sistema di flessibilità apportato dalla riforma del mercato del lavoro tedesco, il modello cui pare essersi ispirata anche la legge Biagi, notando però

come non possano coniugarsi parimenti i criteri di flessibilità e sicurezza in un sistema giuslavoristico moderno, proprio perché l'uno esclude l'altro, trattandosi di parametri difficilmente conciliabili.

Intanto, nel gennaio 2005, entra in vigore in Germania il IV pacchetto della Riforma del mercato del lavoro Hartz (2002-2005), suscitando speranze e timori di impoverimento, a causa dell'accorpamento dell'assegno sociale con l'indennità di disoccupazione. I punti salienti della riforma si concentrano su un'organizzazione più efficiente del collocamento, attraverso Job Center decentrati e agenzie interinali, nonché sul miglioramento dell'occupazione attraverso la semplificazione del lavoro temporaneo. La riforma introduce altresì il finanziamento di nuove forme di lavoro autonomo per i disoccupati e sostegni per l'occupazione degli inattivi ultracinquantenni. Si tratta di misure di inserimento al lavoro finalizzate alla riduzione della disoccupazione, accanto all'introduzione di un sistema di assistenza unificato attraverso il sussidio di disoccupazione. Inoltre, per migliorare gli incentivi, vengono anche ampliate le possibilità di redditi integrativi per chi percepisce la disoccupazione, mentre nel caso di rifiuto di un lavoro, sono previsti tagli dell'indennità stessa che viene ridotta progressivamente da 32 a 12 mesi (18 mesi per i disoccupati anziani).

L'obiettivo della riforma è quindi quello di trasformare i milioni di disoccupati in occupati, anche se si tratta di lavori marginali o di disoccupati di lunga durata che vengono assunti dalle Agenzia del Lavoro. Per quanto riguarda la tutela contro il licenziamento, è stato innalzato il livello per l'applicazione della tutela e quindi è più facile per le imprese licenziare. L'aspetto positivo si registra sul fronte del lavoro nero, dal momento che le nuove regole contribuiscono alla legalizzazione del mercato del lavoro e implicano la registrazione di gran parte delle attività che prima si svolgevano nel sommerso (F. Salvatori, 2005).

In merito, K. Vogler Ludwig (2006), osserva come gradualmente la atipicità sia stata introdotta anche in Germania, dove le mutate politiche del mercato del lavoro, accompagnate da rinnovati sistemi di protezione sociale, hanno prodotto varie tipologie di flessibilità e sono state orientate alla stabilizzazione dei lavoratori già esistenti, piuttosto che allo sviluppo della mobilità esterna.

In realtà, la Riforma Hertz, così come rimaneggiata con le modifiche successive, avendo accorpato l'assegno sociale e l'indennità di disoccupazione, rideterminandone l'importo per un numero inferiore di mensilità, ha determinato diverse sperequazioni sociali, tanto che la sentenza della Corte Costituzionale federale tedesca del 9 febbraio 2010 ha statuito il diritto fondamentale alla garanzia di un minimo vitale dignitoso, rilevando l'anticostituzionalità della prestazione ordinaria fissata per legge (M. Moller, A. Fisahn, 2010).

Questa situazione di crisi (U. Zachert, 2010) ha determinato diversi dibattiti e iniziative sul futuro del diritto del lavoro nella Repubblica federale, tuttavia, la Germania è riuscita a far fronte alla recessione attraverso un meccanismo di fissazione dei salari a doppio binario, il finanziamento dell'apprendistato, un welfare che penalizza chi non cerca lavoro, ammortizzatori di breve periodo e infine l'implementazione della banca ore. Non stupisce allora che il sistema della banca ore sia stato utilizzato in luogo della CIG, consentendo ai lavoratori di rimanere a casa senza essere licenziati e percependo ugualmente il salario. Buona parte del miracolo tedesco, come sostenuto da M. Burda (2011), non si spiega tuttavia solo con la flessibilità dell'orario di lavoro, ma anche con le cautele che le imprese hanno avuto nell'aumentare l'occupazione fino al 2007, quando cioè il PIL cresceva molto rapidamente, mentre il contenimento dei consumi ha evitato eccessivi indebitamenti delle famiglie tedesche.

Un notevole apporto per uscire dalla crisi è stato attribuito all'utilizzo dei contratti flessibili, infatti prima della crisi e della normativa Hartz (2002-2005), il 2,4% dei lavoratori risultava avere un contratto part-time, fino ad arrivare ad un aumento all'8,9% nel 2008. Le aziende tedesche assumono lavoratori atipici soprattutto per risparmiare sul costo del lavoro, ma anche per ottenere maggiore flessibilità e per avere a disposizione manodopera qualificata per mansioni specifiche e limitate nel tempo (H. Seifert, 2011).

La flessibilità tedesca è tuttavia diversa da quella italiana, E. Gualmini e R. Rizza (2011), hanno evidenziato come, mentre in Germania si è assistito a una revisione delle politiche del lavoro attive e passive, in nome

della reciproca integrazione, in Italia invece, accanto all'introduzione della flessibilità con la legge Biagi, non è stata prevista una congrua rivalutazione degli ammortizzatori sociali, almeno fino alla riforma Fornero. In Germania la ricetta per uscire dalla crisi ha riguardato sia l'ampio utilizzo della flessibilità contrattuale, sia come evidenziato da T. Treu (2011), l'utilizzo di clausole contrattuali in deroga, introdotte dalla contrattazione collettiva per conciliare le spinte alla diversificazione delle condizioni di lavoro con il mantenimento delle regole generali. Le clausole in oggetto sono diversificate per contenuti e condizioni di applicabilità, in quanto correlate alle pressioni sulle singole imprese. L'obiettivo è quello di allargare gli spazi di flessibilità interna nell'uso della manodopera, tramite variazioni di orario e organizzative, al fine di evitare i licenziamenti. Gli stessi licenziamenti disciplinari sono soggetti al controllo di legittimità del giudice, per stabilire se applicare il reintegro o il risarcimento, ma il più delle volte prevale quest'ultimo, perché la rottura del legame fiduciario, anche a fronte di reati bagatellari, si ritiene un valore imprescindibile. Nonostante l'utilizzo degli strumenti previsti dalla riforma Hertz che hanno consentito alla Germania di affrontare la crisi, i maggiori critici (C. Gallus, 2012) dicono che le riforme che hanno contribuito a creare posti di lavoro, hanno anche allargato e radicato il settore del lavoro temporaneo e a bassa retribuzione, aumentando le disuguaglianze salariali. Dati dell'ufficio del lavoro mostrano che dal 2005, anno di entrata in vigore dell'ultimo pacchetto della riforma, al 2010, il settore a basso salario è cresciuto tre volte più degli altri settori, il che spiega anche perché il "miracolo del lavoro" non abbia indotto i Tedeschi a spendere molto più di quanto facessero in passato. Si pensi al fatto che lo stipendio in Germania, che non ha un salario minimo nazionale, *può andare ben al di sotto di un euro l'ora*, specialmente negli stati ex comunisti dell'est. I dati dell'Ufficio Europeo di statistica indicano che le persone che lavorano in Germania, sono leggermente meno inclini alla povertà dei loro colleghi della zona euro, ma il rischio è aumentato, tanto che nel 2010 il 7,2% dei lavoratori guadagnava così poco da entrare nella fascia della povertà, rispetto al 4,8 % nel 2005. Si tratta di un dato ancora inferiore alla media del 8,2% della zona euro, ma il numero dei cosiddetti "lavoratori poveri" è cresciuto più rapidamente in Germania che nel blocco dei paesi dell'euro nel suo complesso.

La Germania per affrontare l'aumentata disoccupazione e la grave recessione dopo la riunificazione del '90, non aveva altre strade, così mentre i socialisti francesi introducevano le 35 ore settimanali e alzavano i salari minimi, i socialdemocratici (SPD) tedeschi deregolamentavano il mercato del lavoro con la riforma Hertz e aumentavano la pressione sui disoccupati per trovare lavoro. Sindacati e datori di lavoro si sono accordati sulla moderazione salariale in cambio della sicurezza del lavoro e della crescita, non solo, ma pratiche di lavoro flessibili e orari ridotti sovvenzionati dal Governo, hanno permesso ai datori di lavoro di adeguarsi al ciclo economico senza effettuare assunzioni, né licenziamenti. I dati dell'OCSE 2012 mostrano infatti che l'occupazione a basso salario rappresenta il 20% dei posti a tempo pieno in Germania, dove un posto di lavoro su cinque è ormai un "mini-job", rispetto all'8 % in Italia e al 13,5 % in Grecia. I regolari impieghi a tempo pieno sono stati suddivisi in mini-jobs e non c'è possibilità di far smettere i datori di lavoro di pagare bassi salari ai "mini-jobs", tanto sanno che il governo li reintegra e che *non c'è un salario minimo legale*.

Accanto al problema dei salari troppo bassi, si registra anche la carenza di forze di lavoro qualificate, soprattutto tra le nuove leve, sul punto il sindacato tedesco ha organizzato nel 2011 la cd "Task Force per il lavoro". Si tratta di un progetto che prevede entro il 2020, un migliore sfruttamento del potenziale costituito da scolari, donne, stranieri e lavoratori anziani, grazie al *riconoscimento dei titoli e delle qualificazioni già conseguite dagli stranieri provenienti dai paesi extraeuropei*.

Il successo sul contenimento della disoccupazione grazie ai mini jobs è stato tale che negli ultimi mesi del suo mandato presidenziale, N. Sarkozy ha più volte citato le riforme di Schroeder "Agenda 2010", come esempio per il suo paese, analoghe riforme del lavoro sono state introdotte nel 2012 anche in Spagna e Portogallo. Nonostante questa ripresa e i propositi di emulazione degli altri paesi appartenenti alla zona euro, la diminuzione della disoccupazione in Germania si paga con l'aumento delle disuguaglianze, tanto che il

Cancelliere Merkel ha previsto di introdurre per il 2013 un *salario minimo per i settori che non ne hanno già uno* e il ministro del Lavoro tedesco Ursula von der Leyen sta conducendo una campagna perché *i lavoratori temporanei siano pagati quanto il personale aziendale*.

La situazione di crescente disuguaglianza è tale che, secondo l'Ilo (2012), la flessibilità indiscriminata della Germania che ha ridotto l'occupazione, abbassando i salari e incrementando le esportazioni, è messa in serio pericolo dagli altri paesi europei che, nel caso in cui decidessero di adottare le medesime politiche salariali, vedrebbero le loro esportazioni in ascesa e ciò provocherebbero una grave riduzione del Pil tedesco.

Quanto invece all'altro modello di mercato del lavoro, quello danese, nel 2005 P. Ichino, giuslavorista e senatore del Pd, ha presentato un disegno di legge basato sul prototipo della "Flexsecurity", tale modello implica che una persona che perda il posto a causa di un processo di aggiustamento industriale o a fronte di una recessione, possa comunque mantenere la garanzia di continuità del reddito. Ciò significa che riceverà il 90% dell'ultima retribuzione nel primo anno che poi scala all'80, 70 e 60% nei tre anni successivi. A fianco dell'impresa, opera un'Agenzia che gestisce il sostegno al reddito e la riqualificazione professionale, nonché il ricollocamento di ciascun lavoratore.

I danesi chiamano il loro modello di organizzazione "*golden triangle*" perché composto da Stato, sindacati e dai datori di lavoro, tutti e tre se ne fanno garanti e in questo modo l'entrata e l'uscita dal mondo del lavoro non è un problema, perché esiste una forte protezione sociale finanziata da datori di lavoro e Stato. Mentre in Italia la discontinuità del lavoro è portatrice di malessere, in Danimarca la mobilità che investe ogni anno circa 800 mila persone sul totale di 4 milioni di lavoratori, non genera gravi problematiche perché l'accesso a un altro impiego è garantito grazie al ruolo attivo del sindacato nella gestione del sistema di formazione. In Danimarca, inoltre, la metà dei disoccupati trova un posto di lavoro in meno di un anno, tanto che la definizione di *disoccupato di lunga durata* è attribuita a chi è *senza lavoro da più di un anno*.

In Italia alla base del Libro Verde (2006) ritorna il concetto di *flexicurity*, questo modello, se trova successo in Danimarca dove, come negli altri paesi nordici, il tasso di disoccupazione è basso e la popolazione inferiore a quella italiana, non potrebbe invece, secondo taluni, essere applicato in Italia, dal momento che il nostro paese detiene condizioni socio economiche completamente diverse da quelle danesi. Taluni ipotizzano che con il sistema della flexicurity verrebbe meno l'obbligo del reintegro del lavoratore, ma questi, una volta licenziato, beneficerebbe di un più incisivo sistema di sicurezza sociale in grado di contrastare il precariato. Si ritiene quindi che, con l'applicazione della flexicurity, si possa arrivare ad una modernizzazione e armonizzazione del diritto del lavoro, posto che flessibilità non sia più sinonimo di precarietà.

Su questo punto, M. R. Gentile, F. L. Monticelli, F. Sammarco, A.M. Sansoni (2007), spiegano come la flexicurity sia entrata nel dibattito politico europeo solo a partire dal 2005, anno in cui Commissione e Consiglio dell'Unione Europea hanno riconosciuto la necessità di favorire flessibilità e sicurezza occupazionale, nonché ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali. La Commissione ha cercato di rendere il concetto di flexicurity più ampio, sottolineando come esso non riguardi un unico modello di mercato, né un'unica strategia politica, ma debba essere adattato alle circostanze, ai mercati del lavoro e alle relazioni industriali proprie degli Stati membri. La Commissione ha individuato anche alcuni casi nazionali che possono essere considerati buone pratiche di flexicurity, come ad esempio il triangolo d'oro danese, la riforma austriaca delle indennità di licenziamento e la legge olandese sulla flessibilità e la sicurezza. Il Governo danese evidenzia come la flessibilità sia l'unico strumento per essere competitivi, per assicurare crescita economica e promuovere politiche del lavoro inclusive, rese necessarie dalla sfida della globalizzazione e dello sviluppo demografico. L'Inghilterra si mostra favorevole alla modernizzazione del diritto del lavoro improntata a politiche di flexicurity e sottolinea come la flessibilità non comporti di per sé la vulnerabilità dei lavoratori. La conciliazione di interessi che si sta tentando di sviluppare con la condivisione di principi comuni in tema di flexicurity è uno dei processi più

complessi per la validazione delle moderne politiche del diritto del lavoro, sia nella sua dimensione comunitaria che in quella nazionale.

Non va trascurato il fatto che la flexicurity è sorretta da un sistema formativo molto sviluppato, come appunto quello danese o svedese, che rappresentano un network efficace dove sono coinvolti diversi attori: istituzioni pubbliche, parti sociali ed imprese, all'insegna della cooperazione e della multifunzionalità e dove le politiche attive per il lavoro e gli ammortizzatori sociali sembrano funzionare (S. Alessandra, 2007).

A tal proposito, V. Lindkvist, A. Jorgensen, M. Lassen e J. Houman Sorensen (2007), ritengono che il sistema formativo dei paesi nordici, in particolare quello danese, possa perseguire tre obiettivi: rendere più competitive le imprese, aumentare il tasso di occupazione, nonché migliorare le qualifiche dei lavoratori, anche se sono evidenti taluni nodi critici relativi alla sostenibilità finanziaria del sistema nel lungo periodo.

In Italia, sul tema della flexicurity, G. Santoro Passerelli (2008), fa un passo avanti ed esamina le modificazioni subite dal rapporto di lavoro negli ultimi anni e le cause che hanno portato alla flessibilità del contratto di lavoro subordinato e al progressivo depotenziamento delle discipline inderogabili del rapporto di lavoro. L'autore ritiene improcrastinabile la riduzione delle differenze esistenti tra i lavoratori subordinati a tempo indeterminato e gli altri lavoratori, senza tuttavia la pretesa di estendere ai secondi tutte le tutele che caratterizzano i primi, ma comunque garantendo una protezione analoga.

Quanto al rapporto fra flexicurity e relazioni industriali, R. Pedersini (2009), rileva come il dialogo sociale possa contribuire a creare nuove strutture di regolazione e nuovi ruoli nei quali si possa esercitare la rappresentanza nel lavoro. L'idea che sia possibile rendere compatibili nel mercato del lavoro flessibilità e protezione dai rischi è collegata infatti alla possibilità di definire un insieme di standard minimi da applicare e far rispettare nell'ambiente lavorativo. Con la flexicurity, in pratica, si passa da una protezione del posto di lavoro ad una protezione nel mercato del lavoro, in questo contesto è evidente che la partecipazione alla costruzione di un sistema di flexicurity, potrebbe consentire al sindacato di riaffermare la propria rappresentanza sociale e di aprire nuove possibilità di intervento e di tutela.

Sul forte legame fra sindacato, flexicurity e politica di accentramento nel modello danese, J. E. Dolvik (2009), evidenzia come i regimi nordici del mercato del lavoro siano spesso associati a forti accordi centralizzati, tali da determinare nel tempo alti livelli di mobilità, uguaglianza, occupazione. Tuttavia i regimi nordici si avvalgano anche di una rinnovata gestione delle trattative sindacali a livello aziendale, contribuendo così alla risoluzione di numerosi problemi di ristrutturazione, formazione, produttività e paga.

Circa l'impossibilità di applicare la flexicurity al nostro paese, R. De Luca Tamajo (2009), ritiene di per sé inapplicabile il modello perché contraddittorio nei termini. Analoghe difficoltà sono anche ben rappresentate da B. Amoroso (2010), il quale ritiene non esportabile il modello danese nel mercato italiano perché il nostro sistema è caratterizzato da una forte evasione fiscale e da una scarsa efficacia degli interventi realizzati dalle pubbliche amministrazioni, mentre il sistema danese, dal punto di vista della flessibilità, è molto più vicino a paesi liberali, come Canada, Irlanda, Gran Bretagna e Stati Uniti. B. Amoroso spiega che la flexicurity, implicando forme crescenti di individualizzazione dei rapporti di lavoro, un sistema formativo sostenuto da un'adeguata spesa sociale e un rinnovato ruolo della rappresentanza sindacale, apre scenari ignoti circa il possibile funzionamento del sistema danese nel nostro paese. Non solo, ma la flessibilità in Danimarca è data dal fatto che è facile assumere e licenziare i dipendenti, senza alcun tipo di restrizione, tuttavia, a differenza dell'Italia, questo è possibile perché esiste un alto livello di sicurezza sociale e i vincoli sulla spesa pubblica non sono molto stringenti. Esiste infatti in Danimarca un tessuto sociale ed industriale diverso, una sorta di simbiosi, contrariamente al sistema italiano, che ha visto l'organizzazione della società e delle sue istituzioni costruite intorno alla centralità del sistema industriale, a scapito della società rurale, lasciando la piccola impresa come elemento residuale e spontaneo, mentre l'economia italiana di fatto si regge sulle p.m.i..

Per quanto riguarda il rapporto fra flexicurity e recessione, P. Auer (2010), dimostra come i paesi caratterizzati da politiche di flexicurity hanno vissuto, proprio a causa della crisi, maggiori incrementi della disoccupazione rispetto agli altri paesi europei che non adottano questo modello. Si assiste così, da una parte, ad un superamento della flexicurity nell'organizzazione del mercato del lavoro, dall'altra parte si configura invece la necessità di rivedere le linee guida dell'agenda europea per il 2020, analizzando gli insegnamenti forniti dalla crisi e disegnando forme efficaci di riequilibrio occupazionale secondo l'esperienza tedesca.

Lo stesso concetto è ripreso da P. K. Madsen (2011), il quale rileva come il modello del mercato del lavoro danese assunto come riferimento per la Strategia europea per l'occupazione sia attualmente in crisi, infatti la Danimarca sta vivendo un periodo di forte recessione economica. Taluni ritengono che la flexicurity sia di fatto più vulnerabile rispetto alla depressione economica, proprio a causa del basso livello di tutela dell'occupazione accordato dalla legislazione nazionale. Madsen indaga la relazione esistente tra la crisi e le principali caratteristiche istituzionali del mercato danese, basandosi su una mappatura delle politiche del lavoro svolta a partire dal 2008 e sulla necessità di contenere la spesa per welfare e formazione.

A tal proposito, V. Pulignano (2011), ritiene che la ricetta alla crisi vada scelta in base al tessuto sociale del paese, egli sottolinea come i diversi contesti nazionali del mercato del lavoro, fra cui quello della flexicurity danese, influenzano le risposte del management e del sindacato d'impresa in un'ottica dinamica, dove le variabili economiche sono interdipendenti e strettamente legate alle peculiarità dello Stato membro.

La flexicurity oggi ha cambiato volto, tanto che L. Zoppoli (2012), ritiene che essa debba essere armonizzata con la *Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei* (2009) all'interno del Trattato di Lisbona, il quale prevede il diritto alla tutela di ogni lavoratore contro licenziamenti ingiustificati. Così, dopo una prima fase applicativa, strozzata dalla crisi economica del 2007-2008, oggi siamo nella seconda fase della flexicurity, come è stata denominata dalla *Comunicazione della Commissione europea* del 3.03.2010 intitolata "Europa 2020" e diretta a sostenere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In ogni caso, la seconda fase della flexicurity, dovrebbe comportare una migliore gestione delle transizioni economiche, la lotta alla disoccupazione e l'aumento della produttività del lavoro, orientamento peraltro riscontrabile nella Conferenza di alto livello sulla flexicurity promossa dalla Commissione europea il 14.11.2011.

In conclusione, circa le opportunità di attuare in concreto il modello scandinavo, P. Ichino (2012), ipotizza una realizzazione per tappe, passando dapprima attraverso il modello tedesco, per cui quest'ultimo nel breve periodo avrebbe ispirato la riforma Fornero, al fine di ridurre l'apartheid fra lavoratori caratterizzato da polarizzazione e dualismo, mentre la semplificazione del diritto del lavoro e la flexicurity restano comunque i due obiettivi finali da realizzarsi nel lungo periodo.

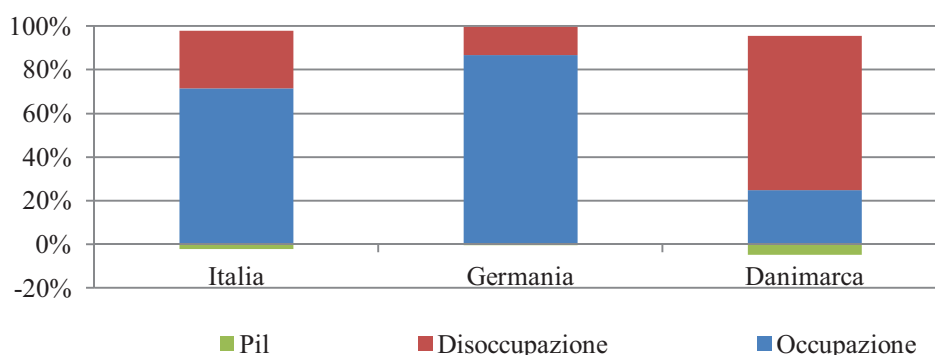


Grafico n. 11 – Situazione dell'occupazione, disoccupazione e Pil in Italia, Germania e Danimarca, Eurostat, 2012

Il grafico n. 11 evidenzia con riferimento al 2011 e per i tre paesi considerati: Italia, Germania e Danimarca, una disparità in termini occupazionali (22%, 39% e 2,7%) e disoccupazionali (8,4%, 5,9% e 7,6%), nonché di Pil rispetto al 2010 (-0,7%, -0,2%, -0,5%). Bisogna tuttavia considerare che le percentuali si considerano

con riferimento a grandezze di popolazioni differenti: più di 60 milioni per l'Italia, 81 milioni per la Germania e meno di 6 milioni per la Danimarca.

1.6 La riforma del lavoro Fornero

La legge n. 92 del 28.06.2012, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, meglio nota come riforma Fornero, introduce modifiche al diritto del lavoro, agendo su più fronti. Infatti, da una parte, l'art. 1 interviene sull'assetto contrattuale vigente con modifiche relative al contratto di inserimento, lavoro intermittente, partite iva, licenziamenti, contratto di lavoro accessorio, contratto a progetto, contratto di lavoro a tempo parziale, apprendistato e contratto di lavoro a termine. Dall'altra, invece, l'art. 2 si occupa degli ammortizzatori sociali ed interviene in tema di CIGS, ammortizzatori in deroga, indennità di disoccupazione, indennità una tantum, aspi e mini aspi. L'art. 3 disciplina le tutele in costanza di rapporto ovvero i fondi di solidarietà di settore, alternativi, residuali e di solidarietà per i mutui prima casa. Infine, l'art. 4, fornisce ulteriori regolamentazioni in tema di dimissioni volontarie o risoluzione consensuale, genitorialità, disabilità, certificazione delle competenze, apprendimento permanente, servizi per l'impiego, nonché incentivi all'assunzione di donne, over 50 e lavoratori anziani.

La normativa è complessa e si propone di realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in particolare di giovani e donne e di ridurre i tempi di transizione tra scuola e lavoro e fra disoccupazione e occupazione. Un mercato del lavoro orientato a ridurre i margini di esclusione sociale attraverso un sistema di tutele più universalistico e volto a promuovere la crescita sociale ed economica, nonché la competitività delle imprese in coerenza con le dinamiche economiche e sociali del Paese. La coesione sociale ed economica attraverso la creazione di nuova occupazione, sono dunque gli obiettivi della riforma ed in tale ottica l'intervento del legislatore ha ribadito la priorità del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, rendendo così più "costoso" per il datore di lavoro il ricorso agli istituti contrattuali più flessibili. Ciò ha reso necessario anche il riequilibrio delle diverse tutele in caso di perdita di occupazione, tutele estendibili con la riforma anche ad altre categorie di lavoratori fino ad oggi sprovviste. La novità più rilevante nel sistema degli ammortizzatori sociali è l'introduzione dell'ASPI che sostituisce l'indennità di mobilità. Sono dunque ridisegnati gli strumenti di sostegno al reddito, quelli per le politiche attive del lavoro e la flessibilità in uscita con riferimento alla disciplina sui licenziamenti.

In soli 4 articoli, la legge n. 92/2012, disciplina i seguenti macro-ambiti: la flessibilità in entrata e in uscita, il sistema delle tutele per la perdita involontaria del lavoro, nonché le politiche attive e altre disposizioni.

La legge è in vigore dal 19.07.2012, tuttavia i diversi istituti contrattuali e processuali toccati dalla riforma cambieranno in momenti diversi con l'emanazione dei relativi decreti attuativi da parte degli attori istituzionali coinvolti. Il Ministero del Lavoro ha già fornito alle Regioni e Province Autonome, nonché agli organi di vigilanza ispettiva, le prime indicazioni operative su taluni aspetti applicativi, in particolare, su alcune tipologie contrattuali e sui livelli essenziali delle prestazioni dei centri per l'impiego.

In tal senso, con le circolari n. 18 del 18.07.2012 e n. 20 del 01.08.2012, emanate subito a ridosso dell'entrata in vigore della legge n. 92, le Direzioni Generali per l'Attività Ispettiva (D.G.A.I.) e quella delle Relazioni Industriali e dei Rapporti di Lavoro del Dicastero del Welfare, hanno fornito alle proprie articolazioni periferiche, i primi chiarimenti operativi riferiti alle novità contrattuali che hanno toccato alcune tipologie contrattuali e reintrodotta l'istituto della convalida delle dimissioni e delle risoluzioni consensuali.

Per quanto riguarda i contenuti delle modifiche normative, si rimanda sinteticamente alla tabella n. 3.

Quanto ai molteplici commenti contestuali alla riforma e relativi all'utilità o meno della stessa, fra i giuristi si possono individuare fondamentalmente due schieramenti, coloro che apprezzano nel complesso il tentativo di riforma, pur con tutte le sue limitazioni e coloro che invece ne rimarcano le contraddizioni interne e le

criticità perché la stessa riforma accentra e ingabbia il mercato del lavoro, riproponendo un modello di stampo fordista-taylorista ormai anacronistico e che non risponde più alle esigenze di competitività di un mondo del lavoro che cambia e che si confronta con un'economia sempre più dinamica e globalizzata.

M. Tiraboschi osserva come nella riforma appaia forte il rischio che un incremento delle sanzioni e del costo del lavoro porti molte attività emerse con le leggi Treu e Biagi, in territori lontani dalla stabilità contrattuale, alimentando delocalizzazioni e lavoro nero. In merito all'art. 18, il professore nota come l'intervento riformatore risulti modesto e confuso, pur a fronte di una drastica limitazione della flessibilità in entrata. Non solo, ma secondo il professore, sostenere che la riforma è equilibrata perché alla fine scontenta tutti, è indice di un grave paradosso, perché la stessa riforma non pare in grado di interpretare le nuove esigenze dettate dal mutato contesto di riferimento. Con la riforma è stata decretata la fine della concertazione e si assiste ad un ritorno della concezione statalista e dirigista del lavoro, con una rinuncia all'idea di sussidiarietà e valorizzazione della contrattazione collettiva che avevano invece caratterizzato l'ultimo decennio. Il mancato consenso delle parti sociali non gioca a favore degli investimenti sull'impresa del nostro Paese, ciò significa quindi che nel mondo del lavoro le leggi hanno di fatto un ruolo secondario e non rispecchiano le reali esigenze dei lavoratori. Pare che il Governo, nella ricerca del giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, si sia collocato a metà del guado, oscillando tra ritorno al passato e un futuro ancora tutto da costruire. L'impianto complessivo della riforma appare quindi rigido e preoccupa quanti sono consapevoli che il vero problema del mercato del lavoro italiano non sono i contratti temporanei, bensì il lavoro nero e la mancanza di percorsi di occupabilità, attuabili invece attraverso una migliore integrazione tra scuola e lavoro.

M. Magnani ritiene difficilmente attuabile il tentativo di distinguere fra flessibilità buona e cattiva e che la previsione di un inasprimento contributivo pari all'1.4% del costo dei contratti a termine, possa rappresentare un ostacolo all'utilizzo della flessibilità stessa. Quanto alla flessibilità in uscita, la professoressa osserva che la norma finirà per allungare i processi e che l'abrogazione selettiva dell'art. 18 risponde ad una ragione di compromesso politico. Problematica risulta anche la convivenza fra l'art. 8 della L. 148/2011 e la riforma Fornero, nonché la progressiva scomparsa dell'indennità di mobilità e la diminuzione della durata del trattamento di disoccupazione. Magnani ritiene che lo scambio non sia più tra minore flessibilità in entrata e maggiore in uscita, poiché già all'interno di questi due blocchi vi sono compensazioni tali da rendere meno impellente la necessità dell'approvazione della riforma nel suo complesso.

In accordo con l'approccio della prof.ssa M. Magnani, T. Treu evidenzia come la riforma sia ispirata alla flexicurity, specie in tema di flessibilità in entrata, nuova regolazione dei licenziamenti e riassetto degli ammortizzatori sociali. L'obiettivo della riforma che nel complesso Treu ritiene positiva, è quello di riequilibrare le regole e le tutele del mercato del lavoro e migliorare il processo competitivo delle imprese, nonché richiamare il valore della partecipazione come criterio utile al funzionamento del mercato.

Anche F. Carinci rileva come la riforma sia improntata ad una politica del lavoro riecheggiante la flexsecurity danese, suggerita dalla lettera della BCE del 05.08.2012 e costituita da un'accoppiata inscindibile fra flessibilità nel rapporto in entrata/uscita e sicurezza nel mercato del lavoro attraverso la garanzia del reddito e l'assistenza nella ricerca di una nuova occupazione. La flessibilità è al margine ovvero assicurata da tipologie contrattuali parallele rispetto a quella del contratto a tempo indeterminato dominante, mentre la sicurezza sul mercato del lavoro è oggi all'insegna di una sostanziale continuità col passato. In tema di politiche passive, c'è una assicurazione sociale per l'impiego (Aspi), senza che sia previsto oltre a questa, un'assistenza sociale su base universale, mentre rimane aperta la partita della integrazione salariale in deroga e dell'indennità di mobilità. La riforma non pare dunque in grado di realizzare quell'equilibrio complessivo fra restringimento della flessibilità in entrata e allentamento della rigidità in uscita.

Sull'influenza della flexicurity nella riforma, così come sottolineato da Treu e Carinci, interviene anche P. Ichino, il quale nota come la L. 92/2012 allinei l'Italia ai principali paesi europei, sia per quanto riguarda la

disciplina sui licenziamenti, sia per quanto attiene alla riforma sugli ammortizzatori e che ciò dovrebbe contribuire a far superare il dualismo fra insider se outsiders. Infatti, per la prima volta da quando ha incominciato a manifestarsi il fenomeno della fuga dal diritto del lavoro mediante il ricorso a collaborazioni formalmente autonome che mascherano lavoro sostanzialmente dipendente, si pone al centro dell'agenda il superamento del dualismo fra protetti e non protetti nel mercato del lavoro. Ichino la giudica una riforma importante perché in materia di licenziamento, con l'allineamento alla Germania, l'Italia si avvicina al resto d'Europa dopo 40 anni di anomalie, non solo, ma per la prima volta la riforma investe il nucleo centrale del diritto del lavoro. Il giuslavorista Ichino ritiene che la miglior protezione per il lavoratore sia la facoltà di scelta, ovvero la possibilità di lasciare l'azienda che lo tratta male per un'altra che gli offre un trattamento migliore e che di fronte a questa opportunità non c'è legge, giudice, avvocato o ispettore del lavoro che possa dare al lavoratore protezione migliore dei suoi diritti fondamentali di dignità e libertà.

Con riferimento agli aspetti economici, C. Dell'Aringa, ritiene che la flessibilità auspicata dalla riforma per stimolare le assunzioni sia poco rilevante se non si realizzano contemporaneamente condizioni macro economiche che agevolino la ripresa e se non si tengano in considerazione altre norme altrettanto importanti, come ad esempio la durata del periodo di prova o la consistenza delle indennità. Si tratta di trovare il giusto equilibrio tra le garanzie e i livelli retributivi minimi da un lato e le esigenze delle imprese a rimanere sul mercato dall'altro, favorendo l'aumento della produttività e della competitività.

Altri economisti come T. Boeri e P. Garibaldi, inquadrano la riforma come il tentativo gattopardiano di voler conservare lo status quo e accontentare al contempo gli investitori esteri, una riforma di facciata dunque, dal momento che la riforma sull'art. 18 non riduce l'incertezza per le imprese con l'introduzione della distinzione molto labile fra licenziamenti economici individuali e disciplinari, ma rischia di allungare i processi. Per non parlare degli ammortizzatori sociali estesi agli apprendisti, ma non ai lavoratori a progetto che invece sono la maggioranza. Da registrare altresì l'aumento del cuneo fiscale per l'assunzione dei precari, il cui costo sarà a carico dei lavoratori stessi, posto che non esiste oggi un salario minimo garantito.

Secondo R. Del Punta, gli interventi sulla flessibilità "in entrata" (tipologie contrattuali) e "in uscita" (art. 18 dello Statuto dei lavoratori) debbono essere letti come pezzi interconnessi di un progetto unitario, proteso al riassorbimento del dualismo fra i due diritti del lavoro e, in prospettiva, fra le fasce del mercato del lavoro. Si tratta quindi di un progetto, ove risulta essere penetrata anche una logica di compensazione politica fra centro-destra, ostile agli irrigidimenti "in entrata", e centro-sinistra, paladino dell'art. 18.

Con riferimento alla disciplina sui licenziamenti, P. Alleva, ritiene che la riforma rappresenti un sostanziale arretramento nelle tutele dei lavoratori, dal momento che per i datori di lavoro sarà conveniente intimare i licenziamenti sempre per motivo oggettivo anziché disciplinare, giacché una parvenza di ragione oggettiva si può sempre addurre e in tal caso il rischio reintegra sarà evitato. In merito alla flessibilità in entrata, Alleva auspica possa essere creata un'anagrafe dei contratti a termine, riconoscendo all'ispettorato del lavoro il potere di trasformare i contratti a termine illegittimi in contratti a tempo determinato.

In tema di licenziamenti, interviene anche L. Mariucci, il quale non condivide la liberalizzazione del licenziamento per motivi economici perché aprire la strada ai licenziamenti facili per tutti quei lavoratori più anziani, per i quali nel frattempo è stata aumentata l'età pensionabile, creando così un problema sociale di enormi dimensioni, salvo restando la reintegra per i licenziamenti discriminatori.

Sulla medesima posizione anche L. Corazza, secondo cui, a fronte di una certa operazione di immagine, la riforma non pare adeguata a perseguire l'obiettivo dichiarato, ovvero disegnare le condizioni per un mercato del lavoro dinamico e inclusivo che contribuisca alla crescita e alla creazione di occupazione di qualità. Secondo la professoressa Corazza, la riforma può definirsi deludente per almeno due motivi, infatti sul piano della flessibilità in entrata, l'intervento appare contraddittorio, mentre sul piano della flessibilità in uscita, la riforma non scardina la divaricazione di tutele, né favorisce la diminuzione del lavoro precario e iniquo.

Sarebbe forse stata auspicabile una soluzione più attenta alle esigenze di tutela del lavoratore, soprattutto considerando l'impatto sociale che può derivare dalla monetizzazione dei licenziamenti economici illegittimi in un momento di crisi economica come quello attuale.

Critico su questo fronte è anche il giuslavorista F. Liso, il quale ritiene che l'aumento del costo del lavoro a termine, anziché incentivare i datori di lavoro all'assunzione, potrebbe spingere molte imprese a diminuire il compenso dei collaboratori per scaricare i costi dell'aumento contributivo. Liso ritiene che una buona riforma avrebbe dovuto coinvolgere maggiormente gli ispettorati, aumentando i loro poteri di verifica e controllo sui contratti atipici. Il nodo centrale è quello della ricattabilità dei parasubordinati, problema che può essere affrontato solo attraverso l'attuazione di politiche di crescita, produttività e maggiori controlli.

Tabella n. 3 – Prospetto di sintesi della L. 92/2012, Riforma Fornero

Art. 1 Tipologie contrattuali e flessibilità in uscita		
Istituto	Prima	Dopo
Ctr a termine Somministrazione	Causale sempre richiesta salvo eccezioni. Quanto al rinnovo, 10 gg. di interruzione tra il 1° contratto e il 2° (< 6 mesi), 20 gg. (> 6 mesi). Al termine il rapporto può proseguire di fatto 20/30 gg. se > a 6 mesi. Costo contributivo pari al contratto a tempo indeterminato. Il termine per l'impugnazione è di 60 gg. in via stragiudiziale; successivi 270 gg. in via giudiziale.	La causale non richiesta per il primo contratto inferiore a 12 mesi e non prorogabile. Se previsto dai CC l'esenzione si applica al 6% del personale anche per la somministrazione. Per il rinnovo sono necessari 60 gg. di interruzione (> 6 mesi), 90 gg. se < 6 mesi. Se previsto nei CCN o aziendali e per gli stagionali, l'interruzione è ridotta a 20/30 gg. se contratto > o < a 6 mesi. Il contratto può proseguire di fatto altri 30/50 gg. se > a 6 mesi. Maggiorazione dell'1,4% rispetto al contratto a tempo indeterminato (escluso per sostituzione di assenti o stagionali). Il contributo per la formazione viene ridotto dal 4% al 2,6%. Premio di stabilizzazione con la restituzione di 6 mesi di contributo addizionale. Il termine per l'impugnazione è di 120 gg. in via stragiudiziale; successivi 180 gg. in via giudiziale. Nel computo dei 36 mesi di durata massima del contratto a termine rientrano anche i contratti di somministrazione fra gli stessi soggetti stipulati dal 18.07.2012.
Ctr di inserimento	artt. li 54-59 del D.lgs n. 276/2003.	Abrogato dal 01.01.2013, incentivi ex art. art. 4, commi 8-11, per l'assunzione di donne e over 50 in aree svantaggiate. Clausola di salvaguardia per i contratti conclusi fino al 31.12.2012.
Ctr apprendistato	Tre tipologie ex D.lgs n. 167/2001: 1) Per la qualifica e il diploma: da 15-29 anni, formazione per 3-4 anni, regolato da regioni e conferenza stato-regione. 2) Professionalizzante, da 18-29 anni, formazione per 3-5 anni, regolato da regioni e accordi interconfederali. 2) Alta formazione e ricerca: da 18-29 anni, durata stabilita da regioni, regolato da regioni o datori di lavoro e istituzioni formative.	Durata da 6 mesi (salvo stagionali) a 3 anni; può assumere apprendisti il datore di lavoro che nel triennio precedente ne ha stabilizzato almeno il 50% (30% fino al 18.07.2015). Gli apprendisti assunti in violazione sono considerati a tempo indeterminato. Per le aziende con più di 10 dipendenti il rapporto tra apprendisti e lavoratori è 3 a 2, per quelle con meno di 10 dipendenti il rapporto è 1 a 1; nel caso in cui non vi sono maestranze qualificate o fino a 3, il datore di lavoro può assumere fino a 3 apprendisti. Si può assumere l'apprendista con contratto di somministrazione a tempo indeterminato in tutti i settori. Dal 01.01.2013 l'ASPI si applica al contratto di apprendistato. Contributo di licenziamento pari al 50% dell'ASPI per i primi 12 mesi di anzianità.

Ctr part-time	Art. 3 del D.lgs n. 61/2000, attuativo della Direttiva n. 97/81/CE, accordo quadro sul lavoro a tempo parziale.	Il lavoratore può modificare le clausole flessibili-elastiche concordate con il datore di lavoro. Possono esercitare la revoca: lavoratori studenti, genitori con figli fino a 13 anni, persone con patologie oncologiche e con capacità lavorativa ridotta, lavoratori che hanno coniuge, figli o genitori interessati da patologie oncologiche, conviventi con familiari portatori di handicap.
Ctr intermittente Ctr a chiamata	Art.li 33-40 del D.lgs n. 276/2003.	Cambiano i limiti di età: quello minimo scende da 25 a 24; quello massimo passa da 45 a 55 anni. Si può quindi stipulare con soggetti con meno di 24 e più di 55 per attività individuate dal CCN o dal RD n. 2657/23. In caso di violazione del requisito dell'età, trasformazione del contratto a tempo indeterminato. Non si può stipulare per periodi predeterminati (ferie estive, festività natalizie). Se il contratto supera 30 gg c'è obbligo di comunicazione preventiva da parte del datore di lavoro alla DTL.
Ctr a progetto	Art. 69, comma 1 del D.lgs n. 276/2003. L'oggetto del contratto è riferito ad un programma o a una singola fase. Il compenso è proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto, al pari di compensi corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonome nel medesimo luogo.	Oggetto riferito a un progetto specifico, individuazione del risultato finale, gestione del collaboratore. E' possibile la facoltà di recesso del committente/collaboratore (se previsto) prima del termine in caso di inidoneità del collaboratore. Corrispettivo non inferiore ai minimi stabiliti per ciascun settore dai CC, in assenza si farà riferimento alle retribuzioni minime previste dai CCN nel settore per figure analoghe. Dal 2013 indennità una tantum a favore di collaboratori monocommittenti disoccupati. Incremento progressivo delle due aliquote a partire dal 2013 e fino al 2018 (dal 27% al 33% per iscritti a gestione separata Inps; per iscritti ad altra gestione dal 18% al 24%).
Collaborazioni con partita iva	Art. 4 del D.lgs n. 276/2003.	La sussistenza di almeno due dei seguenti criteri fanno ritenere la collaborazione con partita IVA del tipo coordinata e continuativa: durata superiore a otto mesi e corrispettivo per più dell'80% dei compensi percepiti in 2 anni solari, postazione fissa presso sede del committente.
Associazione in partecipazione	Art. 2549 e ss cc.	Qualora l'apporto dell'associato consista in una prestazione di lavoro, il numero degli associati in una medesima attività non può essere superiore a 3, eccezione nel caso in cui gli associati siano legati all'associante da rapporto coniugale, di parentela entro il 3° o affinità entro il 2°. In caso di violazione, il rapporto con tutti gli associati lavoratori, si considera di lavoro subordinato a tempo indeterminato.
Ctr accessorio buoni lavoro	Art. 70-72 del D.lgs n. 276/2003.	Limite dei compensi fissato a 5.000 euro per anno se riferito a più committenti, 2.000 euro se corrisposto da un unico datore di lavoro. Casi: stagionali agricoli pensionati e giovani under 25 iscritti a un ciclo di studi, PA nei limiti del vincolo del patto di stabilità. Il contratto concorre a determinare il reddito ai fini del rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno. I buoni

		devono essere datati, numerati e contenere il valore orario definito dal Ministero del lavoro.
Tirocinio	Art. 60 del D.lgs n. 276/2003.	Entro 180 gg Governo, Regioni e Province Autonome adottano in sede di Conferenza delle linee guida con l'obiettivo di revisionare la disciplina, contrastare l'uso distorto, definirne gli aspetti, riconoscere un'indennità forfettaria; sanzione proporzionata all'illecito da 1.000-6.000 euro.
Licenziamenti individuali Art. 18 L. 300/1970	Motivazione entro 7 gg dalla richiesta del lavoratore nei 15 gg successivi al licenziamento. Impugnazione extragiudiziale entro 60 gg dalla comunicazione, quella giudiziale nei successivi 270 gg (L. n. 183/2010). Unica sanzione in caso di licenziamento illegittimo: reintegro e risarcimento fino alla reintegrazione, minimo 5 mensilità. In sostituzione della reintegra il lavoratore poteva chiedere un'indennità fino a 15 mensilità nel caso di aziende con più di 15 dipendenti, da 2,5 a 6 mensilità per le imprese fino a 15 dipendenti.	In qualsiasi tipo di licenziamento, individuale o collettivo si deve indicare la motivazione. Impugnazione extragiudiziale entro 60 gg dalla comunicazione, giudiziale nei successivi 180 gg. Sanzioni commisurate alla gravità del licenziamento. A) <i>Discriminatorio</i> . Piena tutela e condanna del datore, qualunque sia il numero dei dipendenti, a reintegrare il dipendente e a risarcirlo con un minimo di 5 mensilità, nonché a versare i contributi. Il lavoratore può chiedere al datore in sostituzione della reintegra, il pagamento di un'indennità pari a 15 mensilità, la cui richiesta determina la risoluzione del rapporto. Stesso regime si applica per i licenziamenti in maternità, matrimonio, per motivo illecito o licenziamento orale. B) <i>Oggettivo per motivi economici</i> . Ove si accerti l'inesistenza del motivo, il giudice dichiara risolto il rapporto disponendo un'indennità tra 12-24 mensilità. Ai fini della determinazione, il giudice tiene conto delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione. Se il giudice accerta che il motivo oggettivo consiste nell'inidoneità fisica-psichica del lavoratore o se il licenziamento è intimato in malattia, infortunio, gravidanza o se accerta l'insussistenza del fatto, condanna il datore alla reintegra e al risarcimento, dedotto quanto percepito per un massimo di 12 mensilità. C) <i>Soggettivo o disciplinare</i> . Nelle ipotesi di accertata illegittimità non c'è condanna alla reintegra, ma pagamento di una indennità tra 12- 24 mensilità. Se il fatto non sussiste o è riconducibile a condotte punibili con sanzione minore, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore alla reintegra e al risarcimento entro un massimo di 12 mensilità. Il lavoratore può scegliere un'indennità sostitutiva pari a 15 mensilità. L'indennità sostitutiva fra 6-12 mensilità vale anche per il licenziamento viziato in procedura o in assenza di motivazione.
Licenziamenti collettivi Art. 3, L. 108/1990	La comunicazione del licenziamento collettivo ai soggetti pubblici doveva essere contestuale alla collocazione in mobilità dei dipendenti stessi.	La comunicazione di avvio della procedura di mobilità alla DTL e alle Parti Sociali non è più contestuale alla comunicazione per iscritto dei singoli recessi, ma può avvenire entro i 7 gg. successivi. I vizi della comunicazione preventiva possono essere sanati con accordo collettivo siglato nell'ambito della medesima procedura nei seguenti casi: 1) licenziamento non formalizzato per iscritto: reintegra

		e indennità fino a 5 mensilità e integrale versamento dei contributi; 2) violazione dei criteri di scelta del lavoratore: reintegra e indennità risarcitoria fino a 12 mensilità; 3) violazione formale della procedura sindacale, indennità tra le 12 e le 24 mensilità; 4) licenziamento inefficace per mancanza di motivazione: indennità da 6 a 12 mensilità. Il giudice dichiara risolto il rapporto dalla data di licenziamento. I termini per impugnare: 60 gg in sede stragiudiziale e 180 in sede giudiziale.	
Art. 2 – Ammortizzatori sociali			
Aspi	L'istituto andrà a regime dal 2016 e sostituirà la mobilità, la disoccupazione ordinaria, quella con requisiti ridotti e quella edile. L'Aspi fornisce ai disoccupati involontari un'indennità e si applica dal 01.01.2013 per i casi di disoccupazione involontaria a tutti i subordinati tra cui: apprendisti, lavoratori a domicilio, soci di cooperative, impiegati agricoli, artisti, lavoratori a termine delle PA. La tutela non si applica ai lavoratori dimissionari e a coloro che hanno risolto consensualmente il rapporto. Requisiti richiesti: disoccupazione involontaria, 2 anni di versamenti, 1 anno di contribuzione precedente la disoccupazione. In merito all'entità dell'Aspi, questa è pari al 75% della retribuzione se inferiore o pari a 1.180 euro mensili, dal settimo mese di fruizione è invece pari al 60% della retribuzione mensile, dal 13° mese di fruizione diventa pari al 45%. Per le retribuzioni superiori a 1.180 euro mensili si calcola un 25% aggiuntivo sulla differenza tra 1.180 e l'effettiva retribuzione. La durata di corresponsione dal 01.01.2016 è pari a 12 mesi per i lavoratori under 55 e 18 mesi per i lavoratori di età pari o superiore ai 55 anni.		
Mini-Aspi	La mini-ASPI è un sostegno al reddito rivolto ai lavoratori che non hanno i requisiti per l'ASPI e sostituirà l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti. Requisiti richiesti: stato di disoccupazione involontaria, 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi. L'entità è pari all'importo dell'ASPI ed è corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno, detratti i periodi di indennità fruiti.		
Disoccupazione	In attesa dell'entrata a pieno regime dell'aspi nel 2016, per il periodo 2013-2016, la durata dell'indennità è commisurata all'età, prevedendo una tutela più lunga a beneficio dei disoccupati anziani.	2013 2014 2015	8 mesi per i lavoratori under 50 12 mesi per i lavoratori età pari/sup. a 50 8 mesi per i lavoratori under 50 12 mesi per i lavoratori tra i 50- 54 14 mesi per lavoratori età pari/sup. ai 55 10 mesi per i lavoratori under 50 12 mesi per i lavoratori di età tra i 50- 54 16 mesi lavoratori di età pari/sup. ai 55
Una tantum	L'indennità una tantum è rivolta ai collaboratori a progetto monocommittenti iscritti alla gestione separata INPS, è operativa dal 01.01.2013. Anche per l'applicazione di questa tutela è previsto un periodo transitorio (2013-2015) che innalza l'importo del minimale annuo di reddito e che riduce i requisiti di accesso. Beneficiari sono i collaboratori monocommittenti con reddito lordo non superiore ai 20 mila euro, versamento alla gestione separata di 4 mensilità e stato di disoccupazione di almeno 2 mesi. L'importo è pari all'importo del 5% del minimale annuo di reddito di cui alla L. 233/1990. L'erogazione avviene in una soluzione se superiore a 1.000 euro, mensilmente per importi inferiori. Vigeva un regime transitorio dal 2013-2015 con elevazione progressiva dell'importo dal 5% al 7% e una riduzione delle mensilità accreditate alla gestione separata da 4 a 3.		
Ammortizzatori in deroga Mobilità	Per gli ammortizzatori in deroga è prevista una fase transitoria, per il periodo 2013-2016 il Ministero del lavoro può disporre trattamenti di integrazione e mobilità, nonché eventuali proroghe sulla base di accordi con riferimento a settori e aree regionali per un periodo di 12 mesi. In caso di 1° proroga il trattamento è diminuito del 10%, del 30% con la 2°, del 40% per le successive.		
CIGS	La CIGS è soppressa dal 01.01.2016 nei seguenti casi: fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria, nonché nel caso di aziende sottoposte a sequestro/confisca nella lotta alla criminalità mafiosa. L'intento è quello di tutelare nei casi in cui la ripresa è probabile ed escludere i casi di procedura concorsuale.		
Art. 3 – Tutela in costanza di rapporto			
CIGS	La CIGS è erogata in caso di esuberanti che possono	Si applica a regime e non più con provvedimenti	

	portare a licenziamenti collettivi. Requisiti per accedervi: sussistenza di un rapporto subordinato con azienda a cui si applica la normativa della CIGS, anzianità di servizio di almeno 90 giorni. L'azienda deve contare nel semestre precedente più di 15 dipendenti e far parte dei settori: industria, edilizia, artigianato, servizi, editoria, commercio con più di 200 dipendenti.	specifici nei seguenti settori: commercio con più di 50 dipendenti, agenzie di viaggio e turismo (compresi operatori turistici) con più di 50 dipendenti, vigilanza con più di 15 dipendenti, trasporto aereo e sistema aeroportuale, indipendentemente dal numero degli addetti.
Fondi di solidarietà bilaterali	Organismi bilaterali previsti dai CCNL, riguardano i settori dell'agricoltura, commercio, artigianato, terziario ed edilizia. Obbligatoria la loro costituzione per i settori non coperti da CIG e per le aziende con più di 15 dipendenti. I Fondi sono istituiti con accordi tra le parti sociali entro 6 mesi e presso l'Inps con DM entro i 3 mesi successivi alla stipula degli accordi. La finalità dei Fondi prevede sostegno nei seguenti casi: 1) in costanza di rapporto, riduzione o sospensione dell'attività; 2) come misura integrativa dell'aspi; 3) agevolazioni all'esodo; 4) sostegno ai programmi formativi di riconversione e riqualificazione.	
Fondi di solidarietà alternativi	Fondi preesistenti alla riforma già operativi per taluni settori. E' prevista la possibilità di adeguarli ai nuovi fondi, soprattutto per ciò che concerne le finalità, prevedendo misure intese ad assicurare una tutela reddituale in costanza di rapporto nel caso di riduzione o sospensione dell'attività correlata alle caratteristiche delle attività interessate.	I fondi preesistenti sono adeguati alle finalità della nuova disciplina mediante accordi intersettoriali tra le parti entro 6 mesi. I CCN stabiliranno l'aliquota di contribuzione non inferiore allo 0,20%, l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento, le prestazioni erogabili, i criteri e requisiti per la gestione, l'eventuale confluenza al fondo della quota parte di contributo previsto per il fondo interprofessionale.
Fondi di solidarietà residuali	Istituiti ope legis con DM se entro il 31.03.2013, le parti sociali non avranno provveduto all'adeguamento dei fondi esistenti o alla costituzione dei nuovi per settori e imprese con più di 15 dipendenti non coperti dalla CIG. I fondi forniranno un assegno ordinario di importo pari alla CIG e di durata non superiore a 1/8 delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio. Il fondo sarà amministrato da un comitato composto da esperti designati dalle parti sociali e da due dirigenti del Ministero del Lavoro.	
Fondi di solidarietà Mutui prima casa	Sono modificate le disposizioni contenute nell'art. 2, commi 475-479, della L. n. 247/2007, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).	La misura evita che l'involontaria perdita di lavoro possa ripercuotersi sul pagamento del mutuo. E' ampliata la casistica delle ipotesi in cui opera la sospensione del pagamento. La sospensione non comporta l'applicazione di commissioni, né spese istruttorie. Requisiti per il beneficio: 1) cessazione del rapporto subordinato, salvo risoluzione consensuale, pensionamento, licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, dimissioni non per giusta causa; 2) cessazione del rapporto per contratto di agenzia, rappresentanza commerciale e altri rapporti di collaborazione, salvo risoluzione consensuale, recesso datoriale per giusta causa, recesso del lavoratore non per giusta causa; 3) morte o riconoscimento di handicap grave, con invalidità civile pari all'80%.
Art. 4 – Ulteriori disposizioni in materia di mercato del lavoro		
Lavoratori anziani	In caso di esuberi sono previste misure per favorire l'esodo dei lavoratori anziani in possesso dei requisiti minimi per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei 4 anni successivi alla cessazione del rapporto. L'esodo si attiva attraverso accordi stipulati tra i datori con più di 15 dipendenti e sindacati. Il datore presenta domanda all'Inps corredata di apposita fidejussione bancaria per la solvibilità degli impegni, l'Inps procede alla validazione previa istruttoria dei requisiti richiesti sia per il datore che per il lavoratore. Gli esodati avranno una corresponsione di importo pari alla pensione che spetterebbe loro a legislazione vigente. Il datore effettua il versamento mensile all'INPS della provvista e la contribuzione figurativa fino al raggiungimento dei requisiti per il pensionamento. L'erogazione è effettuata dall'Inps con le modalità per il pagamento delle pensioni, l'Istituto provvede all'accredito della contribuzione figurativa.	

<p>Incentivi assunzione</p>	<p>Si tratta di sgravi fiscali a beneficio dei datori per l'assunzione di donne e anziani residenti in aree svantaggiate. Il bonus contributivo è pari al 50% degli oneri a carico del datore e si applica dal 01.01.2013 per l'assunzione a termine di over 50 disoccupati da almeno 12 mesi, nonché per donne di qualsiasi età residenti al sud o in altre aree e disoccupate da almeno 6 mesi o 24 mesi. La durata del beneficio è pari a: 1) 12 mesi per assunzione con contratto a termine, se trasformato a tempo indeterminato la riduzione dei contributi si prolunga fino ai 18 mesi dall'assunzione; 2) 18 mesi per assunzione a tempo indeterminato.</p>	
<p>Incentivi assunzione: principi generali</p>	<p>Per rendere omogenea l'applicazione degli incentivi si sanciscono principi che sovrintendono all'applicazione degli istituti e si precisano le esclusioni. L'istituto non si applica al verificarsi delle seguenti condizioni: 1) se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo di legge o di CC; 2) nel caso di contratto di somministrazione, se l'assunzione viola un diritto di precedenza, stabilito dalla legge o da CC, all'assunzione di altro lavoratore licenziato da un rapporto di lavoro a termine; 3) se il datore abbia in atto sospensioni connesse a riorganizzazione, salvi i casi in cui l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzate all'acquisizione di professionalità diverse da quelle dei sospesi oppure siano effettuate presso diversa attività produttiva; 4) gli incentivi non spettano per i licenziati nei 6 mesi precedenti da un datore che al momento del licenziamento presenti assetti coincidenti con quelli del datore che assume, ovvero risulti con questi in un rapporto di collegamento/controllo. L'incentivo è sospeso in caso di inoltro tardivo delle comunicazioni al cpi circa l'instaurazione/modifica di un rapporto di lavoro.</p>	
<p>Dimissioni risoluzione consensuale</p>	<p>Si modifica il comma 4, art. 55 del D.lgs n. 151/2001, TU in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 L. n. 53/2000.</p>	<p>Si estende da 1 a 3 anni la durata del periodo in cui opera l'obbligo di convalida delle dimissioni e della risoluzione consensuale presso la DTL. Il fine è quello di verificare la spontaneità delle dimissioni durante la gravidanza e entro i primi 3 anni di vita del bambino o i primi 3 anni di accoglienza del minore adottato. Per le lavoratrici in gravidanza e madri/padri entro i primi 3 anni di vita del bambino presso la DTL. Per tutti gli altri lavoratori la convalida avviene sia presso la DTL o il CPI o le sedi individuate dai CCN o mediante sottoscrizione della dichiarazione in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione. Il datore entro 30 gg. dalle dimissioni o dalla risoluzione, invita il dimissionario a presentarsi presso le sedi per la convalida o a sottoscrivere la dichiarazione sulla comunicazione. Il lavoratore può aderire all'invito presentandosi entro 7 gg, oppure può non aderirvi e in questo caso il rapporto è risolto, nonché revocare le dimissioni e la risoluzione entro 7 giorni. Le sanzioni a carico del datore per le dimissioni in bianco vanno da 5.000 a 30.000 euro previo accertamento della DTL.</p>
<p>Genitorialità conciliazione</p>	<p>In un'ottica di sostegno della genitorialità e della conciliazione dei tempi di vita-lavoro la riforma prevede due misure sperimentali per gli anni 2013-2015: 1) 3 gg. di congedo per il padre lavoratore (1 obbligatorio e 2 facoltativi in alternanza a quelli della madre) da fruire entro i primi 5 mesi di vita del bambino. I giorni di congedo sono a carico dell'INPS e retribuiti al 100%. 2) Voucher a favore della madre per servizi di baby-sitting da fruire dopo il periodo di congedo di maternità e negli 11 mesi successivi, in alternativa al congedo parentale. I criteri di accesso e le modalità di utilizzo, nonché il numero e l'importo dei voucher sono definiti con successivo DM.</p>	
<p>Disabilità</p>	<p>Si modificano le seguenti disposizioni: art. 4, comma 1, art. 5 comma 2, art. 6, comma 1, L. n. 68/1999, Norme per il diritto al lavoro dei disabili.</p>	<p>Per la definizione delle quote sono inseriti nel computo tutti i lavoratori con contratto subordinato, compresi quelli con contratto a termine fino a 9 mesi. Sono esclusi dal computo: i disabili già occupati, dirigenti, i soci di cooperative, lavoratori con contratto di inserimento e in somministrazione, assunti per attività all'estero, gli lsu, i domiciliari e</p>

		<p>i lavoratori che aderiscono al programma di emersione ex art. 1, comma 4/bis L. 383/2001. Seguirà l'emanazione di un regolamento con DM entro due mesi dalla riforma per stabilire criteri e modalità per la concessione e per il controllo. I CPI comunicano mensilmente alle DTL il mancato rispetto delle norme sulle assunzioni obbligatorie e il ricorso agli esoneri.</p>
CPI	<p>Si modificano gli artt. 3 e 4 del D.lgs n. 181/2000, Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della L. n. 144/1999.</p>	<p>La riforma interviene sulle prestazioni dei CPI, l'obiettivo è quello di ridimensionare la disoccupazione e di ridurre i tempi di ricollocamento. 1) Prestazioni rivolte a percettori di ammortizzatori: colloquio entro 3 mesi, orientamento collettivo tra i 3-6 mesi, formazione di almeno 2 settimane tra i 6-12, iniziative di inserimento entro la scadenza del sostegno. 2) Prestazioni rivolte a percettori di trattamenti in costanza di rapporto che comportino la sospensione dall'attività per più di 6 mesi: adeguata formazione di almeno 2 settimane. E' previsto un sistema di premialità per la ripartizione delle risorse FSE legato alla prestazioni rese dai cpi. Si ha perdita/sospensione al verificarsi delle seguenti condizioni: mancata presentazione senza motivo alla convocazione del cpi, rifiuto senza motivo di un'offerta a tempo pieno indeterminato o temporaneo nell'ambito di bacini raggiungibili con i mezzi pubblici, in caso di lavoro subordinato di durata inferiore a 6 mesi (nella normativa previgente otto mesi). L'accertamento della disoccupazione è a cura delle Regioni e Province Autonome che definiscono i criteri per l'adozione di procedure uniformi. La verifica delle prestazioni implica la costituzione presso l'INPS entro il 30.06.2013 di una banca dati sui beneficiari di ammortizzatori, nonché l'obbligo per i cpi di inserire nella banca dati delle azioni erogate.</p>
Apprendimento permanente	<p>In linea con le indicazioni dell'UE, la riforma rafforza la sussidiarietà verticale/orizzontale, al fine di migliorare le competenze in una prospettiva di crescita occupazionale. Sono definite le tipologie di apprendimento permanente: 1) Formale: si attua nelle scuole e si conclude con un titolo; 2) Non formale: si realizza in ogni organismo che persegua scopi formativi o di volontariato; 3) Informale nella vita quotidiana. Le politiche per l'apprendimento permanente si definiscono: 1) a livello nazionale in sede di Conferenza Stato-Regioni e con delega al Governo per la validazione degli apprendimenti con riferimento al sistema nazionale di certificazione; 2) a livello regionale sempre in sede di Conferenza Unificata per l'individuazione dei criteri e delle priorità finalizzate alla promozione delle reti territoriali nei servizi di istruzione, formazione e lavoro.</p>	
Certificazione competenze	<p>Costituzione di un sistema pubblico di certificazione delle competenze basato su repertori nazionali dei titoli di istruzione. Per certificazione si intende l'atto pubblico che garantisce il riconoscimento degli apprendimenti formali, non formali e informali. L'attività di certificazione produce il rilascio di un certificato, diploma o titolo ed è effettuato da ente pubblico/accreditato. Per competenza certificabile si intende un insieme di conoscenze acquisite e riconoscibile in crediti formativi (CF) previa validazione. Con successivi decreti il Governo provvederà a definire gli standard, nonché ad individuare criteri per la definizione del repertorio dei titoli e a definire le modalità di registrazione con riferimento al libretto formativo ed alle anagrafi del cittadino.</p>	

Interessante notare come da una prima analisi della riforma Fornero svolta dall'*Isfol* (marzo 2013), emerge una modifica del peso relativo di alcuni contratti rispetto ad altri, in particolare vi è un'attenuazione del lavoro intermittente e delle collaborazioni a progetto, a vantaggio del contratto a tempo determinato. Nello specifico, il contratto di lavoro che mostra la flessione più rilevante è il lavoro intermittente, il cui utilizzo è stato riportato su livelli fisiologici. Analoga diminuzione per le collaborazioni a progetto, il cui utilizzo è stato ridimensionato a fronte dei vincoli imposti dalla normativa per contenerne un uso improprio. L'incidenza degli avviamenti con contratto di lavoro subordinato a termine è aumentata ed è passata dal 63,1% al 65,8%. In sintesi, quindi, cala l'impiego del lavoro a chiamata e parasubordinato, mentre si assiste ad un progressivo incremento del contratto a termine (dal 63.1% al 65.8%), apprendistato (dal 2.4% al 2.8%) e subordinato a tempo indeterminato (dal 18.2% al 19%). E' possibile sintetizzare il monitoraggio compiuto sugli effetti della riforma Fornero, almeno per il 2012, attraverso la dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro, come da grafico sottostante (Isfol, 2013).

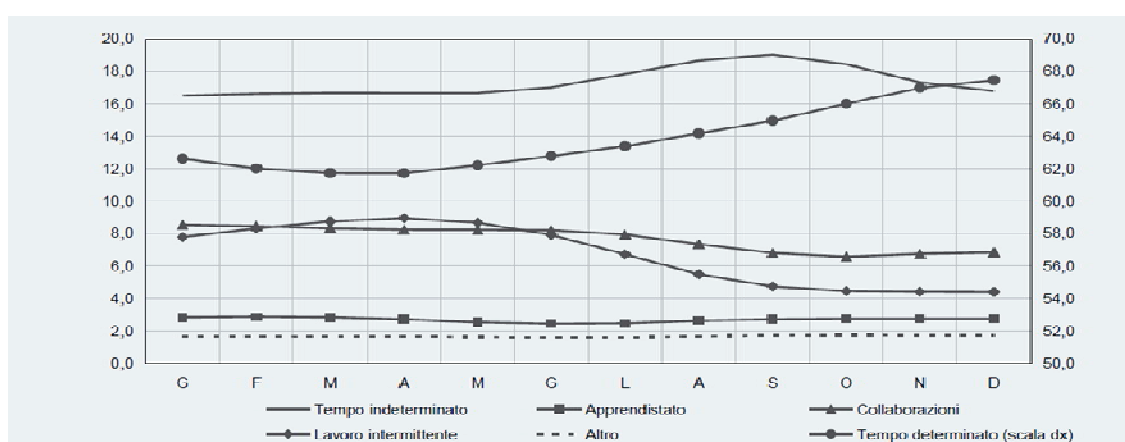


Grafico n. 12 - Andamento dei principali contratti post Luglio 2012, dati del M.L., rielaborazione Isfol, 2013

Dal grafico precedente emerge un aumento dei contratti a tempo indeterminato, almeno da luglio a settembre 2012, quindi una successiva discesa nell'utilizzo che riporta gli avviamenti ad una situazione di pre-riforma. Analogamente, si registra una diminuzione delle collaborazioni e del lavoro intermittente, mentre rimane stazionario l'impiego del contratto di apprendistato; gli unici contratti che hanno invece avuto massimo impulso dalla riforma sono quelli a tempo determinato, dove la liberalizzazione della causale ha portato ad un maggior utilizzo dello strumento contrattuale a termine.

La *Relazione della Banca di Italia* (2013), mostra come ci sia stata una ricomposizione delle nuove assunzioni verso *contratti di lavoro subordinato a termine*, a discapito delle forme di impiego meno tutelate, nei mesi successivi all'entrata in vigore della riforma Fornero in luglio. Secondo i dati delle comunicazioni obbligatorie, il numero di nuovi contratti di collaborazione, cresciuto ininterrottamente dal 2010, è diminuito per la prima volta nel 2012 (100.000 contratti in meno rispetto allo stesso periodo del 2011, pari a una riduzione del 23,8%); un analogo andamento riguarda i *contratti a chiamata* e quelli in *associazione in partecipazione*, i cui dati sono però disponibili solo per 11 regioni prevalentemente del Centro Nord. Si è all'opposto attenuato il calo delle assunzioni con contratto di lavoro dipendente standard, permanente e temporaneo. Le prime indicazioni delle comunicazioni obbligatorie non segnalano un'accelerazione dei licenziamenti dopo l'entrata in vigore della riforma, inoltre tra il primo e il secondo semestre del 2012, è aumentato il ritmo di crescita delle interruzioni del rapporto di lavoro per cessazione di attività, ma non dei licenziamenti individuali e collettivi.

Ad un anno di distanza dall'approvazione della riforma in oggetto, i commenti sono piuttosto variegati, P. Ichino, ritiene si tratti di una riforma in parte sbagliata perché si sono poste solo norme di contrasto al precariato, senza predisporre un rapporto di lavoro dipendente regolare che potesse essere usato per le migliaia di collaborazioni continuative autonome fasulle. Secondo M. Tiraboschi la riforma è stata un flop perché concettualmente sbagliata e fondata sulla irragionevole convinzione di poter ingabbiare la multiforme realtà dei moderni modi di lavorare e produrre in un unico schema formale, ovvero quello del lavoro subordinato a tempo indeterminato. Proprio per questo, M. Castro, auspica un sostanziale ritorno alla legge Biagi, attraverso un DDL presentato insieme a M. Sacconi, mentre T. Treu ritiene occorrano interventi di manutenzione, in particolare l'accorciamento dell'intervallo di tempo obbligatorio tra un contratto a termine e l'altro. C. Damiano afferma che la riforma va corretta nelle parti che hanno dimostrato di non funzionare, senza però intervenire con una nuova riforma che non sarebbe in grado di produrre gli effetti desiderati. Anche M. Sacconi mostra il proprio dissenso verso la riforma, ritenendo che questa abbia prodotto effetti disastrosi nel mercato del lavoro, poiché ha irrigidito e reso incerte le regole sui rapporti tra titolari e dipendenti, disincentivando la propensione delle imprese ad assumere. Secondo il nuovo ministro del lavoro, E. Giovannini, è necessaria invece una revisione della legge 92, ma non il suo smantellamento, perché non avrebbe senso. Sul fronte sindacale, S. Camusso, afferma che è necessario non solo fare riforme, ma soprattutto dare risposte in grado di affrontare il tema della disoccupazione e rilanciare la produttività del Paese e l'occupazione dei giovani. Sulla necessità di un rinnovo anche L. Angeletti e R. Bonanni, secondo quest'ultimo la riforma avrebbe bisogno di un restyling che dovrà essere concordato fra sindacati ed imprese. Nel *Terzo Rapporto Isfol* (2013) sugli effetti della riforma Fornero nella dinamica dei rapporti di lavoro, si evince come il quadro economico generale mantenga un andamento negativo, in particolare il contratto di lavoro intermittente viene sostituito con forme contrattuali più tutelate, mentre i contratti a tempo determinato rimangono la forma contrattuale prevalente (67,5%), specie quelli di brevissima durata non superiore al mese (42,9%). Prosegue la diminuzione dei contratti a tempo indeterminato (-7,4%) e la flessione dell'apprendistato (-22,2%), i settori maggiormente colpiti risultano quello edile ed industriale.

1.7 L'impatto delle misure di austerità

Già nel 2004 N. Acocella, G. Ciccarone, nel loro *Rapporto sulla povertà e le disuguaglianze nel mondo globale*, sottolineavano come la lotta alla povertà e alle disuguaglianze avesse bisogno di molte condizioni, in primis di istituzioni ben equilibrate e quindi di un cuneo che assicurasse la giusta distanza tra il processo democratico di formazione della volontà politica e gli interessi economici. Indipendentemente dai suoi effetti sulla disuguaglianza, la crescita economica è condizione essenziale per la riduzione della povertà. Più in generale, l'efficacia della crescita, dipende dalla disuguaglianza iniziale, per cui quanto minore è la disuguaglianza, tanto maggiore è la riduzione di povertà associata a crescita del reddito procapite. Il radicarsi del convincimento che la globalizzazione abbia stimolato l'emersione di nuove povertà ha contribuito all'erosione del consenso verso politiche di liberalizzazione. Si è dunque radicata l'idea che l'integrazione commerciale con i paesi in via di sviluppo abbia favorito l'aumento delle disuguaglianze nei paesi avanzati. La crescita economica è dunque l'unico strumento per eliminare le disuguaglianze e ci si chiede ora se, alla luce della riforma Fornero, si possa ritenere che la novella vada in questo senso. Certo gli effetti della riforma non possono esplicitarsi a distanza di pochi mesi, ma ci si domanda se almeno la strada intrapresa sia quella giusta. Come visto la riforma è ispirata alla flexicurity, ma se si legge in sintonia con l'intervento sulle pensioni, l'aumento del peso fiscale, della tassazione e con la contrazione della spesa pubblica, si comprende come il regime di austerità possa avere rilevante impatto negli anni avvenire.

Il problema non è solo quello di intuire come possano convivere flexicurity e lavoro dignitoso (C. Massimiani, 2008), ma soprattutto comprendere le interdipendenze fra trasformazione del mercato del lavoro, disuguaglianza e vulnerabilità sociale (N. Negri, 2008). Dall'interconnessione fra le precedenti variabili, si evince come nella transizione dall'economia fordista e quella post fordista, siano necessarie politiche di attivazione e di contrasto alla vulnerabilità, politiche che devono però risultare congiunte con strumenti di sostegno al reddito tali da generare maggior inclusione. Il benessere del dopoguerra, alimentato dal fordismo-keynesiano e concentrato sullo sviluppo della domanda interna di beni durevoli, non è stato appannaggio delle nuove generazioni. Infatti, nel post fordismo e nella società dei servizi multi-etnica, c'è meno welfare perché i lavori sono meno stabili e meno retribuiti e si genera un apartheid fra lavoratori esclusi e meno tutelati per i quali la disoccupazione è un rischio ricorrente e lavoratori inclusi, per i quali il rischio disoccupazione non è comunque scongiurato. Siamo dunque in una società più disuguale e costosa, dove si registra una polarizzazione nel reddito dei lavoratori, una contrazione dei salari e il ceto medio prodotto dal taylorismo del secolo scorso sopravvive a se stesso non senza gravi difficoltà.

Quali politiche intraprendere? Da più parti si invoca una sinergia fra sviluppo economico e crescita pubblica, nel rispetto dei vincoli di bilancio, nonché l'introduzione di un reddito minimo che possa eliminare l'offerta di lavori precari e creare un contesto economico favorevole allo sviluppo. In questo senso, le politiche contro la vulnerabilità, implicano la consapevolezza che non c'è sviluppo economico senza libertà, ciò significa che le riforme di austerità possono produrre crescita solo se sorrette da adeguate politiche di sviluppo e di investimento, ivi comprese quelle atte a facilitare la transizione scuola-lavoro dei giovani.

In questo senso, M. Tiraboschi e I. Senatori (2008), partendo dalle contraddizioni che caratterizzano il tema dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro nelle economie più avanzate e in quelle in via di sviluppo, si propongono di individuare una chiave interpretativa che consenta di affrontare in modo unitario e su scala globale il problema dell'occupazione giovanile e le sue interrelazioni con i temi della produttività e dell'investimento in capitale umano. La tesi è che tale chiave di lettura possa essere rinvenuta nel concetto di transizione scuola-lavoro, relegato finora ad un ruolo marginale nel dibattito delle relazioni industriali e del diritto del lavoro in particolare. Sul medesimo tema, si osserva come la grande crisi abbia agito alla stregua di un vero e proprio catalizzatore per quei processi di riforma e liberalizzazione dei mercati del lavoro da tempo auspicati, senza tuttavia poter essere portati a termine a causa della mancanza di un adeguato consenso politico e sociale. La disoccupazione giovanile, in tempo di crisi, ha quindi rappresentato un monito all'Europa per rifondare sostanzialmente il diritto del lavoro (Tiraboschi, 2012).

Il problema della transizione scuola-lavoro è un nodo chiave che accompagna l'evoluzione del diritto del lavoro post fordista, sviluppo che spinge il diritto del lavoro verso una condizione instabile e fluida, propria della post modernità. Una modernizzazione del diritto del lavoro non dualistica, né polarizzata, deve essere ispirata ai concetti di decenza, dignità e sicurezza sociale (M. Faioli, 2009). In altre parole, la transizione al postmoderno del diritto del lavoro, può essere incardinata nel concetto di "*decency at work*" nella misura in cui si definisca il contenuto giuridico di tale categoria.

Se il presupposto della *decency at work* è la sicurezza sociale, allora la sicurezza sociale stessa è il presupposto della modernizzazione del diritto del lavoro, e dunque, di qualsivoglia carta dei diritti del lavoratore in un contesto di reregolazione del sistema giuslavoristico nel suo complesso.

Un diritto del lavoro moderno è caratterizzato dalla riduzione delle disuguaglianze e ciò richiede non soltanto interventi sugli ammortizzatori sociali, ma anche misure in grado di contenere le varie manifestazioni della segmentazione e la volatilità delle retribuzioni. Sotto quest'ultimo profilo, gli interventi sul welfare e quelli sul mercato del lavoro, dovrebbero cercare di correggere la tendenza a trasferire sui singoli lavoratori taluni rischi che è preferibile siano sopportati collettivamente (M. Franzini, M. Raitano, 2009).

Il rischio peggiore è che le misure di austerità possano creare spirali depressive e che i bassi salari e le disuguaglianze possano incrementare la pressione sul mercato del lavoro, in questo senso, già nel 2010, venivano organizzate le famose giornate europee di mobilitazione contro le misure restrittive, con lo slogan “*No to Austerity*”, proprio in risposta alla scelta dei governi di allora di attribuire all’austerità e al rientro dal deficit la priorità effettiva nelle scelte di politica economica (G. D’Aloia, 2010).

Le misure di austerità spesso rischiano di rendere povero anche chi è incluso nel mercato del lavoro, ma percepisce un basso reddito, inadeguato rispetto ai bisogni di mantenimento di sé e dei familiari a carico, numerosi sono infatti i fattori legati al rapporto di impiego, al grado di protezione, alla sindacalizzazione del lavoratore e alla negoziazione delle condizioni di lavoro che possono concorrere ad aumentare il rischio povertà del singolo dipendente (A. Di Bartolomeo, G. Di Bartolomeo, M. Pedaci, 2011).

Rispetto alle misure intraprese, c’è poi chi sostiene che queste debbano essere sorrette da altre misure per poter avere effetti positivi in termini di crescita, in tal senso L. Becchetti (2012), ritiene sia necessario per i governi intraprendere misure aggiuntive per comprendere il cambiamento che stiamo vivendo e orientare i sistemi economici verso il bene comune. La sfida è infatti capire in che modo è possibile mantenere alti livelli di benessere in un mondo dove la popolazione cresce, ma con risorse finite, ovvero come conciliare la creazione di valore economico con la sostenibilità sociale ed ambientale. Pertanto, studiare i pilastri invisibili della ricchezza delle nazioni, diventa un tema prioritario per cercare di capire in che modo è possibile mantenere alti livelli di benessere in un mondo a popolazione crescente e con risorse finite.

L’impatto delle misure di austerità, secondo l’Ilo (2012), hanno aumentato le possibilità di una fase più pericolosa della recessione, caratterizzata dal rischio di una diminuzione della crescita produttiva e dell’occupazione in alcune economie avanzate, aggravando ulteriormente le difficoltà del mercato del lavoro. Indipendentemente dalle modalità con le quali le attuali misure di austerità fiscale sono in corso di attuazione, la crisi ha rivelato la fragilità delle finanze pubbliche in molte economie avanzate e attualmente il margine di manovra politico per stimolare e risanare il bilancio dello Stato resta estremamente limitato.

L’Ilo ritiene che le misure di austerità centrate sugli schemi di sostegno al reddito per le persone in cerca di lavoro, non solo non hanno la probabilità di ridurre il tasso di disoccupazione attuale, ma nel lungo periodo siano anche inefficaci nel mantenere o recuperare la sostenibilità fiscale. I provvedimenti di rigore dunque minacciano di danneggiare ulteriormente i mercati del lavoro e di aumentare i costi della crisi nel lungo termine perché non consentono il finanziamento di nuovi investimenti e l’incremento della produttività.

Si evidenzia inoltre come, nelle economie avanzate, la maggior parte degli interventi pubblici di impulso settoriale sia andata al salvataggio del settore finanziario e questo, se è stato cruciale per la prevenzione del fallimento della finanza, ha però lasciato poche risorse pubbliche per l’economia reale che avrebbe invece dovuto creare posti di lavoro. Le misure di rigore fiscale frenano dunque la ripresa e rischiano di alimentare ulteriormente il ciclo della recessione e di rinviare il rilancio economico, dal momento che bloccano gli investimenti pubblici e determinano una contrazione dei consumi individuali e collettivi.

In sintesi, quindi, le politiche restrittive e le riforme del mercato del lavoro in Europa hanno aumentato le disuguaglianze già esistenti e queste continueranno ad aumentare man mano che un numero sempre maggiore di paesi introdurrà misure di repressione economica, bloccando così gli investimenti.

La stessa *Commissione europea* (2012) ritiene che in questo scenario di crisi, siano state essenziali le riforme del mercato del lavoro, al fine di combinare la legislazione di riferimento con la ristrutturazione dei sistemi di protezione sociale. Per questo motivo, evidenziando i cambiamenti introdotti nel diritto del lavoro in Italia, Spagna, Grecia e Portogallo, la Commissione sottolinea la necessità di un costante adeguamento, monitoraggio ed eventualmente, di ulteriori misure aggiuntive, capaci non solo di riportare l’occupazione su livelli accettabili, ma anche di mitigare le conseguenze sociali prodotte dalla crisi economica.

In conclusione, se la globalizzazione ha comportato l'erosione dei diritti quesiti nei paesi occidentali e l'ingresso di nuovi poveri, la crescita economica è l'unica soluzione per diminuire le disuguaglianze.

Le politiche di flexicurity devono garantire dignità ai lavoratori, al fine di evitare disparità, vulnerabilità, dualismo e la polarizzazione del mercato. Si auspica lo sviluppo di politiche attive volte a facilitare gli investimenti e la transizione scuola-lavoro, al fine di incrementare l'occupabilità dei giovani e modernizzare il diritto del lavoro, all'insegna della sicurezza sociale e in modo tale da abbassare il rischio disoccupazione.

Si pone altresì il problema di conciliare la crescita del paese con la sostenibilità sociale ed ambientale, fermo restando che il margine di manovra dei paesi avanzati è assai ridotto e che le misure di austerità hanno aggravato la crisi economica già esistente nella maggior parte dei paesi europei che sono ora chiamati a farvi fronte con misure tampone, almeno per far fronte alle problematiche più urgenti.

Misure che, a parere di chi scrive, devono essere ricercate senza dimenticare che la crisi economica non ha colpito il territorio in maniera indistinta e indifferenziata, infatti il suo carattere selettivo risulta piuttosto evidente e in stretta connessione con le diverse specializzazioni produttive, il grado di coesione sociale, il tipo, l'estensione e la qualità dei servizi, nonché le caratteristiche dei nuclei familiari e delle reti sociali. Differenziati sono quindi i mutamenti apportati dalla crisi e dalle misure di austerità sul piano delle risorse economiche, sociali e culturali. Pertanto, per capire il reale impatto della crisi, è necessario delineare nuove strategie di sviluppo locale del territorio, capaci di trovare adattamenti virtuosi fra economia e società. Se la globalizzazione ha aperto lo scenario di crisi, le risposte alla stessa devono quindi ritrovarsi nell'utilizzo delle risorse locali, calibrando le soluzioni al territorio con un ritorno alla "localizzazione".

Mentre si cercano misure straordinarie per affrontare la crisi, va dato atto che l'impatto delle misure di austerità, a meno di un anno dalla riforma Fornero, ha comunque acuito la recessione stessa, come emerge dal *Rapporto Ires sugli effetti della crisi nel lavoro in Italia* (2013). Dal Rapporto si evince la presenza di molteplici posizioni *border line* che fanno capo a quanti si collocano in prossimità del mercato, ma senza prendervi parte attiva. Una misura della consistenza di queste risorse è il numero di persone di età compresa fra 15-64 anni che non cercano lavoro, ma sono disponibili, oppure lo cercano, ma non sono immediatamente disponibili a lavorare. Si determina così un'area della sofferenza occupazionale, costituita da disoccupati, scoraggiati, esodati, cassintegrati e precari che non trovano altra occupazione.

Il grafico successivo n. 13 mostra come l'area del disagio fra soggetti di età compresa fra i 15 e 64 anni sia notevolmente aumentata nel quarto trimestre del 2012, rispetto all'anno scorso ed interessi ora più soggetti.

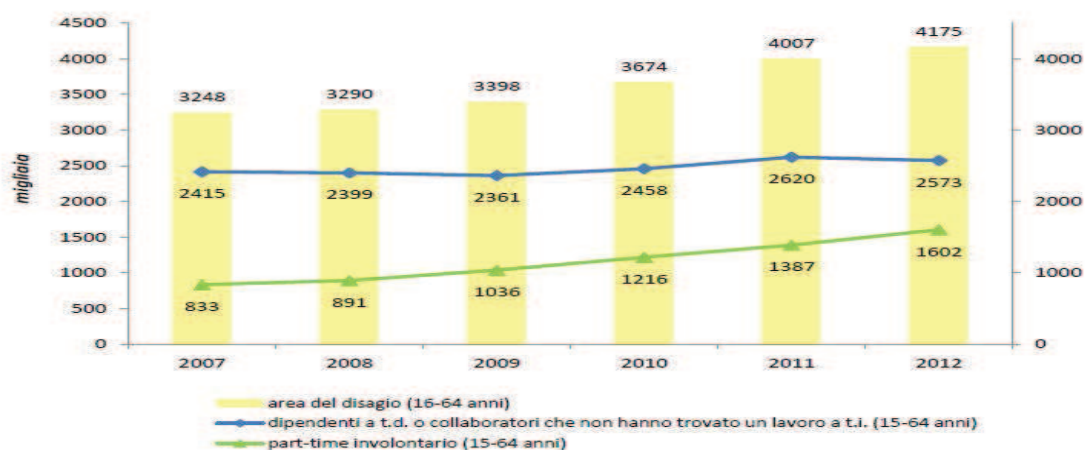


Grafico n. 13 - L'area del disagio e le sue componenti (15-64 anni), dati al quarto trimestre di ogni anno, valori in migliaia, elaborazione Ires su dati Istat, 2013

Da grafico si evince inoltre che, nonostante il lieve calo dei collaboratori che non sono riusciti a inserirsi nuovamente nel mercato del lavoro, è aumentato per contro il numero dei part time involontari, accrescendo così l'entità del disagio dei soggetti considerati dall'indagine sopra illustrata.

Sul punto, uno studio recente dell'*Ufficio politiche economiche della Cgil* (2013), ritiene che per recuperare un tasso di crescita sufficiente, bisognerà aspettare il 2026, ciò significa che occorreranno ben 63 anni per ritrovare i posti persi con la crisi. In Italia pare che la depressione economica abbia infatti un'intensità maggiore rispetto a tutte le altre economie industrializzate, la conclusione dello studio è che serve dare piena attuazione al Piano lavoro elaborato dalla Cgil stessa, ovvero rispondere alla crisi con un piano straordinario di investimenti che creino posti di lavoro e sostengano la domanda interna. Con l'attuazione del Piano lavoro i tempi di recupero si ridurrebbero e l'occupazione tornerebbe ai livelli di precrisi.

1.8 Strategie nel breve e lungo periodo

La *Strategia Europea per l'Occupazione* (1997) pone in risalto la riforma dei sistemi d'istruzione e di formazione professionale, nonché le politiche attive per l'impiego come strumento principe per combattere la disoccupazione, specie quella giovanile di lunga durata e facilitare così la difficile transizione scuola-lavoro, dimostrando come l'investimento in capitale umano sia un fattore di sviluppo imprescindibile. Nonostante le buone intenzioni sul fronte della valorizzazione del capitale umano, l'Italia è ancora oggi uno dei pochi paesi dell'Europa a 27 senza alcun piano strategico per lo sviluppo delle proprie industrie culturali e creative.

Dalla Strategia del 1997 seguirono a ruota una serie di riforme del mercato del lavoro nella maggior parte dei paesi europei in grado di promuovere maggior occupazione attraverso lo strumento della flessibilità e in Italia questa finalità venne raggiunta con il pacchetto Treu del 1997 e la legge Biagi del 2003.

La successiva *Strategia di Lisbona* (2000), al fine di rafforzare la produttività e la competitività, delinea un nuovo scenario in cui si colloca lo strumento della cogestione e della partecipazione istituzionale e finanziaria dei lavoratori alle decisioni dell'impresa. La Commissione europea sottolinea che, rispetto agli Stati Uniti, la partecipazione in Europa ha ancora un margine enorme di sviluppo, in gran parte non sfruttato, quale elemento di una strategia globale volta a stimolare la crescita di imprese nuove e dinamiche.

All'inizio del 2009 in Italia, il Ministero del Lavoro, coerentemente con quanto indicato dalla Commissione europea, ha promosso un piano di contenimento della disoccupazione che ha visto il coinvolgimento diretto dell'Inps, Regioni e province autonome. L'intervento ha salvaguardato la struttura produttiva del Paese attraverso l'adozione di un meccanismo che consentiva alle aziende di evitare la chiusura attraverso il ricorso alla sospensione temporanea del lavoratore. Nel contempo, ai lavoratori sospesi o licenziati, è offerta l'opportunità di utilizzare il periodo di sospensione o interruzione per adattare le proprie competenze, ai fini del rientro nell'azienda di provenienza o della ricollocazione. L'*Accordo Stato-Regioni* del febbraio 2009 e le successive Intese istituzionali, hanno messo al centro il collegamento tra le politiche attive del lavoro e gli strumenti di sostegno al reddito attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari diversi, ivi compreso il Fse.

Dalla Strategia di Lisbona, passando per l'Accordo italiano Stato-regioni del 2009, fino alla Strategia dell'Europa 2010-2020, l'obiettivo è sempre quello di migliorare l'occupazione e la competitività delle PMI. Proprio in quest'ottica, la partecipazione dei lavoratori può essere uno dei meccanismi che aiutano a realizzare quest'obiettivo e quindi a rafforzare la produttività delle PMI europee. I regimi di partecipazione devono rispettare le soluzioni adottate a livello dell'impresa, indipendentemente dalle dimensioni di quest'ultima e tutelare i diritti dei lavoratori, tenendo conto della diversità delle imprese e dei paesi interessati. L'introduzione di forme di partecipazione dei lavoratori può contribuire a migliorare la competitività, in quanto accresce l'identificazione dei lavoratori con l'azienda e la loro fedeltà, sia nei

periodi di prosperità che di crisi. Attraverso la partecipazione, il lavoratore gode di maggiore autonomia e può intervenire nella strategia dell'azienda contribuendo a garantire il proprio posto nel lungo termine.

Non solo, ma la valorizzazione del capitale umano e la partecipazione dei lavoratori, possono essere strategie per affrontare la crisi sia nel lungo periodo che nel breve termine, così come la possibilità di accedere ad un welfare efficiente in virtù della riforma degli ammortizzatori sociali, al fine di sostenere il reddito delle persone colpite dalla disoccupazione e consentire una più rapida riorganizzazione del sistema produttivo.

Se è vero che ogni crisi porta con sé i germi di una ripresa perché la disoccupazione di massa deprime i salari rispetto agli aumenti di produttività, facendo aumentare l'opportunità dell'investimento per adeguare gli impianti alle innovazioni tecnologiche, allora lo stesso rallentamento del declino può far ripartire la ripresa e una volta avviata, questa tende a essere amplificata da effetti indiretti.

Alla fine della nuova ondata di crisi, è altamente improbabile che il sistema economico globale riprenda il suo corso precedente: è questo il fenomeno noto come *istèresi*, con cui si designa l'incapacità del tasso di disoccupazione di tornare al livello iniziale dopo uno shock avverso, lo stesso vale per la probabile incapacità di ritornare alle istituzioni e alle politiche economiche dell'assetto precrisi. L'assetto dell'economia globale dopo la crisi sarà dipendente dal sentiero di politiche e istituzioni che avranno caratterizzato e accompagnato la gestione della crisi stessa (D.M. Nuti, 2011).

Accanto alla valorizzazione del capitale umano e al maggior utilizzo della partecipazione finanziaria quali strumenti per attuare possibili strategie di ripresa, va poi ricordata la necessità di istituire un piano pluriennale per il recupero dei tassi di produttività e la ripartizione del lavoro attraverso il dimezzamento degli orari di lavoro (P. Merli Brandini, 2012). In questo senso, i paesi del Nord Europa hanno esteso il part time fino al 30% dei lavoratori (Olanda), mentre in Germania dagli inizi del 2000 si è annunciata la strategia "Zukunft in Arbeit" (il Futuro nel lavoro) e del "Kurzarbeit" (lavoro corto) che si realizza con la riduzione degli orari di lavoro, seguendo sia il ciclo economico che la dinamica della produttività aziendale.

Altre strategie per uscire dalla crisi sono identificate nella fluidificazione delle relazioni di rete (associazionismo, cooperazione, consorzi), al fine di porre le basi per lo sviluppo di sistemi di cooperazione territoriali e resistere alle spinte della globalizzazione, si pensi ai distretti tecnologici o ai poli produttivi.

Si parla in tal senso di *meta-management* non solo per favorire il mero networking tra imprese, ma altresì per pianificare strategie e provvedimenti capaci di disegnare politiche di accompagnamento e sostegno alla creazione e alla valorizzazione di robusti network tra imprese e tra imprese e istituzioni. Alcune imprese colgono queste opportunità di fare rete in modo del tutto sperimentale e non pianificato, in altri casi, invece, alla delocalizzazione si sostituisce una ponderata rilocalizzazione selettiva di alcune fasi ritenute non strategiche, al fine di costituire vere e proprie filiere e distretti (F. Butera, F. Alberti, 2012).

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, già nel Rapporto dedicato alle attività del 2009, per affrontare la crisi allora neonata, sottolineava nel breve periodo la necessità di promuovere politiche connesse alla salute e sicurezza, nonché incrementare i meccanismi ispettivi e le strategie di prevenzione (M. Cavallini, 2012).

Sulle medesime tematiche, il Cnel, con riferimento al DM n. 83/2012, osservava che, per promuovere la ripresa, era necessario intervenire su più fronti: sgravi contributivi e fiscali alle imprese, mobilitazione delle risorse, sblocco degli investimenti e ricerca e riorganizzazione della PA con interventi nel settore giustizia.

Sul fronte europeo, J. Stiglitz (2012), osserva invece che il sistema che ha portato alla crisi è un "surrogato del capitalismo", fondato sull'ideologia del libero mercato, pertanto le soluzioni messe in atto dai governi fin qui hanno cambiato assai poco ed il sistema resta fundamentalmente ingiusto, ci sono tuttavia politiche economiche di espansione e investimento che possono cambiare le cose. Analogamente, J. Evans (2012), ritiene che il nuovo paradigma che emergerà dalla crisi sarà decisivo per lo sviluppo economico e sociale della prossima generazione e dovrà correggere gli squilibri creati dai precedenti modelli di crescita, nella convinzione che non saranno le politiche dell'austerità a portarci fuori dalla crisi. Infatti, la perdita di posti di

lavoro, la riduzione delle protezioni sociali e i dati della disuguaglianza, mostrano i segni di una deriva iniziata molto prima della crisi, con il disfacimento di una società che si era costruita con fatica integrando le classi più svantaggiate e accrescendo il perimetro dei diritti, quella stessa inclusione ora si è arrestata.

Sempre a livello europeo, l'OCSE nel suo *Vademecum sulle politiche migliori* (2012), suggerisce la sua ricetta per uscire far uscire l'Italia dalla crisi basata su alcune strategie fondamentali: aumentare la produttività e la competitività del paese attraverso riforme ad hoc, garantire la sostenibilità fiscale, potenziare la concorrenza e ridurre la regolamentazione, ridurre il peso della burocrazia mediante la riforma della PA, rafforzare l'integrità del settore pubblico, consolidare il sistema finanziario italiano, dare slancio all'innovazione, migliorare la qualità del sistema istruzione, promuovere la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro e infine rafforzare la coesione sociale promuovendo la mobilità sociale.

La tabella successiva n. 4 mostra le principali soluzioni proposte dall'Ocse per uscire dalla crisi e il suo diretto recepimento in Italia attraverso provvedimenti già approvati o in via di approvazione.

Aree intervento, raccomandazioni dell'OCSE	Azioni recenti (2012 salvo indicazioni diverse)
<p><i>Efficienza del settore pubblico</i></p> <p>Competitività nella fornitura di servizi pubblici Diffondere indicatori di performance nella PA Rafforzare il controllo delle decisioni di spesa Migliorare l'efficienza della giustizia civile Introdurre strumenti per contrastare la corruzione Consolidare le competenze negli organi legislativi Controllare l'azione normativa regionale Concentrarsi sull'attuazione delle riforme legislative Monitorare i progressi in materia di semplificazione Uso più ampio delle indagini di percezione</p>	<p>DDL anticorruzione</p> <p>Creazione Conf. Unif. Stato, Regioni e aut. locali (2011)</p> <p>Aumento spese giudiziarie per ridurre gli arretrati (2011)</p> <p>Creazione di 20 tribunali specializzati in impresa; restrizioni dei ricorsi in corte d'appello e in cassazione; riorganizzazione in distretti giudiziari</p> <p>Chiusura dei piccoli tribunali per ridurre la spesa; restrizioni per evitare l'eccessiva lunghezza dei processi</p> <p>Revisione delle procedure fallimentari</p> <p>Ristrutturazione della PA a livello statale e locale</p> <p>Riduzione degli impieghi</p> <p>Gestione della performance</p> <p>Semplificazione burocrazia per i cittadini e le imprese</p> <p>Divieto di nuovi vincoli amministrativi</p> <p>Controlli per migliorare la qualità dei servizi pubblici e sistema di spesa più razionale all'interno della PA</p>
<p><i>Mercati dei beni</i></p> <p>Accrescere i poteri dell'agenzia per la competitività Privatizzare media, trasporti, energia, servizi pubblici Liberalizzare i settori dell'energia dei trasporti Sopprimere licenze per i servizi professionali Sopprimere le restrizioni nella fornitura di servizi Controllo competenze regionali, pianificaz. territoriale</p>	<p>L'agenzia per la competitività ha maggiori poteri</p> <p>Separazione societaria tra distribuzione e fornitura di gas</p> <p>Riduzione delle restrizioni per alcuni servizi professionali</p> <p>Alleggerimento della distribuzione al dettaglio</p>
<p><i>Istruzione</i></p> <p>Garantire lo sviluppo di un quadro di valutazione Migliorare la qualità dell'insegnamento Migliorare l'istruzione professionale post-secondaria Migliorare il rapporto impresa-ricerca universitaria Prestiti agli studenti con rimborsi su base reddito Sostenere l'innovazione dell'istruzione Promuovere l'accesso a servizi di cura per l'infanzia Ridurre il tasso di abbandono</p>	<p>Migliori test di valutazione degli studenti</p> <p>Finanziamento delle università in base alle performance</p> <p>Tagli significativi al totale della spesa (dal 2009)</p> <p>Modelli di valutazione degli insegnanti</p> <p>Introduzione delle tecnologie digitali nelle scuole</p>
<p><i>Mercato del lavoro</i></p> <p>Aumentare la partecipazione dei lavoratori Riformare la legislazione sulla tutela del lavoro Ridurre la dualità del mercato del lavoro Ridurre il cuneo fiscale sul reddito da lavoro Allineamento delle retribuzioni alla produttività</p>	<p>Incentivi fiscali all'occupazione femminile e giovanile</p> <p>Riforma globale del mercato del lavoro</p> <p>Alleggerimento delle norme di protezione del lavoro</p> <p>Minori incentivi per i contratti a tempo determinato</p> <p>Maggiore sostegno all'apprendistato</p> <p>Introduzione di un'indennità universale di disoccupazione</p>

	Maggiore differenziazione dei salari (2009)
<i>Stimolare l'innovazione</i> Orientare le politiche di ricerca scientifica Semplificare il sostegno pubblico alla R&S Migliorare le relazioni imprese-ricerca pubblica Promuovere la creazione e la crescita di start-up Semplificazione della burocrazia	Incentivi alle aziende Riduzione dei costi per l'avvio di una nuova impresa Semplificazione della PA per cittadini e imprese
<i>Altro</i> Migliorare la governance aziendale Migliorare la tutela dei piccoli azionisti Favorire le fusioni nel settore finanziario Riformare la legislazione sul fallimento	Misure per limitare la proprietà incrociata nelle banche

Tabella n. 4 - Riepilogo misure avanzate dall'Ocse e attuate in Italia, Rapporto Ocse, serie "Politiche migliori", 2012

Secondo D. Coats (2012), per uscire dalla crisi, le politiche monetarie, fiscali e salariali, devono essere allineate nel medio termine, così da essere mutualmente compatibili e capaci di promuovere il raggiungimento, in maniera bilanciata, degli obiettivi della società, ma tutto ciò richiede un coordinamento politico e istituzionale esplicito. È ormai evidente che, per sostenere la crescita, è necessario eliminare le disuguaglianze nella distribuzione del reddito e nella ricchezza, nonché promuovere un'elevata occupazione attraverso lavori dignitosi e sicuri, con salari orari minimi garantiti. Si pensi al lavoro precario che genera differenze di reddito e di protezione sociale, ma che è anche uno dei segni più tangibili dell'ingiustizia e dell'indebolimento del tessuto sociale. Ecco allora che, per uscire da questa spirale di contraddizioni, solo una legislazione sul lavoro universale, diventa la condizione necessaria per evitare una competizione ingiusta e per guidare l'economia verso un modello di crescita basato sull'innovazione del prodotto, piuttosto che sullo sfruttamento. In questo senso, l'adozione di standard internazionali del lavoro può rivelarsi un importante strumento di equità imprescindibile per ritornare alla piena occupazione. Ciò non significa che debba essere garantito qualsiasi impiego a qualsiasi prezzo, ma che invece debba crearsi un impiego sostenibile, degno e sicuro, tale da offrire una prospettiva di crescita, sviluppo e progresso.

Anche a livello internazionale la Nato riconosce che la crescita occupazionale rappresenta l'unica soluzione a lungo termine per i paesi che necessitano di un risanamento totale dei conti pubblici (J. Sewel, 2012).

Quanto al nostro paese, B. Anastasia e M. Gambuzza (2012), suggeriscono una ricetta per uscire dalla crisi tramite un'azione congiunta del governo su quattro versanti: ridisegnare le regole di ingresso e uscita dal mercato del lavoro, potenziare gli ammortizzatori sociali, riequilibrare la tassazione e introdurre sgravi per le imprese attraverso la riduzione del cuneo fiscale e la costruzione di relazioni sindacali più equilibrate.

Su quest'ultimo aspetto, le Parti sociali hanno sottoscritto il 21.11.2012 il cd *Accordo sulla produttività*, ovvero le "Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia", si tratta di un'intesa con la quale le Parti sociali auspicano che la valorizzazione degli accordi collettivi per il miglioramento della produttività, venga sostenuta da adeguate misure di incentivazione fiscale e contributiva da parte del Governo. Le Parti chiedono infatti al Governo di applicare sui redditi da lavoro dipendente fino a 40 mila euro, la detassazione del salario di produttività attraverso un'imposta al 10% sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali. Le Parti chiedono altresì che venga data applicazione alla legge n. 247/2007 che prevede lo sgravio contributivo per incentivare la contrattazione di secondo livello. In questo quadro è necessario che il Governo tracci le linee guida per attuare una riforma del sistema fiscale che lo renda più equo. Per questo le Parti intendono orientare la contrattazione alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro, all'emersione del sommerso e alla produzione di un maggior valore aggiunto. Le soluzioni contrattuali di secondo livello possono rappresentare un'alternativa alla delocalizzazione e divenire elemento di attrazione per nuovi

investimenti, nonché concorrere alla gestione della crisi e favorire lo sviluppo delle attività. Per diffondere la cultura della partecipazione, le Parti ritengono opportuno valorizzare, nei diversi livelli contrattuali, i momenti di consultazione, al fine di favorire un responsabile coinvolgimento nelle scelte delle imprese.

P. Rausei (2012) definisce l'intesa un "accordicchio", privo di reali prospettive, formalmente direzionato verso un'attenzione per la produttività, ma sostanzialmente trapiantato allo scopo di non disperdere le risorse finanziarie impegnate dal Governo. L'auspicio, secondo Rausei, rimane quello di un urgente impegno da parte di tutti i sottoscrittori, ritrovando la bussola e recuperando il consenso di Cgil, per dare senso alle promesse in bianco e per consegnare al nostro paese un sistema di relazioni di lavoro deideologizzato ed orientato esclusivamente alla tutela del lavoro e dei lavoratori.

A livello globale, il nodo della produttività, è rimarcato anche nel *Rapporto sulle tendenze globali dell'occupazione dell'Ilo* (gennaio, 2013), secondo il quale, i responsabili delle politiche dovrebbero concentrarsi su molteplici questioni legate tra loro per migliorare la produttività. In particolare, si chiede di avviare un'azione coordinata a supporto della domanda aggregata attraverso l'investimento pubblico, nonché affrontare i crescenti problemi legati al mismatch nel mercato del lavoro attraverso programmi di formazione e riqualificazione e da ultimo dare la priorità alla lotta contro la disoccupazione giovanile.

Sulla medesima tematica, l'Ilo nell'aprile 2013 approva la *Dichiarazione di Oslo per ristabilire la fiducia nella crescita e nella creazione di occupazione*, congiuntamente a 51 Stati Europei e il continente Asiatico. L'obiettivo è quello di aiutare i paesi colpiti dalla crisi a superarne le conseguenze attraverso un rafforzamento del ruolo dell'organizzazione internazionale sia in Europa che in Asia. La Dichiarazione chiede all'Ilo di assistere i paesi europei e dell'Asia centrale nel formulare riforme solide e eque. L'Ilo dovrebbe quindi promuovere politiche per incoraggiare il lavoro dignitoso e la creazione di occupazione, migliorare la qualità del lavoro e ridurre il gap salariale tra uomini e donne, preservare la fiducia delle imprese e la loro sostenibilità, aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo, in particolare nelle tecnologie innovative e nella green economy, promuovere sistemi di protezione sociale adeguati e da ultimo sostenere la piena realizzazione della Dichiarazione dell'Ilo sulla giustizia sociale.

2. Definizione e dimensione del lavoro sommerso in Italia

Se gli economisti hanno trascurato di analizzare il sommerso a causa della mancanza di fonti statistiche attendibili per caratterizzarne e quantificarne la rilevanza, per contro, vi è stata una proliferazione di definizioni e modelli di analisi che non sempre hanno aiutato a capire la natura e i confini del fenomeno.

In Italia il fenomeno del lavoro sommerso ha assunto dimensioni notevoli a partire dagli anni '70, anche se alcune indagini tendono a riportarne l'origine a partire dall'unificazione del Paese e da una situazione di squilibrio tra Nord e Sud che indotto il Mezzogiorno in una situazione di dipendenza e sottosviluppo, dove il sommerso può rappresentare una sorta di compensazione distorta del mercato. La sua dimensione ha assunto un peso macroeconomico non più trascurabile, sia per i danni all'erario, sia per la diffusione di concorrenza sleale tra imprese, danneggiando le imprese corrette e deteriorando le condizioni della competizione.

Negli anni '70 si assiste quindi alle prime stime e definizioni sui fenomeni del sommerso economico e di lavoro a cura del Censis (numeri oscuri, occupazione occulta, economia sommersa), mentre negli anni '80 l'Istat sviluppa metodi di stima dell'economia sommersa e del lavoro irregolare. Quindi, in attuazione del doppio vincolo imposto dall'Eurostat di fornire una stima del PIL comprensiva del sommerso e di garantire una comparabilità dei risultati di contabilità tra gli Stati membri dell'UE, gli istituti di statistica nazionale hanno dovuto individuare, proprio a partire dagli anni '80, una soluzione condivisa di definizione del sommerso economico. In questi anni è dunque cresciuto l'interesse per la stima delle dimensioni del sommerso, proprio in relazione al diffondersi di processi di disarticolazione dei processi produttivi, di

cambiamento nella composizione settoriale dell'occupazione e di innovazioni nel sistema di regolazione del lavoro dipendente. Verso gli anni '90, Eurostat, Ilo e Ocse forniscono le prime definizioni internazionali.

Lo stesso Parlamento nel 1996, a seguito di un'indagine conoscitiva sul lavoro nero e minorile, traccia per la prima volta in un atto formale il profilo del lavoratore irregolare e considera sommersi i rapporti istituiti in violazione degli obblighi fiscali, contributivi, legali o in violazione dei contratti collettivi in materia di trattamento economico, orari di lavoro, sicurezza e igiene. Secondo l'Istat, invece, sono definite non regolari le prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa in materia fiscale e contributiva e come tale non osservabile direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative.

La Commissione europea da ultimo definisce nel 1998 sommerso il lavoro non dichiarato alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi vigenti negli stati membri, la stessa esclude però le attività illegali e quelle a carattere familiare ed informale. Sempre nel 2000 la Commissione tenta di costruire una definizione unitaria del fenomeno per poter procedere allo sviluppo di politiche mirate di emersione.

Più in generale, l'economia *informale* che produce beni che sfuggono alla contabilità nazionale, come emerge dalla tabella n. 5, si suddivide in: economia *criminale*, economia *informale* ed economia *sommersa*.

Economica informale			
Attività illegali		Attività legali	
Economia criminale		Economia informale	Economia Sommersa
Attività proibite Soggetto non autorizzato		Domestica Relaz. parentali Relaz. personali	Autorizzaz. Licenze Obblighi legali
			Obblighi fiscali
			Lavoro
Transaz. Monet.	Comm. oggetti rubati Comm. stupefacenti Prostituzione Scommesse clandestine Contrabbando e truffa		Atti costitutivi: proc. societarie, lavoro autonomo Esercizio attività: licenze, iscrizioni, patentini Iscrizione registro ditte Autorizzazioni: costruzione, trasformazione
Transaz. Non monet.	Baratto droga, oggetti rubati Contrabbando Coltivaz. droga uso persona Furti per uso personale		Codice fiscale e partita Iva Dichiarazione redditi e Iva Evasione totale e sottofatturazione Elusione
			Utilizzo irregolare di contratti atipici Violazione in sicurezza e previdenza Retribuzioni inferiori al CCN e fuori busta Irregolarità negli orari

Tabella n. 5 - Ambiti dell'economia informale e forme di irregolarità tipiche

L'economia criminale, come si evince nella tabella n. 5 sopra proposta, comprende le attività di produzione svolte in maniera illegale, mentre quella domestica/informale si identifica nella produzione di beni leciti che non sono orientati al mercato, bensì a forme di autoconsumo. L'economia sommersa, invece, coincide con l'insieme di tutte quelle attività di produzione che vengono svolte violando le normative fiscali, contributive, amministrative. I confini tra economia formale ed informale, sommersa ed illegale, non sono però sempre così netti e possono mutare nel tempo e nello spazio.

Negli altri paesi sono molteplici le definizioni di sommerso, in Germania, ad esempio, si configura il lavoro sommerso quando vengono violate le norme disciplinanti il mercato del lavoro e l'immigrazione (legge federale sui lavoratori subordinati stranieri), mentre sono esclusi i casi di aiuto prestato da parenti oppure dato come favore, sempre che la prestazione non sia a scopo di lucro. Inoltre, in Germania, la legge contro il lavoro sommerso del 1957 è stata più volte modificata fino al 2008, essa include una definizione di lavoro nero e stabilisce sanzioni in caso di ricorso, sia da parte dei datori di lavoro che dei lavoratori.

In Austria, invece, sono irregolari solo alcune fattispecie: lavoro dipendente e autonomo in agricoltura e altri settori in contrasto con le norme previdenziali, nonché l'impiego di stranieri in violazione della legge sull'impiego di non residenti, infine il lavoro autonomo svolto in contrasto con le norme sul commercio.

In Francia, inoltre, sono sanzionate le inadempienze relative alla dichiarazione di un'attività a scopo di lucro, distinguendo tra dissimulazione di attività, di lavoro salariato e lavoro degli immigrati clandestini. Secondo il codice del lavoro francese, irregolare non è solo il lavoro non dichiarato, ma è anche quello dissimulato che può essere originato da forme di irregolarità connesse alla non coincidenza tra luogo di residenza e prestazioni erogate, si pensi al fenomeno degli atipici che rappresentano lavoratori dipendenti mascherati.

Quantificazione del PIL			
	PIL Ufficiale	PIL sommerso	% di PIL sommerso
Istat	1.540 miliardi	255-275 miliardi	16.3%-17.5%
Eurispes	2.280 miliardi	540 miliardi	35%

Tabella n. 6 – Rappresentazione dell'incidenza del sommerso sul PIL nazionale, cfr fra Eurispes e Istat, 2012

Per tornare all'Italia, nel nostro paese, secondo il rapporto Eurispes 2012, come si evince dalla tabella n. 6 sopra riportata, l'economia sommersa muove circa 540 miliardi di euro, a fronte di un'inflazione in costante crescita negli ultimi 10 anni e a fronte di salari tra i più bassi d'Europa.

Uno dei principali ammortizzatori degli effetti della crisi sembra allora essere proprio l'economia sommersa, il cui valore complessivo è stimato dall'Eurispes per il 2011 in almeno 540 miliardi di euro, una somma equivalente ai Pil ufficiali di Finlandia (177 mld), Portogallo (162 mld), Romania (117 mld) e Ungheria (102 mld) messi insieme. Quindi 540 miliardi di sommerso in Italia corrispondono al 35% del Pil dell'economia ufficiale pari a 1.540 miliardi di euro.

Nel 2008 secondo l'Istat il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico risultava compreso tra un minimo di 255 miliardi di euro e un massimo di 275 miliardi di euro, valori ribaditi anche nel rapporto Istat del 2012, *come si spiega allora questa divergenza di dati Eurispes e Istat relativi all'economia sommersa?* Secondo l'Eurispes ci sarebbero 3 PIL: uno ufficiale (1.540 Mld), uno sommerso (equivalente al 35% di quello ufficiale, 540 Mld) e infine uno criminale che supera i 200 Mld. In questo senso l'Eurispes estrapola il PIL sommerso dal PIL ufficiale e somma i tre PIL sostenendo che il vero PIL italiano sarebbe pari alla sommatoria dei 3 PIL precedenti fino a raggiungere la somma di 2280 miliardi, ovvero il 50% in più di quanto dichiarato dall'Istat. Secondo l'Istat invece il PIL sommerso è già compreso nel PIL ufficiale ed è stimato tra un'ipotesi complessiva minima del 16,3% e una massima del 17,5%.

L'economia sommersa è un fenomeno di enormi proporzioni che coinvolge in Italia i settori più diversi: si va dall'agricoltura all'edilizia, passando attraverso i servizi e l'industria, nelle forme del lavoro nero continuativo, del doppio lavoro e del lavoro nero saltuario che coinvolge una molteplicità di soggetti: giovani in cerca di prima occupazione e precari, disoccupati, cassaintegrati, lavoratori in mobilità, extracomunitari non in regola, ma anche studenti, pensionati, casalinghe, lavoratori dipendenti ed autonomi.

Si può aggiungere inoltre che la dimensione del fenomeno negli ultimi venti anni si è ridotta per effetto di sanatorie, cioè regolarizzazione dei lavoratori in nero e riallineamento di imprese in nero, pur rimanendo molto rilevante nell'ordine di grandezza e con un trend solo lievemente calante negli ultimi anni.

La successiva tabella n. 7 mostra la mappa del sommerso in Italia, quantificato in valore aggiunto e percentuale e disaggregato altresì secondo le sue componenti, ovvero lavoro nero, sommerso di impresa e resto dell'economia informale.

Tipologia di lavoratori	V.A.	%
Lavoro sommerso nero e grigio	280.556.250.000	53,0
Sommerso di impresa	156.000.000.000	29,5
Economia informale	93.000.000.000	17,5
Totale economia sommersa	529.556.250.000	100,0

Tabella n. 7 – Rappresentazione disaggregata dell'economia sommersa, Eurispes 2012

Nell'ambito dell'economia sommersa rientra il lavoro nero che comprende al suo interno modalità di svolgimento dell'attività lavorativa molto eterogenee, distinte a seconda della parziale o totale violazione delle normative fiscali e contributive. Il lavoro nero include infatti sia i lavoratori che forniscono la loro prestazione al di fuori di un qualsiasi rapporto di lavoro formalizzato, perché dipendenti da aziende completamente sommerse o da aziende emerse che non rispettano gli obblighi di registrazione, sia i lavoratori autonomi che non dichiarano la propria attività. Il lavoro grigio, invece, si riferisce a tutte le irregolarità parziali ovvero le cd sottodichiarazioni che riguardano lavoratori, dipendenti ed indipendenti, le cui attività sono dichiarate in modo distorto rispetto alla realtà. Anche nel caso del lavoro sommerso, i confini tra regolarità e non regolarità, tra lavoro nero e lavoro grigio, sono fluidi e possono addirittura coesistere, si pensi al caso dei doppiolavoristi con primo lavoro regolare. Vero è che, in sostanza, il lavoro irregolare si ridefinisce e si trasforma in relazione alle modalità di organizzazione delle attività economiche, conformandosi ai cambiamenti socio-economici e politici, al progresso della tecnologia, nonché all'evoluzione degli stili di vita e di consumo. All'interno della stessa denominazione di lavoro nero, coesistono situazioni fortemente diversificate che hanno cause altrettanto differenziate, così come definizioni diverse di lavoro informale inglobano in realtà epifenomeni simili, posto che le manifestazioni empiriche del lavoro sommerso si presentano estremamente variegata e collegate alle specifiche norme violate o eluse.

Dal punto di vista legislativo, una definizione tecnica di lavoro nero, si ritrova in Italia nella legge n. 383/2001, con questo provvedimento e le relative circolari esplicative, si individua una situazione di lavoro sommerso o irregolare quando i lavoratori vengono impiegati in violazione anche soltanto parziale delle disposizioni vigenti in materia fiscale e previdenziale. Alla legge n. 383/2001, seguì poi la legge n. 73/2002 del Governo Berlusconi II, legge di conversione del decreto-legge del 22 febbraio 2002, n. 12, recante *Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare*. La legge n. 73/2002 puniva il sommerso con la maggiorazione dal 200% al 400% del costo del lavoro del CCNL di riferimento, affidandone la contestazione e l'irrogazione della sanzione all'Agenzia delle entrate. Caduta sotto le censure della Consulta, poiché prevedeva un minimo inderogabile di giornate sanzionate, viene rimodulata dalla legge n. 248/2006, il cd decreto Bersani, emanata dal Governo Prodi II, che ne affidò la competenza alla DPL. In sostanza, si ritiene lavoro nero la situazione in cui un lavoratore sia sconosciuto alla PA perché non registrato presso i CPI e presso gli Istituti previdenziali, non si configura invece quale lavoro irregolare il mancato o ritardato pagamento dei contributi previdenziali. Più recentemente è doveroso segnalare anche ulteriori misure adottate dal nostro paese in tema di sommerso, alcune delle quali presenti nel Collegato lavoro, legge n. 183/2010, dove è stata rivista la cosiddetta maxi-sanzione per il lavoro sommerso, diversificando e rimodulando l'apparato sanzionatorio precedentemente previsto, nonché ridisciplinando la procedura di ispezione nei luoghi di lavoro. Da ultimo, la cd Manovra bis 2011, legge n. 148/2011, introduce il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, con il quale è stato duramente sanzionato il cosiddetto caporalato. La sanzione del fenomeno nasce dal fatto che continuano a persistere, in particolare nei settori caratterizzati da un eccesso dell'offerta di lavoro rispetto alla domanda, fenomeni di elusione della normativa del lavoro e di sfruttamento organizzato dei lavoratori.

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

Tabella n. 8 – Rappresentazione disaggregata del lavoro nero in funzione dei soggetti, Eurispes 2012

La tabella n. 8 mostra il valore aggiunto espresso in euro generato dal lavoro nero e disaggregato in funzione dei soggetti che lo pongono in essere, si tratta sia di lavoratori a cui non sono contabilizzate tutte le prestazioni, sia di categorie più classiche, come casalinghe, immigrati, pensionati, disoccupati e clandestini. In merito alla quantificazione del fenomeno, a livello nazionale, il lavoro irregolare riguarda una persona su dieci, ma scendendo nelle regioni meridionali il dato raddoppia, fino a riguardare un lavoratore su cinque, in alcuni settori produttivi poi la situazione è ancora più drammatica: nell'agricoltura soltanto $\frac{3}{4}$ degli stagionali hanno un regolare contratto e il 25%, quasi sempre immigrati, lavorano in maniera illegale.

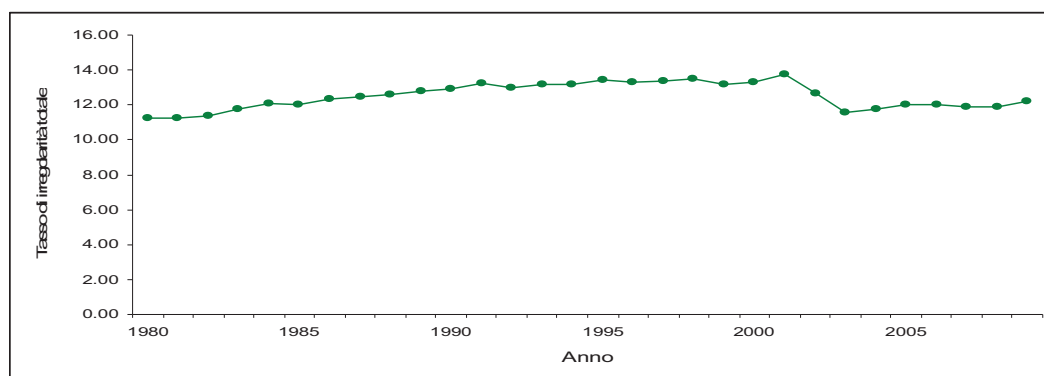


Grafico n. 14 - Tassi di irregolarità totale, anni 1980-2010, Istat 2011

Il grafico n. 14 mostra l'andamento del tasso di lavoro irregolare dal 1980 al 2010, dall'analisi si evince un andamento del tasso stesso pari a poco più del 12%, il dato è identico a quello riportato nella tabella n. 16 che mostra l'incidenza delle ULA degli irregolari sul totale degli occupati.

La contabilità nazionale italiana, nella misurazione dell'occupazione sommersa, segue le definizioni adottate a livello internazionale e riportate nel Sistema Europeo dei Conti Economici, ovvero il SEC95, il quale deriva a sua volta dal Sistema dei Conti Nazionali delle Nazioni Unite: SNA93. La base di partenza per la misurazione del sommerso da parte dell'Istat è data da una stima dell'occupazione irregolare, ottenuta mediante l'integrazione di fonti statistiche e amministrative. L'input di lavoro irregolare è il risultato della somma tra occupati irregolari, occupati non dichiarati, stranieri non residenti e posizioni di secondo lavoro.

Con riferimento alla situazione degli occupati, siano essi regolari o irregolari, si osservino le tabelle successive, in particolare nella tabella n. 9 sotto riprodotta, sono visualizzati il numero di lavoratori occupati regolarmente, espressi in migliaia nel periodo dal 2008 al 2012 per ciascun comparto di attività (agricoltura,

industria, servizi). Nella tabella n. 10, invece, è illustrato il numero degli occupati irregolarmente nello stesso periodo di tempo e nei medesimi comparti di attività indagati nella tabella precedente.

Numero lavoratori occupati regolarmente					
	2008	2009	2010	2011	2012
totale attività economiche	22.688.6	22.288.2	22.132.9	22.176.2	22.077.7
agricoltura, silvicoltura e pesca	622.4	604.6	616.7	599.9	591.5
attività estrattiva; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento; costruzioni	6.799.7	6.529.2	6.320.6	6.245.7	6.070.40
servizi	15.266.5	15.154.4	15.195.6	15.330.6	15.415.8

Tabella n. 9 – Numero lavoratori occupati regolarmente in migliaia, Istat 2013

Numero lavoratori occupati irregolarmente					
	2008	2009	2010	2011	2012
totale attività economiche	2.567.2	2.551.3	2.526.9	2.562.9	2.583.3
agricoltura, silvicoltura e pesca	363.9	356.4	358.0	354.1	336.9
attività estrattiva; manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore, aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, trattamento dei rifiuti e risanamento; costruzioni	363.2	375.6	378.8	385.0	384.7
servizi	1.840.1	1.819.3	1.709.1	1.823.8	1.816.7

Tabella n. 10 – Numero lavoratori occupati irregolarmente in migliaia, Istat 2013

Si osservi ora il grafico n. 15 che nasce dalla comparazione delle tabelle precedenti n. 9 e n. 10.

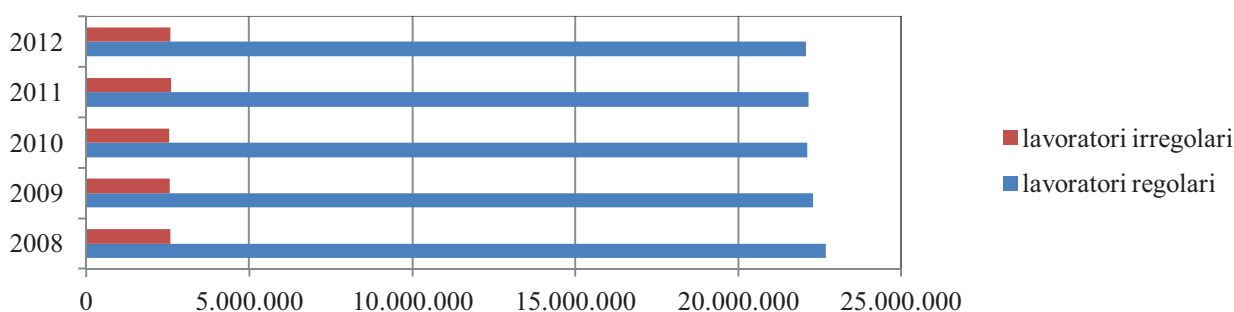


Grafico n. 15 – Comparazione fra occupati regolari e irregolari, Istat 2013

Dal grafico sopra illustrato si evince come la quota degli irregolari si mantenga costante nel tempo, ovvero circa 2 milioni e 500 mila lavoratori stimati per difetto, a fronte di poco più di 22 milioni di lavoratori.

Interessante è osservare lo sviluppo in unità di lavoro, cd ULA, unità dove le prestazioni sommerse sono quantificate a tempo pieno, vedremo che per i lavoratori regolari le ULA (tabella n. 11) diminuiscono perché il conteggio a tempo pieno ingloba ipoteticamente due part time regolari e quindi le unità occupazionali si riducono. Si osserva invece che per i lavori sommersi (tabella n. 12) le ULA aumentano leggermente perché vi rientrano anche le ore tecnicamente facente parte del lavoro regolare, ma non contabilizzate e che possono ricondursi a unità di lavoro a tempo pieno irregolare.

In definitiva, le ULA regolari rappresentano la trasformazione a tempo pieno delle prestazioni di lavoro offerte e sono ottenute dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e delle posizioni lavorative a tempo parziale (principali e secondarie) trasformate in unità a tempo pieno (tabella n. 11).

Unità di lavoro regolari ULA					
	2008	2009	2010	2011	2012
totale attività economiche	21.996.8	21.282.4	21.078.6	21.114.1	20.883.6
agricoltura, silvicoltura e pesca	973.3	948.6	956.3	923.4	898.3
attività estrattiva; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento; costruzioni	6.590.8	6.072.5	5.883.3	5.849.1	5.664.5
servizi	14.432.7	14.261.3	14.242.0	14.341.6	14.320.8

Tabella n. 11 – Numero unità lavoro regolari in migliaia, Istat 2013

Le ULA non regolari (tabella n. 12) sono le prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabile direttamente presso imprese, istituzioni e fonti amministrative. L'indicatore si costruisce rapportando le ULA irregolari sul totale ULA.

Unità di lavoro irregolari ULA					
	2008	2009	2010	2011	2012
totale attività economiche	2.941.7	2.945.0	2.888.3	2.888.4	2.862.3
agricoltura, silvicoltura e pesca	313.8	306.7	307.9	305.0	287.6
attività estrattiva; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento; costruzioni	397.7	413.0	415.8	420.1	419.4
servizi	2.230.2	2.225.3	2.164.6	2.163.3	2.155.3

Tabella n. 12 – Numero unità lavoro irregolari in migliaia, Istat 2013

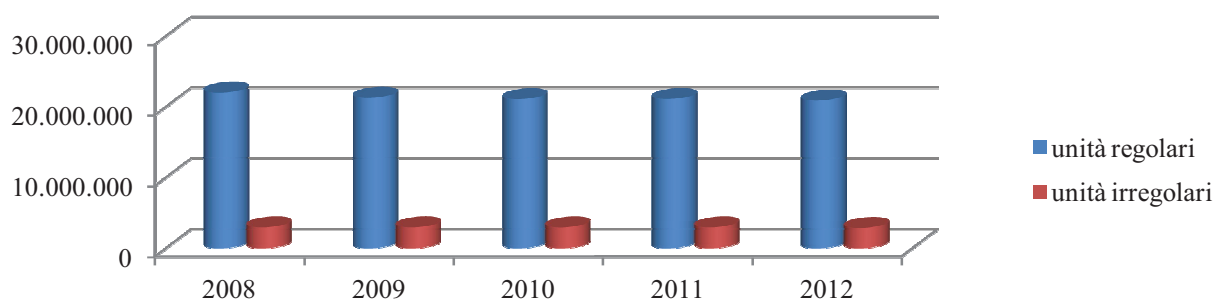


Grafico n. 16 - Numero unità lavoro regolari e irregolari in migliaia, Istat 2013

Il grafico n. 16 mostra la comparazione delle tabelle n. 11 e 12, dall'analisi si evince che i valori si discostano di poche centinaia rispetto al grafico n. 15, in questo caso a fronte di un unità di lavoro occupate regolarmente pari a 21 milioni, circa 2 milioni e 900 mila unità lavoratori sono in nero.

Se invece si considerano le posizioni lavorative, il numero aumenta ancora. Si confrontino a questo proposito le tavole n. 13 e 14, la tavola n. 13 quantifica le posizioni lavorative regolari suddivise nelle diverse attività economiche: agricoltura, industria, servizi, mentre la tavola n. 14 quantifica le quelle irregolari sempre nei medesimi comparti produttivi. Si consideri che per industria si considerano nel complesso le diverse attività ad essa riconducibili, ovvero: manifattura, estrazione, fornitura di energia ed acqua, costruzioni.

Posizioni lavorative regolari					
	2008	2009	2010	2011	2012
totale attività economiche	24.909.8	24.494.9	24.363.6	24.369.7	24.231.2
agricoltura, silvicoltura e pesca	1.500.0	1.464.1	1.490.2	1.435.4	1.388.7
attività estrattiva; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento; costruzioni	7.036.8	6.763.3	6.554.3	6.476.9	6.296.6
servizi	16.373.0	16.267.5	16.319.1	16.457.4	16.545.9

Tabella n. 13 – Numero posizioni lavorative regolari in migliaia, Istat 2013

Nella tabella n. 13 vengono descritte le posizioni lavorative regolari negli anni dal 2008 al 2012, dal confronto con gli anni precedenti, si evince come nel 2012 le posizioni regolari siano diminuite per effetto della crisi rispetto al 2011, anche se il decremento maggiore si rileva dopo il 2008, registrando anche una minima ripresa tra il 2010-2011. Il decremento delle posizioni lavorative regolari nel 2012 rispetto al 2011, si registra a tutti i livelli, sia in agricoltura che nell'industria e nei servizi. Analogamente, nella tabella n. 14, le posizioni irregolari registrano una diminuzione molto più consistente nel passaggio dal 2011 al 2012 in tutti i settori indagati, ma con particolare riferimento all'attività agricola, mentre invece si registra un calo minore nel settore industriale e dei servizi.

Posizioni lavorative irregolari					
	2008	2009	2010	2011	2012
totale attività economiche	5.265.0	5.167.3	5.044.6	5.012.8	4.953.2
agricoltura, silvicoltura e pesca	363.9	356.4	358.0	354.1	336.9
attività estrattiva; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento; costruzioni	478.1	496.5	500.1	502.6	502.3
servizi	4.423.0	4.314.4	4.186.5	4.156.1	4.114.0

Tabella n. 14 – Numero posizioni lavorative irregolari in migliaia, Istat 2013

Dal confronto fra le tavole n. 13 e 14, emerge come il numero delle posizioni lavorative regolari (24 milioni) sia superiore sia rispetto al numero degli occupati (22 milioni) che rispetto alle ULA (21 milioni), questo perché si considera ogni tipologia di contratto, non più solo a tempo pieno (ULA) o comprendendovi anche gli occupati non full time, ma anche soggetti che hanno più posizioni aperte perché svolgono regolarmente più lavori, indipendentemente dalle ore o dalla tipologia di contratto. Se lo stesso ragionamento si trasporta nelle posizioni irregolari, anche queste aumentano, arrivando a sfiorare i 5 milioni.

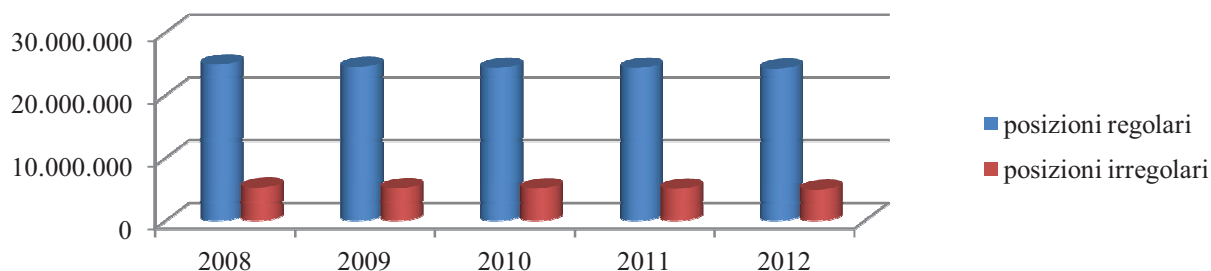


Grafico n. 17 – Posizioni lavorative regolari ed irregolari in migliaia, Istat 2013

In sintesi, con riferimento agli occupati, ULA e posizioni lavoro, avremo

Tasso di irregolarità degli occupati					
	2008	2009	2010	2011	2012
totale attività economiche	10.2%	10.3%	10.2%	10.4%	10.5%
agricoltura, silvicoltura e pesca	36.9%	37.1%	36.7%	37.1%	36.3%
attività estrattiva; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento; costruzioni	5.1%	5.4%	5.7%	5.8%	6.0%
servizi	10.8%	10.7%	10.5%	10.6%	10.8%

Tabella n. 15 – Tasso di irregolarità degli occupati, Istat 2013

Dalla tabella n. 15 si rileva che il tasso di irregolarità degli occupati registra nel 2012 un leggero incremento, passando dal 10.4% al 10.5%, l'incremento è più evidente nell'industria e nei servizi, mentre le attività irregolari registrano un lieve decremento in agricoltura.

Tasso di irregolarità unità lavoro ULA					
	2008	2009	2010	2011	2012
totale attività economiche	11.8%	12.2%	12.1%	12.0%	12.1%
agricoltura, silvicoltura e pesca	24.4%	24.4%	24.4%	24.8%	24.3%
attività estrattiva; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento; costruzioni	5.7%	6.4%	6.6%	6.7%	6.9%
servizi	13.4%	13.5%	13.2%	13.1%	13.1%

Tabella n. 16 – Tasso di irregolarità delle ULA, Istat 2013

Anche per quanto riguarda l'analisi delle ULA, si registra un incremento minimo delle irregolarità nel 2012 che però è meno marcato in agricoltura, mentre le ULA irregolari nei servizi restano stazionarie, attestandosi attorno al 13.1%.

Tasso di irregolarità posizioni lavorative					
	2008	2009	2010	2011	2012
totale attività economiche	17.4%	17.4%	17.2%	17.1%	17.0%
agricoltura, silvicoltura e pesca	19.5%	19.6%	19.4%	19.8%	19.5%
attività estrattiva; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento; costruzioni	6.4%	6.8%	7.1%	7.2%	7.4%
servizi	21.3%	21.0%	20.4%	20.2%	19.9%

Tabella n. 17 – Tasso di irregolarità delle posizioni lavorative, Istat 2013

La tabella n. 18 è particolarmente significativa perché dimostra che, a seconda del tipo di indicatore utilizzato, cambiano anche i valori. Considerando i valori in migliaia, si noti come i lavoratori occupati regolari siano più di 22 milioni, se si converte in ULA però, il valore scende a 21 milioni perché vengono

accorpate le occupazioni inferiori al tempo pieno, se invece si considerano le posizioni, allora il dato aumenta fino a 24 milioni perché si considerano anche coloro che svolgono doppio lavoro regolare.

Tipologia indicatore	Regolari					Irregolari				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Valore in migliaia										
Occupati	22.688.6	22.288.2	22.132.9	22.176.2	22.077.7	2.567.2	2.551.3	2.526.9	2.562.9	2.583.3
ULA	21.996.8	21.282.4	21.078.6	21.114.1	20.883.6	2.941.7	2.945.0	2.888.3	2.888.4	2.862.3
Posizioni lavoro	24.909.8	24.494.9	24.363.6	24.369.7	24.231.2	4.423.0	4.314.4	4.186.5	4.156.1	4.114.0
Valore percentuale										
Occupati	89.80%	89.70%	89.80%	89.60%	89,50%	10.2%	10.3%	10.2%	10.4%	10.5%
ULA	88.20%	87.80%	87.90%	88.00%	87.90%	11.8%	12.2%	12.1%	12.0%	12.1%
Posizioni lavoro	82.60%	82.60%	82.80%	82.90%	83.00%	17.4%	17.4%	17.2%	17.1%	17.0%

Tabella n. 18 – Tabella di riepilogo regolari/irregolari secondo le diverse tipologie di misure, valori in migliaia

Nell'esaminare i lavoratori regolari quindi il valore decresce per cerchi concentrici, passando dai doppilavoristi (24 mil, posizioni), lavoratori con un contratto regolare part time (22 mil, occupati) e infine lavoratori a tempo pieno con un solo contratto (21 mil, ULA).

Analogamente, se si considerano gli irregolari, questi sono 2 milioni e mezzo se consideriamo gli occupati, salgono a 2 milioni e 900 mila se teniamo conto delle ULA e fino a 5 milioni se si tiene conto delle posizione lavorativa, ossia che un soggetto può effettuare più lavori irregolari anche a tempo parziale perché magari vanno a sommarsi all'attività regolare già svolta.

Nell'esaminare i lavoratori regolari, quindi, il valore decresce anche qui per valori progressivi, passando dai doppilavoristi in nero (5 mil, posizioni), lavoratori full time con un lavoro irregolare (3 mil, ULA) e lavoratori con almeno un lavoro in nero non a tempo pieno (2 mil e mezzo, occupati).

Nella tabella 34, viene effettuata una differenziazione fra i livelli di sommerso dislocati in diversi territori, il rapporto dello Svimez è curato su dati Istat ed evidenzia come i maggiori tassi di irregolarità si rinverano al sud con una crescita pressoché costante dal 2008 al 2010. Al centro nord il numero dei lavoratori sommersi è pari al 50% rispetto al sud, esemplificando se al nord è in nero 1 lavoratore su 10, al sud lo è 1 su 5.

Se l'Eurispes nel 2012 affermava che il sommerso relativo al lavoro nero valeva circa 280 miliardi su 500 che corrisponde al valore del sommerso integrale, un'indagine Visa (2013), ripropone la stima del sommerso pari a 333 miliardi di euro, ovvero il 21% del Pil. L'Italia figurerebbe comunque al terzo posto nel Vecchio Continente dopo Turchia (27% del Pil) e Grecia (24%), se si esclude la parte orientale dell'Europa, dove si arriva al 31% della Bulgaria e al 28% di Croazia, Lituania ed Estonia. La Francia si ferma invece al 10% e la Germania al 13%, Svezia e Norvegia sono al 14% e il Belgio al 16%. I Paesi più virtuosi sono la Svizzera (7%), l'Austria (8%) e il Regno Unito (10%). Sebbene emerga un rallentamento del fenomeno, il rapporto del circuito di carte di credito evidenzia che il sommerso è ancora legato all'utilizzo dei contanti in tutta Europa ed è generato in particolare dal lavoro nero (per due terzi) e dal non-dichiarato (per il restante terzo).

In questo scenario, la *Relazione della Banca di Italia* (2013), rileva come ponendo a confronto le posizioni di lavoro regolari e irregolari (vedi tabella n. 18), si rileva come *le posizioni irregolari*, svolte in assenza di un contratto di lavoro o in violazione della normativa fiscale vigente, siano diminuite dell'1,2 %, in misura maggiore di quelle regolari (-0,6 %).

2.1 Metodi di misurazione e livelli di invisibilità

Le difficoltà di misurare l'economia sommersa e il lavoro irregolare discendono dalla loro stessa natura che sfugge alle indagini dei conti economici nazionali, anche se dagli anni '70 gli approcci utilizzati per definire l'economia non direttamente osservata possono sostanzialmente dividersi in diretti ed indiretti.

Nonostante molteplici approcci, giova comunque ricordare che a tutt'oggi, manca un metodo universalmente riconosciuto e attendibile che superi gli approcci di stima adottati fino a questo momento, tale carenza deriva sia dalla natura nascosta del sommerso, sia dalla proliferazione dei termini adottati per definirlo.

Preliminarmente, occorre precisare che con il termine *economia non direttamente osservata*, si fa riferimento a quelle attività che sono incluse nella stima del PIL, ma che non sono registrate nelle indagini statistiche presso le imprese o nei dati fiscali utilizzati ai fini del calcolo delle stime dei conti economici nazionali.

Costituiscono invece *sommerso statistico*, le attività produttive legali non registrate per deficienze del sistema di raccolta dei dati statistici, quali il mancato aggiornamento degli archivi delle imprese o la mancata compilazione dei moduli amministrativi e/o dei questionari statistici rivolti alle imprese.

Ciò posto, quella che viene detta *economia sommersa* nelle definizioni internazionali, coincide 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. Il concetto di *sommerso economico* non va confuso con l'*economia informale* che invece fa riferimento agli aspetti strutturali dell'attività produttiva e non alla problematica dell'assolvimento degli obblighi fiscali e contributivi. Le attività informali sono incluse nell'insieme dell'economia non osservata perché difficilmente rilevabili in modo diretto.

Nell'ambito del sommerso economico così definito, tra gli studi di risonanza internazionale, si ricordano quelli effettuati da Bizeur (1995), Deloitte e Touch (1997) e Schneider (1997). I risultati di questi lavori hanno costituito la base per il rapporto Flynn (Aprile 1998) sul lavoro non dichiarato, documento ufficiale della Commissione europea. L'approccio usato da Bizeur si colloca nel filone dell'analisi delle discrepanze tra dati fiscali e dati statistici, nonché tra dati di offerta e domanda di moneta e cerca di quantificare quanta parte dell'economia sommersa sia compresa nei conti nazionali. Deloitte, Touch e Schneider, invece, adottano due differenti varianti nella misurazione dell'economia sommersa, secondo entrambi, infatti, i dati ottenuti rappresentano stime non comprese nei conti ufficiali e dovrebbero quindi essere aggiunti a questi.

Sulla scia di questi studi, si pone anche la metodologia adottata dall'ISTAT per calcolare il valore aggiunto dell'economia non osservata, stima che prevede il ricorso a diversi approcci e la cui rilevanza è diversa da settore a settore. Il metodo ISTAT che garantisce il maggiore apporto (70%) alla stima del valore aggiunto non osservato è quello basato sulla ricostruzione dell'input complessivo di lavoro e sulla sua successiva moltiplicazione per il valore aggiunto pro capite ricavato dalle rilevazioni statistiche. Si tratta di una metodologia messa a punto negli anni ottanta e che ha consentito all'ISTAT di pubblicare nel 1987 le prime stime di Contabilità nazionale inclusive del sommerso, sia statistico che economico, con una rivalutazione del PIL di circa il 18% rispetto alle stime precedenti. Gli sviluppi di tale metodologia costituiscono oggi uno dei criteri raccomandati agli uffici statistici dei paesi europei per la stima dell'economia non osservata.

Per quanto attiene ai diversi approcci statistici che hanno dato luogo a differenti stime del peso del sommerso in Italia e negli altri paesi, questi possono essere classificati in quattro categorie:

- 1) *Metodi diretti* basati sulla raccolta di informazioni statistiche e/o amministrative presso le imprese e le famiglie: controlli fiscali e indagini speciali sulle famiglie sono i principali strumenti utilizzati.
- 2) *Metodi indiretti basati su modelli econometrici*: tra questi l'approccio monetario che si propone di stimare l'ampiezza del sommerso attraverso la relazione fra quest'ultimo e la velocità di circolazione della moneta.
- 3) *Metodi indiretti che si basano sulla integrazione tra fonti*, ossia sulla possibilità di misurare lo stesso aggregato economico usando fonti informative diverse.

4) *Metodi misti* che utilizzano le combinazioni precedenti e si affidano agli esperti di settore.

I *metodi diretti* si basano su indagini campionarie attraverso la somministrazione di specifici questionari o attraverso i controlli fiscali e previdenziali effettuati dagli organismi di vigilanza preposti. Per quanto riguarda i questionari somministrati, il limite è legato all'affidabilità delle interviste, mentre per quanto riguarda i controlli degli ispettori, l'attendibilità dipende dall'efficienza della vigilanza. Questi metodi, inoltre, presentano vantaggi in termini di comparabilità e dettaglio, ma tendono a sottostimare il fenomeno del sommerso e i risultati delle indagini sono molto sensibili al tipo di questionario somministrato, non consentendo quindi di fornire delle stime sull'evoluzione nel tempo dell'economia nascosta.

I *metodi indiretti*, monetari e non, si basano sul confronto tra aggregati macro (contabilità nazionale, consumi di elettricità, operazioni in contanti) e spesso sovrastimano il sommerso, si tratta di approcci che si avvalgono sia di *modelli econometrici*, sia di *integrazioni tra fonti* statistiche ed amministrative.

Gli approcci econometrici prendono in considerazione uno o più indicatori e attraverso un modello matematico pervengono alla stima della quota del PIL derivante dall'economia informale. Tra tali metodi, l'approccio della "domanda di moneta" considera alcune variabili come ad esempio l'elevata pressione fiscale, l'eccesso di regolazione e l'intensità di regolazione del lavoro. Infatti, posto che le transazioni del sommerso avvengono in contanti, per non lasciare tracce, allora una crescita di domanda di moneta non spiegabile con fattori convenzionali (crescita dei redditi, variazioni dei tassi di interessi), sarebbe direttamente correlata ad un incremento del sommerso. Si calcola quindi la differenza del rapporto tra moneta circolante e depositi e quello che si verificherebbe allorché le variabili esplicative fossero nulle o quasi. Infine, considerando che la velocità di circolazione della moneta sia uguale nell'economia ufficiale ed in quella sommersa, si trova la quota di reddito derivante dalle attività non osservate e si rapporta al PIL. In sintesi, con la stima mediante il modello della domanda di moneta, il computo avviene confrontando le stime ufficiali del PIL con ciò che si ottiene moltiplicando la quantità di circolante con una stima del normale fabbisogno di circolante per unità di prodotto. La stima effettuata con il metodo della "domanda di moneta" sarebbe circa il doppio di quella effettuata dall'Istat, anche se occorre osservare che con il metodo monetario si utilizza un approccio macroeconomico che non distingue le diverse componenti di economia non osservata e comprende anche il reddito prodotto dall'economia criminale che è invece escluso dal Pil dei paesi Ue.

Molto utilizzati sono anche i metodi indiretti basati sull'*integrazioni di fonti* statistiche ed amministrative diverse, ovvero il metodo della discrepanza tra reddito e spesa nazionale e tra la stima del lavoro regolare e il livello di occupazione, nonché l'analisi di alcuni indicatori fisici di attività economica come il consumo di energia elettrica. In quest'ultimo caso, moltiplicando il fabbisogno unitario per il consumo complessivo di energia, si stima il PIL complessivo e lo si confronta con le stime ufficiali; la differenza viene attribuita alle attività sommerse o comunque non rilevate nelle stime degli uffici di statistica.

I due metodi diretti ed indiretti danno luogo a stime abbastanza coerenti tra loro e individuano per l'Italia una differenza non trascurabile rispetto alla media OCSE. *Per l'Italia si ottengono infatti valutazioni del sommerso costanti e in media comprese fra il 19,6% (metodo dell'energia elettrica) e il 22,8% (metodo della domanda di circolante), valori superiori alla media OCSE, rispettivamente 15,1% e 11,8%.* In base al metodo dei consumi elettrici, l'Italia è il quinto paese per estensione del sommerso, con valori pari al 20%, mentre con il metodo della domanda circolante è il secondo paese per diffusione dell'economia sommersa.

La tabella successiva n. 19 illustra sinteticamente i *metodi adottati per stimare il sommerso*, descrivendone caratteristiche principali e limiti. I metodi vengono principalmente articolati in: *diretti* o *micro* (indagine campionaria o campionamento a valanga, dati da verifica fiscale, metodo Bergonzini, metodo della persona conosciuta), *indiretti* o *macro* (monetari: discrepanza reddito/spesa, transazioni, domanda di moneta corrente e non monetari: statistiche, consumi), *misti* o *econometrici* (model approach o modello della variabile latente) e da ultimo il *metodo Istat* (stima dell'input di lavoro e del sommerso secondo il valore aggiunto).

Metodo	Caratteristiche principali	Limiti
<i>Metodi diretti o micro</i>	Stime parziali non in grado di fornire previsioni	Sottostima del fenomeno.
A) Indagine campionaria o campionamento a valanga	Questionari mirati a risposta volontaria (famiglie, imprese). Una volta intervistati i primi informatori, è possibile chiedere loro di individuare altre persone da contattare.	Volontà di cooperare degli intervistati, modalità di compilazione dei questionari, elenchi a disposizione incompleti, fenomeno variabile nel tempo e nello spazio.
B) Utilizzo di dati provenienti da verifica fiscale-redditi	Utilizzo di misure di controllo e sanzionatorie per il reddito non dichiarato.	I controlli forniscono informazioni solo sulle irregolarità scoperte e quelli a campione vengono effettuati in maniera mirata.
C) Metodo Bergonzini o delle persone informate (1973)	Si ricorre alle informazioni provenienti da persone che non sono direttamente coinvolte, ma che, per motivi diversi, professionali, istituzionali e culturali, ne hanno conoscenza.	Si misura lo scarto tra quanto dichiarato dagli interessati e quanto dagli informati. Limiti risiedono nella reperibilità degli informatori e nell'estensione della realtà da indagare.
D) Metodo della persona conosciuta	Utilizza come rilevatore un residente dell'area di ricerca che deve essere ristretta. Si evita che l'intervistatore sia percepito come controllore pronto a denunciare le irregolarità scoperte.	Limiti: risultati circoscritti e filtrati.
<i>Metodi indiretti o macro: monetari e non monetari</i>	Propone attualmente 5 metodi di misurazione in funzione di una sola causa o effetto.	Sovrastima del fenomeno.
<i>Monetari</i>		
A) Discrepanza fra reddito nazionale e spesa	Stima il sommerso sulla discrepanza tra reddito e spese. Si presuppone che non vi sia, da parte delle famiglie, alcuna reticenza nel nascondere il reddito irregolare e che gli irregolari nascondano il reddito, ma non le spese.	E' molto facile che vi siano degli errori od omissioni nelle rilevazioni del reddito e della spesa. Metodo di discutibile affidabilità.
B) Transazioni, (Feige) $MV = pT$ M = quantità di moneta V = velocità di circolazione P = prezzi T = transazioni totali	Per stimare il volume del reddito irregolare, si divide il volume delle transazioni monetarie per il rapporto fra transazioni/reddito-ufficiale, al risultato si sottrae il reddito ufficiale per il periodo di riferimento, ottenendo in questo modo le due stime dell'economia sommersa per gli anni considerati.	Limiti: a) l'assunzione di un anno base senza sommerso; b) l'assunzione che la velocità di circolazione della moneta e degli assegni rimanga stabile; c) l'assunzione che la moneta sia utilizzata solo a scopi transattivi; d) non c'è evidenza che il rapporto tra transazioni e reddito sia costante nel tempo.
C) Domanda di moneta <i>currency demand approach</i> (F. Schneider, V. Enste, Cagan, Gutmann, Tanzi)	Stima il sommerso in base alla domanda di contanti, assumendo che le transazioni monetarie illecite siano effettuati in contanti e che un aumento del sommerso, aumenterà automaticamente la domanda di denaro.	Limiti: a) non tutte le transazioni avvengono in contanti; b) il carico fiscale può non essere l'unica causa del sommerso; c) i fattori determinanti la domanda di moneta sono instabili e diversi da paese a paese.
<i>Non monetari</i>		
D) Statistiche sulle forze di lavoro: discrepanza fra la stima del lavoro regolare e il livello di occupazione normale	Stima la crescita del sommerso in base al declino della partecipazione nell'economia ufficiale, supponendo che la forza lavoro abbia un tasso costante di partecipazione.	La discrepanza misurata può essere dovuta ad una situazione economica sfavorevole o ad una 2° occupazione irregolare, affiancata ad una regolare. Il metodo non consente di cogliere le sfaccettature del sommerso.
E) Consumo di elettricità e altri input fisici (Kaufmann, Kaliberda, Lackò, 1996)	Stima la crescita del sommerso attraverso il consumo di energia elettrica, ipotizzando che il consumo energetico sia il migliore indicatore dell'attività complessiva. Sottrae dal tasso di crescita del PIL, il tasso di crescita del consumo di energia elettrica e attribuisce la differenza alla crescita del sommerso.	Limiti: a) molte attività richiedono poca energia, tra cui diverse attività irregolari; b) il progresso permette un utilizzo energetico più efficiente anche nel sommerso; c) vi sono differenze nel rapporto tra elettricità consumata e PIL, specie nei paesi in via di sviluppo; d) per l'utilizzo di altre energie, parte del sommerso non è rilevata.
<i>Metodo misto econometrico, cd model approach o modello della variabile latente</i>	Si considera il sommerso in funzione di una molteplicità di variabili.	Limite: eterogeneità delle variabili.

Approccio variabile latente (Frey e Weck)	Stima il sommerso in funzione di più variabili incrociandole fra loro, si pensi al carico fiscale, alla regolamentazione amministrativa, al denaro contante, l'orario di lavoro o la disoccupazione.	Limite: come stabilire il peso da attribuire alle diverse variabili utilizzate e alla loro identificazione e successiva misurazione.
Metodo ISTAT	Sistemi dei conti economici utilizzati a livello europeo ed internazionale (SEC95 e SNA93).	
A) Stime dell'input di lavoro	Questa misurazione consente di integrare i metodi indiretti con le fonti statistiche ed amministrative. Si integrano fonti di diversa natura, in grado di isolare il lavoro irregolare.	Limiti: difficoltà di integrare fonti diverse dal lato dell'offerta e della domanda di lavoro. Ottenute le ULA ed estratte quelle irregolari, l'Istat attribuisce ai lavoratori irregolari la stessa produttività di quelli regolari.
B) Stima del sommerso secondo il valore aggiunto	L'ipotesi è che il reddito dell'imprenditore sia almeno uguale al salario dei dipendenti, qualora risulti inferiore, l'azienda è sottodichiarante ed il reddito del primo viene rivalutato almeno fino al livello del secondo.	Limiti: c'è sempre un margine di incertezza e impossibilità di identificazione, soprattutto in quei settori come l'agricoltura e le costruzioni.

Tabella n. 19 - Metodi di computo del sommerso, riepilogo

Analizzati i metodi principali utilizzati per quantificare il sommerso, caratteristiche e limiti, come da tabella n. 19, bisogna tener conto del fatto che la misurazione si complica ulteriormente, poiché bisogna considerare che i livelli di invisibilità riguardano diversi aspetti dello svolgimento del rapporto di lavoro, così come si evince dalla tabella sottostante n. 20. La successiva tabella, infatti, riepiloga le tipologie di sommerso esistenti (fisica o territoriale, di prodotto, di mercato, fiscale, normativa, contributiva, retributiva) e i livelli stessi di invisibilità che possono essere diversamente articolati a seconda della loro incidenza sul territorio (sommerso, quasi sommerso, semi sommerso, semi emerso).

Aspetti di invisibilità	Livello di invisibilità			
	Sommerso	Quasi sommerso	Semi-sommerso	Semi-emerso
Fisica territoriale	L'attività non necessita di un luogo	L'attività necessita di un luogo ma questo è nascosto	L'attività è in un luogo visibile ma con irregolarità	L'attività è svolta in un luogo visibile e regolare
Di prodotto	Servizio	Semi-lavorato	Prodotto finito	Prodotto finito
Di mercato	Il prodotto non ha uno sbocca ufficiale	Il servizio è destinato a distributori-rivenditori	Manca un marchio di produzione del prodotto	Esistenza di un marchio proprio di produzione
Fiscale	Assenza di p.iva e dichiarazione redditi	Partita iva e dichiarazione fiscali con forti irregolarità	Irregolarità in fatturazione e dichiarazioni fiscali	Irregolarità in fatturazione e dichiarazioni fiscali
Normativa	Assente iscrizione nel R.I., regolarizzazione dei rapporti di lavoro e rispetto dei CCN	Iscrizione nel R.I., ma manca la regolarizzazione dei rapporti di lavoro e il rispetto dei CCN	Si all'iscrizione al R.I. e rapporti di lavoro regolari, manca il rispetto dei CCN	Si all'iscrizione al R.I., rapporti regolari e rispetto dei CCN
Contributiva	Mancata iscrizione Inail e Inps	No Inps e Inail per dipendenti, solo per titolari	Iscrizione a Inps e Inail, ma irregolarità nei versamenti	Regolare iscrizione Inps, Inail e versamenti
Retributiva	Paga di fatto	Paga di fatto	Doppia busta paga	Fuoribusta

Tabella n. 20 - Livelli e aspetti dell'invisibilità, riepilogo

Si osservi ora il seguente grafico ove è illustrato schematicamente il metodo Istat per quantificare il sommerso. La misurazione, come visto, consente sostanzialmente di integrare i metodi di misurazione indiretti con fonti statistiche ed amministrative. Si integrano quindi fonti di diversa natura, in grado di isolare il lavoro irregolare con una stima abbastanza realistica.

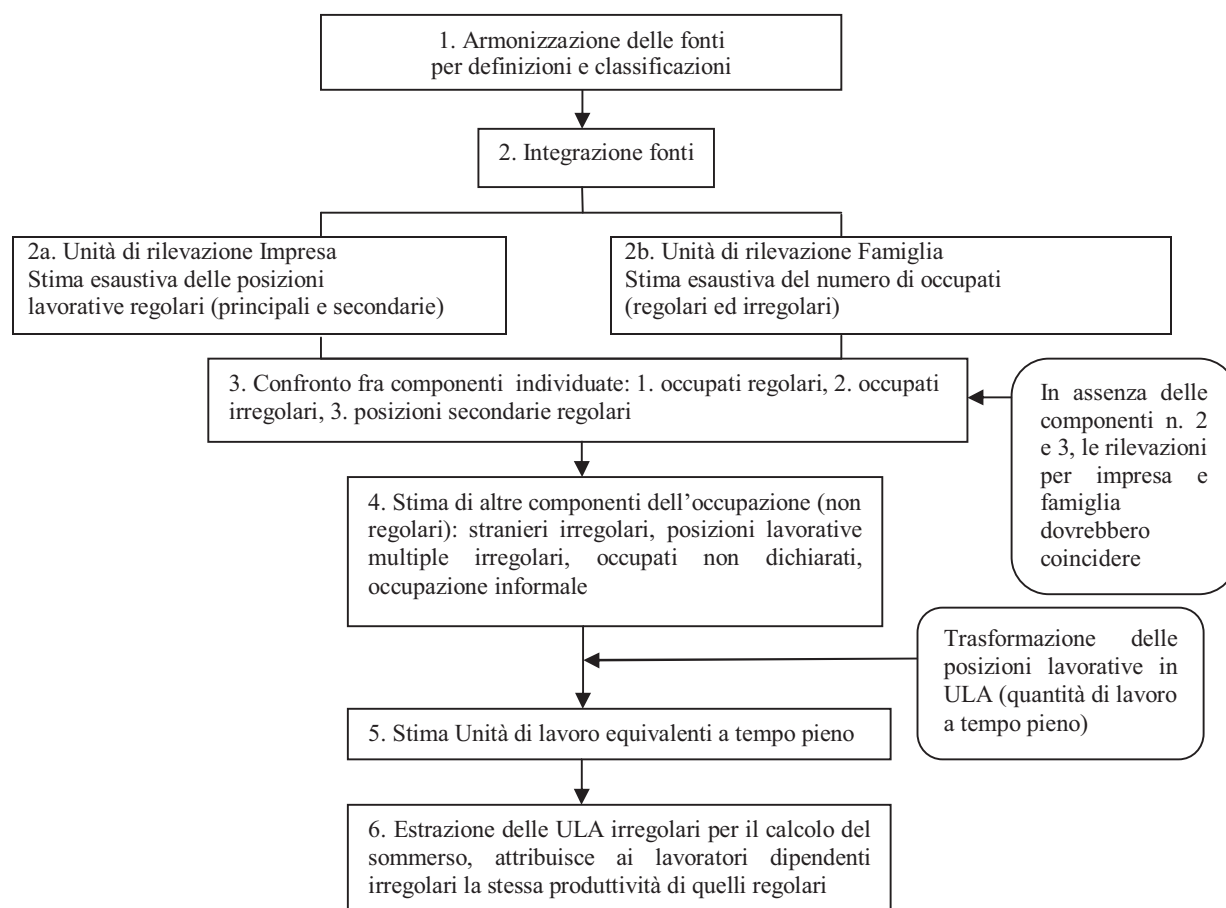


Grafico n. 18 - Schema di riepilogo del metodo Istat per quantificare il sommerso

Il grafico n. 18 sopra illustrato, nasce da una metodologia di stima dei conti economici nazionali coerente con le definizioni contenute nel Sec95 (sistema europeo dei conti) e sintetizza il *metodo adottato dall'Istat nel ricostruire l'economia sommersa*, l'istituto infatti procede secondo le 6 tappe sotto descritte, ovvero: 1. Armonizzazione delle fonti per definizioni e classificazioni; 2. Integrazione delle fonti; 3. Confronto fra le componenti individuate, mediante il conteggio delle componenti lavorative regolari ed irregolari; 4. Stima di ulteriori componenti dell'occupazione non regolare, cui segue il conteggio in ULA (5) e l'estrazione degli ULA irregolari per il calcolo del lavoro sommerso (6). Il metodo ISTAT, così come sopra illustrato, si fonda sull'integrazione e confronto di fonti di natura diversa che consentono quindi una verifica della coerenza degli aggregati rilevati e l'individuazione di eventuali discrepanze attribuibili al lavoro irregolare.

A fronte dell'analisi sommaria dei metodi di misurazione, bisogna ricordare che *a livello UE, ogni Paese tende a privilegiare un metodo proprio rispetto agli altri*. In Italia, per esempio, si utilizza il metodo del *labour input* dell'ISTAT, relativo all'analisi dell'offerta di lavoro, mentre Austria e Francia utilizzano il metodo del *divario tra reddito dichiarato e consumi*. Al contrario Germania e Spagna preferiscono invece i metodi basati sulla *domanda di moneta*, mentre la Gran Bretagna non utilizza in via ufficiale alcun metodo di misurazione indiretta del lavoro nero.

2.2 Indagini conoscitive sul lavoro nero, caporalato, morti bianche

In Italia, il primo atto formale che traccia il profilo del lavoratore sommerso, risale al 1996, quando nell'*indagine conoscitiva sul lavoro nero e minorile commissionata dal Parlamento italiano*, sono stati

definiti irregolari i rapporti di lavoro istituiti in violazione degli obblighi fiscali e contributivi, posti dalla legge o dai contratti collettivi in materia di trattamento economico, orari di lavoro, sicurezza e igiene.

In seguito ad una successiva *indagine conoscitiva sulle dimensioni del sommerso condotta dalla Camera dei Deputati (1998)* è emerso che molti degli operatori economici ritenevano che i dati forniti dall'Istat sulla quantificazione del sommerso non fossero esaurienti per la misurazione del fenomeno, contestando il presupposto che i singoli individui fossero pronti a dichiarare lo svolgimento di attività irregolari.

In questo quadro di inchieste, si inseriscono anche le *Linee Guida della Strategia Europea per la Occupazione per il periodo 2008-2010* che invitavano gli Stati membri a progettare politiche di emersione per incrementare la cooperazione e analizzare le caratteristiche comuni del lavoro nero. Pertanto, al fine di ottemperare a queste prescrizioni, è stata istituita l'indagine del 2009-2010 sul lavoro irregolare e caporalato. Ufficialmente, quindi, la *XI Commissione parlamentare lavoro pubblico e privato, ha condotto fra il 2009-2010 un'indagine conoscitiva su taluni fenomeni del mercato del lavoro, in particolare lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera*, indagine pubblicata dal Ministero del lavoro il 29 aprile 2010. Dall'indagine si evince che l'irregolarità è particolarmente accentuata nel Mezzogiorno, dove la quota di occupati irregolari sul totale dei lavoratori supera il 18% ed è doppia rispetto a quella del Nord, pari al 9%, a fronte della percentuale registrata nelle regioni del Centro ove vi è un livello superiore al 10%.

La ricerca si pone quale prosecuzione del cammino già intrapreso dalla riforma del mercato del lavoro, operata dal D.lgs n. 276/2003, nonché dal Libro Bianco 2009, nell'ambito delle politiche di lotta al sommerso, al fine di promuovere l'occupazione e l'emersione del lavoro irregolare (T. De Virgilio, 2010).

La Commissione ha evidenziato la dimensione raggiunta negli ultimi anni dal sommerso (più 1/3 del PIL), analizzando le forme di impiego della manodopera immigrata e sottolineando come il lavoro nero coinvolga non solo gli immigrati clandestini (1/4 dell'immigrazione complessiva, pari a 800 mila persone), ma anche gli stessi extracomunitari regolari. Si è altresì fatto notare che interi settori dell'economia sono stati abbandonati dalla manodopera italiana, evidenziando come un peso sempre più rilevante sembra assumere il sommerso criminale, circa 175 miliardi di euro annui, fenomeno che coinvolge non solo le regioni meridionali, ma anche quelle settentrionali. Passando ad analizzare la cause del sommerso, questo viene utilizzato come difesa rispetto a un sistema limitativo della libertà di impresa, indicando tra i motivi alla base del fenomeno sia l'eccessiva pressione fiscale che un apparato burocratico invadente, teso ad ingabbiare il sistema imprenditoriale. Si è comunque sottolineato che il sommerso è il prodotto di un insieme di concause, non riconducibili direttamente all'immigrazione e alla criminalità, ma che fanno riferimento anche a fattori culturali, nonché a mal costumi diffusi. Si sono evidenziati i dati relativi alla presenza del sommerso nei diversi settori produttivi, individuando nel lavoro domestico il settore a più alta incidenza (37%), seguito da agricoltura (26%), edilizia (24%), tessile (13%) e meccanica (l'8%). Si è altresì sottolineato che le categorie più coinvolte nel sommerso sono gli immigrati (27%) e i giovani inoccupati. Si è rilevato che il lavoro nero ha assunto una dimensione strutturale nelle regioni del Meridione per fattori socio istituzionali, mentre nel Nord il sommerso è collegato in primis a forme di elusione ed evasione fiscale. La Commissione ha evidenziato la necessità di avvicinarsi allo studio del sommerso con un approccio integrato, in grado di individuare soluzioni diverse, in base alla tipologia di comparto produttivo e alla specifica dimensione territoriale. Dal rapporto della Commissione emerge che la composizione del sommerso varia a seconda del livello di sviluppo, per cui si può configurare una tipologia di sommerso nelle aree del Nord, prevalentemente legato a forme di evasione connesse al secondo lavoro e al fuori busta e forme di lavoro irregolare nel Sud che assumono invece carattere endemico a causa dei molteplici fattori di disagio. Dopo aver sottolineato l'aumento della popolazione immigrata degli ultimi anni (circa 650 mila unità irregolari) e la conseguente crescita della richiesta di personale straniero, si è evidenziato come i due fenomeni del sommerso e dell'immigrazione tendano a sovrapporsi. In tal senso, il sommerso diffuso tra le mura

domestiche, l'edilizia, l'agricoltura e il turismo, si configura quale fenomeno strutturale dell'economia italiana e presenta una differenziazione territoriale molto rilevante, con una incidenza del 30% in Calabria. Non solo, ma il lavoro nero è anche aggravato dall'immigrazione non selezionata che ha prodotto una forza di lavoro occulta, stimabile in circa 3 milioni di lavoratori irregolari, dei quali ben 2/3 donne. È poi doveroso distinguere tra imprese clandestine e imprese per le quali il sommerso diventa sopravvivenza: in questo caso si auspicano interventi per il mantenimento dei livelli occupazionali, con adeguate misure di tipo fiscale. Su questo punto, la Commissione sostiene l'introduzione di agevolazioni legate a ciascuna assunzione a tempo indeterminato, nonché la previsione di un sistema sanzionatorio più proporzionato ed equo, soprattutto nel rapporto tra lavoro completamente in nero e lavoro grigio, dove il lavoratore è irregolare solo parzialmente.

Quanto al caporalato, anch'esso oggetto di studio della XI Commissione, si sostiene che esso si è andato diffondendo sotto forme più evolute, si tratta perlopiù dello sfruttamento della manodopera immigrata diffuso nel Nord-Est e nel Sud. Il fenomeno si ricollega ad un processo competitivo di dumping scorretto, fondato su basso livello dei salari e scarse condizioni di sicurezza. Il caporalato è particolarmente diffuso nel settore edile dei subappalti e in quello agricolo, dove i caporali gestiscono la manodopera irregolare impiegando persone a 25 euro al giorno, di cui mediamente 5 euro vanno in mano al caporale (2-3 euro sono necessari per il trasbordo tra il luogo dove si sopravvive e il luogo di lavoro). La Commissione sollecita l'intervento sul piano del diritto penale, introducendo il reato specifico di caporalato, a conferma dell'idea che il fenomeno deve essere affrontato anche mediante adeguate politiche di ordine pubblico (M. G. Vivarelli, 2009). Alla figura del caporalato del Sud, si contrappone l'immigrato del Nord che talvolta non è più solo lavoratore, ma diventa titolare di imprese in cui lavorano altri immigrati e che ha quale unico obiettivo, non certo quello di contribuire alla crescita dell'economia o di integrarsi, ma quello di accantonare quanto più denaro possibile per poter ritornare in patria nel breve termine (A. Belsito, C. Binetti, 2010).

In tema di caporalato, va da ultimo rilevato che gli auspici della Commissione sono stati accolti grazie all'introduzione degli articoli 603 bis e ter c.p., volti a punire il delitto di intermediazione illecita con sfruttamento del lavoro. Già la Direttiva Sacconi del 2008 in materia di ispezioni aveva individuato nel caporalato una delle priorità di intervento della DTL, così come confermato nel piano triennale "Liberare il lavoro per liberare i lavori", adottato dal C.M. il 30.07.2010 e che ha segnalato come doveroso e possibile l'obiettivo della tolleranza zero per le forme peggiori di sfruttamento (P. Rausei, 2011). La nuova figura criminosa è orientata verso la repressione del caporalato quale fenomeno criminale, spesso collegato ad organizzazioni mafiose e garantisce un più efficace contrasto contro i fenomeni di sfruttamento, la cui repressione era sinora affidata a blande disposizioni contravvenzionali (A. Scarcella, 2011). Nella fattispecie ex art. 603 bis c.p., il bene giuridico tutelato è lo status libertatis, inteso come stato di uomo libero per il riconoscimento dei singoli diritti di libertà. La condotta tipica del reato è quella di chi svolge un'attività di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone il lavoro, attraverso violenza, minaccia od intimidazione, nonché approfittando dell'altrui stato di bisogno. Si precisa, inoltre, che soggetto attivo potrà essere qualsiasi soggetto che esercita un'attività di intermediazione, la quale non è soltanto abusiva, ma è tale perché si realizza attraverso un sistematico sfruttamento della manodopera (F. Bacchini, 2011). A volte il caporale non si limita al reclutamento, ma sovrintende i lavoratori imponendo orari e ritmi di lavoro con l'uso dell'intimidazione o della violenza. Talvolta il lavoro viene prestato a favore di un soggetto diverso da colui che ha raccolto e retribuito la manodopera e spesso si tratta di lavoro irregolare, con conseguente evasione fiscale e contributiva o comunque lavoro prestato con violazione delle norme in materia di orario di lavoro, riposi e sicurezza, nonché con retribuzioni inferiori a quelle previste dai CCN (M. Pala, 2011). Va da ultimo ricordato che il limite principale di tutte le ricerche sul tema del caporalato è quello di non riuscire a dare riscontro a tutte le variabili di sfruttamento che si svelano non solo nelle relazioni tra caporali e

braccianti, ma anche nelle gerarchie di una rete organizzativa a più livelli, che coinvolge italiani e stranieri, un universo con le sue leggi, la sua divisione del lavoro, il suo tariffario e le sue stagioni (E. Pugliese, 2012). La norma di cui agli articoli 603 bis c.p. ha avuto un tale riscontro che, da settembre 2011 ai primi 6 mesi del 2012, sono stati almeno 7 mila i nuovi casi di caporalato denunciati dal Nil, una media di 5 al giorno.

Al lavoro svolto dalla XI Commissione parlamentare sul lavoro nero e caporalato fra il 2009-2010, si aggancia quello della *Commissione parlamentare di inchiesta della XVI legislatura sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"*. La Commissione ha indagato in merito al sistema di tutela sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dal 2011 al 2012, compiendo diverse audizioni e sopralluoghi e approfondendo altresì alcuni temi particolari, come ad esempio quelli legati alla qualificazione dei formatori, alle malattie professionali e alla sicurezza negli appalti.

La Commissione è stata istituita per la prima volta nel 2005, durante la XIV Legislatura, quindi nel corso della XV e della XVI legislatura, il Senato ha ritenuto di non interrompere il lavoro, così nel 2006 e 2008, ne ha disposto la ricostituzione. La Commissione ha auspicato l'avvio del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), banca dati che dovrà riunire tutte le informazioni inerenti gli infortuni, malattie e vigilanza. La stessa Commissione, inoltre, si è adoperata affinché la normativa fosse recepita anche nei settori dove maggiore è la concentrazione delle p.m.i. e dove è rilevante il numero di infortuni. Si consideri altresì che fattori organizzativi e culturali, sommati agli effetti della crisi, ostacolano un'applicazione completa delle disposizioni sulla sicurezza, incoraggiando fenomeni di irregolarità.

In merito alle morti bianche, va comunque detto che per la prima volta nel 2010 sono scese al di sotto delle 1000 unità (980) a fronte di 775 mila infortuni del 2010. Lo stesso dato è confermato nel *Rapporto Inail* del 2012 dove si sottolinea che nel 2011 rispetto al 2010 sono pervenute 51 mila denunce in meno, la flessione è generalizzata in tutti i settori e solo l'1,6% è legato agli effetti della crisi. Per i lavoratori in nero gli infortuni vengono periodicamente stimati dall'INAIL, partendo dai dati Istat e utilizzando i propri indicatori di rischio con opportuni fattori correttivi. Dal momento che l'Istat ha stimato nel 2010 quasi 3 milioni di Unità lavoro (ULA) in nero, è possibile ritenere che gli infortuni invisibili per il 2011 siano almeno 164.000.

Con riferimento alle cause delle morti bianche, occorre rilevare come queste siano addebitabili ai recenti cambiamenti nei modelli produttivi e del lavoro, si pensi al sempre più esteso ricorso alle esternalizzazioni e alla diffusione di tipologie di lavoro atipico, nonché alla compresenza nei luoghi aziendali di lavoratori con differenti regimi legali e contrattuali. Nonostante questo scenario, gli infortuni non si possono debellare con un ritorno al contratto unico e un inasprimento delle sanzioni, vero è, infatti, che proprio l'eccesso di regolamentazione statale, ha finito per disincentivare le imprese ad adeguarsi alle leggi vigenti. Pertanto, *la vera battaglia per ambienti di lavoro più sicuri passa per la modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli di lavoro, posto che vincoli obsoleti e norme inesigibili, spingono inevitabilmente verso abusi e improvvisazione* che finiscono per diventare le principali cause di morte sul lavoro (M. Tiraboschi, 2007).

2.3 Cause ed effetti del lavoro nero

Nel 1998 dopo l'avvio del c.d. processo di Lussemburgo con la *Comunicazione della Commissione europea sul lavoro sommerso*, si procede ad uno studio delle cause del lavoro nero e delle opzioni politiche per combatterlo. L'individuazione di cause ed effetti coinvolge la ristrutturazione organizzativa e produttiva delle imprese, insita nel passaggio da economia manifatturiera a quella dei servizi. Analogamente, anche nel passaggio dall'agricoltura alla meccanica, la forza lavoro ha dovuto riadattarsi ed è quello che oggi sta succedendo con la transizione dal sistema analogico a quello digitale. Si assiste così ad un nesso di causa/effetto tra economia postfordista ed ampliamento del sommerso, in questo contesto, rendere visibile l'invisibile, è la sfida per continuare a combattere il lavoro nero.

La mappa delle tipologie in cui si manifesta il lavoro nero è diversificata e chiama in causa molteplici aspetti, come ad esempio la localizzazione territoriale, lo sviluppo dell'economia locale e i tassi di occupazione.

Bisogna inoltre distinguere fra *cause del lavoro sommerso* e *cause della crescita e permanenza nel sommerso*, per cui, per le prime è rilevante la pressione fiscale, mentre per le seconde, incide la corruzione amministrativa. In funzione delle cause del lavoro nero, avremo tre tipologie di sommerso:

1) *Sommerso di necessità*, si realizza nelle micro imprese che non si trovano nelle condizioni di poter operare regolarmente a causa dei costi ingenti e ricorrono al nero per resistere alla globalizzazione.

2) *Sommerso di convenienza*, si verifica quando conviene, sia al datore che al lavoratore, non formalizzare il rapporto: il primo ha infatti un basso costo del lavoro e il secondo può beneficiare di sussidi, indennità o benefici indiretti che altrimenti non gli spetterebbero.

3) *Sommerso che deriva dalla ricerca di una maggiore flessibilità*, può considerarsi sia dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta. Dal lato della domanda, vale per imprese che in determinate congiunture non riescono, pena l'uscita dal mercato, a sostenere un certo livello occupazionale regolare, mentre dal lato dell'offerta, la flessibilità del lavoratore coincide nell'impossibilità di sostenere un orario predefinito.

Principali cause di diffusione del sommerso	Valori in percentuale
Eccessiva pressione fiscale	58,5
Elevato costo del lavoro	17,1
Eccessiva rigidità delle leggi sul lavoro	9,1
Possibilità di impiegare lavoratori extracomunitari clandestini	5,9
Possibilità di utilizzare personale solo in caso di bisogno	5,2
Richieste da parte del lavoratore che vuole rimanere in nero	3,1
Non sa/non risponde	1,0
Totale	100,0

Tabella n. 21 – Principali cause del sommerso, Demoskopika, 2010

Di seguito, vengono analizzate le cause più rilevanti, tra cui: aumento della disoccupazione, scarsa responsabilità aziendale, disponibilità di manodopera immigrata a basso costo, bassa offerta di forza lavoro in taluni settori, peso del cuneo fiscale, stagionalità di alcune comparti, proliferazione della subfornitura, fattori culturali, carenze del Welfare, digitalizzazione dei servizi, esternalizzazione dei servizi pubblici, scarsa possibilità per le aziende di essere controllate, minor costo dei prodotti forniti dalle imprese in nero. Analogamente, anche gli effetti del sommerso hanno forti ripercussioni nel mercato, si pensi al fenomeno del dualismo, alle sottotutele, nonché alla mancata crescita del PIL, dei salari e dell'innovazione.

A) *Disoccupazione elevata e crisi economica*. La crisi economica dal 2008 ha investito tutti i paesi dell'area euro, in particolare in Italia nel 2012 il numero di disoccupati ha superato i 2,8 milioni (11,1%), primato negativo del nostro Paese negli ultimi 30 anni, rispetto alla media UE, pari a 10,7%. Il tasso di disoccupazione dei 15-24enni è invece arrivato al 37,1%, mentre la media UE è pari a 23,7%. La situazione è anche aggravata dalla mancanza di investimenti e dalle delocalizzazione delle attività produttive all'estero.

B) *Cattiva flessibilità e scarsa responsabilità aziendale*. La necessità di rendere il lavoro più flessibile può sortire effetti di elusione se implica solo riduzione di costi aziendali e non si accompagna ad una crescita produttiva e ad un allargamento della partecipazione. In tal senso, la c.d. flessibilità buona è quella che si affianca alla responsabilità aziendale, dove il datore utilizza lo strumento per far fronte a picchi produttivi e non per eludere le norme, si pensi all'utilizzo distorto del lavoro accessorio, della partita iva o dei tirocini.

C) *Disponibilità di manodopera immigrata a basso costo*. L'afflusso di immigrati irregolari ha moltiplicato il sommerso, infatti l'immigrato clandestino è più ricattabile perché in condizione di debolezza, senza

protezione sindacale e con un minor potere contrattuale rispetto alla forza lavoro locale. Parimenti, la scarsa conoscenza della normativa giuslavoristica, può incentivare il ricorso al lavoro nero anche tra quei lavoratori stranieri regolarmente residenti da anni e con relativo permesso di soggiorno.

D) *Bassa offerta di manodopera in talune aree.* L'indisponibilità di una sufficiente offerta occupazionale in determinati mercati del lavoro locale e per determinate posizioni occupazionali, induce chi ha già un primo lavoro regolare a svolgere una seconda attività in nero, magari per attività analoghe.

E) *Cuneo fiscale e oneri burocratici.* L'eccessivo gravame di oneri fiscali e contributivi sulle retribuzioni lorde, rende collusivo l'interesse fra imprenditore e lavoratore ad evaderli totalmente o parzialmente.

Con il sommerso infatti l'imprenditore risparmia sulle tasse e il lavoratore ha un guadagno superiore perché esentasse. Su questo punto, la Corte di Cassazione, con sentenza n. 9897/2011, ha stabilito che per il pagamento delle tasse, in caso di lavoro nero, non risponde solo il datore, ma anche il lavoratore che quindi risulta coobbligato con il datore di lavoro alla tassazione. In linea con la tesi già espressa dalla Cassazione nella precedente sentenza n. 8504/2009 e in altre occasioni (Cassazione n. 8316/2009; n. 14033/2006; n. 5020/2003; n. 1081/2002; n. 10057/2000; n. 16092/2000; n. 2212/2000) la Corte ha ritenuto che in caso di mancato pagamento della ritenuta d'acconto da parte del datore, il soggetto obbligato al pagamento del tributo debba essere anche il lavoratore contribuente. In sostanza, gli obblighi del datore nel ruolo di sostituto di imposta, lasciano inalterati gli obblighi del lavoratore-contribuente, il quale è gravato dall'obbligo di dichiarare i redditi che concorrono a formare la base imponibile sulla quale calcolare l'imposta dovuta.

Con riferimento alla tassazione, molti studi hanno mostrato la relazione tra il livello di imposta diretta e l'aumento del sommerso, altri invece (S. Johnson, D. Kaufmann, P. Zoido-Lobaton, 1998) hanno mostrato che non è tanto la tassazione che incide, quanto un'applicazione discrezionale del sistema fiscale e delle regole. Altri studi (E. Friedman, Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton, 1999) sono giunti alla conclusione che gli imprenditori entrano nel sommerso, non tanto per evitare le tasse, quanto per ridurre il peso della burocrazia e della corruzione che si accompagna ad un fisco inefficiente (Schneider and Enste, 2000). L'aumento delle norme e la mancanza di effettività sono motivi che causano il lavoro nero, inoltre, mentre in alcuni paesi dell'OCDE si è realizzato un buon equilibrio tra bassa pressione fiscale, buon controllo sulla corruzione e ridotta dimensione del sommerso, in altri paesi, specie dell'America Latina o della ex Unione Sovietica, si è realizzato un pessimo equilibrio. In questi Paesi, infatti, la discrezionalità del fisco è elevata e debole il rispetto delle regole, associato ad un'alta incidenza della corruzione e del lavoro nero (Bovi, 2002). Riepilogando, il punto E, relativo agli oneri burocratici, può essere suddiviso in ulteriori sottocategorie:

E1) *Fattori fiscali-contributivi.* La tassazione influenza la scelta fra lavoro e tempo libero e stimola l'offerta di lavoro dell'economia sommersa, maggiore è il divario fra costo del lavoro regolare e guadagno che si ha dopo aver dedotto le imposte, più alto è l'incentivo a partecipare al sommerso. Rilevante per il ricorso al sommerso non è soltanto l'entità delle aliquote, ma la complessità del sistema fiscale e contributivo, formato da eccessivi adempimenti e leggi. L'alto grado di imposizione non incrementa il sommerso, ma è l'efficienza del sistema a influenzarlo, fermo restando che riforme atte a migliorare i sistemi di tassazione non comportano una diminuzione del lavoro nero, quanto una sua stabilizzazione. La pressione fiscale non è comunque decisiva nell'incentivare il sommerso, in Europa, infatti, i paesi scandinavi con maggior pressione fiscale sono quelli con la minore quota di sommerso, mentre i paesi a più bassa pressione fiscale, come Grecia e Spagna, sono quelli in cui il sommerso è più diffuso.

E2) *Fallimenti istituzionali.* L'efficienza della PA incide negativamente, infatti una maggiore efficienza comporta maggiori controlli, rischi di sanzioni e quindi maggiori possibilità di essere scoperti. Più elevata è la qualità del servizio pubblico, maggiori sono i costi che le imprese devono sostenere per rimanere occulte.

E3) *Eccessiva regolamentazione e rigidità del mercato del lavoro.* Con questo concetto si intende l'insieme di leggi che disciplinano la produzione di beni e la partecipazione al mercato del lavoro, si pensi alla

difficoltà per le imprese di licenziare, alla presenza di sussidi alla disoccupazione, alla possibilità di stipulare contratti a tempo parziale e infine alla possibilità di attuare licenziamenti collettivi. Le regolamentazioni eccessive provocano un aumento del costo del lavoro, spesa che viene sopportata dai lavoratori, i quali per evitarla si rifugiano nel sommerso. A questo punto possono crearsi due situazioni, la prima vede un buon equilibrio con bassa regolamentazione e un basso tasso di sommerso, mentre il secondo scenario è caratterizzato da un pessimo equilibrio con elevate tasse e sommerso. Va tuttavia ricordato che attualmente non esiste prova del rapporto causa-effetto fra deregolazione del mercato e crescita dell'occupazione.

E4) *Corruzione*. La relazione fra lavoro nero e corruzione è ambigua, tuttavia è facile intuire che un agente economico è più portato ad operare nel sommerso se vive in un ambiente corrotto.

F) *Stagionalità di alcune aree produttive*. L'accentuata stagionalità delle attività agricole, mal si concilia con le norme giuslavoristiche, per questo vi è una diffusa presenza di lavoro nero sia fra lavoratori extracomunitari che italiani. Tuttavia, mentre per gli extracomunitari la stagionalità è una non scelta obbligata, spesso associata a situazioni di disagio e irregolarità, per gli italiani la situazione è ben diversa. Questi ultimi, infatti, il più delle volte, sono anche titolari di un sussidio di disoccupazione, pensionati o regolarmente occupati, in questo caso è lo stesso lavoratore a non voler essere regolarizzato, non essendo conveniente, a fini fiscali, dichiarare un secondo lavoro o perdere il sussidio.

G) *Tessuto produttivo: proliferazione delle subforniture*. La presenza di microimprese, accanto ad attività svolte su basi familiari e occasionali, caratterizza il nostro sistema produttivo. In questo contesto, è difficile immaginare lavoro nero all'interno di una multinazionale, mentre le p.m.i. ricorrono al sommerso spesso per sopravvivere nel mercato globale. Si tratta di imprese in grado di realizzare prodotti tecnicamente semplici, più spesso singole componenti, con competenze e capacità progettuali limitate e con cronica difficoltà di approvvigionamento, spesso collegate produttivamente con altre microimprese e dipendenti da imprese di maggiori dimensioni. Alcune imprese in nero riescono nel tempo ad emergere, almeno parzialmente, collocandosi autonomamente sui mercati regolari, ma molte rimangono sommerse producendo conto terzi.

H) *Fattori culturali*. In Italia, specie nel Meridione, esiste una cultura del sommerso e dell'illegalità spesso radicata, manca infatti un rapporto fiduciario tra cittadino e Stato: il primo vede il lato vessatorio del secondo e si genera sfiducia nei confronti delle istituzioni considerate poco attente alle esigenze del cittadino.

I) *Carenza del Welfare e dello Stato assistenziale*. Con riferimento all'impiego di personale irregolare extracomunitario, specie nei lavoro domestici o di assistenza agli anziani, molte famiglie attraverso il sommerso, fanno fronte alle carenze di ricoveri, asili nido e alle difficoltà di conciliare i tempi vita-lavoro.

L) *Digitalizzazione dei servizi e new economy*. La crescente volatilità dell'economia, la c.d. new economy, favorisce e introduce opportunità di lavoro accanto a nuove tipologie di attività di servizio, infatti le stesse tecnologie possono trasformare pochi metri quadri di un'abitazione in una microazienda di servizi.

M) *Appalti e decentramento sotto costo dei servizi della PA*. Uno specifico decentramento produttivo riguarda alcune attività della PA, in precedenza gestite internamente, ora invece appaltate al miglior offerente. Se è vero che il decentramento presenta aspetti positivi di flessibilità, rapidità ed economicità, evidenzia però alcune ricadute negative, si osserva infatti una maggior diffusione di lavoro nero nelle imprese esterne appaltatrici ed una riduzione della qualità complessiva delle prestazioni erogate.

N) *Scarsa possibilità per l'azienda di essere oggetto di ispezione*. Come emerge dal rapporto sulla vigilanza del Ministero del Lavoro del 2011, il numero di ispettori in forza rispetto alla imprese da controllare è esigua: 3.723 unità per due milioni di aziende, ciò comporta l'impossibilità di svolgere verifiche puntuali, ma solo quelle dove l'abuso è certo. Il rapporto è quindi di 1 ispettore del lavoro ogni 537 aziende, ragion per cui l'azienda ha poche possibilità di essere oggetto di controllo, specie se localizzata in luoghi strategici.

O) *Minor prezzo di vendita dei prodotti realizzati in nero*. Se esistono imprese sommerse le cui condizioni organizzative sono pari a quelle regolari, molte altre operano con una gestione diversa, ricercando il massimo

sfruttamento degli input. Ne deriva che la produttività delle imprese irregolari sia analoga a quelle regolari, solo che l'azienda in nero opera in concorrenza sleale perché ha meno oneri e può abbassare i prezzi.

P) *Bassa innovazione del sistema produttivo*. Il ricorso al lavoro sommerso, con la riduzione dei costi, rappresenta un tentativo di sopravvivenza da parte di imprese a rischio, altrimenti destinate a soccombere.

Accanto a queste cause se ne affiancano ulteriori, in particolare: tendenza ad assumere in modo irregolare persone di fiducia, inadeguatezza degli incentivi all'occupazione, difficoltà di accesso al credito, mancanza di supporto da parte delle associazioni sindacali e infine inadeguatezza delle infrastrutture.

In merito alle conseguenze del ricorso al lavoro irregolare, queste possono essere così sintetizzate:

A) *Uscita dal mercato o trampolino?* Per le donne aumenta la prospettiva di uscire dal mercato del lavoro, rimanendo disoccupate o inattive, mentre il lavoro irregolare come trampolino di lancio verso un'occupazione stabile privilegia soprattutto gli uomini e i lavoratori più istruiti che sono in grado di utilizzare l'esperienza irregolare come una porta di ingresso per il lavoro regolare (G. Viviani, 2010).

B) *Dualismo e sottotutele*. Il fenomeno del dualismo vede da una parte gli *insiders* con contratto a tempo indeterminato e dall'altra gli *outsiders* coinvolti nel precariato e nel sommerso, senza alcuna tutela e una maggior rischio infortuni. In questo senso, il lavoro nero innesca processi di emarginazione che decurtano il capitale formativo e diminuiscono l'imprenditorialità, ostacolando l'innovazione e il progresso.

C) *Indebolimento dell'economia del Paese: mancati introiti*. L'economia sommersa indebolisce il Paese rendendolo meno efficiente poiché si risolve in una evasione del carico fiscale e previdenziale che finisce per inasprire i carichi sull'economia regolare e falsare la concorrenza. Peraltro, la perdita di introiti derivante dalla fiscalità e dai contributi pregiudica la copertura dei costi del Welfare e dell'erogazioni di servizi pubblici che in questo modo vengono decurtati e non sono più in grado di far fronte alle necessità.

D) *Mancata crescita in termini di PIL reale, salari e innovazione tecnologica*. A causa del minor costo del lavoro nero, sono favorite le produzioni di bassa manovalanza, a danno dei processi di innovazione tecnologica, dei livelli salariali e della produttività.

E) *Concorrenza sleale o dumping*. Si tratta di un effetto distorsivo connesso all'alterazione del gioco competitivo, infatti le imprese sommerse sottraendosi al sostenimento di determinati oneri fissi, possono mettere in crisi le imprese regolari che, sobbarcandosi per intero il costo del lavoro, competono in condizioni di svantaggio. La competizione ne esce profondamente alterata e tutto questo scenario provoca perdita di quote di mercato dell'economia ufficiale e danno per i lavoratori che operano privi di ogni tipo di protezione.

F) *Distorsioni nel mercato del lavoro emerso*. Vengono annullati gli effetti delle politiche per il lavoro che sono calibrati sulla struttura dell'economia ufficiale del Paese, depurata degli effetti del sommerso e che quindi fornisce meno incentivi rispetto all'economia sommersa.

2.4 Costo economico e percezione del fenomeno

Nel lavoro irregolare l'imprenditore che decide di assumere in nero opera un'analisi costi/benefici che tiene conto di diverse variabili, si tratta quindi di una scelta razionale in condizioni di incertezza. Il datore di lavoro valuta, da un lato il risparmio conseguente al mancato pagamento di premi e contributi, dall'altro la sanzione conseguente all'eventuale accertamento. Pertanto, le variabili che dovrà considerare l'imprenditore per decidere sono plurime: frequenza dei controlli, entità della sanzione e probabilità che venga comminata, reddito percepito, aliquote di tassazione, avversione al rischio, disagio dell'accertamento, contesto sociale. Il mix delle variabili determina se e quanto evadere, il beneficio conseguente e la perdita di gettito per l'Erario. I costi derivanti dall'evasione sono molteplici: limiti alla spesa pubblica, iniquità nella distribuzione del prelievo, inefficienza nell'allocazione delle risorse, alterazione della concorrenza, perdita di efficienza del sistema, distorsioni territoriali, nonché deterioramento dell'ambiente sociale.

A livello di quantificazione del sommerso, si è visto nella tabella n. 6 di cui al paragrafo n. 2, come il PIL sommerso sia pari al 17% del PIL ufficiale, quasi 300 miliardi di euro. Per esemplificare, si riportano nella tabella successiva gli importi recuperati attraverso l'attività ispettiva.

Risultati attività ispettiva 2012– Dati nazionali					
Ente	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	Lavoratori irregolari	Lavoratori in nero	Recupero contributi e premi evasi
Ministero Lavoro	139.937	75.087	163.305	47.877	€ 450.079.448,00
Inps	80.960	59.823	78.207	44.261	€ 1.124.159.151,00
Inail	22.950	19.910	53.734	8.055	€ 57.464.693,00
Totale	243.847	154.820	295.246	100.193	€ 1.631.703.292,00

Tabella n. 22 – Risultati attività ispettiva anno 2012, Rapporto 2013

Dall'esame della tabella n. 22, si evince che il recupero dei contributi e premi è pari a poco più di 1 miliardo di euro a fronte di un evasione pari a 300 miliardi complessivi secondo l'Istat o 550 miliardi di euro secondo l'Eurispes. Anche comparando il risultato a fronte della stima inferiore realizzata dall'Istat, si comprende che l'attività ispettiva, allo stato attuale, merita di essere potenziata, sia nell'organico che nei mezzi.

Il costo del lavoro irregolare può essere anche quantificato, ad esempio, durante le procedure di emersione dove il costo del lavoro sommerso da indicare nella dichiarazione di emersione deve essere almeno pari a quello previsto dai CCNL di riferimento per l'anno in cui si procede. Per i datori che scelgono l'emersione il maggior reddito derivante dall'adeguamento per raggiungere la congruità è soggetto a tassazione nel limite del triplo del costo del lavoro emerso, senza sanzioni ulteriori. Ciò posto, se ad esempio il costo del lavoro irregolare emerso è pari a 150, il reddito imponibile soggetto a tassazione, sarà pari al triplo, ovvero 600.

In ogni caso, vige la regola generale per cui quanto più alta è la differenza tra costo del lavoro e remunerazione netta del lavoratore, tanto maggiore sarà l'incentivo per l'imprenditore ad entrare nel sommerso. L'entrata nel sommerso è legata a dei meccanismi costo-benefici legati alle scelte di tipo sanzionatorio del fenomeno da parte dello Stato. In sintesi il Ministero cerca di eseguire controlli e applicare sanzioni, ma il controllo è costoso e applicare sanzioni può produrre costi sociali che gravano sugli evasori inducendoli a modificare le proprie scelte di consumo. Di conseguenza, il Governo potrà aumentare il benessere grazie ad una sorta di permissivismo verso la disonestà fiscale, tale interpretazione può sembrare un paradosso, ma in effetti minore è il costo della tassazione, tanto più si determina la possibilità della disonestà benefica e quindi un minimo di evasione è tollerata per non reprimere i consumi (Petretto, 1993).

D'altra parte, un soggetto che decida se e quanto reddito occultare, ne valuta i costi/benefici, considerando le conseguenze che dipendono dalla probabilità di essere scoperti e dall'ammontare della sanzione. Siamo di fronte ad un problema di massimizzazione che vede il costo in funzione non solo della sanzione, ma anche della probabilità che questa sia comminata. Tale sanzione dipende dal livello di vigilanza, fermo restando che lo Stato cerca di minimizzare il costo dei controlli, così se il costo di un'irregolarità minima o grave è identico, ai datori converrà l'irregolarità più grave dato che maggiore è il beneficio a parità di sanzione.

Per diminuire il sommerso è indispensabile aumentare la vigilanza, imponendo alle imprese in nero maggiori costi e riducendo i benefici, solo che intensificando i controlli, aumentano anche i costi della P.A., ragion per cui vi è un livello tollerato di sommerso, ottenuto combinando pene severe e bassi livelli di vigilanza.

Lavorare in nero permette all'individuo di ridurre il suo carico fiscale e di accrescere il proprio reddito, per cui il suo costo-opportunità si rifà ad una sorta di doppia scelta, la prima prevede che il dipendente decida la quantità di ore totale da dedicare al lavoro, la seconda invece vede l'individuo scegliere di impiegare parte del suo tempo libero nel sommerso. Diversi sono i fattori che influenzano i soggetti nella scelta di evadere, si

pensi alla tassazione sui redditi, alla probabilità di essere scoperti, al tasso di penalità sui redditi da lavoro nero, nonché al livello del salario sul mercato nero e su quello ufficiale. D'altro canto, la letteratura ha mostrato come la tassazione sia una delle ragioni che spingono gli imprenditori verso il sommerso, non solo, ma un incremento nella tassazione riduce il lavoro regolare, alimentando contemporaneamente l'evasione. Si osservi la tabella successiva, delineata sul modello del dilemma del prigioniero, indichiamo con -1 la presenza del costo e + 1 il guadagno, sia per il Ministero che per il datore di lavoro.

Dilemma del prigioniero			
		Datore di lavoro	
		Utilizza lavoro nero	Non utilizza lavoro nero
Ministero del Lavoro	Ispeziona	(-1;+1)	(0;-1)
	Non ispeziona	(+1; -1)	(0;0)

Tabella n. 23 – Costi e benefici derivanti dall'impiego di lavoro nero

In questo caso non esiste un equilibrio di Nash, visto che in qualunque situazione uno vince e l'altro perde e ciò avviene, a prescindere dal fatto che il datore e lo Stato siano agenti più o meno avversi al rischio.

La stima dell'evasione nell'ambito del lavoro nero è sia di tipo diretto, riferita al mancato versamento di oneri sociali e previdenziali, sia di tipo indiretto, relativa agli oneri fiscali non versati per la produzione sommersa (Irpef, Ires, Iva), cui si aggiungono i mancati adempimenti in tema di sicurezza.

Come si può notare, la parte sinistra del gioco, dove il datore di lavoro utilizza il lavoro nero e il Ministero controlla, è quella secondo la quale si arriva alla situazione ottimale per entrambi i giocatori (datore che evade e Ministero che sanziona) e al contempo la medesima area di scelta è anche quella che porta al risultato peggiore per entrambi (sanzione per il datore e mancata individuazione per il Ministero). L'area di destra è quella dove si ha cooperazione fra i due agenti, per cui il datore non evade e lo Stato non controlla.

Se si passa da sanzioni agevolate a sanzioni più alte, si nota che la propensione al rischio del datore di lavoro tende ad abbassarsi per l'effetto deterrenza. In ogni caso, il costo sostenuto dallo Stato incide sulla quantità dei controlli, mentre l'utilizzo degli studi di settore, grazie ad ispezioni mirate, consente di aumentare la percezione del rischio per il datore di lavoro, nonché minimizzare il costo per lo Stato.

Il miglioramento della vigilanza sul lavoro implica costi elevati, tuttavia, anche incrementando i controlli, per un'impresa irregolare la probabilità di essere controllata è davvero minima. Ciò posto, per aumentare la capacità dissuasiva, oltre ad intensificare la vigilanza, è previsto un inasprimento delle sanzioni, anche se la valutazione degli effetti è controversa. Per alcuni autori, sanzioni più severe riducono il sommerso, mentre per altri l'aumento delle sanzioni riduce il rispetto per l'equità del sistema e genera solo evasione fiscale.

A decidere la sopravvivenza di una impresa non è soltanto l'entità dei costi sopportati o evitati, ma anche altri fattori come: l'inadeguatezza manageriale, fattori ambientali, mancanza di infrastrutture e pressioni della criminalità organizzata. In determinate circostanze, talune realtà imprenditoriali preferiscono rinviare la regolarizzazione perché considerano non essenziali alcuni costi di tipo fiscale o contributivo.

Il costo del lavoro sommerso può essere contenuto attraverso ispezioni sul lavoro più mirate e accanto ad una gestione responsabile della flessibilità da parte delle imprese, nonché attraverso la possibilità di utilizzare un mix di leve che favoriscano i processi di regolarizzazione del lavoro. Per contro, un intervento regressivo di irrigidimento del mercato del lavoro, avrebbe effetti devastanti, proprio per l'inevitabile spirale che si innescerebbe: aumento del costo del lavoro, incremento dei prezzi e maggior diffusione del sommerso.

Con riferimento alla percezione del fenomeno, occorre ricordare che questa ha generato una vasta letteratura, tesa a stimare la dimensione del sommerso, come già visto nel paragrafo 2.1 relativo ai metodi di misurazione del sommerso. La percezione del sommerso, tuttavia, muta nel tempo, negli anni '80 l'evasione

fiscale e il sommerso sono riconosciuti come problemi emergenti, mentre negli anni '90 il lavoro irregolare è ritenuto un problema grave al pari della criminalità, da ultimo a partire dal 2000, molti considerano l'evasione necessaria per mantenere la propria attività. Negli ultimi dieci anni, infine, nel periodo 2000-2010, l'attenzione dei mass media verso il sommerso è stata piuttosto differenziata e altalenante, con un interesse concentrato prevalentemente sulle dichiarazioni, piuttosto che sulla descrizione del fenomeno (Ires, 2010).

Le attività sommerse possono favorire la corruzione ed accrescere la percezione di illegalità, in questo senso, eventuali violazioni della legislazione fiscale e/o del lavoro, potrebbero essere collegate ad una maggiore criminalità, con tutto ciò che quest'ultima provoca in termini di costi economici e sociali.

La percezione di un ampio settore sommerso inficia la credibilità delle istituzioni, tanto che il partecipare ad attività irregolari non si configura come violazione di un principio morale, proprio perché le norme trasgredite sono imposte da istituzioni ormai delegittimate e percepite come inique. Il sommerso quindi, creando un conflitto di interessi, alimenta la percezione di iniquità del sistema, per cui la sfiducia verso le istituzioni favorisce il lavoro irregolare e contribuisce al deterioramento del rapporto Governo/cittadini.

Pertanto, eventuali azioni di contrasto dovrebbero indirizzarsi a recuperare l'efficienza nella burocrazia e migliorare la percezione di legalità, arricchendo così il rapporto fiduciario tra cittadini ed istituzioni ed imponendo la regolarità come condizione di accesso all'attività produttiva (F. Scarpelli, 2008).

Dal grafico n. 19 sotto illustrato, emerge la schematizzazione della percezione del sommerso per area geografica, secondo un'indagine condotta dall'Isfol e i cui valori sono espressi in percentuali. Dall'analisi del grafico si evidenzia come la percezione del sommerso sia meno tollerata al Centro-Sud, mentre secondo i residenti al Nord questa è imputata prevalentemente alla mancanza di una cultura della legalità (Isfol, 2011).

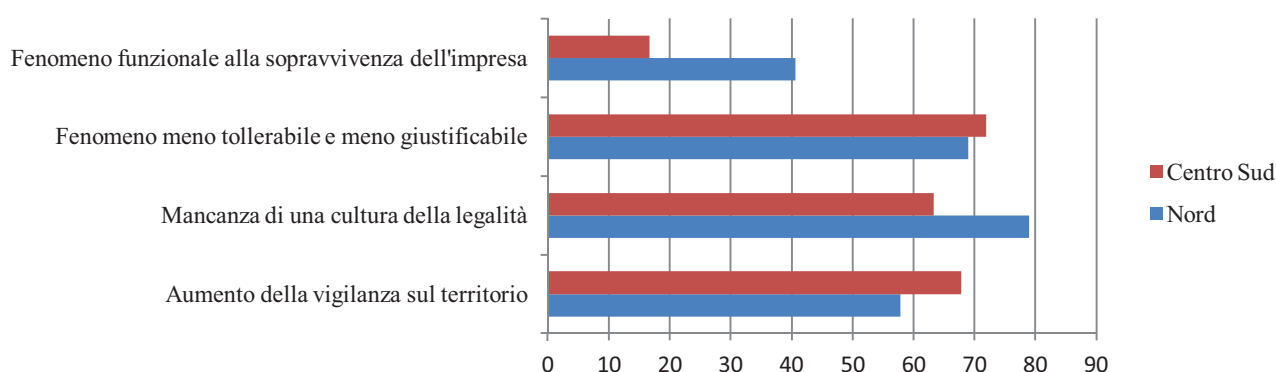


Grafico n. 19 – Percezione del sommerso nelle regioni del Nord e Centro Sud, Isfol 2011

2.5 Natura dell'illecito e maxi sanzione quale misura aggiuntiva

L'art. 3, comma 3 del D.L. n. 12/02, convertito in L. n. 73/02, nella sua formulazione originaria, fissa una sanzione *nei soli confronti dei lavoratori subordinati*, pari al quadruplo del costo del lavoro dall'inizio dell'anno, fino al momento dell'accertamento, indipendentemente dall'effettiva durata del rapporto. Si tratta di una fattispecie punitiva autonoma che presenta profili di incostituzionalità e con una sanzione variabile da un minimo ad un massimo prefissati per ciascun lavoratore di cui si accerta l'irregolarità (C. Pino, 2004). Proprio per detta variabilità la sanzione è indeterminata, in quanto manca certezza circa la tipologia di imponibile retributivo da prendere a riferimento per effettuare gli aumenti previsti (P. Rausei, 2008). Successivamente la sentenza della Corte Costituzionale n. 144/2005 la dichiara anticostituzionale nel punto in cui la norma non ammetteva la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare aveva avuto inizio dopo il 1 gennaio dell'anno in cui veniva constatata la violazione.

L'art. 36 bis, comma 7, del D.L. n. 223/2006, c.d. Bersani-Visco, convertito in L. n. 248/2006, ha riformulato la maxisanzione per il lavoro nero, già prevista dall'art. 3, comma 3, del D.L. n. 12/2002 conv. in L. n. 73/2002 e ha spostato la competenza prima esercitata dall'Agenzia delle Entrate, in capo alle DPL.

Con la predetta novella il Legislatore ha stabilito che *l'impiego di lavoratori (non solo subordinati, ma tutti) non risultanti dalle scritture (libro paga, matricola, infortuni) o da altra documentazione obbligatoria* è punito con la sanzione amministrativa da euro 1.500 a 12 mila per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. Nella nuova sanzione è certo l'ammontare previsto, nessuna difficoltà di calcolo è infatti imputabile al testo normativo e la stessa sanzione si accompagna a quelle già previste per la violazione di diversi obblighi strumentali all'assunzione.

L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore in nero, non può essere inferiore ad euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione irregolare accertata, si tratta infatti di un illecito a consumazione prolungata (D. Garcea, 2006). Rispetto alla formulazione preesistente, l'elemento innovativo è rappresentato dall'applicabilità della maxi sanzione anche ai lavoratori parasubordinati ed è considerato in nero solo il lavoratore non risultante dalle scritture, ovvero il personale totalmente sconosciuto agli organi della P.A.

Con Circolare n. 29/2006, il M.L. chiarisce da subito che la maxi-sanzione si aggiunge ad ogni ulteriore provvedimento legato all'utilizzo di manodopera irregolare e che la violazione si realizza attraverso l'impiego di qualunque tipologia di lavoratore, a qualunque titolo e per qualsiasi ragione non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria. Restano invece fuori dall'applicazione della sanzione i rapporti di lavoro non occultati in assoluto, ma mistificati da tipologie contrattuali non genuine. Un effetto normativo dirompente, secondo taluni disposizione troppo rigorosa (F. Frittelloni, 2006), che ha spinto lo stesso Dicastero del lavoro ad intervenire con la Circolare n. 8906/2007, al fine di disciplinare in modo uniforme l'applicazione della norma anche nei confronti di lavoratori parasubordinati e autonomi. Non solo, ma il M.L. è anche intervenuto con Nota n. 6980/2007, regolamentando alcune questioni di diritto intertemporale e attribuendo all'Agenzia delle Entrate la competenza per gli illeciti consumati prima del 12.08.2006, come peraltro confermato dalla Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 35/2007.

Con l'art. 4 della L. n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro, si riscrive l'art. 3, comma 3, del D.L. n. 12/2002, convertito in L. n. 73/2002 e *si restringe il campo di azione della maxi sanzione ai soli subordinati, esclusi i domestici, lavoratori pubblici e parasubordinati (co.co.pro, associati in partecipazione) per i quali sussiste obbligo di comunicazione telematica (Cot)*. In ogni caso, la maxi sanzione andrà comminata nel caso in cui si dimostri, previo disconoscimento, che il rapporto a progetto privo di Cot e versamenti contributivi è fittizio.

Cambiano quindi sia i destinatari della maxi sanzione, ovvero non più tutti i lavoratori, ma solo quelli subordinati, mentre per lavoro nero si intende non più quello *non risultante dalle scritture*, essendo peraltro abrogati i libri paga, matricola e infortuni con l'introduzione del LUL, ma solo quello *non risultante da comunicazione obbligatoria al C.P.I.* che dal 01.01.2007 è antecedente al rapporto di lavoro.

Per i rapporti autonomi per i quali non vi è obbligo di Cot (coadiuvanti e voucher) se manca la DNA all'Inail o la comunicazione al contact center, si applicherà la maxi sanzione. Per i lavoratori autonomi occasionali ex art. 2222 cc, al fine di evitare la maxi sanzione, sono necessari alcuni adempimenti di natura fiscale, quali l'iscrizione alla CCIA, il possesso di partita iva, il versamento della ritenuta d'acconto Irpef, il modello 770 compilato dal committente dove figurano compensi e trattenute ed infine il versamento alla gestione separata Inps delle ritenute da parte del committente, ma solo se il percettore ha guadagnato più di 5 mila euro.

La tabella n. 24 mostra l'applicazione della maxi sanzione dopo il Collegato lavoro, dall'analisi si evince come la sanzione sia notevolmente decurtata in caso di ottemperanza alla diffida, c.d. sanzione ridottissima. Analogamente in caso di lavoratori che hanno effettuato il c.d. periodo di prova in nero.

Maxisanzione per il lavoro sommerso prevista dal Collegato lavoro – Applicazione della sanzione ridottissima post diffida		
Lavoratori in nero senza comunicazione preventiva	Sanzione base	1500/12000 + 150
	Sanzione ridotta	3000 + 50
	Sanzione ridottissima	1500 + 37,50
Lavoratori in nero poi regolarizzati cd ipotesi attenuata	Sanzione base	1000/8000 + 30
	Sanzione ridotta	2000 + 10
	Sanzione ridottissima	1000 + 7,50

Tabella n. 24 – Maxisanzione per il lavoro sommerso post collegato lavoro, importo in euro

Il Collegato ha previsto due ipotesi sanzionatorie, la prima ipotesi di lavoro nero comporta l'applicazione di una sanzione da 1500 a 12 mila euro per ciascun irregolare, maggiorata di euro 150 per giornata; la seconda ipotesi prevede invece nel caso di un periodo di prova in nero, seguito da una successiva regolarizzazione, una sanzione da euro 1000 ad euro 8 mila, maggiorata di euro 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare.

Tali importi sono ulteriormente diminuiti a seguito dell'applicazione della diffida ex art. 13 del D.lgs n. 124/2004, con un notevole risparmio in termini economici a favore del trasgressore. In caso di ottemperanza alla diffida, il trasgressore è ammesso al pagamento del minimo edittale (1500 o 1000 euro per ciascun lavoratore in nero) aumentato (37, 50 o 7,50 euro per ciascuna giornata) a seconda che il lavoratore risulti regolarmente occupato o meno per il periodo successivo. E' assorbita nella fattispecie più grave la sanzione per mancata comunicazione al CPI che resta però applicabile nei casi diversi dal lavoro subordinato.

A parere di chi scrive, sulla ridicibilità dell'importo relativo alla sanzione delle giornate, si nutrono molte perplessità dal momento che nella Circolare n. 29/2006 il Dicastero sottolineava che l'importo relativo alle maggiorazioni giornaliere costituiva una mera maggiorazione della sanzione edittale e perciò non trovava applicazione l'abbattimento del quarto previsto dall'art. 16 della L. 689/81. Con l'introduzione della diffida, invece, anche la maggiorazione legata alla sanzione principale subisce la stessa sorte, per cui viene decurtata di ¼ nel caso di rapporto irregolare completamente (da 150 a 37,50 euro) o parzialmente (da 30 a 7,50 euro). L'importo delle sanzioni civili ora viene calcolato applicando, in ragione d'anno, il 30% dell'ammontare contributivo evaso, maggiorato del 50%, fino ad un massimo del 90% dell'importo capitale dovuto.

La nuova maxi non sarà più applicabile nei seguenti casi: 1) Collaboratore a progetto per il quale si sia fatta la Cot ma il cui rapporto risulta non genuino; 2) Rapporto di lavoro in nero regolarizzato prima dell'accesso ispettivo, per il quale sia stata fatta la Cot e siano stati pagati i contributi previdenziali; 3) lavoratore per il quale è assente la Cot, ma per il quale risultano assolti gli obblighi previdenziali (Uniemens, DM10, Emens). In ogni caso, *ai fini dell'applicazione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale previsto dall'art. 14 del D.lgs n. 81/2008 e s.m.i., in caso di accertamento di personale non risultante da documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% dei lavoratori presenti nel luogo di lavoro, si continuano a ricomprendere le generalità dei rapporti di lavoro, anche non subordinati, prescindendo quindi dalla qualificazione giuridica del rapporto tra committente e lavoratore (D. Garofalo, 2011).*

Fermo restando che l'applicazione della maxi sanzione permane nel caso in cui: 1) Stante la chiusura dell'ufficio del consulente, non è stata comunque effettuata la comunicazione preventiva con il modello UniURG; 2) Il domestico viene adibito ad effettuare altri lavori; 3) Per le assunzioni effettuate causa forza maggiore, le motivazioni saranno valutate dagli ispettori del lavoro. La regolarizzazione deve avvenire con contratto a tempo indeterminato, anche part time fino a 20 ore settimanali, taluni CCNL prevedono però soglie orarie inferiori, come ad esempio il terziario che prevede una soglia ridotta a 16 o 15 ore per i pubblici esercizi. Con riferimento alle sanzioni civili previdenziali è previsto un incremento del 50% rispetto all'ipotesi base, con aliquote pari al 45%, sanzioni applicate solo se al momento dell'accesso non siano

ancora scaduti i termini per pagare contributi e premi relativi al periodo irregolare. La tabella sottostante mostra l'evoluzione della maxi sanzione dal 2002 ad oggi.

Definizioni	L. 73/2002 (fino 11.08.2006)	L. 248/2006 (fino al 23.11.2010)	L. 183/2010 (dal 24.11.2010)
Lavoratore in nero	Subordinati non risultanti da documentazione	Ogni lavoratore non risultante da documentazione	Subordinati per i quali non è stata fatta la Cot o Uniemens
Sanzione	200-400% del costo del lavoro compreso fra l'inizio dell'anno e l'accertamento	Ipotesi base: da 1500 a 12000 euro per lavoratore + 150 per giornata, minimo euro 3000	Oltre all'ipotesi base è prevista l'ipotesi attenuata da 1000 a 8000 euro per lavoratore + 30 euro per giornata. Entrambe sono diffidabili
Riduzione sanzione	Riduzione a ¼ se il pagamento avviene entro il termine fissato dall'Agenzia (ricorso in 60 gg.)	Non prevista, non diffidabile	Riduzione previa diffida sia nell'ipotesi base che attenuata, vedi sanzione ridottissima tab. 26
Sanzione civile	Sanzione ex L. 388/2000, art. 116, c. 8, lettera b)	Minimo euro 3000	50% dei contributi/premi non versati, fino ad un massimo del 90% dell'importo capitale dovuto
Competenza erogazione	Agenzia delle Entrate	DPL	DTL + organi di PG + ispettori degli enti previdenziali e fiscali
Resp. solidale	Retribuzioni e contribuzioni	Retrib., contrib., ritenute fiscali	Retrib., contrib., ritenute fiscali
Contenzioso	Commissione tributaria	Giudice ordinario	Giudice ordinario

Tabella n. 25 – Evoluzione della maxi sanzione dal 2002 ad oggi

Con il Collegato è ampliata anche la platea di soggetti in grado di erogare la maxi: personale di agenzie fiscali e istituti previdenziali, nonché agenti di PG, anche se competente a ricevere il rapporto conclusivo in caso di mancato pagamento resta la DPL che erogherà l'ordinanza ingiunzione o l'eventuale archiviazione. Sul punto, l'Agenzia delle Entrate, con Circ. n. 49819/2011, ribadisce che l'erogazione della maxi sanzione afferisce esclusivamente al potere ispettivo di cui al D.lgs n. 124/2004. Ciò posto, affidare all'Agenzia la contestazione della maxi sanzione in difetto dei poteri ispettivi, realizzerebbe una disparità di trattamento tra i destinatari del controllo, motivo per cui *l'Agenzia delle Entrate continuerà a limitarsi soltanto alla tempestiva segnalazione alla DTL dei casi di lavoro nero accertati.*

Si faccia l'esempio di un lavoratore che abbia effettuato un giorno di prova in nero e poi sia stato assunto regolarmente, le nuove disposizioni vedranno le seguenti sanzioni nel caso in cui si ottemperi alla diffida.

Sanzione	Ante collegato lavoro	Post collegato lavoro (ipotesi attenuata)
Maxi sanzione	3000 + 150	1000 + 7,50
Lettera di assunzione	250	250
Comunicazione al CPI	100	0
Iscrizione al LUL	150	150
Prospetto paga	125	125
Totale	3775,00	1532,50

Tabella n. 26 – Effetti del collegato lavoro, es. periodo di prova in nero

Altro esempio è quello di un collaboratore a progetto che viene impiegato in nero per 200 giorni continuativi e poi viene regolarizzato dal datore di lavoro a seguito di diffida impartita dall'organo di vigilanza. Si noti la tipologia di sanzioni applicabili ante e post Collegato lavoro, con conseguente diminuzione degli introiti incassati dall'Erario.

Sanzione	Ante collegato lavoro	Post collegato lavoro
Maxi sanzione	$3000 + (150 \times 200) = 33000$	0
Comunicazione al CPI	100	0
Iscrizione al LUL	$150 \times 12 = 1800$	$150 \times 12 = 1800$
Prospetto paga	125	125
Totale	35025,00	1925,00

Tabella n. 27 – Effetti del Collegato lavoro, es. collaboratore a progetto in nero per 200 gg

Altro esempio è quello della domestica assunta in nero da 600 giorni, si tratta di una violazione non diffidabile e anche in questo caso si può notare come, dopo l'introduzione del Collegato lavoro, le sanzioni risultino notevolmente ridotte. La decurtazione si giustifica perché la maxi sanzione non è più applicabile, mentre rimangono immutate le sanzioni relative alla lettera di assunzione e la comunicazione al CPI.

Sanzione	Ante collegato lavoro	Post collegato lavoro
Maxi sanzione	$3000 + (150 \times 600) = 93000$	0
Comunicazione al CPI	166,66	155,66
Lettera di assunzione	500	500
Totale	93666,66	655,66

Tabella n. 28 – Effetti del collegato lavoro, es. domestica assunta in nero per 600 gg

In conclusione, l'ispettore del lavoro dovrà prendere in considerazione due elementi per acclarare la regolarità del rapporto di lavoro: la comunicazione preventiva di assunzione (Cot), nonché la presenza degli adempimenti contributivi, assolvendo i quali il datore ha reso conoscibile alla P.A. il rapporto, dimostrando la volontà di non occultarlo, pertanto *solo l'assenza di entrambi i requisiti: comunicazione preventiva e adempimenti contributivi, consentono l'applicazione della maxi, nonché per gli autonomi l'assenza di adempimenti assicurativi (DNA per coadiuvanti o iscrizione al contact center per il lavoro accessorio) o fiscali (versamento della ritenuta d'acconto o versamento alla gestione separata Inps per gli occasionali).*

Il Dicastero esclude quali esimenti la lettera di assunzione, il LUL o la tessera di riconoscimento o altra documentazione fiscale o assicurativa. Dalle tabelle di seguito riportate si indicano in quali casi si applica la maxi sanzione in funzione della tipologia di rapporto di lavoro e delle fattispecie riscontrate.

Tipologia di rapporto di lavoro	Si applica la maxi in assenza dei seguenti documenti	
Subordinati (esclusi domestici e dipendenti pubblici)	Cot o Uniemens	
Parasubordinati (co.co.pro, associaz. in partecipazione)	Cot o Uniemens previo disconoscimento del rapporto	
Autonomi (vedi Circolare del M.L. n. 38/2010)	Lavoro accessorio	Iscrizione al contact center Inps/Inail
	Coadiuvanti	Iscrizione Inail (DNA)
	Collab. occasionali	Adempimenti fiscali

Tabella n. 29 – Casi in cui si applica la maxi sanzione in funzione delle tipologie di rapporto lavorativo

La tabella n. 29 illustra i casi in cui si applica la maxisanzione con riferimento alle differenti tipologie di lavoratori: subordinati, parasubordinati ed autonomi. Nella successiva tabella n. 30 si esemplificano invece le fattispecie nelle quali, verificati determinati presupposti, si applica la sanzione prevista per il lavoro irregolare, come da Circ. del M.L. n. 38/2010.

Casi in cui si applica inderogabilmente la maxi sanzione – Circ. 38/2010		
Fattispecie	Condizioni	Estremi normativi
Domestici	Impiegati in attività diverse da quelle domestiche	Circ. del M.L. n. 38/2010
Extracomunitari clandestini irregolari Minori extracom. e non, irregolari	Applicazione della maxi sanzione senza diffida	Circ. del M.L. n. 8906/2008
Personale scolastico	Senza documenti atti a comprovare l'inserimento nell'organizzazione didattica/funzionale	Interpello del M.L. n. 32/2009
Personale nel turismo	Senza comunicazione entro il 3° giorno dalla comunicazione semplificata (contratto, lavoratore)	Art. 4, comma 2, legge n. 183/2010
Personale somministrato	Manca l'esibizione del contratto di lavoro o della comunicazione di invio in somministrazione	Circolare del M.L. n. 13/2009
Personale assunto per forza maggiore	Constatazione della oggettiva impossibilità	Circolare del M.L. n. 20/2008; Nota 440/2007; Nota 4746/2007
Chiusura studio professionale	Manca la comunicaz. di UniUrg. e la Cot successiva	Circolare del M.L. n. 20/2008

Tabella n. 30 – Casi in cui si applica sempre la maxi sanzione, Circ. n. 38/2010

3. Identità dei lavoratori in nero: categorie a rischio

La Commissione europea con Comunicazione n. 628/2007, indirizzata al Parlamento e al Consiglio europeo, nel sintetizzare il fenomeno del lavoro sommerso in fatti e cifre, aveva sottolineato come le categorie maggiormente coinvolte fossero prevalentemente le fasce più deboli: studenti, disoccupati e autonomi.

Dalle stime del Censis due anni più tardi (2009), emerge che nella Ue-27 le principali tipologie di individui attratti nel lavoro irregolare sono per il 41% disoccupati, per il 23% immigrati e per il 13% autonomi. In Italia, le cose cambiano: il 30% è costituito da disoccupati, il 33% da immigrati, il 18% da lavoratori autonomi, stessa situazione in Spagna e Grecia. Sorprende constatare come nel nostro Paese, già 4 anni fa, gli immigrati erano più coinvolti nel mercato sommerso rispetto ai disoccupati italiani, come invece accade nel resto d'Europa. A tal proposito il *Rapporto Undeclared work in an enlarged Union*, commissionato dalla Direzione Generale per l'occupazione e gli affari sociali della Commissione Europea (2009), testimonia come i paesi che si muovono in modo divergente rispetto al resto d'Europa, siano proprio l'Italia (17%) e la Grecia (20%), dove le dimensioni del fenomeno superano ampiamente la soglia (6%) dei paesi dell'UE.

Nello stesso anno l'Istat (2009), mostra come il fenomeno del lavoro nero in Italia interessi prevalentemente donne, giovani, precari e migranti che presentano alti indici di disoccupazione e tendono ad essere assunti con modalità meno sicure degli altri. A questa categoria si aggiungono anche i lavoratori extracomunitari clandestini e gli atipici che, per la loro condizione, costituiscono la fascia più debole del mercato del lavoro.

Nella *Relazione annuale della Banca di Italia* (2010) si evince che, se si guarda alle persone (senza considerare i doppi lavori compresi nelle unità di lavoro), i soggetti "sommersi" sono 2.549.000, pari al 10,3% del totale, mentre le unità di lavoro irregolari (ULA) sono prevalentemente dipendenti (2,3 milioni a fronte di 657.000 indipendenti) con il 13,4% di irregolarità tra i dipendenti e il 9,6% tra gli indipendenti.

Sono proprio questi individui più fragili ad essere vittime del sommerso e di incidenti, infortuni che però non sono computati nelle statistiche ufficiali dell'Inail, secondo cui nel 2011 i morti sul lavoro per infortunio sono stati n. 970. Occorre tuttavia ricordare che, se fossero stati conteggiati in toto, la quota salirebbe almeno a 1.170 unità, stando alle dichiarazioni dell'Osservatorio di Bologna, il quale aggiunge alle statistiche Inail anche i lavoratori in nero, agricoltori pensionati, deceduti in itinere, militari e forze dell'ordine.

Nel *Rapporto Eurispes* (2012), è stato stimato per eccesso che almeno il 35% dei lavoratori dipendenti sia costretto ad effettuare un doppio lavoro, questo vuol dire che sono almeno 6 milioni i doppiolavoristi tra i dipendenti, mentre per gli immigrati clandestini si presume un sommerso di 10 miliardi e mezzo di euro e per

gli immigrati con regolare permesso di soggiorno, gli introiti derivanti dal sommerso arriverebbero addirittura a 12 miliardi di euro. A questi vanno aggiunti circa 2.320.000 pensionati in nero e il lavoro non dichiarato delle casalinghe che vale almeno 8,5 milioni. Le varie categorie coinvolte darebbero vita ad un sommerso pari a 540 miliardi, ovvero il 35% del PIL italiano. I dati divergono rispetto a quelli Istat, secondo cui il sommerso corrisponde al 17% del PIL, per un approfondimento in merito si rinvia al § 2.

In sintesi, quindi, qual è l'identità dei lavoratori che operano nel sommerso? Si tratta di lavoratori la cui autonomia e capacità di autodeterminazione è minacciata da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse. L'idea è che sia il differente livello di vulnerabilità sociale a marcare il discrimine tra soggetti che riescono a gestire una condizione lavorativa precaria e chi, al contrario, si trova a dover subire la flessibilità e il lavoro nero.

Nel nostro Paese, inoltre, ad una minore diffusione del lavoro nero nelle aree settentrionali, si accompagnano tipologie di lavoro sommerso di convenienza, nelle quali l'irregolarità è solo parziale ed i soggetti a rischio sommerso, scelgono il lavoro irregolare per non perdere il diritto al sussidio. Al Nord il lavoro nero si concentra tra gli immigrati illegali ed interessa prevalentemente le forme contrattuali, mentre al Sud le imprese scelgono il sommerso soprattutto per ragioni di sopravvivenza nel mercato. Un tratto che accomuna Nord e Sud è poi la mancata applicazione delle norme sulla salute e sicurezza, in un quadro in cui i controlli da parte degli organi ispettivi e delle autorità sanitarie sono ancora troppo irrisori.

Riepilogando, in Italia i lavoratori del sommerso comprendono:

1. Coloro che svolgono un *secondo lavoro* o hanno più lavori, infatti, la maggior parte del sommerso è effettuata da persone che svolgono già un'attività regolare. Il fatto di lavorare in nero significa spesso che le persone in questione rispondono ad una domanda di determinate abilità o qualifiche specifiche.
2. Le persone economicamente inattive, ovvero *studenti, casalinghe e pensionati*, questi sono soggetti con minori vincoli temporali, posto che le opportunità lavorative tendono a essere maggiori per coloro che hanno già avuto in precedenza un contatto con il mondo del lavoro.
3. *Giovani con media-alta qualifica*, si tratta di una tipologia di soggetti a rischio di lavoro irregolare nel momento del loro ingresso nel mercato del lavoro. La necessità di entrare comunque nel mondo del lavoro e la scarsa conoscenza dei vari tipi di contratto, li rende particolarmente esposti a situazioni di lavoro nero vero e proprio o da zona grigia. In ogni caso, il lavoro irregolare tocca anche quei ragazzi che entrano ancora più giovani nel mondo del lavoro, ma con *basse qualifiche* (diploma di formazione professionale). Va tuttavia ricordato che, se per i giovani lavorare al nero, pur percependo un salario basso, permette loro di costruirsi un reddito provvisorio nell'attesa di un lavoro migliore, per gli adulti invece, l'ingresso nel sommerso rappresenta un futuro dal quale difficilmente riusciranno a riscattarsi e l'assenza di un salario dignitoso provoca un disagio dovuto non solo alla disoccupazione, ma che spesso è vissuto come fallimento personale. L'espulsione dall'occupazione a causa del mancato rinnovo di contratti temporanei in scadenza, nonché l'allungamento dei tempi di ricerca del lavoro, hanno comportato l'aumento della quota dei giovani NEET (Not in Education, Employment or Training) che rappresentano un potenziale serbatoio per il sommerso. I NEET costituiscono il 12.9% della popolazione giovanile europea per un totale di 7.5 milioni di giovani (Isfol, 2012), si tratta di una categoria molto eterogenea, dove confluiscono sia coloro che sono disponibili a lavorare e che cercano attivamente un posto, sia coloro che invece non sono disponibili e non sono attivi nella ricerca, si tratta perlopiù di soggetti malati, disabili o con responsabilità di cura verso i figli o parenti.
4. I *disoccupati* da una parte rischiano di perdere le prestazioni di disoccupazione, soprattutto se queste sono legate alla ricerca attiva di un lavoro o alla partecipazione ad azioni di formazione, dall'altra si possono veder offrire un lavoro a condizione che questo rimanga in nero e la loro capacità di resistere all'offerta è molto bassa, soprattutto se l'assegno di disoccupazione è anch'esso minimo.

5. Cittadini *extracomunitari*, siano essi regolari o irregolari, in particolare gli irregolari sono spesso vittime-complici di truffe a danni dello Stato, così molte donne neocomunitarie arrivate come badanti e fittiziamente assunte in agricoltura, diventano poi beneficiarie delle indebite prestazioni previdenziali di disoccupazione, maternità e malattia, pur continuando a lavorare in nero presso le famiglie come colf o badanti. Per quel che riguarda i settori in cui si manifestano i fenomeni di lavoro irregolare, essi si raggruppano in due grandi ambiti: uno relativo ai settori dell'agricoltura, edilizia, artigianato e piccola e media impresa industriale, con la caratteristica di una manodopera prevalentemente maschile, l'altro relativo invece ai servizi alla persona (colf, badanti), con forza lavoro tipicamente femminile.

6. *Soggetti percettori di trattamenti di disoccupazione, mobilità e ammortizzatori sociali*, si tratta di individui in mobilità o percettori di sussidi di disoccupazione, i quali arrotondano le loro entrate svolgendo lavoro non dichiarato, in modo tale da conservare i relativi sussidi erogati dall'Inps.

Con riferimento allo status di queste categorie di lavoratori, normalmente l'età e il genere degli operatori nel sommerso sono funzionali ai settori interessati, in particolare le donne non rappresentano la maggioranza dei lavoratori in nero, ma tendono ad essere in una posizione più vulnerabile. Solitamente, gran parte di coloro che fanno doppio lavoro o che hanno più lavori sono uomini, mentre le donne casalinghe che svolgono lavori irregolari, tendono a essere ufficialmente inattive e ciò ha conseguenze negative, dal momento che il loro diritto alla pensione dipende esclusivamente dal coniuge piuttosto che dalla loro attività lavorativa.

Il punto di contatto fra il dualismo del mercato del lavoro e il fenomeno del sommerso è il meccanismo di assegnazione dei posti di lavoro, visto che il reclutamento non è casuale, ma correlato alle caratteristiche del lavoratore informale, in genere disposto a svolgere mansioni che possono essere imparate con facilità e rapidamente. Ne consegue che i posti di lavoro sono generalmente di scarso contenuto professionale, con bassi livelli salariali, basso status sociale, instabili e con scarse possibilità di avanzamento di carriera.

Il lavoro nero di solito alimenta altro lavoro nero e quando nasce da condizioni di disagio, i soggetti coinvolti sono in genere privi dei requisiti per intraprendere un'attività regolare successiva all'esperienza di lavoro informale e si vedono precluso l'accesso al mercato, specie se dispongono di un basso livello di istruzione.

Secondo una recente pubblicazione della World Bank "*In from the Shadow-Integrating Europe's Informal Labor*" (2012), la parte della forza lavoro in nero appartiene ad una fascia di età che non supera i 25 anni, è di sesso maschile e con un livello di istruzione minimo. Questi aspetti generali contengono però diverse eccezioni sorprendenti: infatti nei nuovi Paesi membri della UE, ad esempio, la quota maggiore dei lavoratori informali (circa 2/3) ha completato l'istruzione secondaria. In paesi come Belgio, Cipro, Francia, Grecia, Israele, Romania, Russia, Ucraina e Inghilterra, il 20-30% possiede un titolo universitario. Nell'Europa del Sud, come in Italia, Spagna e Portogallo, i lavori in nero sono tipicamente manuali e richiedono una bassa specializzazione, ma in paesi come la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Romania e la Slovenia molti fra coloro che sono senza contratto, svolgono lavori che richiedono una specializzazione più elevata. La World Bank nota che dal 2006 al 2009, quando la crescita economica ha cominciato a rallentare, l'economia informale ha subito un deciso rallentamento, dimostrando come siano proprio i lavoratori in nero ad essere le prime vittime della crisi, proprio perché manodopera senza contratto e protezione. Guardando all'Italia, la maggior parte degli *informal workers* ha un'istruzione di base, non solo, ma i lavori manuali altamente qualificati e i lavori non manuali con bassa qualifica, sono quelli più interessati dal fenomeno del sommerso. Secondo i dati OCSE (2012), inoltre, l'Italia è seconda in Europa per lavoro nero, infatti, se i dati Istat contano 3 milioni di lavoratori irregolari, il Fondo Monetario internazionale (FMI) stima una percentuale di sommerso tra gli italiani in età da lavoro pari al 27%, mentre la Grecia, prima in classifica, ne ha il 30%.

Alla luce di queste considerazioni, il sommerso rappresenta quindi una vera e propria segregazione occupazionale che si traduce anche in segregazione sociale, mediante un vizioso effetto di feedback che impedisce ai lavoratori in elusione di cogliere possibili opportunità lavorative regolari. La rete amicale è

infatti quella che riesce a fornire maggiori opportunità di lavoro nero, così come accade per i lavoratori occupati formalmente e proprio per questo per un lavoratore non dichiarato è più difficile emergere e le possibilità di transizione dal mercato irregolare a quello ufficiale sono davvero minime.

3.1 Giovani fra disoccupazione, precarietà e inattività

Il *Rapporto ILO* (2012) non nasconde i timori di un'altra recessione in Europa, visti i bassi livelli di crescita e le conseguenze che questa potrebbe avere sui giovani, per questo raccomanda agli Stati che, nel breve e medio periodo, ogni azione dei relativi Governi sia concepita per assicurare che le misure di austerità fiscale non vadano a minare le politiche a favore dell'occupazione giovanile, volte a prevenire la loro marginalizzazione dal mercato del lavoro regolare. Punto per punto, il rapporto enuclea le caratteristiche dell'occupazione giovanile nella sua dimensione quantitativa e qualitativa nei vari Paesi del mondo e mette in luce le nuove sfide emergenti, tra cui il crescente distacco dei giovani dal mercato del lavoro. L'ILO avverte che non basta creare solo nuovi posti di lavoro, ma servono anche posti di lavoro di qualità. Le politiche che facilitano l'accesso al lavoro, infatti, non devono essere fatte a scapito dei diritti dei giovani lavoratori e non devono stabilire modelli che li intrappolano in lavori di bassa qualità e mal pagati o che alimentano un'ulteriore segmentazione del mercato del lavoro.

Come testimonia il *Rapporto Cnel* (2012), nei paesi dell'area OCSE il tasso di disoccupazione giovanile è mediamente aumentato, in Italia ad esempio, rispetto ai livelli pre-crisi (2000-2007), si attesta al 17.2%, con un innalzamento di circa 5 punti percentuali. A questo si aggiunge l'incidenza di un'alta percentuale di NEET sempre crescente, anche in funzione dell'età e della localizzazione geografica: in Italia i NEET ammontano a 2,2 milioni, ovvero il 23,4% di persone tra i 15 e i 29, almeno stando ai dati del Cnel (2012).

Secondo i dati Istat (2012) il 35% dei giovani fra 15-29 non trova lavoro, la percentuale sale al 50% al Sud, mentre la disoccupazione degli adulti è all'11%, si tratta di 1 milione e 100 mila ragazzi disoccupati, cui si affiancano i Neet pari ad almeno 1 milione e 100 mila, per un totale di 2 milioni di giovani fuori dal mercato del lavoro. In realtà la situazione è più complessa, infatti secondo C. Gentili (2012), la percentuale del 35% va corretta, non si tratta di un parametro assoluto, ma detta cifra va calcolata sul numero di coloro che sono in cerca. Esempificando, quindi, su 100 giovani, 75 studiano, 25 sono in cerca di occupazione e sulla quota del 25%, il 35% è disoccupato, pertanto la percentuale di disoccupazione deve computarsi solo su coloro che sono in cerca di lavoro (25%) e non sulla totalità dei giovani censiti, proprio perché il 75% studia e non rientra nel conteggio. In realtà, il vero problema non sono i 2 milioni di giovani inattivi, ma l'enorme perdita di capitale umano, *si calcola che nel 2020 in Italia rimarranno solo 6 milioni di giovani, i quali dovranno misurarsi con 40 milioni di giovani europei, 230 milioni di giovani cinesi e 230 milioni di giovani indiani.*

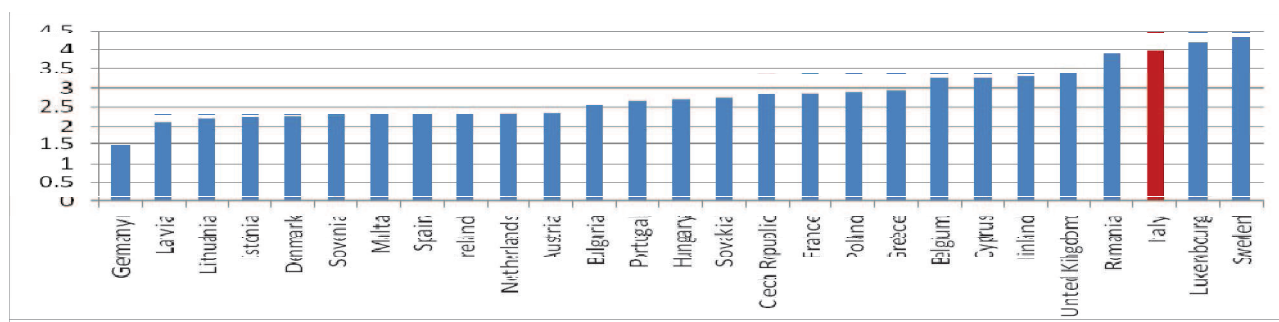


Grafico n. 20 - Rapporto disoccupazione giovanile (15-24) e disoccupazione adulta (25-64), Eurostat 2010

Il grafico n. 20 presenta il rapporto tra tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) e adulta (25-64) nei paesi dell'Unione Europea. I dati evidenziano come in Italia il tasso di disoccupazione per i giovani sia 4 volte superiore a quello dei lavoratori sopra i 25 anni (rispettivamente 28% e 7%).

Per implementare l'occupazione giovanile, nell'ambito degli strumenti di welfare resi funzionali nei diversi contesti, si va dal supporto all'imprenditorialità giovanile, fino alla facilitazione della transizione scuola-lavoro attraverso sistemi di apprendistato integrato nel sistema educativo (Austria, Germania), oppure sistemi di finanziamento dell'apprendistato stesso (Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Austria, Germania).

In ogni caso, secondo il *Rapporto annuale delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro* (2012), è possibile individuare i rapporti attivati e la media di attivazione per i giovani con età fra 15-34.

Dalla tabella successiva, si evince che nel 2011 i rapporti di lavoro attivati per i giovani under 24 (1.692.249) sono stati leggermente inferiori rispetto al 2010 (1.715.266), ma superiori rispetto al 2009 (1.640.242). La media dei rapporti di lavoro attivati per ogni lavoratore segue lo stesso andamento, è quindi pari a 1,55% nel 2011, leggermente superiore rispetto al 2009 (1,52%) e di un punto inferiore rispetto al 2010 (1,56%). Analogamente, per i lavoratori con età compresa fra 25-34 anni, la media di attivazione contrattuale del 2011 è la stessa rispetto al 2010, ovvero 1,71%, di cinque punti superiore rispetto alla media del 2009 (1,66%).

Rapporti di lavoro attivati e media delle attivazioni, anni 2009-2011									
	2009			2010			2011		
Età	Lavoratori con min. 1 contratto attivato	Rapporti lavoro attivati	Media attivazioni per ogni lavoratore	Lavoratori con min. 1 contratto attivato	Rapporti lavoro attivati	Media attivazioni per ogni lavoratore	Lavoratori con min. 1 contratto attivato	Rapporti lavoro attivati	Media attivazioni per ogni lavoratore
< 24	1.080.231	1.640.242	1,52	1.099.307	1.715.266	1,56	1.089.588	1.692.249	1,55
25-34	1.808.598	2.998.879	1,66	1.785.882	3.053.956	1,71	1.779.710	3.051.339	1,71
35-54	2.534.348	4.302.594	1,70	2.585.999	4.560.621	1,76	2.634.854	4.720.016	1,79
da 55	501.876	775.962	1,55	520.177	826.836	1,59	542.437	866.074	1,60
Totale	5.925.053	9.717.677	1,64	5.991.365	10.156.67	1,70	6.046.589	10.329.678	1,71

Tabella n. 31 - Numero attivazione contratti di lavoro per giovani 15-34, Min. lavoro 2012

Nella tabella n. 32, invece, vengono rappresentati i lavoratori interessati da almeno un'attivazione contrattuale per classe di età e tipologia di contratto. Dalla stessa si rileva che nella fascia di età giovanile, 15-24 e poi 25-34, il contratto più utilizzato è quello a tempo determinato in più del 60% dei casi.

Lavoratori che hanno attivato almeno un rapporto in base alle diverse tipologie contrattuali e fasce di età - 2011						
Età	Ctr indeterminato	Ctr determinato	Ctr di apprendistato	Ctr di collaborazione	Altro	Totale
< 24	19,3	61,0	18,4	9,8	1,2	100,0
25-34	29,3	61,2	4,3	12,7	1,4	100,0
35-54	33,5	63,6	0,0	8,0	1,1	100,0
55-64	31,2	60,4	0,0	10,9	1,6	100,0
da 65	16,2	56,2	0,0	28,6	1,5	100,0
Totale	29,3	62,1	4,6	10,2	1,3	100,0

Tabella n. 32 - Lavoratori che hanno attivato almeno un contratto in base alla tipologia contrattuale, Min. lavoro 2012

Appurato quindi che i giovani che riescono a trovare un lavoro vengono principalmente assunti con contratti a tempo determinato, si noti però che solo il 14% di questi riceve formazione professionale a integrazione

della propria attività lavorativa, in Europa, come si evince dalla tabella sottostante, fanno peggio solamente Portogallo, Macedonia ed Ungheria.

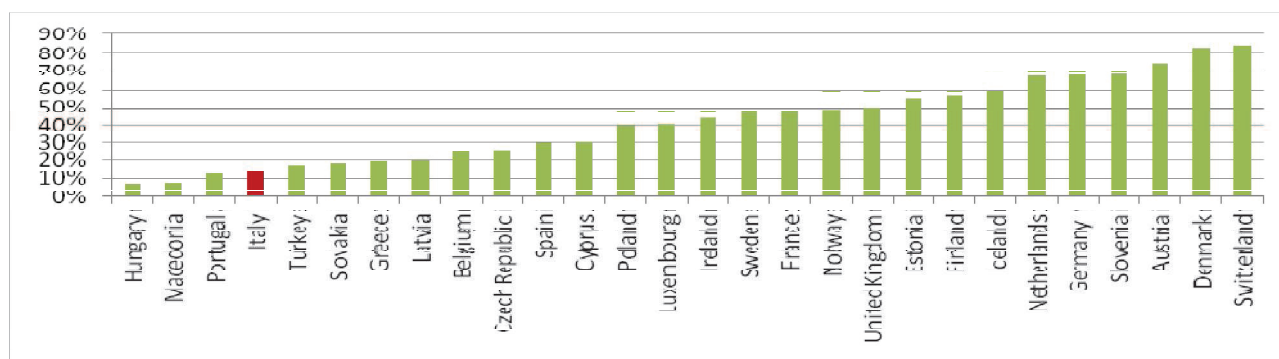


Grafico n. 21 - Percentuale di giovani (15-24) occupati con contratto a tempo determinato che partecipano a programmi di formazione professionale, Eurostat 2010

Si osservi ancora come in Germania le scuole di specializzazione e apprendistato forniscono formazione al 70% dei giovani a tempo determinato. In Italia questi contratti a termine vengono invece utilizzati per beneficiare di maggiore flessibilità e minori costi di lavoro e i giovani vengono assegnati a mansioni semplici e routinarie, senza alcuna prospettiva di investimento nel loro capitale umano, si perdono così gli anni potenzialmente più produttivi per la formazione professionale di un lavoratore.

Secondo un'inchiesta realizzata da Datagiovani (2012) elaborando dati Istat (2007-2010), ci sono almeno 30 mila under 30 in Italia occupati solo sulla base di un accordo verbale, ovvero, che non hanno un contratto e lavorano in nero; l'Istat nega che un'occupazione basata su un accordo verbale sia necessariamente da considerarsi sommerso, questo perché l'intervistato potrebbe mentire e non comprendere il quesito appieno. Sta di fatto che il 35% del 25% che cerca lavoro è disoccupato secondo le stime Istat e questa percentuale andrebbe ulteriormente corretta considerando che all'interno del 35% molti di fatto svolgono lavoro non dichiarato, almeno 30 mila secondo l'inchiesta di Datagiovani, circa il 40%. Su questo punto alcuni autori hanno evidenziato come l'esperienza lavorativa precedente nel mercato irregolare non aiuta le persone, anche se giovani, a trovare un lavoro regolare, anzi l'occupazione in nero a sua volta è in grado solo di aumentare le possibilità di ottenere un altro lavoro non dichiarato (G. Viviani, 2010).

Il Forum Nazionale dei Giovani (2011) ha dichiarato, come da indagine effettuata dal Forum stesso, che un giovane su tre, tra quelli che si sono definiti lavoratori o studenti-lavoratori, lavora in nero, quindi più del 30% dei giovani lavoratori. Il fenomeno che in alcune regioni del nostro Paese sta diventando purtroppo l'unica alternativa alla disoccupazione, invita anche a rivedere verso il basso i dati relativi alla disoccupazione giovanile e ai Neet, poiché molti giovani entrando in questa zona d'ombra, escono da qualunque sistema di computo statistico. Si conferma il fatto che il lavoro irregolare, quindi privo di diritti che possono essere garantiti solo da un contratto di lavoro e dall'applicazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro, va a colpire maggiormente i "soggetti deboli" del sistema sociale, tra cui i giovani. Ciò può aiutare anche ad interpretare con maggiore realismo, i dati sulla disoccupazione giovanile degli ultimi mesi attestatisi intorno al 30%, con punte addirittura del 40% (settembre 2013), lasciando intendere che i giovani lavoratori siano molti di più di quanti censiti ufficialmente. Questi dati sono anche confermati dall'Isfol e Italia Lavoro, secondo cui il 15% dei lavoratori tra i 20 e i 25 anni e il 12% di quelli tra i 26 e i 30 sono occupati in nero, percentuali preoccupanti che si riducono sotto il 10% per le persone tra i 30 e i 34 anni.

La formazione è l'unico strumento con il quale un giovane può sperare di uscire dal nero, infatti più il giovane acquisisce gli strumenti necessari per muoversi nel mondo del lavoro, più è in grado di far acquisire

valore a ciò che produce e di cogliere quel che gli spetta per legge, anche se i dati Almalaurea (2012) riportano una crescente disponibilità dei laureati, sia alla mobilità per motivi di lavoro, sia ad accettare tipologie contrattuali non standard. L'Ires stessa nel 2011, un anno prima delle rilevazioni di Almalaurea, confermava come fossero già 8 milioni gli italiani disoccupati e precari nella c.d. area sofferenze e come ad un anno dalla laurea solo il 55,8% dei giovani laureati avesse un contratto di lavoro a termine. In questo senso, il lavoro nero giovanile può sembrare la panacea a fronte della disoccupazione e al problema dell'attesa in cerca di occupazione, il c.d. scisma del sommerso, in una fuga dal "dove del diritto", inteso come luogo di applicazione e tipologia di contratto (M. Faioli, 2012).

Stando infatti al *Rapporto del Ministero sulla coesione sociale* (2011), il rapporto percentuale tra i giovani 15-24enni in cerca di occupazione da oltre 12 mesi e il totale delle persone disoccupate della stessa classe d'età è pari in Italia a 44,4% contro il 28,4% in media europea, ciò significa che i tempi per l'ingresso nel mondo del lavoro formale si allungano quando si è giovani e senza o con poche esperienze lavorative precedenti, specie se si è donna e si abita nel Meridione. A tal proposito si veda il *Rapporto Svimez 2012* che denuncia proprio il fenomeno dei "brain waste" ovvero dello "spreco di cervelli", una sottoutilizzazione di dimensioni abnormi del capitale umano formato, ovvero una massa consistente di giovani meridionali che presentano il paradosso di essere la parte più avanzata della società del Sud, ma al tempo stesso la più penalizzata da un sistema chiuso, ad ascensore sociale bloccata, costretta a dipendere dai trasferimenti di risorse delle generazioni più anziane, un serbatoio attraverso il quale il lavoro nero si alimenta. Tanto che nel Centro-Sud, come testimoniato dall'Ufficio Statistica del Ministero del lavoro (2011), si assiste ad una forte concentrazione di giovani diplomati inattivi e in cerca di occupazione che se prima emigravano al Nord, ora invece si affacciano alle capitali europee in cerca di lavoro, meta preferita, la Germania. Infatti, come testimonia il *Rapporto Migrazioni interne ed internazionali della popolazione residente* dell'Istat (2012), sui 416 mila nuovi posti creati nel 2012 in Germania, quasi il 10% sono stati conquistati dai nuovi immigrati in arrivo da Italia, Grecia, Spagna e Portogallo.

L'ironia vuole che, mentre le nostre società sono preoccupate dall'invecchiamento della popolazione, il segmento più vitale della forza lavoro incontra tante difficoltà a entrare nel mercato del lavoro e scelga la fuga nel sommerso o all'estero. Il peggioramento della situazione è accentuato dalla riforma Fornero sulle pensioni che costringe gli anziani a stare più tempo sul luogo di lavoro, togliendo spazio ai giovani, entro il 2020 infatti la forza lavoro aumenterà in media del 7,2% e nel 2030 del 17,6%.

Un'ulteriore conseguenza della disoccupazione giovanile è il fenomeno dell'alienazione che pesa soprattutto sui giovani più istruiti e che si concretizza nella disillusione rispetto all'investimento in anni di formazione scolastica, con la conseguente percezione dell'inutilità dello studio. Infatti nell'attuale difficile contesto, per molti giovani la possibilità di lavorare significa adattarsi ad un lavoro precario, spesso in nero, sottopagato e senza alcuna copertura assicurativa. Scatta la logica per cui il giovane si trova di fronte a tre strade: disoccupazione, accontentarsi di un lavoro qualsiasi con la consapevolezza di aver sprecato tempo e risorse in una formazione che si rivela inutile, oppure emigrare verso un altro Paese (Cei, 2013).

Sul medesimo tema insiste anche il *Rapporto dell'Ilo sulla disoccupazione giovanile* (2013), prevedendo che questa raggiungerà il 13% a livello globale entro il 2018, proprio per questo l'Ilo invita i governi a favorire la crescita attraverso la creazione di posti di lavoro dignitosi e la promozione di politiche del mercato del lavoro volte a promuovere l'imprenditorialità giovanile, misure destinate ai giovani in difficoltà nelle economie avanzate, incentivi alle assunzioni per i datori di lavoro, nonché strategie e programmi integrati per l'occupazione e i mezzi di sussistenza nei paesi in via di sviluppo.

Il Rapporto dell'Ilo, *World of work* (2013), ritiene che i lavoratori giovani non devono prendere il posto di quelli più anziani nel mercato del lavoro, non solo, ma il contatto con lavoratori più anziani attraverso il tutoraggio può fornire utili consigli e istruire alle buone pratiche sul luogo di lavoro. Pertanto, il Governo

dovrebbe considerare altri mezzi per sostenere l'occupazione giovanile, come ad esempio, un sistema di *incentivi all'assunzione* di giovani più svantaggiati perché disoccupati di lunga durata o poco qualificati e altresì borse di formazione per migliorare la corrispondenza delle competenze (*skills matching*).

Sulla situazione giovanile il 23.04.2013 è ritornato anche il Consiglio europeo che, su proposta della Commissione, ha adottato la Raccomandazione n. 2013/C 120/01, relativa all'istituzione di una *Garanzia per i giovani* quale braccio operativo del Pacchetto per l'occupazione giovanile già approvato nel dicembre 2012. Le risorse per la garanzia per i giovani sono inserite nel Quadro finanziario Pluriennale dell'Unione 2014-2020 e dovrebbero essere destinate alle regioni con livelli di disoccupazione giovanile superiori al 25%.

L'ambizione della Raccomandazione è quella di contribuire al conseguimento di tre degli obiettivi proposti dalla Strategia Europa 2020, ossia il 75% delle persone tra 20 e 64 anni inserite nel lavoro entro il 2020, meno del 10 % di abbandoni scolastici e almeno 20 milioni di persone sottratte alla povertà.

Il grafico n. 22 sotto illustrato evidenzia l'incidenza della situazione occupazionale e formativa in Italia rispetto agli altri paesi dell'UE.

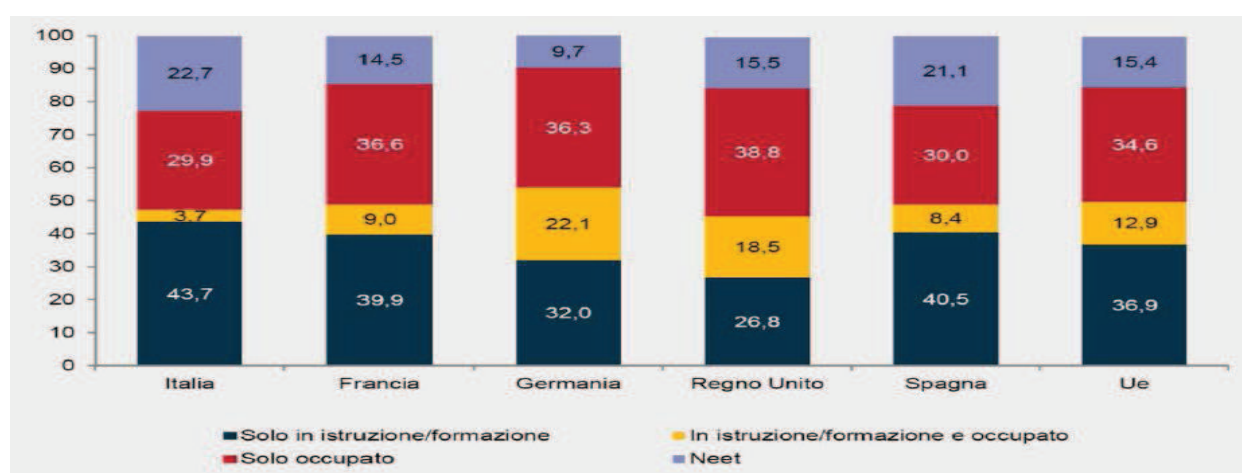


Grafico n. 22 – Giovani 15-29 anni rispetto al sistema istruzione/occupazione, Istat 2013

Dal grafico si evince in particolare che l'Italia è il paese dei record, perché rispetto agli altri paesi analizzati, è quello che ha il numero più alto di Neet e di studenti solo in formazione, nonché il numero più basso di occupati e studenti lavoratori. La Germania invece sembra risulta il Paese con il minor numero di Neet ed un tasso di occupazione maggiore, quasi vicino a quello della Gran Bretagna.

La Raccomandazione n. 2013/C 120/01 rivolta a tutti gli Stati membri, punta ad assicurare a tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni, entro quattro mesi dal termine degli studi o dall'inizio della fase di disoccupazione, un'offerta di lavoro, di tirocinio, apprendistato o di proseguimento degli studi. Le iniziative devono essere attuate sia dai servizi pubblici che privati, nonché dalle parti sociali e datoriali. Si devono altresì prevedere misure di sostegno per favorire l'inserimento dei giovani più vulnerabili, migliorandone skills e competenze.

3.2 Il lavoro minorile

Il lavoro minorile è per definizione lavoro nero quando coinvolge bambini in età compresa fra i 5-15 anni, le aree interessate sono quelle dei paesi in via di sviluppo, quali: Asia, Oceania, Europa dell'Est, Africa e America del Sud, in primis Colombia e Brasile, non sono però esclusi dal fenomeno Stati Uniti ed Europa. Pur essendo diffuso in tutto il mondo, il lavoro infantile si presenta anche in regioni ricche di risorse, in cui però il reddito pro capite è molto basso e vi sono molte persone in condizioni di povertà. Nel mondo si contavano all'inizio degli anni '80 circa 5 milioni di bambini lavoratori, oggi circa 260 milioni.

In agricoltura i bambini vengono impiegati dalle multinazionali come braccianti, mentre nell'industria i ragazzi fra i 7 e i 15 anni, sono utilizzati per produrre tappeti o scarpe, 14 ore al giorno per una rupia (circa 1 centesimo di euro come accaduto per Iqbal Masih, bambino-operaio-sindacalista assassinato nel 1995 a 13 anni per aver avuto il coraggio di opporsi alle multinazionali del tappeto pakistano) o peggio nell'industria bellica per via di certe lavorazioni che necessitano di mani piccole in grado di svolgere lavori di precisione.

A livello legislativo, si è tentato di arginare il fenomeno già nel 1919 con la Convenzione stilata dall'Oil sull'età minima, quindi nel 1924 con la Convenzione di Ginevra dell'Onu e nel 1989 con la Convenzione sui diritti dell'Infanzia a cura dell'Onu e ratificata in Italia con L. 176/1991. Sempre in Italia, lo sfruttamento del lavoro minorile è punito dalla L. 977/1967 e s.m.i., nonostante i divieti l'Istat stimava nel 2001 che in Italia ancora ci fossero 140 mila lavoratori fra i 7-14 anni. Nel dibattito internazionale viene utilizzata la distinzione tra *child labour* e *child work*: la prima espressione indica il lavoro svolto all'esterno del nucleo familiare con modalità tali da impedire la frequenza scolastica e caratterizzato da basso salario e mansioni pregiudizievoli per la salute; la seconda invece si riferisce a lavori non lesivi, realizzati dal bambino per la propria famiglia, non impeditivi della frequenza scolastica.

La *Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile* del 1989 costituiva già all'epoca un programma di azioni che il Governo e le parti sociali si impegnavano a realizzare attraverso l'introduzione di norme che garantissero l'efficacia generale dei contratti per innalzare il livello medio di tutela e per combattere i fenomeni distorsivi della concorrenza.

Purtroppo, nonostante il *Libro Bianco sul lavoro* (ottobre 2001) abbia riproposto questa priorità e le Organizzazioni sindacali abbiano sostenuto in diverse sedi, tra cui l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, la necessità di riconvocare il Tavolo, quest'ultimo inattivo per diversi anni, è stato ripristinato solo nel 2008.

Lo IALI, Associazione internazionale sull'ispezione del lavoro, in sinergia con l'Ilo e il Ministero del Lavoro (2002), circoscrive la natura e portata del fenomeno, descrivendo le nuove sfide per l'ispezione sul lavoro minorile e come condurre l'ispezione in questi casi. Nello stesso anno, l'Istat (2002), effettua l'ultima rilevazione sul sommerso minorile, appurando che gli infraquindicenni che al momento della rilevazione svolgevano attività lavorativa fossero circa 144.285, cioè il 3,1% dei circa 4.500.000 bambini di quell'età.

In Italia il fenomeno del lavoro nero minorile è di difficile quantificazione (M. T. Tagliaventi, 2004), in taluni casi si giunge al paradosso per cui la stessa istituzione ottiene stime successive in anni diversi e fortemente divergenti per una stessa fascia d'età a partire da diverse impostazioni metodologiche.

L'Ires (2005) dichiara che i lavoratori bambini già dieci anni fa erano pari a un range di 460.000-500.000 minori italiani e non (stranieri: il 9-10%). Ed è proprio la componente straniera a destare oggi maggiori preoccupazioni, si tratta di minori immigrati, sempre più spesso non accompagnati e non integrati nel sistema scolastico. Secondo l'Ires, un minore su 5 tra gli 11 ed i 14 anni, ha esperienze di lavoro precoce, con picchi intorno al 30-35% nelle città del Sud e quote più basse in quelle del Centro-Nord (tra il 15% ed il 18%). Analizzando la fascia 15-19, la situazione invece si inverte perché il tasso di sommerso è concentrate nel Nord-Est del Paese, seguito dal Sud (A. Giraldi, 2006).

Secondo una ricerca dell'Ilo (2006), la crescita economica da sola non basta ad eliminare il lavoro minorile, nonostante sia un fattore importante, contano le scelte politiche, infatti particolarmente importanti nella lotta al lavoro minorile sono gli investimenti che generano delle opportunità per le popolazioni povere. Oltre alla riduzione della povertà, anche l'istruzione di massa risulta essere un prerequisito importante per portare i paesi sulla strada dell'eliminazione del lavoro minorile, obiettivo che l'Ilo si propone di raggiungere.

Nella Commissione di inchiesta sulle morti bianche, il Senato (2006) conferma i vecchi dati Istat, sostenendo che sono almeno 145.000, escludendo minori immigrati e rom, i minori tra gli 11 ed i 14 anni alle prese con il lavoro nero, valore pari al 3,1% del totale dei minori compresi nella suddetta fascia anagrafica, secondo altre stime, invece, i minori lavoratori, rom ed immigrati compresi, si avvicinerebbero alle 400.000 unità.

Dal punto di vista sanzionatorio, il Ministero del Lavoro con Circolare n. 8906 del 04/07/2007 prevede l'irrogazione della maxisanzione nell'ipotesi di minori privi del requisito per l'ammissione al lavoro; da ultimo il Ministero con nota n. 9799 del 20/07/2007 ha disposto che l'innalzamento a 16 anni per l'ingresso al lavoro decorre dal 01/09/2007. Per quanto concerne l'orario di lavoro per i bambini, questo non può superare le 7 ore giornaliere e le 35 settimanali, per gli adolescenti le 8 giornaliere e 40 settimanali. Ai minori deve essere assicurato il riposo settimanale di almeno 2 giorni, se possibile consecutivi, compresa la domenica. La pausa giornaliera è prevista ogni 4 ore e mezzo ed è vietato adibire i minori al lavoro notturno. In merito ai tempi e condizioni di lavoro per i minori, il *Rapporto Unicef* (2007), indagando sulle ragioni del lavoro dei bambini, rileva come, arruolando mini-lavoratori in nero, i datori di lavoro riducano i costi di produzione e aumentino i propri profitti, inoltre molti governi fingono per ragioni di prestigio che questo problema non esista nei loro Paesi, ribadendo che non hanno i mezzi per accertarlo.

Come si evince dal *Rapporto Ilo* (2008), l'Italia ha aderito agli obiettivi dell'Ilo sul lavoro minorile, recependo nella sua legislazione le due Convenzioni sul lavoro minorile, la n. 138 sull'età minima, ratificata nel 1981 e la n. 182 sulle peggiori forme di sfruttamento, ratificata nel 2000. L'Italia ha inoltre aderito alla strategia dell'Ilo di eliminare le forme peggiori di lavoro minorile entro il 2016, attraverso la sottrazione dei minori al lavoro e mediante la promozione della formazione. Sempre nel 2008, in occasione della giornata mondiale contro il sommerso minorile (12 giugno), l'Ilo stima che siano circa 165 milioni i bambini tra i 5 e i 14 anni coinvolti nel lavoro nero. Su questa stima si inserisce il programma dell'Ilo sul lavoro minorile (IPEC, International programme on the elimination of child labour) che nasce nel 1992 e gestisce progetti di dimensioni sempre più ampie; l'obiettivo del programma IPEC è l'eliminazione del lavoro minorile attraverso programmi volti alla promozione di politiche nazionali ed internazionali concepite per cambiare i comportamenti sociali e sostenere l'applicazione effettiva delle Convenzioni dell'Ilo sul lavoro minorile.

La metodologia *Statistical Information and Monitoring Programme on Child Labour* (SIMPOC) promossa dall'Ilo si presenta come la migliore metodica disponibile per la quantificazione del lavoro minorile a livello globale, la metodologia alternativa, promossa dalla World Bank (WB) ed individuata tramite la *Living Standard Measurement Survey* (LSMS), è invece tesa a stimare il rischio dei minori di cadere nel sommerso e quindi offre un quadro meno completo rispetto a quello tratteggiato dall'Ilo (T. Reggiani, 2008).

Nel *Rapporto sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia* (2008), promosso in Italia da *Save the Children*, si raccomanda al Ministero del lavoro di garantire il funzionamento del riavviato Tavolo di coordinamento, integrando il lavoro con altri tavoli di concertazione. Il gruppo di controllo sollecita inoltre l'Istat ad intraprendere nel corso del 2008 un nuovo monitoraggio del lavoro minorile, sia a livello nazionale che locale, attraverso analisi quali-quantitative e da ultimo invita lo stesso Ministero del lavoro a concludere nel corso del 2008 la sottoscrizione della nuova Carta di impegni contro lo sfruttamento del lavoro minorile, secondo quanto previsto dalla Convenzione Ilo n. 182. La Direzione Generale per l'attività ispettiva in questo senso, nel 2009 promuove il progetto "Qualità nella vigilanza", dove i massimi punteggi sono assegnati sia alla maxisanzione per il lavoro nero, sia alle sanzioni in materia di lavoro minorile, accanto a quelle relative ai fenomeni interpositori e all'impiego della conciliazione monocratica e della diffida.

Sul problema della stima del lavoro nero minorile e sulle condizioni delle famiglie in cui i minori lavorano, G. Coccia e A. Righi (2010) sottolineano come per i bambini di strada, il lavoro precoce non sia visto come deprivazione, ma come chance d'integrazione sociale e valida alternativa a ben più gravi forme di devianza.

La tematica è ulteriormente ripresa nel *Rapporto dell'Ilo 2010* ove si ribadisce che l'impegno dell'Ilo per debellare il lavoro minorile poggia su tre pilastri: sostenere le risposte nazionali, approfondire il movimento mondiale contro il lavoro minorile ed integrare le problematiche relative all'interno della strategia dell'Ilo, fermo restando che il sommerso minorile è frutto anche della globalizzazione (L. Pineschi, 2010) e della corsa sfrenata alla produttività a minor costo (F. Guarriello, 2010). Ricordiamo infatti che il lavoro nero

minorile consente di aggirare gli oneri derivanti dalla gestione contrattuale del rapporto di lavoro, in Italia, ad esempio, i contratti attraverso i quali gli under 16 entrano nel mercato del lavoro sono prevalentemente: il contratto di apprendistato, a termine, intermittente, accessorio, a progetto e i c.d. tirocini (E. Massi, 2010).

La denuncia del lavoro minorile senza contratto ovvero dello sfruttamento è ripresa nel *Rapporto Ilo* 2011 dove l'Organizzazione chiede misure urgenti contro le forme pericolose di tratta, posto che almeno 215 milioni di bambini sono ancora intrappolati in lavori rischiosi. Il Rapporto rileva inoltre che l'esposizione ai rischi può avere un impatto grave per i bambini, i cui corpi e menti sono ancora in via di sviluppo, non solo, ma dallo studio si evince che questa problematica non riguarda soltanto i paesi in via di sviluppo, ma anche Stati Uniti ed Europa, dove si registra alta vulnerabilità dei giovani per infortuni sul lavoro.

Di rilevante interesse ai nostri fini è anche il *Rapporto ANCI sui minori stranieri non accompagnati in Italia* (2011), il quale rileva un forte aumento nella presenza di minori stranieri non accompagnati, con un totale di circa 7750 minori censiti al 31 dicembre 2011 dal Comitato minori stranieri. Decisivo per il miglioramento degli standard è il ruolo del Programma nazionale di protezione dei minori finanziato dal Ministero del lavoro e realizzato dall'Anci. Il Programma è attivo dal 2008 e ha accolto più di 2750 minori, di molti tuttavia si perde traccia e si presume che questi vadano ad alimentare il sommerso. Sul punto il dossier di Save the Children, "*I piccoli schiavi invisibili*" (2012), ricorda come i conflitti e le situazioni di crisi spingano verso l'Italia e gli altri paesi europei, migliaia di minori non accompagnati che sono così esposti al rischio di tratta e sfruttamento sessuale o lavorativo. La tratta e lo sfruttamento degli esseri umani è mossa da un flusso economico paragonabile a quello del commercio illegale di droga e di armi, è quindi necessario un rafforzamento delle misure di protezione per le vittime, sia al livello nazionale che internazionale.

Sul problema dello sfruttamento lavorativo dei minori, si pone anche un problema di etica e responsabilità di impresa per le multinazionali globalizzate, si pensi ad esempio al lavoro minorile abolito da Nike e Adidas nel Sud-est asiatico e che ha comportato il successivo spostamento dei minorenni in attività a maggior rischio come l'industria del mattone e degli apparecchi chirurgici. Sovente, infatti, l'opportunità di trarre profitto da situazioni locali di sfruttamento dei lavoratori più vulnerabili, rappresenta un forte incentivo economico e potrebbe indurre a tollerare anziché a modificare lo status quo (S. Sciarelli, 2011).

Sul punto, in merito allo stato di avanzamento delle misure di protezione e delle politiche governative per sconfinare il lavoro minorile, si interroga anche lo studio dell'Ilo sui *Principi e i diritti fondamentali del lavoro* (2012), l'analisi include l'eliminazione del lavoro minorile e forzato, nonché delle discriminazioni in materia di occupazione, accanto alla promozione del diritto alla libertà di associazione e contrattazione collettiva. Si tratta di principi e diritti reciprocamente interdipendenti, infatti la violazione di una categoria di diritti ha spesso un impatto negativo sulla realizzazione degli altri e viceversa.

E' evidente che nella tematica del lavoro minorile si incrociano una pluralità di questioni di notevole complessità: il lavoro sommerso, l'abbandono scolastico, una cattiva percezione dell'importanza di un percorso adeguato di istruzione e di formazione, l'immigrazione, una domanda di lavoro da parte delle imprese piccole e medie orientata a soggetti con titolo di studio o qualifiche professionali medio-basse, la necessità di ridurre i costi delle imprese familiari o moltiplicare i redditi familiari, la tendenza a seguire i ritmi di consumo imposti dal mercato, nonché politiche familiari e di inclusione sociale ancora insufficienti.

Si segnalano diverse misure operative di prevenzione da mettere in campo fra cui: 1) L'attivazione di un sistema informativo integrato sul lavoro minorile che permetta di avere un quadro attendibile del fenomeno da un punto di vista quantitativo e qualitativo; 2) Il reperimento di maggiori risorse per un'azione di presidio e di vigilanza costante sul territorio, con particolare attenzione ai fenomeni di reclutamento dei minori; 3) La maggiore incisività della normativa in materia di tutela della salute e di sicurezza del lavoro degli adolescenti; 4) Il riconoscimento ai minori stranieri ed alle loro famiglie dei diritti sociali e realizzazione di una politica di integrazione che offra loro pari opportunità; 5) Il contrasto dell'abbandono e della dispersione

scolastica, con il rilancio degli Osservatori provinciali e regionali contro la dispersione scolastica e l'attivazione di meccanismi premiali nei trasferimenti delle risorse per quelle amministrazioni scolastiche più impegnate nel contrastare il fenomeno dell'abbandono; 6) L'adozione per via contrattuale, per le imprese operanti in Italia e nell'Unione Europea, di Codici di Condotta atti a garantire in ogni paese del mondo, dove le aziende europee operano, il rispetto dei diritti sociali e del lavoro, così come individuati dalle Convenzioni fondamentali Oit, indipendentemente dalla legislazione vigente localmente; 7) Misure a sostegno della scolarità nelle fasce dell'obbligo e con l'accesso gratuito ai servizi sociali e socio-sanitari per i soggetti coinvolti nel lavoro irregolare. Essenziale resta l'attività di repressione con il presidio del territorio ad opera di specifiche task-force provinciali, comprendenti, oltre ai servizi ispettivi, anche i servizi sociali e scolastici. Da ultimo nel 5° *Rapporto sul monitoraggio della Convenzione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* (2012), emerge che il nostro Paese si colloca ai primi posti in Europa per dispersione scolastica e incremento della povertà e supera la media dell'UE per minori a rischio povertà o esclusione sociale, bacino dal quale si alimenta il sommerso minorile. Sono infatti 1.876.000 i minori in condizioni di povertà relativa, di cui 1.227.000 al Sud, ai quali si aggiungono 359 mila bambini che nel meridione vivono in condizioni di povertà assoluta e non dispongono di beni essenziali per il conseguimento di standard di vita accettabili.

Gli stessi temi vengono anche approfonditi dal *Rapporto Ilo* (2013) che analizza le correlazioni fra vulnerabilità economica, protezione sociale e lavoro nero minorile, identificando le politiche che sono state progettate ed attuate per combattere la problematica. Il rapporto rileva come il ruolo della povertà e gli shock economici contribuiscano a rendere le famiglie vulnerabili al lavoro nero. In questo senso, le attività prestate dai minori, aiutano le famiglie a sopravvivere alla crisi in assenza di un adeguato sostegno sociale. Sono infatti circa 215 milioni i bambini nel mondo che lavorano, di questi 115 milioni sono coinvolti nelle peggiori forme di lavoro minorile: schiavitù, servitù per debiti, prostituzione, attività illecite o altri lavori dannosi per la salute, la sicurezza o la morale dei bambini. Si tratta di dati che testimoniano come l'eliminazione del lavoro minorile continui ad essere una sfida difficile in quanto sono proprio le famiglie a mandare i bambini a lavorare, infatti senza il lavoro dei propri figli, queste famiglie non hanno un reddito sufficiente per pagare le spese mediche o scolastiche. I ricercatori dell'Ilo hanno riscontrato una sensibile riduzione del lavoro minorile quando si adottano sistemi di trasferimento di denaro, per cui le famiglie ricevono una certa quantità di denaro contante ogni mese, a condizione che i figli vadano a scuola, come testimonia il programma Bolsa Familia adottato in Brasile che ha contribuito alla riduzione del lavoro minorile nelle zone rurali e urbane. Inoltre studi condotti in Sudafrica e in Brasile hanno dimostrato che le pensioni contribuiscono a ridurre il lavoro dei bambini e a migliorare il rendimento scolastico.

Il *Rapporto Save the Children* (2013) è ritornato sul tema, rilevando come sono 260 mila i minori infrasedicenni che lavorano in Italia e sono a rischio sfruttamento con possibili conseguenze sia per la salute che la sicurezza. Il lavoro minorile non fa differenze di genere (il 46% dei minori 14-15enni che lavorano sono femmine), la maggior parte dei minori è coinvolta in esperienze occasionali, inoltre per 1 bambino su 4 il lavoro occupa periodi fino ad un anno e c'è anche chi supera le 5 ore di lavoro quotidiano (24%). Tra i principali lavori svolti dai minori fuori dalle mura domestiche, il rapporto evidenzia come prevalgono quelli nel settore della ristorazione (18,7%): barista, cameriere, aiuto cuoco o panettiere, seguito dalla vendita stanziale o ambulante (14,7%): commesso, addetto alle pulizie, operaio agricolo, addetto alla cura o maneggio degli animali (13,6%), operaio edile in cantiere (1,5%) o babysitter (4%).

Il quarto *Rapporto Ilo sul lavoro minorile* (2013), rileva una riduzione pari ad 1/3 del lavoro minorile dal 2000 al 2013, passando da circa 246 milioni a 168 milioni di bambini interessati al fenomeno. Nonostante questo calo, non si raggiungerà, in ogni caso, l'obiettivo fissato dall'Ilo e condiviso dalla comunità internazionale, volto ad eliminare le peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile entro il 2016.

3.3 Lavoratori immigrati e clandestini

La regolamentazione del lavoro immigrato è transitata da una prima norma sulla gestione dei flussi, c.d. “Legge Martelli” n. 39/1990, ad un dispositivo che si prefiggeva l’emersione dal lavoro nero degli immigrati clandestini, ovvero il TU sulla disciplina dell’immigrazione e condizione dello straniero, come da D.lgs n. 286/1998, nota anche come “Legge Turco-Napolitano” e il relativo regolamento di attuazione, D.P.R. n. 394/1999, fino a giungere all’ultima legge in materia di immigrazione che invece effettua una semplice censura dell’immigrato clandestino, la famigerata L. n. 189/2002, meglio nota come “Bossi-Fini”.

Quanto al profilo sanzionatorio, occorre ricordare come il Ministero del lavoro con Circolare n. 8906/2007, abbia fornito le linee di indirizzo per l’applicabilità della maxisanzione, oltre che nel caso d’impiego di extracomunitari clandestini o minori irregolari, anche nel caso di impiego di lavoratori domestici e autonomi, per i quali non si sono rispettati gli adempimenti previsti. La Circolare ribadisce inoltre, per quanto riguarda l’impiego di extracomunitari clandestini e di minori privi dei requisiti, la compatibilità della sanzione amministrativa con quella penale, poiché trattasi di disposizioni volte a tutelare beni giuridici diversi.

Esiste dunque un inossidabile intreccio fra lavoro nero ed immigrazione (A. Viscomi, 2008), proprio perché le logiche dell’esternalizzazione, con la concorrenza tra fornitori e la compressione dei costi, mettono in moto processi in cui il ricorso al lavoro nero è frequente (M. Ambrosini, 2009). Da parte di molti datori, infatti, il ricorso agli immigrati è un espediente per essere concorrenziali senza impegnarsi nel rinnovamento tecnologico, comprimendo la retribuzione dei dipendenti utilizzati con basse qualifiche (F. Pittau, 2009).

Inoltre, va ribadito che il lavoro degli immigrati rappresenta una forma di irregolarità duplice, nel senso che gli irregolari sono tali sia dal punto di vista dello stato giuridico, data la mancanza del permesso di soggiorno, sia dal punto di vista del rapporto di lavoro (E. Pugliese, 2009). Proprio per questo, l’occupazione irregolare degli immigrati si riscontra con maggiore frequenza negli stessi settori in cui è diffusa tra gli italiani, in particolare, nell’edilizia e nell’agricoltura, soprattutto di tipo intensivo (E. Rebeggiani, 2009).

Nel settore edile l’irregolarità contrattuale degli immigrati è la norma, nel caso invece in cui un contratto sia stato firmato, il più delle volte l’accordo implica dequalificazione e sottoinquadramento attraverso la pratica di far svolgere allo straniero mansioni non contemplate dalla qualifica riportata sul contratto firmato. Anche a livello di retribuzioni, vi è una forte discriminazione tra chi lavora con un contratto e chi ne è sprovvisto, infatti per i lavoratori in nero, la paga giornaliera si aggira attorno ai 40/45 euro nella provincia di Roma, fino ad arrivare in alcuni casi della provincia di Bari a non più di 3 euro l’ora (Ires, 2009).

Secondo il *Rapporto Caritas Migrantes* (2010), sono quasi 4 milioni e 919 mila gli immigrati in Italia, 1 ogni 12 residenti, il 7% della popolazione italiana e contribuiscono alla produzione del PIL lordo formale per l’11,1%. Riguardo al lavoro nero, la regolarizzazione del settembre 2009 ha consentito di abbassare il livello dell’irregolarità, anche se il provvedimento, limitato ufficialmente al settore familiare, ha avuto un’efficacia parziale, soprattutto in ragione del limite di reddito previsto (20 mila euro). Non stupisce quindi che, secondo il Censis (luglio 2010), 2 addette su 5 nel settore domestico lavorerebbero ancora in nero.

La situazione degli immigrati è tale che, mentre quelli regolari rappresentano una risorsa per l’economia e godono di ampia tutela, l’immigrazione incontrollata favorisce il lavoro nero e crea masse di sfruttati (F. M. Gallo, 2010). In genere nelle regioni ad alta disoccupazione si ha concorrenza se, con l’arrivo degli immigrati, le condizioni lavorative peggiorano, si ha invece l’effetto sostituzione se il loro arrivo ha soltanto consentito la continuazione di alcune produzioni altrimenti destinate a scomparire (S. Villari, 2010).

Secondo l’indagine “*Sicurezza, lavoro nero, immigrazione*”, condotta dall’economista Tito Boeri per la Fondazione Debenedetti e l’Università Bocconi di Milano (2010), gli stranieri irregolari, circa 422 mila, lavorano di più e guadagnano di meno rispetto a chi ha i documenti in regola. E’ infatti più facile per loro trovare un impiego sottopagato, senza contratto, né contributi e con turni più pesanti. Gli stranieri lavorano di

sabato (80%), di domenica (31,8%), di notte (38%) e guadagnano meno di 5 euro l'ora (il 40%), in media il 12,4% in meno di chi è in regola (il 17% se donne).

Sul punto il *Rapporto "Stagione amara"* curato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (2011), esamina i settori produttivi che vedono l'impiego dei migranti, analizzando le modalità di ingresso in Italia, le condizioni di lavoro e il ruolo delle istituzioni nel contrasto al lavoro nero. Nel Rapporto, si segnala quanto ricordato dal ex Ministro del lavoro Sacconi all'Audizione dell'11 maggio 2010 presso il Comitato Shenghen sul "piano straordinario di contrasto alle irregolari procedure di impiego degli extracomunitari in agricoltura", secondo cui è proprio il settore agricolo quello con la maggiore incidenza di sommerso, nel Meridione infatti il tasso complessivo di irregolarità raggiunge il 25,3%. Nonostante ciò, le condizioni di pagamento e il lavoro a nero riguardano indistintamente sia gli extracomunitari regolari che irregolari. La stessa OIM, Organizzazione internazionale per le migrazioni, più recentemente, nel suo *Rapporto globale sulla migrazione* (2011), rileva come la migrazione comporti vantaggi aggiunti per l'economia e che i migranti rappresentano un valore di integrazione e non competizione sul mercato del lavoro. Sul punto, però il *Dossier statistico dell'Immigrazione* (2011) curato dalla Caritas Migrantes, ribadisce che gli immigrati, funzionali alle esigenze produttive dei paesi di insediamento, sono quelli che al momento pagano più duramente gli effetti della crisi. Sempre il Dossier Caritas chiarisce inoltre che gli immigrati costituiscono un decimo della forza lavoro operante e sono determinanti in diversi comparti produttivi per via di un tasso di attività più elevato e della disponibilità a ricoprire anche mansioni meno qualificate e meno sicure. In ogni caso, la maggiore vitalità del tessuto economico del Centro-Nord, si traduce in una netta concentrazione degli immigrati proprio nelle aree dove la presenza straniera risulta più numerosa (M. P. Nanni, 2011).

Il lavoro nero e l'economia sommersa favoriscono la collocazione degli immigrati nelle occupazioni meno retribuite, più faticose e meno qualificate, poiché non vi è riconoscimento alcuno delle qualifiche e dei titoli di studio (D. Schilirò, 2011). Va infatti ricordato che i dati sul diverso andamento infortunistico fra italiani ed immigrati sono dovuti al fatto che questi sono adibiti a mansioni classificate nella categoria delle "3 D" (Dirty-Dangerous-Demanding Jobs), cioè lavori più sporchi, più pericolosi e più faticosi (M. Bottazzi, 2011). Accade poi sovente che i non comunitari, operanti in nero nel settore familiare, siano formalmente assunti in agricoltura per poter riscuotere dall'INPS le prestazioni previdenziali, non solo, ma più in generale, le stesse posizioni registrate all'INPS risultano inferiori rispetto alla presenza effettiva degli immigrati lavoratori, come peraltro emerge nel *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata* negli archivi Inps (2011).

Rispetto ai flussi degli extracomunitari, nel *Rapporto del Ministero del lavoro sull'immigrazione per lavoro in Italia* (2011), si stima che nel periodo 2011-2015 il fabbisogno medio annuo dovrebbe essere pari a circa 100 mila unità, mentre nel periodo 2016-2020 dovrebbe portarsi a circa 260 mila, si tratta però di dati che non tengono conto del lavoro nero degli immigrati. Il Rapporto aggiunge che la crescita degli stranieri occupati non si è accompagnata ad un'adeguata programmazione delle quote di ingresso. Le ragioni sono complesse e i dati dei flussi sono ben distanti dal fotografare la reale portata del fenomeno, come dimostrano i fatti di Rosarno, dove è esploso il problema dello sfruttamento degli immigrati e come si evince, peraltro, in un'indagine sul tema "*Immigrazione, sfruttamento e conflitto sociale*" condotta dall'Ires (2011).

I proventi derivati dal lavoro nero si sommano a quelli ufficiali, secondo l'Istat (2011), infatti, i lavoratori immigrati lavorano più degli italiani, guadagnando però di meno dei nostri connazionali: il 52,5% di stranieri (contro il 32,1% degli italiani) tra i 15 e i 24 anni ha un reddito da lavoro, mentre nella fascia di età più alta (55-64 anni) il 67,8% degli stranieri lavora, contro il 47,3% dei loro coetanei italiani. Il reddito da lavoro dipendente ha consentito agli immigrati di emanciparsi ed integrarsi progressivamente, come peraltro testimoniato dal *Rapporto annuale del Ministero dell'Interno sull'attività dei consigli territoriali per l'immigrazione* (2011) che coinvolge gli enti pubblici e privati con competenze in materia di immigrazione.

Accanto quindi ad un mercato del lavoro formale e regolare degli stranieri, si assiste anche ad una loro targettizzazione o clasterizzazione, secondo quanto emerge dal Rapporto di Italia Lavoro sui *“Lavoratori stranieri nel mercato del lavoro italiano”* (2011), emarginazione che alimenterebbe di fatto il lavoro nero.

Le condizioni di lavoro degli immigrati, tuttavia, sono molto diverse a seconda del Paese di provenienza e ospitante, come descritto negli studi condotti da M. Lamberts e F. Pauwels per conto della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound, 2011). Le divergenze sono riconducibili alla presenza di stereotipi, nonché alla mancanza di adeguata istruzione, accanto ad una marcata competitività del tessuto occupazionale, è il caso ad esempio di Paesi come Belgio, Cipro, Italia e Irlanda.

La competitività non è solo quella del mercato formale, ma anche quella del mercato nero, infatti nel biennio 2008-2010, secondo lo studio *“Economia dell’immigrazione”* curato dalla Fondazione Leone Moressa (2011), il sommerso si è avvantaggiato della disoccupazione straniera, dal momento che nel biennio considerato, un nuovo disoccupato su quattro era immigrato. Per quanto riguarda invece gli occupati nel settore formale, oltre 2 milioni di soggetti, per la maggior parte si tratta di lavoratori dipendenti (86,0%), inquadrati come operai (89,9%), oppure con bassa qualifica nel terziario (51,3%) e in piccole aziende (il 53,4% lavora in imprese con meno di 10 persone). Altri immigrati tentano il lavoro autonomo oppure sono accompagnati a fare impresa, come testimoniato dal progetto Start up promosso da Unioncamere e dal Ministero del Lavoro (2011) che ha coinvolto oltre 400 extracomunitari. La scelta di diventare imprenditori sovente è una non scelta, nel senso che, come evidenzia il *Rapporto sugli indici di integrazione* del CNEL (2012), spesso l’imprenditoria straniera in Italia rappresenta l’ultimo tentativo di restare ancorati a uno status di regolarità, oppure è imposta da datori che mascherano il rapporto dipendente con una partita iva.

La crisi economica ha indotto una maggior competitività sia nel mercato del lavoro ufficiale che in quello informale e proprio per tale ragione ha portato ad un rallentamento dei flussi, come si evince anche dal *Rapporto sulla migrazioni* della Fondazione Ismu (2012), nonché dal *Rapporto sul mercato del lavoro degli immigrati* del Ministero del lavoro (2012), secondo cui la presenza immigrata si consolida intorno ai 4 milioni e mezzo di unità (di cui almeno 1 milione e mezzo nella sola Lombardia). Non mancano tuttavia storie di integrazione, come peraltro testimoniato dalle buone prassi in materia divulgate dal Ministero del lavoro e dell’interno (2012). Queste pratiche testimoniano come solo l’inclusione possa diminuire l’incidenza del sommerso e quanto sia importante insistere su una più efficace legislazione antidiscriminatoria e sulla capacità di attirare immigrati in possesso di elevati skills, come evidenziato anche nello *Studio sull’inclusione attiva degli immigrati* elaborato dalla Commissione europea (2012).

Alla luce dei dati analizzati, come quantificare il sommerso degli immigrati? In assenza di informazioni dettagliate e con i dati Inps attualmente disponibili, si può presumere l’esistenza di una quota elevata di immigrati in regola con il permesso, ma occupati in nero, a meno che non si ritenga che circa la metà di quelli regolarmente presenti (4 milioni e mezzo circa) vivano di attività illegali. Le ipotesi di un’ampia diffusione di lavoro nero tra immigrati sono corroborate anche dalla quota di immigrati in nero trovati durante le visite ispettive, pari a circa il 33%. E’ di tutta evidenza il fatto che le comunicazioni effettuate al Centro per l’impiego a prova della regolarità del rapporto, siano notevolmente inferiori ai contratti di soggiorno stipulati. Ciò significa che una buona percentuale di immigrati entra in Italia grazie ai flussi, ma di fatto non riesce ad entrare nel mercato del lavoro formale ed alimenta, nel migliore dei casi, il lavoro nero.

Gli immigrati conoscono i rischi e le opportunità offerte dal lavoro nero e spinti dalla necessità, si sottopongono a condizioni di lavoro più dure, come orari più lunghi, turni notturni e festivi, mansioni nocive e pericolose, lavori temporanei. Inoltre sono difficilmente sindacalizzabili e il loro licenziamento può avvenire più facilmente, specialmente se si tratta di lavoro nero. Gli extracomunitari non fanno differenze tra lavoro regolare e sommerso, semmai guardano a quanto il lavoro può rendere nell’immediato e indubbiamente le paghe in nero sono più elevate al Nord che al Sud. In realtà anche all’interno del lavoro

immigrato non dichiarato è possibile distinguere ulteriori sottocategorie: 1) *Lavoro nero dei regolari e clandestini*, sotto questo profilo, da più parti si auspica un maggiore investimento di risorse per incrementare le verifiche ispettive, proprio perché la lotta al lavoro nero è considerata una misura più efficace, rispetto alla sorveglianza alle frontiere. Il fenomeno del lavoro nero tra gli immigrati riguarda peraltro, come confermano i dati analitici ricavati dalle visite ispettive, anche i soggetti in regola con il permesso, per i quali non ci sarebbe alcun motivo ostativo alla messa in regola. 2) *Lavoro nero nelle more del permesso di soggiorno*, si tratta di lavoratori il cui p.s. è scaduto, ma che, in attesa del rinnovo, svolgono lavoro non dichiarati per mantenersi. Sul punto, va ricordato che la riforma Fornero consente ora al prestatore non comunitario che abbia perso il suo impiego, di prolungare il periodo di iscrizione nell'elenco anagrafico dei lavoratori disoccupati fino ad un anno, ovvero, nel caso in cui percepisca un trattamento di sostegno al reddito, per tutta la durata del medesimo. 3) *Lavoro nero per lavoratori autorizzati al soggiorno (turismo, studio, cure mediche), ma non al lavoro*, si tratta dei casi in cui il permesso è chiesto per motivi diversi dal lavoro che viene comunque svolto in maniera informale. 4) *Lavoro quasi regolare dei clandestini*, questo avviene quando il datore legalizza la posizione del clandestino, previa iscrizione nel LUL, assegnazione di codice fiscale e assoggettamento ad imposta, ma in caso di accertamento incorre comunque in una serie ridotta di violazioni amministrative. Rimane infatti l'esposizione al rischio di processo penale per il reato di occupazione di lavoratore privo di p.s., salvo l'assoggettamento del lavoratore alla sanzione amministrativa dell'espulsione di cui all'art. 13 del T.U.. 5) *Lavoro apparentemente regolare dei clandestini*, nel caso in cui gli immigrati esibiscano p.s. falsi, sovente le imprese hanno infatti dimostrato comprensione per i lavoratori che hanno confessato la loro condizione irregolare, salvo aziende che hanno disposto il licenziamento immediato per non incrinare la propria immagine. Altre forme di sfruttamento a carico degli immigrati che accomunano anche gli italiani, si identificano nel lavoro grigio, rapporti di collaborazione o a progetto mascheranti rapporti subordinati, false partite iva, part time, straordinario non pagato e buste paga decurtate. Spesso in agricoltura quando non sono del tutto in nero, i lavoratori sono assunti per 10 giorni all'anno e poi lavorano il doppio o il triplo, capita soprattutto con bulgari e rumeni, mentre gli africani in genere non vengono assunti. Le forme sono varie e si va dal "Caponero" di Rosarno, ovvero il caporale etnico che ha un rapporto meno violento, alle forme autorganizzate con un caporale trasportatore, fino a forme più gravi di intermediazione con grave sfruttamento ed estrema violazione dei diritti (E. Pugliese, 2012).

Dal lato dell'offerta, può essere lo stesso lavoratore immigrato regolare a preferire il lavoro in nero, essendo interessato più a massimizzare il guadagno immediato. Infatti quanto più limitato è l'orizzonte temporale di permanenza, tanto meno l'immigrato è interessato al salario differito e alle garanzie accessorie che non percepisce direttamente come moneta sonante e tanto più è disposto ad accettare un impiego in nero.

Dal punto di vista quantitativo e con riferimento al *Rapporto sulla vigilanza* fornito dal Ministero del lavoro (2013), nel periodo gennaio-dicembre 2012 sono stati trovati al lavoro, nel corso degli accertamenti ispettivi, n. 1.601 lavoratori extracomunitari privi del permesso di soggiorno, così ripartiti: n. 622 nell'industria, n. 544 nel terziario, n. 254 in edilizia, n. 181 in agricoltura. Proprio per questo, a parere di chi scrive, non va comunque dimenticato che l'inclusione dei migranti passa a volte attraverso gravi forme di supersfruttamento e ricorso alla manodopera clandestina, nonché attraverso lo sviluppo di un lavoro autonomo che in realtà non è altro che lavoro dipendente declassato. Se questi meccanismi continueranno a riprodursi è probabile che si creino situazioni di tensione piuttosto gravi poiché si tratta della riduzione alla neo-schiavitù di persone che migrando hanno rischiato la vita per aspirare all'emancipazione economica. Appare allora più che mai necessario promuovere un risanamento democratico dell'economia sommersa insieme all'affermazione del rispetto dei diritti di ogni lavoratore sia esso dipendente o autonomo.

In questo senso, per mitigare la condizione del lavoratore extra UE che, senza permesso di soggiorno, si presta ad effettuare lavori irregolari, il D.L. n. 76/2013, cd Pacchetto Letta, ha previsto che, nel caso in cui

sia rigettata la dichiarazione di emersione di lavoratori stranieri irregolarmente occupati, per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro, al lavoratore venga rilasciato comunque un permesso di soggiorno per attesa occupazione. A parere della scrivente, però, la concessione più agevolata dei permessi, spingerebbe molti lavoratori irregolari a simulare accordi con potenziali datori di lavoro, al fine di ottenere il permesso per attesa occupazione e poi confluire nel mercato del lavoro irregolare.

In merito alla confluenza nel mercato del lavoro irregolare, il *Terzo rapporto sul lavoro degli immigrati* pubblicato dalla Direzione Generale per l'Immigrazione del M.L. (2013), ha rilevato che il 41% degli immigrati è sovra istruito rispetto alle mansioni che svolge e che la crisi ha penalizzato in modo rilevante la componente straniera, modificando la domanda di lavoro e costringendo gli stranieri disoccupati ad accettare forme di lavoro irregolare.

3.4 Lavoro irregolare femminile

La maggiore flessibilità del lavoro favorita dall'introduzione della legge Treu del 1997, seguita dalla Riforma Biagi nel 2003, ha reso possibile l'entrata in massa nel mercato del lavoro regolare di fasce sociali fino ad allora ai margini o segregate nel lavoro nero, come appunto le donne.

Un'indagine Isfol sul lavoro sommerso femminile (2007), quantifica il lavoro nero delle donne pari al 47,4% dell'occupazione irregolare totale con differenze tra settori economici e aree geografiche. Gli episodi di sfruttamento si registrano nelle cooperative di servizi ove si registrano fenomeni di diffusa irregolarità per l'aggiudicazione di appalti legati al massimo ribasso, nonché nei settori del commercio dove si evidenziano discontinuità nei rapporti di lavoro e difficoltà di rientro dopo la maternità. Sono inoltre frequenti casi di ricorso al lavoro irregolare anche nei settori turismo, ristorazione e lavoro domestico. La ricerca dell'Isfol rappresenta la prima indagine nazionale sul tema e ha tentato una prima stima del sommerso irregolare femminile a livello settoriale e territoriale attraverso una serie di interviste. A livello settoriale il maggior numero di irregolari si registra nei servizi (56,9%) e nei comparti dell'istruzione, sanità (79,6%) e servizi domestici (77,7%). Nei servizi alle famiglie sono impegnate soprattutto immigrate che ottengono un visto per turismo di tre mesi e lavorano in nero/grigio come badanti in Italia, per poi ritornare nel loro paese, sono le c.d. donne "patchwork" come definite dal *Rapporto INPS sul lavoro immigrato femminile* (2007).

Le forme di irregolarità sono molteplici: dall'assenza di contratto (64%), al contratto non rispettato, c.d. lavoro grigio (28%), la mancanza del contratto si registra specie nei servizi alla persona (54%), terziario (29%), imprese (10%), industria (7%). L'assenza di contratto permette di aggirare diversi istituti perché si basa su una retribuzione concordata tra le parti, vengono meno le disposizioni relative a: condizioni di lavoro, inquadramento, regolarità nei tempi di pagamento, ferie retribuite, rispetto dell'orario giornaliero e settimanale, straordinari retribuiti, periodi di malattia pagati, TFR, contributi e mensilità aggiuntive.

Profili donne impiegate nel sommerso				
	Fragili	Giovani in entrata	Parzialmente regolari	Doppio lavoro
Caratteristiche donne	Basso titolo di studio Bassa professionalità Ridotto potere contratt. Lavori manuali	Diploma/laurea Media/alta profession. Basso potere contratt. Lavori di concetto	Laurea/specializzaz. Alta professionalità Medio potere contratt. Lavoro di concetto	Non specificato Max esperienza Alto potere contratt. Non specificato
Casi	Rientro post maternità Rientro post crisi ditta Immigrate senza p.s.	Mismatch dom/offerta Overeducation	False partite iva Progetti inesistenti	Profili artigianali Max professionalità
Settori di impiego	Servizi alla persona Filiera agricola Manifatturiero	Servizi/Terziario	Servizi/Terziario	Artigianato Alta specializzazione

Cause sommerso	Reddito di sussistenza Integrazione redd. famigl.	Fare esperienza Sommerso transizione	Necessità di lavorare Lavoro grigio	Conven. economica
----------------	--	---	--	-------------------

Tabella 33 – Profili donne impiegate nel sommerso, Isfol 2007

Dalla ricerca Isfol 2007 e quindi possibile identificare dei profili-tipo di donne che scelgono il sommerso, si tratta di identità costruite in funzione delle caratteristiche delle lavoratrici, delle condizioni di accesso al mercato del lavoro e delle cause che portano a fare ricorso ad un impiego irregolare. Interessante è rilevare che le cause del sommerso si differenziano a seconda della condizione lavorativa della donna, in particolare le donne più fragili accettano il sommerso per necessità, quelle più giovani invece per fare esperienza.

Italia Lavoro in uno studio sui *servizi per il lavoro regolare* (2007), individua oltre alle giovanissime, un target di donne fra i 45/50 anni particolarmente esposte alla piaga del lavoro non dichiarato, nello studio si cerca di approntare un programma di emersione attraverso l'individuazione di bilanci di competenze, incentivazione del part time, benefici per i tirocini finalizzati alla regolarizzazione e sistema premiale per le aziende che incidono positivamente sulla conciliazione lavoro famiglia. Molto utili sono anche le diverse forme di sostegno economico per carichi familiari oppure i voucher di servizio alle donne provenienti dal mercato irregolare e in fase di reinserimento attraverso tirocini o corsi di formazione nel mercato formale.

L'ingresso nel lavoro irregolare da parte delle donne è in diretta correlazione con la scarsa partecipazione al mercato regolare, non solo, ma secondo quanto emerge in uno studio condotto sempre dall'Isfol (2008), per le donne il sommerso non è solo una fase transitoria, ma rischia di diventare uno status permanente, configurandosi come una sorta di trappola nella quale molte di loro rischiano di restare invischiare.

Il *Report sulle tendenze globali dell'occupazione femminile* dell'Ilo (2008), sottolinea come l'integrazione delle donne sia una necessità imprescindibile per lo sviluppo economico e sociale della collettività, ma anche un obiettivo di principio su cui però molti progressi devono essere ancora realizzati. Infatti le donne presenti sul mercato del lavoro formale risultano avere una produttività maggiore rispetto agli uomini, ma vengono retribuite meno. Sul punto uno studio condotto dall'Isfol sulle differenze salariali di genere (2009), evidenzia come il tasso di disoccupazione femminile sia storicamente più elevato rispetto a quello maschile, proprio perché i datori di lavoro ritengono che le donne possano dedicarsi in maniera meno esclusiva al lavoro a causa di impegni familiari. Motivo per cui l'accesso al mercato formale diminuisce (45%), mentre aumenta quello verso il mercato non dichiarato (47%), specie nel settore domestico. In questo settore incidono diversi fattori, come evidenziato nel *Rapporto relativo all'inclusione delle donne nel mercato del lavoro* curato dal Ministero del lavoro (2009), si tratta prevalentemente di elementi legati ai costi e alle modalità di utilizzo della forza lavoro che oggi la rendono un'area deregolamentata ad alto tasso di lavoro nero e di informalità.

Ed è proprio il lavoro domestico delle immigrate quello più a rischio, dal momento che, come rileva l'Inps (2009), le conseguenze di questa condizione di irregolarità sono fortemente limitative della sfera dei diritti sociali: infatti nel caso del lavoro nero si assiste alla privazione totale delle tutele, mentre nel caso del nero parziale, si è innanzi ad una insufficienza delle tutele previdenziali, con un effetto negativo differito nel tempo. Non solo, ma in caso di lavoro nero delle donne immigrate, sono completamente nulle le tutele pensionistiche e quelle più immediate, legate ad esempio alla maternità, infatti molte colf immigrate in gravidanza, lavorano in nero fino a quando non si rompono le membrane, partorendo così prima del previsto. Se il settore della cura e delle attività domestiche offre facili opportunità di impiego per le straniere, in qualità di colf e badanti, spesso le condizioni e i contratti di lavoro utilizzati non sono regolari e le lavoratrici straniere poco tutelate, così come si evince nello studio del Cnel sul *lavoro delle donne in Italia* (2010).

Rispetto all'accesso al lavoro informale, la Commissione Lavoro della Camera ha condotto nel 2010 l'indagine sul lavoro nero e caporalato, rilevando che quasi il 48% dell'occupazione irregolare è al

femminile, si tratta di circa 1 milione e 352 mila donne. Al Nord spetta la maglia nera, con il 64,2% di occupazione femminile in nero sul totale degli irregolari, al Centro la situazione è di parità, mentre al Sud solo il 31,5% del sommerso è svolto da donne. Il settore in cui le donne sono maggiormente impiegate in modo irregolare è il terziario, con il 57%, segue l'agricoltura, mentre solo il 18% è rappresentato dall'industria. Da queste premesse, il ministro Sacconi, in audizione presso la Commissione Lavoro sopra citata, auspicava la necessità di creare forme di flessibilità regolari per la lavoratrice e non penalizzanti per i datori di lavoro, come ipotizzato nel "Piano di azione di sostegno all'occupazione femminile Italia 2020". Il Programma parte dalla constatazione che rispetto all'Unione Europea a 27, l'Italia registra un tasso di occupazione femminile più basso e distante quasi 14 punti percentuali dagli obiettivi fissati a Lisbona per il 2020, invece il tasso di disoccupazione maschile è di 22 punti percentuali superiore rispetto a quello femminile. Sacconi citava poi alcune forme contrattuali flessibili per contrastare il nero, come il part-time e il lavoro intermittente e accessorio. Le ragioni che inducono le lavoratrici a entrare nel sommerso sono collegate ai seguenti motivi: 43% assenza di altre opportunità, 6% necessità di integrare il reddito, 4% necessità di un alloggio o mancanza del permesso di soggiorno, 4% per non perdere vantaggi già acquisiti come sussidi o per evitare l'effetto fiscale del cumulo di più redditi. La maggior parte delle donne si dichiara disposta ad uscire dal sommerso fino a quando non ottiene un lavoro regolare (42%), un titolo di studio (7%), una qualifica (2%), il permesso di soggiorno (1%), una casa (1%) o il rientro al paese natale (3%).

A parere dell'Ocse nel 2011 in Italia solo il 46,5% delle donne lavora nel mercato formale, è presumibile che il restante 53,50% non sia concentrata esclusivamente sui lavori di cura dei figli, dal momento che l'Italia è uno dei paesi con l'indice di natalità più basso d'Europa, con 1,4 figli per donna. Si deve quindi dedurre che il sommerso femminile tragga alimento proprio da quel 53% di donne che è esclusa dal mercato regolare e non si dedica a tempo pieno alle cure familiari. Nonostante la crisi, il lavoro femminile in alcuni settori è prevalente rispetto al maschile, come si evince dalla *relazione della Consigliera di Parità* (2011), secondo cui il 67% delle imprese nel terziario è guidato da donne, il 14% nell'industria e il 19% in agricoltura.

La mancata partecipazione al mercato del lavoro femminile va ricercata, secondo l'Isfol (2011), nella difficoltà di coniugare vita lavorativa e familiare. Sul punto è intervenuto il Governo in data 7 marzo 2011 che ha siglato delle "Linee guida per la conciliazione tra tempo di lavoro e tempo di famiglia" con le parti sociali, in modo da consentire ai lavoratori di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, come part-time, telelavoro, lavoro ripartito, intermittente e la banca delle ore. Si registra inoltre uno squilibrio territoriale tra regioni del Nord e del Sud nei tassi di attività, come peraltro confermato dal *Rapporto sulla condizione femminile nel mercato del lavoro* di Italia lavoro (2011). In questo contesto le regioni più virtuose sono: al Nord l'Emilia Romagna, con un tasso di occupazione femminile pari a 61.5% e il Centro: Toscana e Marche, dove il tasso di occupazione femminile arriva a 55.4%. Maglia nera invece alla Campania, il cui tasso di occupazione femminile risulta il peggiore, con un valore pari al 26.3%.

E' inoltre evidente che nell'odierno quadro di crisi economica, di fronte alla grave recessione, chi paga questo momento di difficoltà, sono da un lato i gruppi sociali più deboli (giovani, donne, immigrati) e dall'altro le aree del paese in ritardo di sviluppo (Ires, 2011). Tra i gruppi sociali deboli, le donne immigrate sono dedite al lavoro domestico, cernitrici in agricoltura e non di rado quelle immigrate, soprattutto dell'area Sud sahariana, lavorano in nero per conto del caporale, diventano le cosiddette *Maîtres* degli immigrati: sono donne dedite alla cucina e al lavaggio dei panni dei connazionali che lavorano in nero nei campi.

Sul tasso di occupazione delle donne, il *Rapporto Cnel sugli Stati generali del lavoro femminile* (2012), evidenzia che il tasso di disoccupazione delle donne italiane è maggiore di quello maschile, il 9,7% vs. 7,6% maschile, contro il 9,6% per entrambi i generi in Europa. Non solo, ma è diminuita l'occupazione qualificata (-270 mila) ed è aumentata quella non qualificata (+218 mila), inoltre nell'industria diminuiscono più le donne (-12,7%) che gli uomini (-6,3%) e sono aumentati i fenomeni di segregazione verticale e orizzontale.

Il *Rapporto sulla condizione delle donne in Italia* di Italia Lavoro (2012) riferisce come ancora 1 milione e 352 mila donne nel nostro Paese lavorano in nero, a fronte di 1 milione e 459 mila uomini. Le donne sono occupate nel sommerso soprattutto nei lavori domestici (45,2%, 612 mila donne), seguiti dalle attività immobiliari, noleggio, attività professionali ed imprenditoriali (11,7%), commercio (10,8%), istruzione, sanità (9,3%) e agricoltura (8,9%). Più della metà delle irregolari risiede invece nel Nord (50,1%), il 22% nel Centro e il 28% nel Mezzogiorno, ma il tasso d'irregolarità è sensibilmente più alto nelle regioni meridionali. Posto che la maggior parte del sommerso femminile, come visto, interessa colf e badanti, occorre ricordare come il Collegato lavoro, L. n. 183/2010, abbia eliminato la maxi sanzione per il lavoro domestico in nero, ma due anni dopo, lo stesso Governo, in data 22.01.2013, abbia poi ratificato la Convenzione ILO n. 189/2011 sui lavoratori domestici con l'obiettivo di migliorare le condizioni lavorative di milioni di lavoratori impegnati in questa attività. Peccato però che le due posizioni non siano tra loro conciliabili, *perché non si può tollerare il sommerso domestico "in casa" e combatterlo a livello internazionale*.

4. Geografia e settori del sommerso

Il lavoro nero si presenta con diversa frequenza nei vari distretti in relazione alla permeabilità del settore all'irregolarità, in particolare quelli a più elevata incidenza di lavoro non dichiarato sono quelli a più elevata intensità di lavoro, caratterizzati da stagionalità e con più elevato livello di turnover. D'altra parte, contribuisce ad elevare il tasso di irregolarità, la ridotta dimensione aziendale che si associa a più bassi livelli di sindacalizzazione e l'implementazione di nuovi modelli organizzativi che frammentano i cicli produttivi, moltiplicando gli attori, i luoghi e i tempi del lavoro. Tutti i settori sono investiti dal fenomeno, in particolare quelli non esposti alla concorrenza, come nel caso dei servizi e del commercio, dove l'esigenza di lavoratori a basso costo (lavoro non qualificato e a bassa produttività) viene soddisfatta a seconda dei comparti e delle aree del paese, con manodopera immigrata o locale (E. Pugliese, 2009).

Si aggiunga inoltre che la presenza nel mercato del lavoro di fasce di precarietà poco qualificate e sempre più radicate nel territorio, viene associata ad una diffusa presenza di lavoro nero, con una forte differenziazione nei principali comparti del sistema economico nazionale (R. Achilli, 2010).

Uno degli aspetti peculiari del fenomeno è la sua marcata eterogeneità geografica che vede un'asimmetria tra il Centro-nord e il Sud, sia sul piano dei valori assoluti che sul piano della diffusione del fenomeno. Il sommerso, soprattutto nei paesi più sviluppati, tende infatti ad insediarsi nei settori e nelle regioni più arretrate dell'economia, producendo ingenti distorsioni alla concorrenza. Va evidenziato che il fenomeno del lavoro nero è sempre più pervasivo e comincia a superare il perimetro dei settori a basso valore aggiunto, in cui prevalgono lavoratori scarsamente professionalizzati (agricoltura, edilizia, commercio e turismo, servizi privati alla persona), per estendersi anche all'ambito dei sistemi più qualificati, dove la diffusione di un modello di microimprese, organizzate su reti frammentate, sembrerebbe favorire la diffusione del lavoro grigio nella forma del doppio lavoro e delle false collaborazioni.

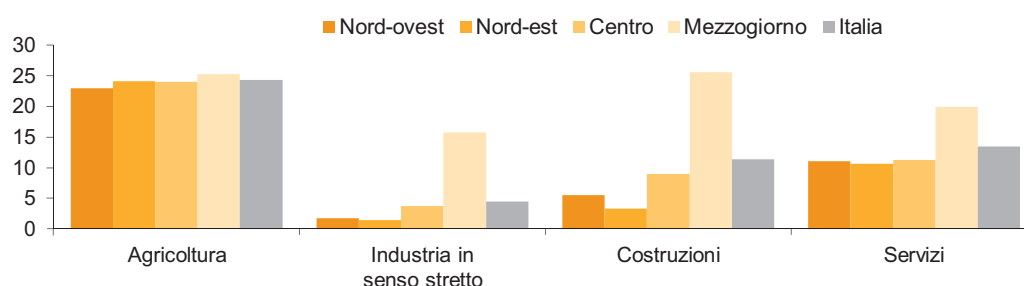


Grafico n. 23 - ULA irregolari per settore e ripartizione geografica, Istat Noi Italia 2013 (aggiornamento 2010)

Il grafico n. 23 illustra in quali regioni il sommerso è più diffuso e in quali settori si sviluppa. La fotografia scattata dall'Istat è relativa al 2010 e mostra come, indipendentemente dalla localizzazione geografica, il settore dove maggiore è il sommerso è l'agricoltura (22-24% al Nord, 24% al Centro e 25% al Mezzogiorno), segue il settore costruzioni (5% al Nord, 9% al Centro e 25% al Sud), i servizi (11% al Nord e al Centro, 20% al Mezzogiorno) ed infine l'industria (2% al Nord, 3% al Centro e 16% al Sud).

La tabella successiva n. 34, invece, illustra le ULA irregolari ripartite per aree geografiche, si noti che i dati più recenti forniti dall'Istat nel gennaio 2013, sono aggiornati soltanto al 2011.

Ripartizione del sommerso per aree geografiche				
	2008	2009	2010	2011
Nord Ovest	9,2	9,2	9,1	9,0
Nord Est	8,5	8,5	8,5	8,5
Centro	10,1	10,4	10,4	10,6
Centro - Nord	9,2	9,3	9,3	9,3
Mezzogiorno	18,8	19,9	20,3	20,3
Italia	11,8	12,2	12,2	12,2

Tabella n. 34 - Unità di lavoro irregolari per regione, Istat Noi Italia 2013 (aggiornamento 2011)

La tabella n. 34 mostra una sostanziale stabilità del lavoro nero nel periodo 2010-2011, questo risulta maggiormente distribuito al Sud rispetto al Nord (20% al Sud vs 8% al Nord). La pervasività del fenomeno rimanda ad una pluralità di cause ed ha effetti diversificati a seconda delle realtà in cui si esplica.

Dalla tabella n. 34, si desume che nel Nord, 9 lavoratori su 100 sono irregolari (oltre 1,6 milioni di lavoratori), producendo un'economia sommersa pari a 71,5 miliardi di euro, corrispondente all'8,6% dell'intero PIL prodotto in quest'area. Al Centro, 11 lavoratori su 100 sono irregolari (oltre 714 mila) e producono oltre 30,2 miliardi di euro equivalenti al 9,6% del PIL.

Di 9 punti percentuali sopra la media nazionale, si attesta il Mezzogiorno, dove 20 lavoratori su 100 lavorano nel sommerso, con un fatturato di oltre 52,3 miliardi di euro, pari al 10,3% del PIL del Sud. A livello regionale, 8 Regioni hanno un tasso di irregolarità sopra la media nazionale (12.2%), tutte sono localizzate al Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna).

Dall'analisi del grafico n. 24 sotto riportato, si evince che il sommerso si declina in maniera diversa in riferimento alle peculiarità strutturali ed economiche del territorio.

Si è in presenza, infatti, di una forte caratterizzazione territoriale del sommerso italiano: l'eterogeneità delle forme, delle modalità e delle intensità con cui esso si manifesta nelle diverse aree geografiche, rivela la stretta correlazione con le diseconomie e dunque con i divari negativi di produttività che contraddistinguono il sistema economico italiano. Sulla base di tali premesse, si può ragionevolmente affermare che nel Mezzogiorno tale fenomeno raggiunge, nei diversi comparti economici, soglie accentuate e parossistiche che ne attribuiscono quasi un carattere endemico. Si pensi alle aree in cui il lavoro nero al Sud è maggiormente concentrato, ovvero: Sicilia, Sardegna, Puglia, Calabria, Molise, Basilicata e Campania. Al Centro Italia, le percentuali sembrano leggermente decurtate e coincidono sostanzialmente con quelle dell'area Nord-Ovest.

Concentrazione minima si rinviene nel Nord-Est e nel Centro Nord, le regioni più virtuose in questo senso paiono: Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna, Toscana.

Negli ultimi anni gli effetti di una congiuntura economica sfavorevole hanno determinato processi differenziati: nelle ripartizioni più produttive si è accelerato infatti il processo di delocalizzazione delle imprese, mentre nel Sud si è incrementata la fase delle immigrazioni per motivi di lavoro.



Grafico n. 24 - Unità di lavoro irregolari per regioni, Istat Noi Italia 2013 (aggiornamento 2011)

Dalla successiva tabella n. 35 sotto raffigurata, l'Istat (2012) rileva il tasso degli occupati disaggregato per le attività di industria e dei servizi più diffuse.

Tasso di irregolarità degli occupati (valori percentuali) nei settori principali					
Settori	2008	2009	2010	2011	2012
agricoltura, silvicoltura e pesca	37	37	37	37	36
industria estrattiva	5	5	6	6	6
industria manifatturiera	4	4	4	5	4,5
costruzioni	8	8	9	10	10,3
servizi	11	11	11	11	10,8
commercio	7	7	7	8	7,4
trasporti	6	6	6	7	6,7
ristorazione	9	9	9	9	7,4
informazione e comunicazione	13	13	13	14	13,3
finanza e assicurazioni	3	3	3	3	2,9
immobiliari e amministrative	9	9	10	9	9,4
istruzione	3	3	3	4	3,6
sanità e assistenza sociale	3	3	3	3	2,6
attività artistiche	39	38	36	36	36
attività domestiche	55	51	48	48	49

Tabella n. 35 - Tasso di irregolarità degli occupati in alcuni settori chiave, Istat 2013 (aggiornamento 2012)

Osservando la tabella, si noti come nel 2011 il tasso maggiore di irregolarità si è avuto, oltre che nel settore dell'agricoltura (37%), anche nel settore dei servizi. I dati più significativi riguardano inoltre le attività domestiche (48%), artistiche (36%) e il settore dell'informazione e della comunicazione (14%).

Per quanto riguarda il sommerso nel terziario, si assiste ad una frammentazione dei periodi lavorativi, specie nel lavoro a chiamata, mentre al Nord si tratta di una condizione transitoria tesa ad integrare un reddito già esistente, al Sud diventa una non scelta, dettata dalla scarsa domanda di lavoro da parte delle imprese.

Per quanto riguarda il settore industriale, si tratta del tipico settore nel quale, pur essendoci un contratto, si afferma il c.d. lavoro grigio, caratterizzato dalla discrasia fra le condizioni scritte e quelle richieste dal datore di lavoro, soprattutto con riferimento a retribuzione, orario e carichi di lavoro cui sono sottoposti i dipendenti, in totale assenza di tutele. Ciò ha creato nel lavoratore una sorta di abitudine all'evasione delle regole e dei vincoli di legge da parte del datore di lavoro ed anche all'accettazione di tali condizioni.

Per quanto concerne l'agricoltura, il sommerso si spiega con la flessibilità e l'elevata produttività del lavoro, in settori caratterizzati da marcata stagionalità del ciclo di produzione e operanti su mercati concorrenziali.

Si auspica che l'attivazione di sistemi di cooperazione fra le diverse autorità impegnate nella lotta al lavoro nero possa rispondere in modo coerente alla complessità del fenomeno che nasce da fattori specifici e produce ricadute in tutti i settori indicati. Ciò significa che le politiche di contrasto al sommerso, fondate sulla cooperazione delle autorità sopra citate, dovranno essere funzionali al territorio e al settore di sommerso che si vuole contrastare. Dalla collaborazione fra le diverse autorità preposte al controllo, si può ad esempio costituire una mappatura dei rischi territoriali e settoriali di sommerso, da gestire fra enti ed istituti già impegnati nella vigilanza e lotta al sommerso. A tal proposito un esempio di mappatura dei rischi territoriali è stato condotto dall'Ires (2011) che ha rilevato come, a fronte di condizioni socio economiche fragili, ulteriori condizioni legate al lavoro nero, caporalato e al fenomeno dell'illegalità diffusa, possano palesarsi in conflitti sociali. L'Ires ha quindi incrociato alcuni indici legati alla qualità dello sviluppo economico, occupazionale, sociale e dei processi di integrazione, individuando alcuni potenziali focolai di rivolta sul modello Rosarno, nelle province di Caserta, Siracusa, Reggio Calabria e Foggia.

Il lavoratore nero non solo è vittima di segregazione occupazionale perché ha difficoltà ad emergere, ma come rilevato dal *Rapporto Istat-Cnel* (2013) sul benessere equo e sostenibile, nell'ultimo decennio (1999-2011) si registrano irregolarità parziali a carico dei lavoratori autonomi ed irregolarità totali per i lavoratori dipendenti, specie nei settori dell'agricoltura, costruzioni, ristorazioni, informazione, servizi domestici, dove un occupato su due è irregolare, più contenuto è invece il tasso di irregolarità nel settore manifatturiero.

Secondo il *Rapporto Cnel* (2013), nel 2011 il lavoro nero ha interessato 2 milioni e 900 mila unità, di cui 1 milione e 200 mila al Sud, dove si tratta prevalentemente di irregolari residenti, mentre al Centro-Nord il lavoro informale interessa secondi lavori e stranieri clandestini. Sia al Nord che al Sud la crescita di lavoro irregolare è legata alla maggior presenza di lavoratori disponibili a prestazioni saltuarie per effetto della crisi.

4.1 Terziarizzazione del sommerso: commercio e servizi

Il terziario è un settore strategico con un'elevata frammentazione della struttura produttiva e un modesto immobilizzo di capitali fissi: questi due fattori riducono la probabilità di essere identificati dalle autorità preposte al controllo e aumentano la propensione ad accedere al sommerso e al lavoro nero. Essendo caratterizzate dalla immaterialità della prestazione, per molte attività del terziario non vi è la necessità di un accordo tra i diversi produttori della filiera. In particolare, nel commercio e nei pubblici esercizi, il tasso di irregolarità sfiora il 20% e si mantiene costante, si pensi ai servizi alle persone (collaboratori domestici, badanti, colf), alla ristorazione, ai servizi di pulizia e di trasporto. I settori prevalenti di inserimento per i

lavoratori non dichiarati si sono abbastanza diversificati rispetto al passato, ma la presenza del lavoro sommerso resta forte nei servizi di cura ed assistenza, nonché nel commercio.

Tutto il settore dei servizi ha un forte tasso di irregolarità ed è elevata la presenza di lavoratori stranieri in condizioni di lavoro irregolari e in certi casi di forte sfruttamento. Il lavoro irregolare è presente anche nei servizi commerciali e nei pubblici esercizi, nonché nei servizi mobili ed esternalizzati, come per esempio servizi di trasporto, manutenzione e assistenza software nelle prestazioni con carattere saltuario. In tutti questi settori dove manca un'unità aziendale, il controllo del sindacato e degli organi ispettivi è di fatto meno agevole e proliferano figure di lavoro autonomo simulato e lavoro grigio (E. Pugliese, 2009).

Su questo punto, stando ai dati Istat (2012), le unità di lavoro irregolari (ULA) presenti nei servizi sono comprese fra l'8-10% con punte minime del 3% (finanza) e massime del 14% (informazione e comunicazione), mediamente i servizi si attestano intorno al 11%, commercio 8% e ristorazione 9%.

Settori	Irregolarità ULA			Irregolarità occupati			Irregolarità posizioni		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Servizi	13.2	13.1	13.1	10.5	10.6	10.8	20.4	20.2	19.9
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione autoveicoli; trasporto e magazzinaggio; ristorazione	18.5	18.4	18.3	7.4	7.3	7.4	28.3	28.4	27.9
Commercio ingrosso e dettaglio	7.2	7.2	7.3	7.2	7.2	7.2	6.7	6.7	6.8
Trasporti	33.1	33.0	33.8	6.4	6.4	6.7	51.2	51.0	51.7
Ristorazione	30.7	30.2	28.8	8.8	8.6	8.4	43.7	44.0	41.8
Informazione e comunicazione	13.6	13.7	13.6	13.4	13.5	13.3	12.6	12.6	12.4
Attività finanziarie ed assicurative	2.9	2.8	2.8	3.0	2.9	2.9	2.8	2.7	2.7
Attività immobiliari, professionali, amministrative	10.1	10.0	10.0	9.6	9.5	9.4	9.9	9.8	9.8
PA e Difesa; assicurazione sociale obbligatoria; istruzione, sanità e assistenza sociale	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	2.0	2.1	2.1
PA, difesa	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Istruzione	3.5	3.5	3.7	3.4	3.5	3.6	3.3	3.4	3.5
Sanità, assistenza sociale	2.8	2.8	2.8	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5	2.5
Attività artistiche, intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	28.7	28.4	28.0	35.3	36.0	36.0	42.7	41.4	40.7
Personale domestico	42.2	42.0	41.2	48.4	49.5	49.3	56.3	55.0	54.1
Attività artistiche e intrattenimento	14.6	13.9	13.8	14.0	13.3	13.0	13.2	12.5	12.3

Tabella n. 36 - Tassi di irregolarità nel commercio e servizi, Istat 2013 (aggiornati al 2012)

Dopo l'agricoltura, il settore terziario è quello maggiormente a rischio di sommerso, sia nella veste di lavoro nero che irregolare, i dati evidenziano come la diffusione di contratti flessibili, intermittenti e di tipo accessorio in alcuni settori come quello turistico e dei pubblici esercizi, stiano destrutturando sempre più il mercato del lavoro. Le irregolarità maggiori nel terziario si riscontrano nella logistica, trasporto e servizi alla persona, nei quali risulta frequente anche il ricorso a forme di cooperazione spuria o comunque non genuina. Dall'analisi dei dati riportati nella tabella n. 36 si evince che nel 2011 la percentuale di occupati irregolarmente è aumentata di 2 punti percentuali, passando al 8,10%. Se si considerano le ULA queste rimangono invece invariate, ciò significa che sono aumentati presumibilmente i lavori flessibili part time che

ricondotti a full time (ULA) restano costanti. Le posizioni di irregolarità sono invece scese e ciò si traduce nel fatto che in capo ad un soggetto sono riconducibili più lavori non dichiarati.

Per quanto riguarda il settore del commercio, anche qui non si registrano scostamenti significativi nei due anni esaminati, ma si registra un lieve incremento per quanto riguarda il numero di irregolari e le relative posizioni (7,6%). Se si esamina nel dettaglio l'ambito del commercio, si evidenzia un leggero aumento nel 2011 con riferimento al commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti, ristorazione e attività finanziarie, mentre lieve flessione registrano le attività immobiliari e amministrative. Il dato più eclatante riguarda le attività legate all'informazione e comunicazione, dove si passa da un tasso di irregolarità del 4% al 9% in un anno, con un sostanziale raddoppio della percentuale. Si noti che si tratta di rapporti di lavoro di breve durata che fanno capo sempre alle stesse persone, questo è confermato dal fatto che mentre aumentano gli irregolari occupati e le relative posizioni, diminuiscono invece le ULA, ovvero le conversioni in full time.

Con riferimento invece al lavoro nero nell'ambito dell'istruzione e sanità, si registra un lieve aumento nel 2011, specie con riferimento ai settori dell'istruzione e sanità privati; da notare che qui l'aumento interessa sia le ULA che le posizioni e il numero di occupati irregolari, non si registrano discrasie in questo senso.

Per quanto riguarda le attività domestiche si evidenzia una lieve flessione, gli irregolari passano dal 48% al 47%, mentre nelle attività artistiche diminuiscono gli occupati irregolari in maniera evidente (dal 9% al 1%).

Va però rilevato che in capo agli stessi lavoratori si registrano più posizioni irregolari ed aumentano le ULA, ciò significa che vi sono meno lavoratori irregolari, ma che svolgono più lavori in nero e per poche ore.

I dati relativi al sommerso nel terziario sono confermati anche dalla *Relazione annuale della Banca di Italia* (2012), secondo cui i settori dove è più forte il lavoro sommerso restano l'agricoltura (quasi un quarto del totale) e i servizi (13,5%), mentre l'industria si limita al 6,6% di sommerso. Le unità di lavoro irregolari, secondo le tabelle contenute nell'appendice della Relazione annuale, si concentrano nei servizi (2,2 milioni su 2,9 milioni) e in particolare nel commercio, alberghi e ristoranti (1,2 milioni di unità irregolari). Il dato è qui superiore per le ULA rispetto alle persone (solo 1,7 milioni di irregolari, 445 mila dei quali nel commercio, alberghi e ristoranti) probabilmente perchè in questi settori è frequente il doppio lavoro.

La diffusione del lavoro nero nel terziario che comprende commercio, credito, assicurazioni, spettacolo, trasporti, alberghi-pubblici esercizi e servizi domestici, è legata sia alla presenza nel comparto di unità di piccole dimensioni, sia all'immaterialità delle prestazioni, entrambi questi aspetti rendono tuttavia i controlli più problematici di quanto già non lo siano per altre realtà economiche. Si aggiunga inoltre che per i servizi legati al turismo, alla persona e all'edilizia, è ampio il ricorso alla manodopera immigrata che, a sua volta, ha minor forza contrattuale dei lavoratori locali ed è poco informata sulla normativa di tutela del lavoro.

L'eterogeneità settoriale non si esaurisce nella ripartizione per macro aggregati: emblematica è anche la differente presenza di lavoro nero nel terziario tra servizi tradizionali (49% nei servizi domestici, 35% nel turismo e 29% nei trasporti) e servizi avanzati, dove invece l'irregolarità media si ferma al 9,5%.

Le donne inoltre rappresentano più della metà degli irregolari del terziario (servizi domestici, commercio e servizi sociali) con quote alte sia nel Nord che nel Centro, dove si supera l'87% dell'occupazione irregolare femminile, mentre si attesta al 78,6% nel Sud, dove l'agricoltura assorbe ancora un numero abbastanza elevato di lavoratrici, pari al 16,7% dell'occupazione irregolare femminile meridionale (Isfol, 2010).

Secondo un'indagine Isfol sulla *terziarizzazione del sommerso* (2010), esistono diverse categorie di soggetti coinvolti nel lavoro irregolare, come si evince dalla tabella successiva, è infatti possibile marcare una distinzione tra servizi tradizionali da una parte, dove le coorti vittime dell'irregolarità coincidono con quelle che la normativa attuale definisce svantaggiati, specie lavoratori immigrati e servizi avanzati dall'altra. Nell'ambito dei servizi avanzati il quadro della composizione delle categorie di lavoratori irregolari è assai diverso e vede una netta prevalenza del gruppo composto da coloro che cercano un accesso professionale al mercato del lavoro, cui si aggiunge anche chi svolge un doppio lavoro.

La tabella successiva mostra i settori del terziario più esposti al rischio lavoro nero, accanto ad una serie di attività che vengono tipizzate a seconda della maggiore o minor propensione al lavoro informale. Dalla tabella n. 37 si evince infatti che l'esposizione al lavoro nero è più elevata per i servizi alle persone, alberghi, bar, ristoranti e commercio. Modesta invece appare la propensione al lavoro nero nei servizi tradizionali di pulizia, facchinaggio e nei trasporti; minima propensione si rileva invece nel settore formazione, telecomunicazioni, consulenza, informatica, ricerca e sviluppo.

Settori del terziario più esposti a fenomeni di lavoro irregolare	
Esposizione elevata	Servizi alle persone (comprese badanti e assistenza familiare) <i>Attività di assistenza domiciliare di supporto ai disabili</i> <i>Attività nella sanità privata</i> <i>Attività del wellness (centri estetici, palestre, piscine)</i> <i>Attività di intrattenimento-animatori</i> <i>Associazionismo culturale e ricreativo</i>
	Alberghi, ristoranti e bar Commercio <i>Funzioni specifiche nell'ambito degli addetti alle vendite nella grande distribuzione (promotori commerciali)</i> <i>Gestione attività di e-commerce</i> <i>Venditori porta a porta</i> <i>Allestimenti fieristici</i>
Esposizione media	Altri servizi tradizionali <i>Attività di pulizia e facchinaggio ad opera di false cooperative di lavoratori e/o cooperative spurie</i> <i>Vigilanza non armata nei supermercati</i> <i>Asili nido</i>
	Trasporti, corrieri, noleggi ed attività ausiliarie <i>Attività di magazzino, logistica, attività di corriere di merci e attività di trasporto delle persone</i>
Esposizione modesta	Telecomunicazioni e call center
	Organizzazioni associative
	Attività finanziarie ed immobiliari
	Consulenze (tecniche, gestionali, commerciali e giuridiche) <i>Studi professionali per abuso su stage e tirocinio</i> <i>P. Iva in consulenza e progettazione di alto profilo</i>
	Formazione
	Informatica ed attività connesse
	Ricerca e sviluppo

Tabella n. 37 - Settori del terziario più esposti a fenomeni di lavoro irregolare, Isfol 2010

In merito alla frequenza delle denunce e richieste di intervento in funzione della provenienza dei lavoratori, l'Isfol ha effettuato uno studio specifico, di cui si riportano le conclusioni di sintesi (2010). Dalla tabella sotto riportata, infatti, si evince che le maggiori segnalazioni nel terziario provengono proprio da lavoratori occupati in imprese regolari, ma con trattamenti di fatto irregolari, c.d. lavoro grigio.

Frequenza delle segnalazioni in funzione dei lavoratori del terziario	
Molto elevata	Lavoratori alle dipendenze occupati presso imprese regolari, con regolare contratto di lavoro, ma con trattamenti di fatto irregolari (lavoro grigio)
Elevata	Lavoratori alle dipendenze occupati presso imprese regolari, senza regolare contratto di lavoro (lavoro nero presso imprese regolari)
Modesta	Lavoratori occupati presso imprese irregolari (lavoro nero presso imprese sommerse)

Tabella n. 38 - Livello di irregolarità rispetto alle tipologie di irregolari: frequenza delle segnalazioni, Isfol 2010

Di seguito un ulteriore studio dell'Isfol che analizza le tipologie di irregolarità riscontrate nel settore terziario tradizionale e in quello avanzato, nonché la relativa incidenza. Come si evince dalla tabella n. 39 sotto riportata, i fenomeni di irregolarità più diffusi riguardano gli abusi nel part time, i fuori busta, le sovra dichiarazioni di salari e stipendi, così come gli abusi nelle collaborazioni a progetto, stage ed apprendistato.

Fenomeni di irregolarità nei servizi tradizionali		Fenomeni di irregolarità nei servizi avanzati
Molto elevata	Abusi sul part time Fuori busta Sovra dichiarazioni di salari e stipendi Lavoro nero	Abusi sulle collaborazioni a progetto Partite IVA improprie Abusi su stage e apprendistato Abusi sul part time
Elevata	Somministrazione fraudolenta di manodopera Abusi su stage e apprendistato Abusi sulle collaborazioni a progetto	Fuori busta Sovra dichiarazioni di salari e stipendi
Modesta	Abusi su lavoro a chiamata/voucher Falsi rimborsi /malattie Partite IVA improprie	Lavoro nero Falsi rimborsi /malattie Somministrazione fraudolenta di manodopera Abusi su lavoro a chiamata/voucher

Tabella n. 39 - Frequenza delle tipologie di irregolarità nel terziario, Isfol 2010

In merito alle politiche azionabili per combattere il sommerso nel terziario, l'Isfol ha individuato una serie di misure applicabili, stimandone anche l'effetto. Il livello di impatto sia per le misure intraprese che per quelle realizzabili, è stato ottenuto dall'Isfol attraverso un'indagine che ha interessato un campione rilevante dei lavoratori sia nel terziario avanzato che tradizionale e i cui risultati sono sintetizzati nella tabella sottostante.

Livello Impatto	Misure intraprese	Misure auspicabili
Maggiore	Incentivi alle assunzioni e sgravi per disoccupati, in Cig, svantaggiati, ultra 50 anni Il DURC La riforma dei Servizi Ispettivi Agevolazioni alla nascita di nuova imprenditorialità (prestito d'onore, imprenditoria giovanile)	Nuova normative sugli appalti pubblici Incentivi alle assunzioni e fiscalizzazione del costo del lavoro generalizzati Sviluppo dell'attività di vigilanza Gestione dei dati e condivisione di archivi tra diverse organismi di controllo Misure per incoraggiare i clienti ed i datori ad acquisire beni/servizi che non incorporino lavoro nero
Intermedio Moderato	La sanatoria Badanti del 2009 Norme per l'emersione Riduzione adempimenti amministrativi (LUL e semplificazione tenuta documentazione) Politiche attive verso lavoratori disoccupati e per la crescita del lavoro autonomo Misure rivolte alle imprese per sanare posizioni irregolari (emersione) Riordino degli ammortizzatori sociali	Maggiore facilità ad ottenere credito dalle banche Incentivi alla crescita dimensionale delle imprese Migliore infrastrutturazione del territorio Inasprimento delle sanzioni Educazione alla legalità Semplificazione amministrativa generalizzata Normative specifiche su emersione (es. possibilità di regolarizzare irregolari che non hanno il p.s.)
Basso	Strumenti contrattuali, Voucher o chiamata Pacchetto sicurezza Studi di Settore Cles/Commissioni emersione Legge Bossi Fini	Più presenza di forze dell'ordine nel territorio Campagne comunicazione effetti lavoro irregolare Consulenza/supporto alle imprese da parte degli S.p.i. per garantire la transizione all'economia formale

Tabella n. 40 - Interventi strutturali considerati più efficaci contro lavoro irregolare nei servizi, Isfol 2010

Nella tabella successiva n. 41 sono invece evidenziati i livelli di rischio connessi ai contratti più diffusi nel terziario, si tratta di un'indagine Isfol (2011) che ha quantificato il rischio di lavoro irregolare a seconda delle tipologie contrattuali in essere. L'Isfol attraverso una serie di interviste a 4.000 lavoratori del terziario avanzato, assunti con contratti standard, flessibili o con altre forme di impiego, ha provato a dare un contributo conoscitivo sulle caratteristiche dell'occupazione non regolare nell'ambito del terziario avanzato.

Condizione occupazionale e rischio di lavoro irregolare	
Assai modesto	Contratto a tempo determinato full time Contratto a tempo determinato part time
Modesto	Contratto interinale Contratto di apprendistato Contratto di formazione lavoro Voucher Lavoro con contratto a chiamata
Medio	Lavoro con contratto di collaborazione continuativa o progetto
Elevato	Contratto di prestazione d'opera occasionale Partita IVA
Assai elevato	Stage Tirocinio
Absoluto	Senza un contratto formalizzato

Tabella n. 41 - Condizione occupazione e rischio di lavoro irregolare, Isfol 2011

Da ultimo, nel *Rapporto sulla vigilanza* della Direzione Generale per l'attività ispettiva del 2013, si legge che le aziende ispezionate nel solo settore del terziario sono pari a n. 71.108 e la percentuale di irregolarità accertata è pari al 50% (4% in più rispetto al 2011) con più di 100 mila lavoratori irregolari (n. 101.373 nel 2012). Nell'ambito del terziario sono inoltre state riscontrate violazioni per quanto riguarda la disciplina dell'appalto (n. 10.468), orario di lavoro (n. 18.760), impiego di minori (78%), mancata tutela delle lavoratrici madri (n. 368) ed impiego di extracomunitari irregolari (n. 544). Dall'analisi delle irregolarità che hanno coinvolto il settore terziario, si evince che il settore in esame costituisce l'area a maggior rischio sommerso, sia per il tipo di attività svolta, sia per le modalità di effettuazione della prestazione lavorativa.

4.2 Il sommerso in agricoltura

Nei settori quali l'agricoltura, l'informale e il lavoro nero costituiscono quella parte cospicua di realtà che rimane in ombra nei dati quantitativi, infatti non tutti i dati statistici sono in grado di cogliere il fenomeno in oggetto e i riflessi economici e sociali derivanti che così rischiano di sfuggire, nella stessa misura in cui questi eventi da sempre sfuggono alla statistica (R. Esposito, 2009).

L'eccessivo carico fiscale e contributivo è una delle cause che può spiegare la diffusione del sommerso, ma non può essere considerata la causa principale, tanto meno nel settore agricolo dove il trattamento fiscale e contributivo è di particolare favore. Il settore agricolo infatti, data la sua debolezza economica, gode di un sistema fiscale agevolato e ciò quindi non spiega il motivo di un ricorso al lavoro nero così massiccio.

Le cause dell'economia sommersa in agricoltura sono quindi da ricercare nella difficoltà per le imprese ad essere concorrenziali in un contesto globalizzato, nonché nella presenza di norme particolari del settore agricolo, cui si associano ulteriori concause, quali: la diffusa disoccupazione, la carenza di infrastrutture, l'inefficienza dell'apparato pubblico, l'insufficienza di sicurezza e di scarsità degli investimenti.

Accade sovente che i lavoratori operino in maniera regolare per il periodo necessario all'acquisizione dei requisiti di legge, al fine di acquisire i trattamenti di integrazione del reddito, per poi fingersi disoccupati e godere dell'indennità, pur continuando a lavorare in nero in agricoltura od in altro settore. Il basso livello dei contributi sociali può anche creare vere e proprie forme di lavoro fittizio, dove i lavoratori in nero di altri settori o non occupati pagano i contributi necessari per poter accedere all'indennità di disoccupazione.

A tal proposito, l'associazione dei datori di lavoro agricoli, Confagricoltura (2009), è fermamente convinta che l'azione ispettiva vada concentrata in modo particolare verso le aziende che occupano lavoratori in nero e che operano al di fuori di ogni regola. La presenza di tale fenomeno rappresenta un problema sia per lo Stato e sia per le imprese in regola che adempiono puntualmente agli obblighi burocratici ed economici connessi ai rapporti di lavoro dipendente. La stessa associazione in passato (2004-2007) aveva sottoscritto Avvisi comuni per l'emersione del lavoro nero in agricoltura, proprio nella consapevolezza che il lavoro sommerso rappresenti un fenomeno preoccupante anche per la salute e sicurezza dei lavoratori.

Questa grave fenomenologia del sommerso in agricoltura è, secondo molti studi, da collegarsi alla debolezza dei produttori all'interno della filiera, alla crescente presenza di manodopera clandestina extracomunitaria senza alcuna tutela, alla natura stagionale ed alla frammentarietà dell'attività agricola, nonché agli abusi nel regime di sostegno del reddito. La stessa presenza di immigrati irregolari, associata alla presenza di un sistema di indennità agricole distribuite a pioggia ed alla assenza di una rete di controlli, è la condizione che secondo molti esperti, spiega i clamorosi livelli di irregolarità in agricoltura registrati dall'Istat (Isfol, 2010).

La diffusione del sommerso in agricoltura è talmente problematica, specie nelle regioni meridionali, che già nel 2010 il Ministero del lavoro aveva predisposto un piano straordinario di contrasto, sia in edilizia che in agricoltura, nelle quattro regioni a rischio, ovvero Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Questo piano straordinario è stato concepito dal Ministero in seguito ai fatti di Rosarno, quando l'utilizzo di manodopera irregolare ha causato in Calabria delle gravissime ripercussioni sociali. Il piano di contrasto ha rilevato che la percentuale di irregolarità rispetto al numero delle aziende ispezionate è stata del 44%, mentre la percentuale di lavoro nero rispetto al totale degli irregolari è scesa nell'arco del 2010 fino al 49%, tanto da far ritenere al Ministero che tale decremento possa considerarsi conseguenza diretta dell'azione deterrente, determinata dalla costante presenza sul territorio di personale ispettivo impegnato in controlli capillari e sistematici.

Con riferimento all'azione di contrasto promossa dal Ministero del lavoro, va anche ricordato che, secondo l'Istat (2010), non è conveniente nel breve periodo debellare il fenomeno, perché l'evasione mantiene sul mercato molte imprese che altrimenti scomparirebbero, proprio perché non in possesso dei livelli di produttività e redditività necessari per sopravvivere. Inoltre, i settori a maggiore componente di sommerso sono anche quelli caratterizzati da una produttività stagnante, pertanto, una efficace lotta all'evasione se nel lungo periodo potrebbe comportare importanti effetti nell'economia, nel breve termine, potrebbe avere solo l'effetto di peggiorare i livelli occupazionali e i redditi della manodopera impiegata in nero.

Si osservi la tabella successiva che descrive i dati relativi al sommerso agricolo negli anni dal 2008 al 2012.

Lavoro nero in agricoltura, silvicoltura, pesca (totale ottenuto dalla media fra lavoratori dipendenti e indipendenti)					
	2008	2009	2010	2011	2012
Tasso di irregolarità occupati	36.9	37.1	36.7	37.1	36.3
Tasso irregolarità ULA	24.4	24.4	24.4	24.8	24.3
Tasso irregolarità posizioni	19.5	19.6	19.4	19.8	19.5

Tabella n. 42 - Tassi di irregolarità in agricoltura, Istat 2013 (dati aggiornati al 2012)

Dall'analisi degli stessi si evince che aumentano costantemente i lavoratori irregolari, seppur con lievi aumenti. La flessione di un punto percentuale del 2010 è da ricondursi alla task force organizzata dal

Ministero del lavoro e volta al contrasto del lavoro nero nelle zone a rischio, tuttavia, come si evince dalla tabella, l'anno successivo la situazione è rientrata, con un aumento della percentuale sui livelli standard.

Le ULA sono notevolmente aumentate nel 2011, ciò significa che gli stessi lavoratori irregolari hanno lavorato più intensamente, ma in maniera discontinua e quindi le giornate ricondotte a lavoro full time sono aumentate. Analogamente, la crescita delle posizioni di irregolarità conferma questo dato, per cui avremo uno stesso lavoratore irregolare che svolge più lavori in nero (posizioni) con più prestazioni frammentate che però possono ricondursi a più giornate full time, con conseguente incremento delle ULA.

Tasso di irregolarità degli occupati rispetto al territorio					
	2008	2009	2010	2011	2012
Nord	39,9	40,0	39,5	n.d.	n.d.
Centro	35,8	36,3	37,1	n.d.	n.d.
Mezzogiorno (Sud + isole)	35,0	35,1	34,6	n.d.	n.d.

Tabella n. 43 - Tassi di irregolarità in agricoltura in funzione del territorio, Istat 2013 (dati aggiornati al 2012)

Con riferimento alla tabella precedente, posto che i dati per il 2011-2012 non sono disponibili in banca dati, si evince che, contrariamente alla *communis opinio*, il maggior impiego di manodopera in nero si riscontro nel Nord del paese, seguito dal Centro e dal Mezzogiorno. La situazione di Rosarno ha avuto come detonatore non solo motivazioni legate allo sfruttamento della manodopera, ma più in generale cause da ricondursi ad una situazione di degrado dovuta alla mancanza di mezzi di sussistenza da parte degli immigrati. Infatti, nel gennaio 2010, gli Africani di Rosarno si sono rivoltati contro un sistema razzista locale articolato in più componenti: quella politico-istituzionale della differenziazione selettiva, quella mafiosa della violenza e quella socio-culturale dello sfruttamento e dell'esclusione. Non si è trattato di una mera protesta contro il lavoro nero, ma di una rivendicazione dei diritti umani. Al Nord, invece, pur essendoci situazioni più diffuse di lavoro nero, si tratta perlopiù di lavoro svolto da individui che già hanno un lavoro o che comunque non vivono in condizioni di abbandono e incuria come accaduto e avviene tuttora a Rosarno. L'esercito dei lavoratori immigrati richiesto dalle aziende agricole a Rosarno, come in tutti gli altri territori a rischio, è composto sia da immigrati regolari, residenti o temporaneamente soggiornanti, sia da clandestini. Va ricordato, inoltre, come sia proprio la stagionalità e la discontinuità del lavoro in agricoltura, più che in altri settori produttivi, a rendere i rapporti lavorativi di breve durata e concentrati prevalentemente in periodi ristretti dell'anno, tanto che questo costituisce un ostacolo al percorso di inclusione e di stabilizzazione sociale del migrante e della propria famiglia (E. Galossi, 2011).

Di questa precarietà e discontinuità si avvantaggiano soprattutto le organizzazioni criminali, sul punto la Confederazione Italiana agricoltori nel *Rapporto sulla criminalità in agricoltura* (2011), ricorda come anche la relazione della Commissione Parlamentare Antimafia includa nei pericoli e nelle degenerazioni della criminalità mafiosa i temi della "commissione mafie/affari e politica", "del lavoro irregolare, lavoro nero e corruzione" e la "zona grigia". In questo senso, il primato del lavoro nero in agricoltura si spiega con l'esistenza di un'economia caratterizzata dal contoterzismo, dal difficile accesso delle imprese al credito, dall'assistenzialismo e da ogni forma di illegalità che alimenta l'offerta di lavoro irregolare. Arma naturale contro il lavoro nero è l'appartenenza delle imprese agricole al mondo associativo, infatti tale appartenenza non solo denota la scelta dell'impresa di collocarsi nel cono di luce della rappresentanza sociale, ma offre all'impresa gli strumenti conoscitivi utili a non incorrere in gravi violazioni della legislazione sul lavoro. Occorre inoltre ricordare che l'innesto di capitali mafiosi nell'economia legale ha scatenato una sorta di competizione al ribasso, facendo lievitare ancor di più fenomeni quali il lavoro nero e grigio, con danni

rilevanti per i diritti di chi lavora, nonché un danno per le stesse casse dello Stato, che hanno visto crescere costantemente in questi anni l'evasione fiscale e contributiva.

Le irregolarità riscontrate sono tuttavia diverse fra il Nord e il Sud del Paese, come emerge da uno studio effettuato sull'argomento dall'Isfol (2011). Dalla lettura della tabella n. 44 sotto riportata, emerge come le maggiori irregolarità al Sud, siano afferenti alle retribuzioni, giornate lavorative e alla sicurezza.

Tipologia illeciti	Percentuale lavoratori coinvolti	
	Nord	Sud
Mancato versamento dei contributi	19%	48%
Lavoro totalmente irregolare	19%	48%
Retribuzioni inferiori al CCNL	20%	60%
Dichiarazioni numero inferiore rispetto alle giornate lavorate	48%	60%
Retribuzioni fuori busta	20%	20%
Non rispetto della normativa sulla salute e sicurezza	48%	60%
Uso distorto ed abuso del lavoro accessorio (voucher)	19%	19%

Tabella n. 44 – Tipologia di illeciti e percentuale di lavoratori coinvolti, Isfol 2011

Dalla tabella n. 44 è ipotizzabile che nell'Italia centro-settentrionale si faccia maggiormente ricorso a forme di sommerso più sofisticate e meno verificabili. Ciò avviene sia per una maggiore efficienza dei controlli che per una diversa natura strutturale del sommerso. Non è infatti un caso che, proprio un'altra forma di irregolarità retributiva, il cosiddetto “fuoribusta”, sia tra le forme di irregolarità più diffuse al Centro-Nord, rispetto al Sud. Il fuoribusta rappresenta infatti un'evasione per sua natura piuttosto marginale ovvero una forma di grigio che spesso mette d'accordo sia gli interessi dell'imprenditore che del lavoratore.

Sul punto, secondo l'Istituto Nazionale dell'economia agraria (INEA, 2012), accanto al problema dell'impiego di manodopera in nero, non va dimenticata la presenza del fenomeno dell'evasione dei contributi sociali. Quest'ultimo porta con sé importanti conseguenze in termini di alterazione dei meccanismi concorrenziali tra le imprese, ma anche in tema di riduzione delle risorse pubbliche a disposizione e quindi minore tutela riservata ai lavoratori impiegati irregolarmente. Il mancato versamento dei contributi a cause della retribuzione in nero, abbassa i costi di produzione per le imprese che ne fanno ricorso, dando luogo ad una forma di concorrenza sleale nei confronti delle aziende che, invece, continuano ad adempiere gli obblighi imposti dalla legge. La presenza di evasione comporta un incremento della pressione fiscale, derivante dai contributi sociali, a scapito degli operatori adempienti del settore agricolo, pari al 40,8% in media a livello nazionale. Tale incremento è dovuto alla differenza tra la pressione fiscale realmente esercitata dai contributi sociali c.d. *pressione fiscale effettiva* e quella apparentemente imputabile agli stessi, c.d. *pressione fiscale apparente*. La prima è definita come rapporto tra i contributi sociali pagati ed il valore aggiunto legalmente prodotto in agricoltura, mentre la seconda è ottenuta includendo nel valore aggiunto anche la parte realizzata nel sommerso economico del settore. Semplificando, ciò significa che la lotta all'evasione contributiva comporterebbe l'uscita dal mercato di gran parte delle imprese che utilizzano lavoro nero e sono localizzate nelle regioni del Sud d'Italia. Il recupero di gettito evaso consentirebbe di ottenere importanti risorse da destinare alla copertura dei costi per le politiche sociali e per l'erogazione dei servizi pubblici, a cui si aggiungerebbero i proventi derivanti dal pagamento delle imposte sul reddito dovute dai lavoratori in nero.

Per ovviare al sommerso e all'evasione ora descritta, si è cercato di estendere l'utilizzo del lavoro accessorio al settore agricolo, in merito, il Rapporto annuale presentato dall'INPS (2012), evidenzia che l'agricoltura è il primo settore per utilizzo dei buoni lavoro. Infatti le informazioni fornite indicano che, dall'inizio del 2008 al 2012, il 19,35% dei buoni lavoro risultano impiegati in agricoltura, contro il 15,5% delle manifestazioni

sportive e culturali e il 12% del commercio. L'introduzione dei buoni lavoro conferisce quindi una maggiore flessibilità necessaria per far fronte sia ai fenomeni di forte stagionalità delle produzioni, sia ad eventi calamitosi che possono compromettere i raccolti. In tal senso, i voucher sono stati sottoposti nel tempo a delle revisioni con delle modifiche nelle tipologie disponibili e nelle modalità di accesso e di distribuzione.

L'utilizzo dei buoni lavoro, tuttavia, non arresta la continua crescita di lavoro nero che si registra in agricoltura, il cui aumento è stato anche confermato dal *Rapporto della Banca di Italia* (2012), secondo cui il lavoro irregolare è molto frequente in agricoltura (321 mila unità di lavoro irregolare pari al 24,9% del totale) per circa 372 mila persone coinvolte (non tutte evidentemente impegnate a tempo pieno). Sul punto, se si guarda alle persone collocate per intero in agricoltura, risultano irregolari il 37,4% del totale, oltre una su tre. Gli stessi dati emergono dal *Rapporto Svimez* (2012), dove si precisa che a livello di settore, nel 2011 al Sud un irregolare su 4 ha lavorato in agricoltura (25%), il 22% nelle costruzioni, il 14% nell'industria.

Va ricordato che questo dato deve essere spiegato anche attraverso la presenza massiccia di manodopera immigrata, infatti nelle aree rurali il ruolo delle migrazioni appare rilevante non solo nei processi di trasformazione dei modelli di agricoltura, ma anche in rapporto alla ristrutturazione delle economie familiari e dei rapporti sociali. I piccoli produttori agricoli sono divenuti nel tempo progressivamente dipendenti dallo sfruttamento del lavoro immigrato, a basso costo e irregolare, in ragione della competizione sui prezzi.

La stessa concorrenza è poi indotta dalle pressioni della grande distribuzione e dalle scelte delle politiche europee, nonché dalla crescita dei bisogni e della capacità di consumo (A. Corrado, 2012).

Sul punto, è evidente che per quel che riguarda le condizioni di lavoro nel Mezzogiorno agricolo, tra lavoro regolare e lavoro para-schiavistico, c'è una sorta di scalinata immaginaria e man mano che si scende diminuiscono i diritti e aumenta lo sfruttamento. I produttori di Rosarno spiegano che la paga per il raccoglitori stranieri, circa 20-25 euro al giorno, non può aumentare perché l'agricoltura è in crisi e di conseguenza i salari sono bassi. Gli occupati stranieri, coinvolti in questo mercato, sempre stando alle cifre ufficiali, sarebbero circa 84 mila, di cui 8.200 in agricoltura, pari quindi a circa il 10% (E. Pugliese, 2012).

Il fenomeno del sommerso in agricoltura, alimentato dalla manodopera extracomunitaria, è oggetto di accertamenti ispettivi da parte del Ministero del lavoro, infatti dal *Rapporto sulla vigilanza* della Direzione Generale dell'attività ispettiva del Dicastero (2013), emerge che l'irregolarità riscontrata in agricoltura è pari al 43%, dato in crescita rispetto all'anno precedente (+ 3% rispetto al 2011). Dagli accertamenti emergono assai frequentemente il fenomeno degli appalti abusivi e dei distacchi contra legem, nonché molteplici irregolarità negli orari di lavoro, fenomeno accentuato più nel Sud Italia rispetto al Nord.

Su quest'ultimo punto, occorre ricordare che il lavoro agricolo è svolto al Sud prevalentemente da immigrati in nero, privi di garanzie istituzionali e contrattuali. Per contrastare questa situazione, la legge della regione Puglia n. 28/2006 volta a contrastare il sommerso, ha visto attuazione solo nel 2011, quando sono stati elaborati gli indici di congruità. In particolare, l'approvazione del contratto agricolo integrativo per la provincia di Foggia siglato il 18.01.2013, per la prima volta in formato multilingue, ha previsto vitto e alloggio per gli immigrati a carico dei datori di lavoro, corsi di sicurezza ed alfabetizzazione, nonché l'istituzione di un Osservatorio che svolgerà funzioni di monitoraggio dell'andamento del mercato del lavoro agricolo, volto a prevenire il problema del caporalato e contrastare così il lavoro nero (L. Nardella, 2013).

Sempre al fine di combattere il lavoro informale e per migliorare la vigilanza nelle p.m.i. agricole, il Ministero del Lavoro, di concerto con il Ministero della Salute e delle Politiche Agricole, ha pubblicato il D.M. del 27 marzo 2013. Con questo documento, sono state emanate le disposizioni per la semplificazione degli adempimenti relativi all'informazione, formazione e sorveglianza sanitaria delle p.m.i. agricole, da applicare in relazione alla specificità dell'attività esercitata e limitatamente alle imprese che impiegano lavoratori stagionali, ciascuno dei quali non deve superare le cinquanta giornate lavorative, per un numero complessivo di lavoratori compatibile con gli ordinamenti culturali aziendali.

Sempre in un'ottica di semplificazione per le imprese agricole, il D.L. n. 76/2013, c.d. Pacchetto Letta, ha introdotto la possibilità per le imprese agricole, anche cooperative, di procedere all'assunzione congiunta di lavoratori. Ciò può avvenire anche nel caso di imprese legate da un contratto di rete, posto che almeno il 50% siano imprese agricole. Si pongono però molteplici problematiche perché l'assunzione congiunta di questi lavoratori, non facendo capo ad una ben identificata impresa capo gruppo, non consente, in caso di ispezione, di verificare il mancato superamento dei limiti di orario in capo al lavoratore che presta la propria attività per più imprese e questo, a parere della scrivente, potrebbe dar luogo a fenomeni elusivi. D'altra parte però, la presenza di più datori di lavoro in capo al lavoratore, prevede un vero e proprio meccanismo di responsabilità solidale tra i diversi soggetti imprenditoriali per l'adempimento delle obbligazioni contrattuali, previdenziali e di legge che scaturiscono dal rapporto di lavoro e questo dovrebbe significare una maggior tutela per il lavoratore in caso di inadempimento degli oneri derivanti dal rapporto di lavoro.

4.3 Il lavoro nero nell'industria in senso stretto, p.m.i. e artigianato

Dall'analisi della tabella n. 45 emerge un costante aumento del sommerso nell'industria, si tratta di un ampliamento del ricorso al lavoro informale sia per quanto riguarda le posizioni lavorative che le ULA.

Attività estrattiva, manifatturiera, fornitura energia elettrica, gas, vapore, acqua, trattamento rifiuti, costruzioni					
	2008	2009	2010	2011	2012
Tasso di irregolarità occupati	5.1	5.4	5.7	5.8	6.0
Tasso irregolarità ULA	5.7	6.4	6.6	6.7	6.9
Tasso irregolarità posizioni	6.4	6.8	7.1	7.2	7.4

Tabella n. 45 – Tassi di irregolarità nell'industria, dati riepilogativi, Istat 2013

Come si evince dalla tabella n. 45, l'ampliamento del ricorso al lavoro informale, è in linea con quello dei Paesi europei, specie nelle aree geografiche del Nord e del Centro, con una più forte diffusione nella p.m.i.. Come emerge dalla tabella sottostante n. 46, analizzando i dati relativi all'industria in senso stretto, è vero che il tasso di irregolarità è inferiore rispetto ai servizi e all'agricoltura, ma nel Mezzogiorno si registrano le maggiori criticità. Infatti nelle regioni del Sud è maggiore il tasso di irregolarità con riferimento al comparto agricolo (25.2%), industriale in senso stretto (15.8%), costruzioni (23.8%) e servizi (19.9%).

Ripartizioni geografiche	SETTORE			
	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi
Nord-ovest	22,9	1,8	6,6	11,0
Nord-est	24,2	1,4	4,3	10,5
Centro	23,9	3,7	8,9	11,5
Mezzogiorno	25,2	15,8	23,8	19,9
Italia	24,3	4,5	11,4	13,4

Tabella n. 46 – Tassi di irregolarità nell'industria in senso stretto per area geografica, rilevazione 2010, Istat 2013

Dai dati Istat è possibile operare anche un focus in merito ai vari settori che caratterizzano l'industria in senso lato, come emerge dalla tabella sottostante, secondo la quale il tasso di irregolarità più frequente nel settore industriale è quello legato al comparto estrattivo. Si tratta di un settore che negli ultimi anni ha registrato un aumento costante, mentre stazionaria risulta l'irregolarità riscontrata nell'industria manifatturiera, così come nel settore alimentare e tessile. In leggero aumento gli irregolari nell'editoria, nella

plastica e metallo, si registra invece una diminuzione dei lavoratori in nero nell'ambito dei prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio e dei prodotti di elettronica ed ottica.

Industria in senso lato, ovvero insieme delle attività estrattive, manifatturiere, fornitura di energia elettrica, gas, vapore, acqua, trattamento rifiuti, costruzioni					
Tipologia	2008	2009	2010	2011	2012
Industria estrattiva	5.0	5.2	5.7	5.7	6.3
Industria manifatturiera	4.1	4.3	4.4	4.5	4.5
Alimentari, bevande, tabacco	5.0	5.1	4.9	4.9	n.d.
Tessile, abbigliamento, pelle	8.1	8.6	9.1	9.2	n.d.
Legno, carta, editoria	6.4	6.7	6.9	7.1	n.d.
Prodotti da raffinazione petrolio	5.5	5.3	5.6	5.2	n.d.
Prodotti chimici	6.4	6.6	6.8	6.8	n.d.
Prodotti farmaceutici	0.5	0.5	0.5	0.5	n.d.
Prodotti gomma, plastica	5.5	5.7	5.8	6.0	n.d.
Prodotti in metallo	1.9	2.1	2.2	2.3	n.d.
Prodotti di elettronica e ottica	2.7	2.9	3.0	2.8	n.d.
Apparecchiature elettriche	1.0	1.0	1.0	1.1	n.d.
Apparecchiature n.c.a. (impiego generale, speciale, per la fornitura di macchine utensili e per agricoltura)	0.9	1.0	1.0	1.0	n.d.
Fabbricazione di mezzi di trasporto	2.0	2.1	2.3	2.1	n.d.
Mobili, altre industrie manifatturiere	4.5	4.8	4.8	4.8	n.d.
Fornitura energia elettrica, acqua, rifiuti	1.1	1.1	1.0	1.1	n.d.
Fornitura aria condizionata, vapore	0.0	0.0	0.0	0.0	n.d.
Reti fognarie, trattamento rifiuti	1.6	1.6	1.6	1.6	n.d.

Tabella n. 47 – Tassi di irregolarità degli occupati nell'industria per branca di attività, Istat 2013

Chiaro che l'industria, pur presentando tassi di irregolarità modesti, è chiamata a confrontarsi con un'ampia flessibilità nel mercato del lavoro, difficili condizioni lavorative (scarsa protezione, bassi salari, flessibilità dell'offerta, precarietà, lavoro nero) ed altri costi sociali, fermo restando che la concentrazione industriale è legata all'esistenza di distretti industriali e fenomeni di urbanizzazione che risultano distribuiti in maniera disomogenea nelle diverse aree del Paese.

Quanto alla distribuzione per genere del lavoro nero nell'industria, in questo settore i lavoratori irregolari risultano quasi tutti di sesso maschile, con valori percentuali superiori al 90%, mentre per quanto riguarda la componente femminile, il 50% delle donne irregolari lavora presso aziende che operano nell'industria e nei servizi alle imprese ed il restante 50% presso famiglie (M. Sorcioni, 2008).

Il lavoro nero nell'industria assume connotazioni differenti non solo con riguardo al genere, ma spesso si parla di lavoro sommerso di tipo misto, per cui una stessa persona si può trovare con occupazione e retribuzione in parte in nero e in parte in regola e con mansioni sia in nero che regolari. In alternativa, potrebbe delinarsi il caso in cui un lavoratore sia occupato in una impresa con un'attività regolare ed in un'altra azienda con un'attività prevalentemente in nero. Possono così determinarsi irregolarità diffuse, ma non totali, nella gestione del rapporto di lavoro, degli orari di lavoro, dei livelli retributivi, dei versamenti previdenziali, delle condizioni di lavoro e delle produzioni (G. Bianco, 2009).

Se nell'industria il lavoro nero è comunque contenuto rispetto al settore agricolo e dei servizi, si registra invece proprio in questo comparto, un'alta incidenza di infortuni ai danni di uomini, specie in lavori estremamente faticosi e ad alto rischio, in particolare nelle costruzioni, nell'estrazione di minerali, nell'industria dei metalli, nel commercio e nella riparazione di auto. I settori che invece più si caratterizzano

per un'alta incidenza di infortuni ai danni di donne, sono svincolati dal comparto industriale e si censiscono soprattutto nei servizi, in particolare nel personale domestico, nella sanità e nei servizi sociali, nella pubblica amministrazione, negli alberghi e ristoranti (S. Palmieri, 2009).

Quanto al numero dei dipendenti registrati nell'industria, in genere le imprese con dipendenti sono più a rischio perché oggetto più frequente di ispezione, se infatti una impresa non occupa lavoratori dipendenti, neppure in nero, l'ispezione è presto conclusa. La vigilanza sul lavoro punta quindi ad imprese che in realtà utilizzano dipendenti, pur non dichiarandoli, mentre le piccole imprese con pochi addetti solitamente sono regolari perché al crescere delle dimensioni aumenta la probabilità di essere sanzionate.

Il tessuto industriale del Paese è inoltre estremamente frastagliato ed accanto ad aree produttive che conoscono transazioni economiche non sempre regolari, impiego di lavoro nero e sovrabbondanza di contratti di lavoro atipici, vi sono zone dove invece il lavoro sommerso assume contorni più sfumati, c.d. lavoro grigio e le elusioni contrattuali sono più sofisticate perché introdotte in uno schema contrattuale apparentemente regolamentato. In particolare, nel Nord Italia, l'irregolarità nell'industria in senso stretto sembra assumere valori più vicini a quelli dell'Europa renana che alle economie del mediterraneo. Nelle ripartizioni del Nord-Ovest e del Nord-Est i tassi risultano infatti essere pari rispettivamente all'1,6% ed all'1,5%, l'incidenza è ancora molto bassa anche al Centro (3,2%), mentre registra un livello molto più significativo al Sud con una percentuale pari al 12,1% (Istat, 2010).

Nel Centro-Nord, dove prevale il manifatturiero, le imprese appartenenti a questo settore non impostano più strategie di competitività basate sull'utilizzo di lavoro irregolare, tanto più che il lavoro manifatturiero è difficilmente occultabile. In tal senso, le forme di irregolarità più diffuse sono finalizzate principalmente a fidelizzare il lavoratore, si pensi alla pratica del fuoribusta, oppure alle prassi relative alla dichiarazione di spese per trasferte mai avvenute e attuate con l'ausilio di nuovi strumenti di pagamento, come ad esempio i poste pay. Si tratta di carte prepagate attraverso le quali si mettono a disposizione dei lavoratori liquidità per spese personali e che nella contabilità aziendale vengono imputate come costi e oneri diversi di gestione.

Quanto all'irregolarità etnica nel settore manifatturiero, vanno diffondendosi, specie nell'Italia centro meridionale, imprenditori extracomunitari, spesso appartenenti ad etnie cinesi, che cercano di riprodurre in Italia forme, ritmi e modalità di lavoro tipiche dei paesi in via di sviluppo, quasi a creare un processo di "delocalizzazione in loco", capace di soddisfare la committenza italiana. Queste imprese creano nuove condizioni di schiavitù e ricorrono al lavoro totalmente irregolare, riuscendo ad occultare la forza lavoro grazie a forme di sfruttamento gravi che arrivano alla vera e propria privazione della libertà (Isfol, 2010).

A fronte della crisi che sta investendo il nostro Paese, va inoltre ricordato come molte imprese sono ricorse al lavoro irregolare perché meno solide e strutturate, in questo senso il lavoro nero ha rappresentato l'ancora di salvataggio per riuscire a reggere l'impatto della recessione (E. Galossi, 2011).

Alla congiuntura negativa della crisi, si aggiunge poi l'enorme perdita di posti di lavoro nel comparto industriale, emblematica in tal senso è la posizione del Sud del Paese dove, pur essendo presenti meno del 30% degli occupati italiani, si concentra il 60% delle perdite di lavoro determinate dalla crisi. Incide in questa area, più che altrove, il calo fortissimo dell'occupazione industriale (-120 mila addetti, quasi il 15% di calo). A fronte di questa emorragia occupazionale, appare ancora più evidente il drastico divario fra Nord e Sud del Paese, cui si sommano antichi problemi strutturali, per risolvere i quali da più parti si invoca da tempo una nuova politica industriale e di investimenti, come emerge dal *Rapporto dello Svimez* (2012).

Nell'attesa di una nuova politica industriale che sia capace di rilanciare la produttività e la competitività del Paese, lo Stato continua ad effettuare accertamenti in merito al lavoro sommerso nel settore dell'industria, come si evince dal *Rapporto sulla vigilanza* della Direzione Generale dell'Attività ispettiva (2013) relativo alle ispezioni effettuate nel 2012 e dove emerge che il Dicastero del lavoro ha proceduto ad ispezionare nel 2012 più di 15 mila aziende, la maggior parte delle quali collocate nelle regioni Marche, Emilia Romagna e

Lombardia. Dalle ispezioni effettuate è risultato un aumento delle irregolarità, con il 53% delle aziende accertate come irregolari (+ 4% rispetto al 2011), la maggior parte delle elusioni contrattuali ha riguardato la disciplina dei distacchi, appalti, subappalti e orario di lavoro.

4.4 Il lavoro edile irregolare

La lotta contro il lavoro nero inizia nel lontano 2006 quando l'anticipazione della comunicazione di assunzione, unitamente a nuovi adempimenti amministrativi e all'inasprimento delle sanzioni aveva cercato di recuperare l'ingente gettito di contribuzione sottratto all'erario. Ricordiamo infatti che la legge n. 248/2006, c.d. Decreto Bersani, recante misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione dei luoghi di lavoro, prevedeva la sospensione dei cantieri in caso di impiego di lavoratori trovati a nero, l'introduzione della tessera di riconoscimento, l'obbligo di comunicazione di assunzione il giorno antecedente, l'inasprimento delle sanzioni per omessa iscrizione nei libri obbligatori, nonché la reintroduzione dell'indennità di trasferta. Il tentativo di riordinare il settore edile, teneva conto delle numerose problematiche sorte a seguito degli infortuni spesso mortali di lavoratori assunti il giorno prima in cantiere, unitamente ad ulteriori questioni, come il ricorso alle esternalizzazioni, al falso lavoro autonomo, al lavoro nero e/o irregolare, nonché al frequente impiego di manodopera prevalentemente extracomunitaria.

Sul punto, si noti come l'inserimento degli stranieri nel settore edile assolve a due funzioni, in primis sostitutiva, in quanto risponde alle esigenze di ricambio della popolazione in età attiva e secondariamente ad una funzione complementare, relativamente al progressivo abbandono da parte degli italiani di alcune attività lavorative. Il settore delle costruzioni continua quindi a rappresentare uno degli ambiti prevalenti di inserimento di immigrati in Italia, sia per l'elevata capacità di assorbimento di manodopera, sia perché l'ingresso lavorativo ai livelli più bassi non richiede specifiche competenze. Tuttavia, l'assorbimento della manodopera immigrata, passa spesso attraverso forme di sfruttamento, discriminazione e scarsa sicurezza: infatti circa il 17% degli infortuni registrati tra gli immigrati avviene nel settore edile. Un altro dato negativo riguarda l'elevata presenza del lavoro nero che si manifesta nella totale assenza di copertura contrattuale per le prestazioni degli immigrati o nella sussistenza di condizioni di irregolarità di varia natura.

Il lavoro nero rappresenta in edilizia uno dei maggiori fattori che concorrono a causare gli infortuni più gravi, cui si aggiungono altri fattori come la giovane età, la scarsa esperienza, i turni notturni e la maggiore possibilità di essere impiegati in aziende nelle quali siano poco attivi strumenti e politiche per la sicurezza. Se per gli italiani lavorare in nero significa guadagnare di più, per gli stranieri il sommerso è sovente l'unica via percorribile. Inoltre, se dal lato della domanda alle imprese conviene mantenere il lavoratore immigrato in una condizione di precarietà e senza tutele, dall'altro, quanto più il lavoratore è debole, tanto più avrà difficoltà ad inserirsi nel tessuto sociale del paese d'arrivo. Allo stesso modo, la condizione di lavoratore in nero, vincola la possibilità dello straniero di ottenere un permesso di soggiorno alla volontà del datore di lavoro di voler regolarizzare o meno il rapporto di lavoro (E. Galossi, 2207).

Per molti lavoratori edili l'irregolarità contrattuale è la norma, cui si aggiungono ulteriori problematiche come la dequalificazione, ovvero il sottoinquadramento al momento dell'assunzione, nonché la pratica di far svolgere ai lavoratori stranieri delle mansioni non contemplate dalla qualifica riportata sul contratto di lavoro firmato. Quanto alle retribuzioni, si registra una forte discriminazione tra chi lavora con un contratto e chi ne è sprovvisto, infatti per i lavoratori totalmente in nero, la paga giornaliera si aggira attorno ai 40/45 euro nella provincia di Roma, fino ad arrivare ad alcuni casi nella provincia di Bari a non più di 3 euro l'ora. Si registrano altresì episodi di irregolarità contributive e mancati pagamenti per i lavori svolti, spesso si tratta di straordinari non contabilizzati come tali e pagati fuori busta o non corrisposti affatto. Ulteriori irregolarità si riscontrano nell'accantonamento del TFR e in tema di salute, sicurezza e condizioni lavorative nei cantieri.

Nonostante queste problematiche, l'edilizia continua a rappresentare uno dei maggiori settori di inserimento lavorativo per gli immigrati presenti in Italia, in primis rumeni, albanesi e polacchi. In genere gli stranieri svolgono mansioni più dequalificate e usuranti, sono sistematicamente sottoinquadri e il loro reddito è inferiore a quello dei colleghi italiani, non solo, ma hanno maggiori possibilità di subire infortuni, sono vittime di discriminazioni e sono ancora poco rappresentati e integrati nelle organizzazioni sindacali.

Per quanto concerne le misure di contrasto al lavoro nero ed illegale, particolarmente significative quelle adottate a distanza di tre anni dal decreto Bersani, con il D.lgs 9 aprile 2008 n. 81, nuovo Testo unico della normativa sulla sicurezza nel lavoro, come modificato dal D.lgs n. 106/2009. In questa sede, occorre ricordare il nuovo comma 11 bis dell'art. 14 del D.lgs n. 81/2008 che sancisce un vero e proprio presupposto ostativo all'applicazione del provvedimento di sospensione, ovvero l'impossibilità di una sua adozione nel caso in cui il lavoratore in nero risulti l'unico occupato dall'impresa. In tali casi gli ispettori del lavoro ordineranno l'allontanamento del lavoratore fino a quando il datore di lavoro non provvederà a regolarizzarlo, specie sotto il profilo della sicurezza. I funzionari ispettivi disporranno invece la sospensione dell'attività lavorativa nel caso di impiego di personale in nero in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori occupati oppure in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza.

Quanto alle forme di reclutamento della manodopera in edilizia, bisogna tener conto che il costo del lavoro e l'alta disponibilità di manodopera straniera, ha diffuso la prassi del lavoro a chiamata, la moltiplicazione del lavoro autonomo e l'abuso del part time. Non solo, ma sovente l'ingaggio dei lavoratori sfocia in rapporti completamente privi di tutele, sprovvisti di qualsiasi forma di sicurezza, che spesso possono degenerare in situazioni di illegalità e sfruttamento attraverso la diffusione del caporalato (E. Pugliese, 2009).

Per quanto concerne la geografia delle irregolarità, l'Istat precisa (2010) che i casi di lavoro nero nel settore delle costruzioni sono maggiormente diffusi nel Mezzogiorno (23.8%), cui segue il Centro (8.9%), il Nord Ovest (6.6%) ed infine il Nord Est (4.3%), in totale nel 2010 il settore contava l'11.4% di irregolarità in tutta Italia. Si tratta del terzo settore in cui è più sviluppato il sommerso, dopo l'agricoltura (24.3%) e i servizi (13.4%). Rispetto al settore edile, è meno irregolare solo il comparto industriale, con il 4.5% di irregolarità.

In merito alle cause principali che alimentano il lavoro nero in edilizia, si assiste ad una sorta di dicotomia del mercato del lavoro irregolare: da un lato, una quota di lavoro dipendente è inserita nel circuito dei trattamenti di integrazione del reddito, in grado quindi di contrattare con le imprese maggiori sia il salario, sia l'ottenimento delle indennità di disoccupazione. Dall'altra parte, vi è invece una cospicua presenza di artigiani e piccoli imprenditori che prendono in subappalto, con imprese più o meno occulte, alcune fasi di lavoro gestendole in proprio e facendo lavorare, a loro volta, immigrati totalmente irregolari come bassa manovalanza reclutati da "caporali"; il fenomeno è diffuso sia al Sud che al Nord del Paese (Isfol, 2010).

Proprio per combattere questo nuovo caporalato è intervenuto nel 2010 il Dicastero del lavoro con un piano straordinario di vigilanza per contrastare il lavoro sommerso nell'edilizia e nell'agricoltura. Si trattava di un progetto volto a rafforzare le azioni di controllo e di contrasto nelle quattro Regioni più sensibili alle problematiche del lavoro irregolare, ovvero Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Il piano si rendeva necessario in quanto, l'evidente sproporzione tra risorse ispettive e aziende sottoposte al controllo, non consentiva di svolgere una azione "a tappeto" volta a debellare fenomeni di maggiore gravità.

Le singole campagne intraprese dal Ministero non si sono rivelate sufficienti a contenere il fenomeno del lavoro nero che, anzi, si è acuito con la crisi degli ultimi anni. Le Casse edili, infatti, denunciano come dall'autunno del 2008 ai giorni nostri, il comparto edile abbia perso il 25% delle ore lavorate e la Cassa integrazione sia aumentata del 157%, tra le regioni più colpite: Sardegna, Umbria e Puglia. Non solo, ma le stesse Casse edili segnalano anche un'evasione per 30 mila imprese e 90 mila operai, con un aumento del lavoro nero di oltre il 10% negli ultimi tre anni (P. Ferrario, 2011).

Tuttavia, l'eccessivo ricorso alla Cassa integrazione guadagni, nonché l'utilizzo improprio del lavoro autonomo, del part time e dei contratti a chiamata, penalizzano i lavoratori in maniera differente, come emerge dalle diverse condizioni di sfruttamento dei lavoratori extracomunitari rispetto agli autoctoni, condizione illustrata nella tabella sottostante n. 48 e relativa alla rilevazione della forza lavoro (Istat 2011).

Confronto sulle condizioni contrattuali di italiani e stranieri nel settore edile		
Tipologie contrattuali/lavorative	Italiani	Stranieri
Lavoro autonomo	40.1%	24.7%
Contratto di lavoro subordinato	59.3%	74.9%
Contratto di lavoro part time	5.8%	5.5%
Casi accertati di irregolarità	4.9%	10.1%

Tabella n. 48 - Rilevazione forza lavoro, Istat 2011

Dalla tabella si evince infatti che, con riferimento alla manodopera straniera, sono aumentati i casi di accertata irregolarità a carico degli stranieri rispetto ai nativi, mentre tra gli autonomi e lavoratori part time, prevalgono gli italiani. Va inoltre ricordato che il numero di immigrati nel settore edile continua ad aumentare nonostante la crisi, ma questa crescita è caratterizzata da un forte aumento della componente irregolare: falsi part time, lavoro nero e forme di lavoro autonomo sospette.

Su quest'ultimo punto, occorre ricordare che i lavoratori autonomi oggi rappresentano la nuova frontiera del lavoro sommerso o pseudo artigianato. In questo senso, l'ispettore del lavoro è chiamato a verificare gli indici rilevatori della subordinazione e ad accertare il reale rapporto posto in essere dal lavoratore, distinguendo così le diverse ipotesi di irregolarità (D. De Filippo, 2012).

Tassi di irregolarità nel settore costruzioni					
	2008	2009	2010	2011	2012
Tasso di irregolarità occupati	7.9	8.7	9.2	9.7	10.3
Tasso irregolarità ULA	10.0	10.9	11.5	11.9	12.6
Tasso irregolarità posizioni	12.1	13.1	13.6	14.0	14.7

Tabella n. 49 – Tassi di irregolarità nel settore costruzioni, Istat 2013

Dalla tabella sovrastante, si evince l'evoluzione in progress del tasso di irregolarità nel settore edile negli ultimi 5 anni, da una prima lettura si rileva infatti come nel 2012 sia aumentato sia il tasso di irregolarità degli occupati e sia il tasso di irregolarità delle posizioni lavorative e ULA.

Per quanto riguarda le aziende ispezionate nel corso del 2012, il *Rapporto sull'attività ispettiva* della DGAI (2013) evidenzia come le aziende ispezionate nel settore edile siano pari a n. 47.837, questo comparto risulta così essere il secondo ispezionato per quantità numerica di aziende (primo risulta essere il terziario con n. 71.108 aziende ispezionate). Il maggior numero di aziende edili ispezionate è avvenuto nelle regioni: Campania, Puglia, Lombardia e Lazio. La percentuale di violazioni rinvenute nelle aziende edili oggetto di ispezione è aumentata rispetto al 2011, ovvero +3%, raggiungendo il 61% di irregolarità. I lavoratori irregolari accertati nell'edilizia sono pari al 18% e le principali irregolarità riscontrate riguardano la disciplina degli appalti, subappalti e orario di lavoro. Nel corso del 2012 sono state adottate anche diverse sospensioni (n. 2.431), si tratta di provvedimenti secondi solo alle sospensioni registrate nel settore dei pubblici esercizi (n. 2.693). Sempre nel 2012 è stata realizzata una vigilanza straordinaria in edilizia svolta dagli ispettori del lavoro delle DTL e dai militari dell'Arma dei Carabinieri denominata Operazione "Mattone sicuro" finalizzata a rafforzare il contrasto al sommerso promuovendo la sicurezza sul lavoro.

In particolare, in relazione alle sanzioni contestate in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, di cui al titolo IV del D.lgs n. 81/2008, si registra sostanzialmente invariato il numero delle violazioni di carattere prevenzionistico che, come noto, rappresentano la maggioranza degli incidenti mortali.

5. Politiche nazionali per l'emersione

Le misure per l'emersione vengono considerate da gran parte dei policy makers come giochi a somma positiva: la possibilità di cooperare e l'opportunità di realizzare strategie vincenti per ciascun giocatore, finalizzate al raggiungimento di risultati soddisfacenti per tutti, comincia a prevalere rispetto a logiche a somma zero, dove i rapporti sono prevalentemente di natura conflittuale e di breve periodo.

Le politiche per l'emersione possono essere ricondotte a tre ambiti di intervento: *induttivo*, *educativo* o preventivo, *sanzionatorio* o repressivo e infine il mix di questi ultimi. Tali politiche sono diventate ora continuative ed innovative, tanto da affiancare il coordinamento degli organi di vigilanza tramite la rete del *Comitato nazionale per l'emersione* e le *Commissioni locali regionali e provinciali*. Le politiche si concentrano prevalentemente su tre azioni: attività e progetti realizzati localmente, tavoli di lavoro settoriali specifici, predisposizione di legislazioni nazionali e documenti comunitari. Con il miglioramento di queste politiche, per la prima volta, si capovolge la logica secondo la quale, per raggiungere qualche risultato nel mercato del lavoro formale, è indispensabile agire dapprima sul versante del lavoro irregolare.

Tipologia di politiche adottate	
Dissuasive	Sviluppo attività di vigilanza Condivisione di archivi fra organi preposti alla vigilanza Inasprimento delle sanzioni
Preventive	Semplificazione amministrativa Nuove forme contrattuali (accessorio, temporaneo ecc.) Incentivi fiscali diretti ed indiretti Sviluppo delle micro imprese Politiche attive verso lavoratori disoccupati e sviluppo del lavoro autonomo
Curative	Misure rivolte alle imprese per sanare posizioni irregolari Misure per l'emersione attraverso percorsi di riallineamento dei salari Misure per promuovere l'emersione volontaria Consulenza per aiutare le imprese irregolari a garantire la transizione all'economia formale Misure per incoraggiare clienti e datori ad acquisire beni che non incorporino lavoro nero Ridurre le imposte indirette Misure fiscali per ridurre i costi salariali (tra cui il sistema dei voucher)
Sensibilizzazione	Attività di consulenza e servizi di supporto alle imprese Incentivi per il lavoro regolare Educazione alla legalità Campagne di comunicazione sugli effetti del lavoro irregolare

Tabella n. 50 – Sintesi delle politiche adottate per contrastare e far emergere il lavoro irregolare, Isfol 2008

Le politiche descritte si concretizzano in *azioni dirette*, ovvero agevolazioni fiscali e contributive, servizi finanziari e assicurativi per le imprese che emergono, bonus occupazionali, nonché *azioni indirette* che agiscono sul livello di immersione delle imprese o attraverso azioni di contesto e che prevedono: miglioramento delle infrastrutture, creazione di consorzi tra imprese, incentivi all'internazionalizzazione, sostegno ai processi di certificazione di qualità, creazione di strutture per la consulenza alle imprese, percorsi di formazione continua, creazione di agenzie di promozione del territorio, azioni finalizzate all'incontro tra

domanda e offerta di lavoro, azioni di supporto da parte delle strutture della P.A.. La tabella successiva n. 51 mostra proprio il parallelo fra misure dirette ed indirette, in particolare fra le misure dirette, si annoverano: contratti di riallineamento ed emersione progressiva, mentre fra le misure indirette: incentivi alle assunzioni, cumulo fra pensioni/redditi da lavoro e tavoli settoriali.

Politiche nazionali per l'emersione: dirette ed indirette	
Misure dirette	Misure indirette
<p><i>Applicazione di contratti di riallineamento retributivo</i> Legge n. 608/1996 e n. 196/1997</p>	<p><i>Incentivi alle assunzioni</i> Es credito di imposta per le nuove assunzioni di cui alla legge n. 388/2000 e lo sgravio totale triennale per le nuove assunzioni di cui alla legge n. 448/2001</p>
<p><i>Emersione automatica e progressiva</i> Legge n. 383/2001 e s.m.i. L'emersione viene incentivata tramite la riduzione del costo del lavoro, si articola su tre ambiti: emersione automatica, progressiva e coordinamento della vigilanza</p>	<p><i>Cumulo delle pensioni e redditi da lavoro</i> Ampliamento della possibilità per le aziende di innalzare i propri livelli di regolarità interna</p>
<p><i>Legalizzazione di lavoro irregolare di extracomunitari</i> Legge n. 222/2002 che indica la procedura per la regolarizzazione degli immigrati</p>	<p><i>Tavoli settoriali da parte del M.L. e del Comitato per l'emersione</i> I tavoli hanno la funzione proporre meccanismi di "premierità" per le imprese che si mantengono nella regolarità</p>
<p><i>Avvisi comuni</i> Accordi stipulati a seguito dei tavoli settoriali in cui sono individuate misure che consentono di raggiungere una maggiore regolarità in uno specifico settore sul territorio</p>	

Tabella n. 51 – Sintesi delle misure dirette ed indirette, Isfol 2007

Per quanto riguarda gli organi di sostegno alle politiche di emersione, si tratta di quattro organi, come si evince dalla tabella sottostante: Cles, Commissioni locali, Osservatori Inps, Tutori per l'emersione.

Organismi istituzionali a sostegno delle politiche di emersione				
	Cles	Commissioni locali	Osservatori Inps	Tutori per l'emersione
Fonte	D.l. n. 210 del 25.09.02	Legge 23.12.98, art. 78	Delibere n.18/1998, n. 26/1999, n. 258/2000	Finanziaria del 1998 e Finanziaria del 2001
Ubicazione	D.P.L.	Camere di Commercio	Direzione reg. Inps	
Composizione	16 membri di cui 8 designati dalla P.A. e 8 dai sindacati	15 membri di cui 7 designati dalla P.A. e 8 dai sindacati	Variabile: Inps, Istat, Regioni, Anci, Univers.	
Nomina	Prefetto	Organi regionali e, in caso di inerzia, M.L.	Protocolli d'intesa	Commissioni regionali e provinciali
Ambito territoriale	provinciale	regionale e provinciale	regionale	Regionale e provinciale
Compiti	Ricezione del piano Istruttoria Approvazione del piano	Analisi del territorio Promozione di intese Assistenza alle imprese (credito e formazione) Aree attrezzate Contr. riallineamento	Studio tessuto sociale Analisi del Pil Studio popolazione Studio ctr lavoro Studio banche dati Inps Individuaz. sommerso	Analisi del territorio, Promozione di intese Assistenza alle imprese Contr. riallineamento

Tabella n. 52 - Principali organismi istituzionali territoriali di sostegno alle politiche per l'emersione

Per quanto concerne i primi provvedimenti in materia, con legge n. 389/1989, nascono i *contratti di riallineamento*, l'obiettivo è quello di adeguare i diversi trattamenti economici dei lavoratori per raggiungere

i livelli salariali previsti dai CCNL, la successiva legge n. 210/1990 fissa il termine entro il quale depositare, presso gli uffici del lavoro e le sedi provinciali dell'Inps, gli accordi di adesione al contratto provinciale, allo scopo di ricevere i relativi benefici fiscali e contributivi. Va tuttavia sottolineato come in certi casi, nei confronti dei contratti di riallineamento, si siano sviluppati comportamenti opportunistici da parte di imprenditori che hanno scelto la graduale regolarizzazione per garantirsi un abbattimento del costo del lavoro, oppure, come modo più agevole per sanare situazioni di irregolarità accertate da ispezioni e controlli. Quindi, l'ingresso della legge n. 608/1996, offre la possibilità alle aziende di stipulare degli accordi provinciali per il riallineamento contributivo attraverso le organizzazioni sindacali.

A questa è seguito l'art. 78 della legge n. 448/1998 che istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il *Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro non regolare* e stabilisce a livello locale, sia regionale che provinciale, l'istituzione di apposite *Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare*. Tali Commissioni hanno compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, nonché agevolare promozione di intese, collaborazioni istituzionali e assistenza alle imprese.

Segue l'art. 116 della legge n. 388/2000, *Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare*, che disciplina l'accesso ai benefici previsti per l'emersione del lavoro irregolare.

Successivamente, con Decisione n. 236/A/2000, la Commissione Europea decreta la fine dell'esperienza italiana dei contratti di riallineamento retributivo, prorogando per l'ultima volta il regime di aiuti previsto per quelle imprese che, aderendo a tali accordi, regolarizzavano i lavoratori non dichiarati.

Dopo la Decisione n. 236/2000, il Governo italiano vara il *Piano per l'emersione 2001-2003* con legge n. 383/2001, nei confronti del quale la Commissione Europea con Decisione del 13 novembre 2001, dà il via libero definitivo. Se in un primo momento la legge n. 383/2001 prevedeva un'unica modalità di emersione automatica, le successive modifiche hanno dato vita ad una modalità alternativa di emersione progressiva. La legge n. 383/2001 offriva infatti a quegli imprenditori che avevano fatto ricorso a lavoro irregolare, la possibilità di farlo emergere attraverso un'apposita dichiarazione. I benefici offerti agli imprenditori riguardavano sia il futuro (sgravi fiscali e contributivi), sia il pregresso (concordato tributario e previdenziale delle irregolarità autodenunciate prima dell'inizio di eventuali accessi ispettivi). Ai lavoratori coinvolti veniva concessa inoltre la possibilità di sgravi sul reddito da lavoro emerso e di ricostruzione della posizione previdenziale, fino ad un massimo di cinque anni, a fronte di una contribuzione volontaria *una tantum*.

La successiva legge n. 73/2002 introduce una nuova procedura di emersione progressiva che prevede, in alternativa alla dichiarazione di emersione prevista dalla legge n. 383/2001, che gli imprenditori presentino al Sindaco del Comune ove era ubicata l'unità locale che si intende regolarizzare, un piano di emersione contenente proposte per la progressiva regolarizzazione e l'adeguamento alla normativa vigente in un periodo di 18 mesi, prorogabile a 24 per motivate necessità. La legge affida in questa fase ai Sindaci il compito di approvare o respingere i piani presentati dall'imprenditore e questi ha la possibilità di adeguarsi alle normative in tema di salute, sicurezza, ambiente ed edilizia che sino ad allora non erano state osservate.

In seguito all'Avviso comune in materia di emersione dall'economia sommersa firmato nel 2002 da tutte le parti sociali, la legge n. 266/2002 dà vita ai CLES, *Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso*, organi collegiali provinciali composti da 16 membri (8 nominati tra Ministero del lavoro, dell'ambiente, INPS, INAL, ASL, ANCI, Regione, Prefettura ed altri 8 nominati in maniera paritetica dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative sul piano nazionale) che si sostituiscono al Sindaco per quanto riguarda la valutazione dei piani di emersione individuali. Le funzioni assegnate ai CLES non si esauriscono con l'esame dei piani di emersione, ma operano anche attraverso il monitoraggio degli stessi e la promozione di iniziative per favorire l'emersione. La legge n. 266/2010 prevede inoltre che i Cles siano integrati dai Comitati provinciali per l'emersione istituiti ai sensi della legge n. 448/1998.

In contemporanea con l'istituzione dei CLES, la legge n. 286/2002 che ha istituito il condono, non ha recato beneficio alla campagna per l'emersione condotta nel 2002. La campagna infatti era fondata sull'opportunità di instaurare un nuovo rapporto di fiducia tra imprese e istituzioni e non invece sul pagamento di una somma una tantum con lo scopo di evitare verifiche e accertamenti sul passato.

Infine, la creazione di una rete europea nel 2005 per l'emersione del lavoro sommerso, insieme alla razionalizzazione delle funzioni ispettive con il D.lgs n. 124/2004 in applicazione della legge n. 30/2003 che affida al Ministero un ruolo di coordinamento delle politiche di emersione, rappresenta un ulteriore ambito di sviluppo per le politiche di contrasto e prevenzione del lavoro irregolare. Nel frattempo, con il D.lgs n. 343/2003 viene ufficializzato il trasferimento del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero del Lavoro. Nello stesso anno, il D.lgs n. 276/2003, in attuazione della legge n. 30/2003, intende promuovere l'emersione mediante l'adozione di un regime di contrattazione più flessibile. Gli stessi CLES sono successivamente prorogati dal D.lgs n. 124/2004 che li ha trasformati in organismi permanenti, aggiungendo nuovi membri nella loro composizione.

In contemporanea, il *Progetto IES, Iniziative per l'Emersione del Sommerso*, attivo dal 2003 al 2005, viene commissionato dal Ministero del Lavoro con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dei Servizi per l'Impiego nell'attività di sostegno all'emersione del sommerso, fornendo agli operatori strumenti di informazione.

L'art. 36-bis della legge n. 248/2006, *Interventi in materia di entrate e di contrasto al lavoro nero*, interviene in materia di sanzioni volte a contrastare il lavoro sommerso e attribuisce al personale ispettivo del Ministero del Lavoro il potere di adottare un provvedimento di sospensione dei lavori nei cantieri edili. Nello stesso anno, il Dicastero del lavoro provvede a costituire la *Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza*, con il ruolo di coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati nel contrastare il lavoro irregolare, al fine di individuare gli obiettivi strategici e la priorità degli interventi ispettivi.

La legge Finanziaria 2007 istituisce il Fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI), tale fondo viene costituito con decreto del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia ed è volto al finanziamento e alla promozione delle imprese che attivano processi di emersione. Sempre nella stessa finanziaria, il Dicastero si propone di adottare un programma di interventi volto a costituire una Cabina di regia che concorrerà allo sviluppo dei piani territoriali di emersione, mediante la valorizzazione dei CLES.

L'Isfol (2008) elabora un modello di intervento integrato, come sotto riportato, per agevolare l'emersione dal sommerso, tale modello, oltre allo sviluppo del Sistema Informativo del lavoro per migliorare l'attività ispettiva, prevede la personalizzazione delle politiche e dei servizi per i lavoratori a rischio, nonché la sperimentazione degli indici di congruità abbinati agli studi di settore nei confronti delle aziende.

Il modello prevede inoltre una serie di azioni integrate, in primis l'individuazione dei target lavoratori (Archivio CPI) ed imprese (ICO) verso cui orientare le politiche, quindi la proposta di azioni di prevenzione verso l'offerta (lavoratori svantaggiati a rischio e vittime del lavoro nero), nonché azioni di prevenzione e consulenza verso la domanda (aziende interessate ai processi di emersione e stabilizzazione) ed infine il consolidamento e lo sviluppo del servizio (Sportello emersione).

I diversi attori istituzionali del sistema, cui spetta il compito di pianificare e dirigere gli interventi sul territorio, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro interistituzionale, come si evince dal grafico n. 25 sotto riportato, sono: 1. Il Ministero del Lavoro, in qualità di promotore dei programmi di emersione; 2. Le Regioni, titolari della programmazione degli interventi di politica attiva; 3. Le Province, in quanto titolari dei Centri per l'impiego, cui è riservato il ruolo di snodo locale delle politiche di incontro tra domanda ed offerta ed infine 4. I singoli Servizi per l'impiego che sono anche i principali protagonisti delle politiche di occupazione attiva e i destinatari delle azioni di intervento.

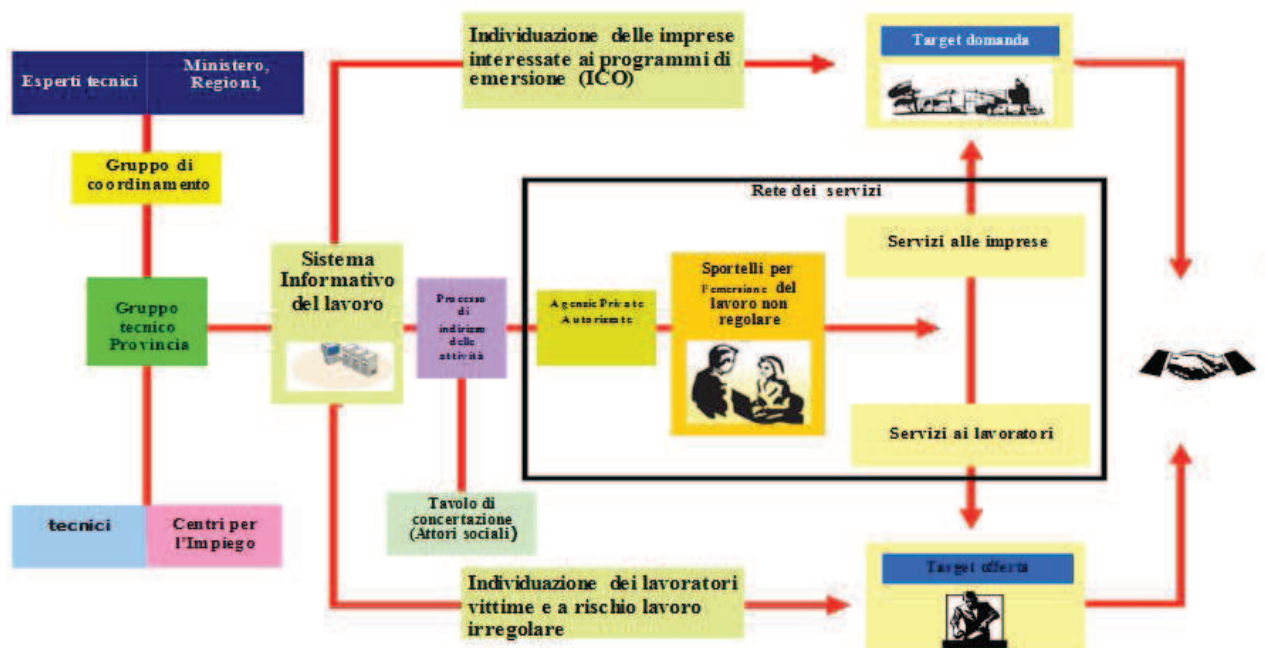


Grafico n. 25 - Diagramma del processo dinamico del modello di servizio, Isfol 2008

La scelta di intraprendere politiche di emersione non è appannaggio solo del settore industriale, ma anche di quello agricolo, tanto che la Coldiretti (2008) si esprime sulla possibilità di migliorare il sistema delle relazioni attraverso la riforma del sistema della disoccupazione agricola, l'introduzione di incentivi alla stabilizzazione occupazionale, il ricorso ai voucher per tutte le attività agricole, nonché la possibilità di cumulare interamente il reddito da lavoro dipendente e autonomo con quello da pensione.

Le politiche di emersione, in ogni caso, siano esse attuate nel comparto industriale o in quello agricolo, devono coordinarsi con la disciplina di fonte europea sugli aiuti di Stato che, come visto, aveva contribuito a fermare la prima esperienza di emersione attuata con i contratti di riallineamento. Basilare è quindi la predisposizione di una strategia complessiva che tenga conto sia degli aspetti riguardanti la vigilanza, sia di quelli attinenti l'assetto economico e lo sviluppo territoriale, mediante livelli integrati di azione e il coinvolgimento di tutti gli attori principali. Indirettamente, anche misure dirette a migliorare la capacità di azione istituzionale e l'informazione dei lavoratori in tema di sommerso, possono contribuire a scoraggiare la diffusione del lavoro nero e a favorire l'emersione (C. Lucifora, 2008).

Sul medesimo punto, ritorna anche F. Scarpelli (2008), il quale ritiene che il ruolo fondamentale delle procedure di emersione sia quello di spezzare i legami di connivenza, aumentando la percezione del rapporto danni/vantaggi sociali, contrastando il lavoro nero e promuovendo la regolarità come presupposto di accesso alle attività economiche attraverso l'obbligatorietà del Durc e l'utilizzo dei voucher.

Il lavoro accessorio può infatti essere utilizzato anche dagli enti locali che potranno avvalersi dei voucher in ipotesi non eccezionali, in questo modo si contribuirà all'emersione del lavoro nero, offrendo parimenti agli enti locali un utile strumento di politica attiva del lavoro e di inclusione sociale (M. Tiraboschi, 2010).

L'utilizzo di maggior flessibilità e del lavoro accessorio dovrebbe diminuire il lavoro nero ed incentivare l'emersione, secondo alcuni autori, infatti, la deregolamentazione accresce l'incentivo all'emersione, proprio perché le imprese emerse sanno di fronteggiare vincoli meno stringenti nell'assunzione, nel licenziamento e nelle modalità di trattamento retributivo (G. Forges Davanzati, 2011).

Il rapporto fra deregolamentazione ed emersione viene ripreso anche dall'art. 8 del d.l. n. 138/2011 convertito nella legge n. 148/2011, disposizione che prevede tra le misure per il rilancio dell'occupazione, il

sostegno a intese sindacali decentrate, c.d. contratti collettivi di prossimità, che perseguono, tra le altre finalità espresse, anche quella legata all'emersione del lavoro irregolare. Sul punto, alcuni autori esprimono forti perplessità in merito all'effettiva disponibilità sindacale, infatti l'esperienza storica insegna che percorsi di *deregulation* non sostenuti da apposite procedure sul piano fiscale e contributivo, non sono poi in grado di attrarre né le imprese, né i lavoratori, producendo solo contenzioso (M. Esposito, 2012).

5.1 Le politiche regionali

Le politiche regionali rappresentano un'occasione importante per approfondire la conoscenza del territorio e trasformare le azioni a favore dell'emersione in vere e proprie politiche per lo sviluppo del locale.

Gli interventi previsti a livello regionale, soprattutto nell'ambito dei *Programmi Operativi finanziati dagli FSE, c.d. POR*, si fondano su un insieme integrato di strumenti informativi, formativi, normativi e finanziari. Le risorse finanziarie delle quali le Regioni hanno beneficiato recentemente provengono in gran parte dalla programmazione del FSE 2007-2013. In questo ambito, tuttavia, occorre distinguere tra le Regioni Obiettivo 1 e quelle appartenenti all'Obiettivo 3. Le prime, infatti, hanno potuto utilizzare i propri strumenti di programmazione per contrastare in maniera diretta il sommerso grazie a specifiche misure previste nel POR. Le Regioni Obiettivo 3, invece, pur non disponendo di misure specifiche a favore dell'emersione nei propri POR, prevedono la promozione di specifiche azioni che possano favorire l'emersione.

Oltre ai contributi derivanti dai FSE per contrastare il sommerso, occorre a livello regionale, attuare dei *piani di cooperazione interregionale ed internazionale*, nonché promuovere processi di redistribuzione delle risorse che operino in maniera tale da colmare i differenziali di sviluppo fra i diversi territori.

L'Isfol è attualmente il soggetto delegato ad osservare i processi in atto sul versante nazionale e regionale, un primo filone di indagine nelle politiche di emersione ha riguardato le misure volte sia a consentire la regolarizzazione della posizione dei lavoratori sommersi, sia a contrastare la diffusione di forme di lavoro irregolare. A partire dal 2004, l'Isfol ha effettuato un'ulteriore rilevazione e monitoraggio delle azioni attivate a livello regionale, quindi nel 2006 ha partecipato alla Task force nazionale promossa dal Ministero del Lavoro sul nero. L'Isfol ha quindi realizzato indagini dirette volte a garantire una migliore comprensione del sommerso, sia rispetto alla composizione del sommerso in un'ottica di genere (2007/2008), sia con riferimento al settore dei servizi (2009-2010), terziario avanzato (2009-2010) e agricoltura (2009-2011).

Alla luce di queste ricerche, l'Isfol (2010) ha ricostruito l'incidenza del sommerso a livello regionale, al fine di identificare possibili politiche di contrasto ed ha altresì individuato regioni a basso (Lombardia, Emilia, Trento, Veneto, Toscana), medio (Marche, Piemonte, Friuli, Valle d'Aosta, Lazio, Umbria, Liguria, Abruzzo) ed alto rischio (Puglia, Molise, Sardegna, Campania, Basilicata, Sicilia, Calabria) di sommerso.

In funzione dell'incidenza del lavoro informale, sono stati quindi costruiti dei modelli di governance articolati (Emilia, Toscana, Friuli, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Campania, Calabria) o più semplificati (Lombardia, Veneto, Marche, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Abruzzo, Molise, Basilicata, Sicilia), con lo scopo precipuo di affrontare le problematiche connesse al lavoro nero.

Come si evince dalla tabella sotto esaminata, l'Isfol ha individuato sei modelli di politiche atte a favorire l'emersione a livello regionale, tutti basati sostanzialmente su due schemi di governance: *articolata* e *semplificata*, nonché *integrata* e *ripartita*, a seconda che la politica di emersione attuata sia più o meno strutturata e preveda integrazione o meno con altre istituzioni.

Le regioni vengono suddivise in sei modelli in base all'incidenza del sommerso, a seconda dei soggetti coinvolti nelle politiche di emersione, nonché in funzione dei settori e delle cause del lavoro nero.

Dalla tabella si evince una eterogeneità degli approcci, in funzione dei modelli proposti, ovvero l'assenza di un modello condiviso da tutte le regioni, nonché la proliferazione di soggetti, strutture, modelli decisionali e

gestionali. In linea generale, a livello regionale, i fattori di contrasto vengono individuati soprattutto nel rafforzamento dei dispositivi regolativi del mercato del lavoro, nella riduzione dei carichi amministrativi, nei modelli organizzativi del lavoro per favorire la produttività individuale e collettiva dei lavoratori, nonché in un'adeguata offerta di lavoro regolare a livello locale.

Caratteri Politiche regionali	Modello 1	Modello 2	Modello 3	Modello 4	Modello 5	Modello 6
Modelli governance	Articolata Integrata	Semplificata Ripartita	Articolata Integrata	Semplificata Ripartita	Articolata Integrata	Semplificata Ripartita
Incidenza sommerso	Bassa	Bassa	Media	Media	Alta	Alta
Regioni interessate	Emilia Romagna Toscana Bolzano	Lombardia Veneto Trento	Friuli Lazio Liguria	Marche Piemonte Valle d'Aosta Umbria	Puglia Sardegna Campania Calabria	Molise Basilicata Sicilia
Coinvolgimento immigrati	Si	Si				
Coinvolgimento giovani inoccupati			Si	Si		
Coinvolgimento disoccupati					Si	Si
Settori interessati	Assistenza	Costruzioni	Assistenza	Costruzioni	Agricoltura Industria Commercio	Agricoltura Industria Commercio
Modelli e cause del sommerso	Fisco Contributi Costo lavoro	Fisco e PA inefficiente	Fisco Contributi Costo lavoro	Degrado Basso K soc.	Subfornitura subappalti outsourcing	
Modelli e fattori spinta all'emersione	Inasprimento delle sanzioni Procedure emersione	Inasprimento delle sanzioni Procedure emersione	Inasprimento delle sanzioni Incentivi alle assunzioni e/o stabilizzaz. ctr	Inasprimento delle sanzioni Procedure emersione	Inasprimento delle sanzioni Incentivi assunzioni Proc. Emers.	Inasprimento delle sanzioni

Tabella n. 53 - Modelli di governance adottate nelle diverse regioni e loro caratteri, Isfol 2010

Occorre ricordare che le politiche per l'emersione non sono mai prevedibili e controllabili né in un dato momento, né storicamente, infatti un processo di emersione può essere vissuto come una minaccia allo status quo e come tale essere contrastato indipendentemente dalla sua utilità (M. Morena, 2011).

Quasi tutte le amministrazioni presentano una certa proliferazione di strutture che attuano politiche di contrasto e in base alle modalità legislative e amministrative con cui ogni singola regione approccia il problema, alcune misure sono maggiormente praticate rispetto alle altre. Si pensi al rafforzamento dei dispositivi regolativi del mercato, alla semplificazione amministrativa, nonché alla definizione di modelli organizzativi in grado di conciliare produttività e migliori condizioni occupazionali (F. Pomponi, 2011).

In Italia, inoltre, le politiche di emersione si muovono all'interno di un quadro di elevata sperimentabilità e quindi nessun intervento o pratica di emersione può rispondere in modo esaustivo alla velocità dei cambiamenti del fenomeno che si vuole contrastare, né può riflettere la molteplicità dei sistemi applicabili per intervenire. A tal proposito, la tabella sottostante n. 54, riassume gli interventi effettuati nelle varie regioni, si tratta di provvedimenti previsti e finanziati dal POR per il periodo 2007-2013.

Regioni	POR 2007-2013		
	Obiettivo	Riferimento Diretto/Indiretto	Azioni direttamente volte al contrasto al lavoro irregolare
Calabria	Convergenza	Diretto	Realizzazione di servizi di informazione e di assistenza tecnica alle imprese per l'emersione del lavoro irregolare
Campania		Diretto	Sistemi per la certificazione della qualità del lavoro; finanziamento alle imprese che dimostrino il rispetto di determinati standard; accompagnamento delle imprese che escono dal sommerso; promozione di forme di organizzazione del lavoro; azioni specifiche da realizzare per il recupero del sommerso; sviluppo delle competenze con strumenti che integrino l'emersione del sommerso
Puglia		Diretto	Azioni integrate (formazione, servizi e incentivi) per agevolare l'emersione dei lavoratori non regolari (in particolare ai settori dell'agricoltura, dell'edilizia e dei servizi di cura). Formazione mirata, azioni di sostegno e incentivi finalizzati all'assunzione
Sicilia		Diretto	Percorsi integrati di orientamento ed accompagnamento diretti al sistema delle P.M.I. locali, anche con il supporto/coinvolgimento diretto degli Ispettorati del Lavoro, finalizzati a favorire l'emersione del lavoro nero. Servizi ed incentivi rivolti alla consulenza, orientamento e sostegno all'autoimpiego, finalizzati all'emersione del lavoro nero; strumenti innovativi della bilateralità per l'emersione del lavoro nero
Basilicata		Indiretto	
Abruzzo	Competitività ed occupazione	Indiretto	Azioni di sensibilizzazione al fine di favorire la conoscenza del fenomeno e la cultura della regolarità. Incentivi per le imprese, agevolazioni previdenziali, accordi con le Parti Sociali, etc.
Bolzano		Indiretto	
Emilia R.		Diretto	Azioni di potenziamento dei servizi per l'impiego finalizzate al pieno sviluppo dei servizi specialistici e di orientamento di genere, nonché orientate a ridurre la quota di lavoro sommerso
Friuli V. G.		Indiretto	
Lazio		Diretto	Interventi volti a sviluppare, nei diversi contesti, la cultura della legalità, da realizzarsi attraverso lo sviluppo di approcci integrati, capaci di attivare modalità di intervento differenziate e il coinvolgimento di un ampio spettro di attori sociali, economici e istituzionali. Interventi, non solo formativi, a sostegno dei lavoratori con contratti atipici e parasubordinati che, senza ledere le esigenze di flessibilità delle imprese, consentano una maggiore stabilità nei rapporti di lavoro e un efficace contrasto a tutte le manifestazioni di lavoro irregolare
Liguria		Diretto	Attività di rafforzamento delle competenze, azioni formative, interventi volti all'emersione, realizzazione di progetti mirati alla promozione di una sempre più diffusa cultura della regolarità
Lombardia		Indiretto	
Marche		Indiretto	
Molise		Diretto	Favorire l'emersione del lavoro irregolare attraverso interventi formativi
Piemonte		Diretto	Azioni di sensibilizzazione per favorire la conoscenza del fenomeno
Sardegna		Diretto	Interventi per l'emersione del lavoro nero
Toscana		Indiretto	
Trento		Indiretto	
Umbria		Diretto	Interventi per l'emersione del lavoro nero
Valle d'Aosta	Diretto	Interventi specifici finalizzati all'emersione del lavoro irregolare	
Veneto	Indiretto		

Tabella n. 54 - Piani operativi regionali e azioni dirette al contrasto del sommerso, Isfol 2011

Con riferimento agli obiettivi convergenza e competitività citati nella tabella sopra riprodotta, occorre ricordare che per le regioni dell'area Obiettivo Convergenza, il fenomeno del lavoro nero assume maggiore rilevanza e prevede la partecipazione diretta delle parti sociali, attraverso interventi finalizzati all'emersione e alla stabilizzazione occupazionale. Le politiche di emersione si avvalgono inoltre di molteplici strumenti e si realizzano in fasi diverse: attivazione di pratiche sociali, buone pratiche e modelli.

Per le regioni dell'Obiettivo Competitività, non si dispone di un'ampia varietà di misure specifiche a favore dell'emersione nei propri POR, ma si prevede la promozione di specifiche azioni che, soprattutto indirettamente, possano favorire la regolarizzazione del sommerso.

In ogni caso, gli interventi regionali di contrasto al sommerso, trovano una serie di limiti che conferiscono all'iniziativa regionale un impatto debole, infatti la Consulta nel 2005 ha dichiarato che nell'assetto regionale non esistono competenze di ordine pubblico, pertanto la possibilità di contrastare il lavoro nero attraverso un ispettorato del lavoro regionale è impossibile. Le regioni hanno quindi dovuto agire con tecniche legislative virtuose, ma limitate, come accaduto in Puglia, Lazio e Campania che hanno anticipato leggi nazionali ritenute di maggior impatto sui percorsi di emersione (M. Esposito, 2012).

Tra le regioni virtuose, in primis la Calabria, una tra le poche regione in Italia ad aver approvato la prima legge regionale contro il sommerso n. 13/2012, si tratta di disposizioni dirette alla tutela della sicurezza e alla qualità del lavoro, nonché al contrasto e all'emersione del lavoro non regolare. L'articolato si collega alla legge n. 296/2007 che ha introdotto nuove disposizioni concernenti il contrasto al lavoro nero, tra le quali il Fondo nazionale per l'emersione. La regione Calabria ha così individuato indirizzi, modalità, misure e strumenti per favorire l'emersione, svolgendo azioni di monitoraggio sull'attuazione della normativa vigente in materia di sicurezza e regolarità del lavoro, sia direttamente, sia avvalendosi della Commissione regionale per l'emersione. Presso la sede operativa della Commissione di emersione viene istituita la Centrale di Allarme Emersione (CAE), una banca dati nella quale vengono registrate le imprese alle quali sono state accertate infrazioni in materia di lavoro nero e sicurezza sui luoghi di lavoro.

5.2 Gli indici di congruità

Gli indici di congruità, così come i coefficienti presuntivi di reddito e la minimum tax, rappresentano strumenti con i quali si cerca di determinare i ricavi e i compensi presunti in base ai dati contabili contenuti nelle dichiarazioni dei redditi o più in generale nei proventi realizzati dall'azienda oggetto di ispezione.

Gli indici rappresentano lo strumento che permette di istituire una connessione inedita tra le politiche di contrasto al lavoro irregolare e le politiche industriali ed esprimono il rapporto tra quantità dei beni e dei servizi offerti dai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori e la quantità delle ore lavorate necessarie per produrli. L'indice di congruità, in sintesi, definisce per ciascun settore produttivo, il rapporto esistente tra il volume d'affari dichiarato dal datore di lavoro ai fini dell'Iva e le ore lavorate. Tale rapporto è poi derivato statisticamente dall'analisi dei valori medi del fatturato e delle ore lavorate registrate in un determinato settore produttivo per gruppi omogenei di operatori economici, definiti in base alle loro dimensioni.

In occasione della verifica di congruità, sarà necessario calcolare il monte ore di lavoro subordinato impiegato nello specifico processo produttivo e rapportarlo all'orario di lavoro normale e al fatturato realizzato. Così in caso di ispezione in un'attività commerciale che dal registro corrispettivi risulta aver incassato un determinato importo in occasione di uno specifico evento, in funzione di detto importo potrà essere valutata la congruità dell'incasso rispetto al personale impiegato. Ovviamente, si tratta di una prova che, unitamente alle restanti acquisizioni dell'ispettore del lavoro, potrà essere utilizzata per avvallare la incongruenza del fatturato rispetto alla manodopera impiegata e comprovare l'eventuale disconoscimento di alcuni rapporti di lavoro rispetto alle prove acquisite o a quanto emerge dai riscontri effettuati.

La costruzione degli indici di congruità prende spunto dal piano di legislatura contro il lavoro nero presentato nel 2006 dalle OO.SS, infatti, secondo i sindacati, il rispetto di questi indici avrebbe dovuto rappresentare la condizione per orientare gli interventi ispettivi, accedere a gare di appalto, definire la genuinità dell'appalto stesso, nonché godere di qualsivoglia beneficio economico e normativo.

Gli indici di congruità compaiono in anteprima nella legge regionale pugliese n. 28/2006 che, seguendo il preciso fine di contrastare l'impiego irregolare di lavoratori, condiziona la concessione di alcune posizioni di vantaggio alla congruità del datore di lavoro. Il miglioramento del proprio indice di congruità, per le imprese irregolari, è la condizione per l'accesso ai benefici economici che la legge prevede come misura per l'emersione. In particolare, per le aziende irregolari si possono manifestare quattro casi: 1. l'impresa è regolare; 2. l'impresa rientra nella banda degli scostamenti ammissibili; 3. l'impresa rispetta le ipotesi di giustificazione per l'allontanamento dagli scostamenti ammissibili; 4. l'impresa è incongrua e irregolare.

Gli indici di congruità, così come anticipati dalla L.R. pugliese, sono stati anche previsti dalla legge n. 296/2006, finanziaria 2007, secondo cui, per il rilascio del DURC, deve essere effettuata una verifica del rapporto tra la qualità dei beni prodotti e la quantità delle ore di lavoro necessarie per produrli.

Le parti sociali hanno inoltre firmato un Avviso nel 2007, dove si esplicano le modalità con le quali le parti intendono attuare il sistema degli indici. Questi ultimi sono intesi come percentuali minime di incidenza del costo del lavoro rispetto all'opera generale, al di sotto dei quali scatta la presunzione di non congruità.

In parallelo, tenuto conto della definizione normativa introdotta dalla legge finanziaria 2007, il Ministero del Lavoro, nell'ambito della propria strategia di intervento denominata: *Misure per contrastare il lavoro nero e migliorare il livello di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro*, ha avviato una specifica attività di studio per approfondire i modelli possibili per l'individuazione della congruità, ai fini della corretta emanazione del D.M. istitutivo. Alla luce del contesto normativo e delle successive iniziative regionali, la task force istituita presso la Direzione generale del Mercato del lavoro ha individuato una serie di ipotesi per lo sviluppo di un percorso di studio per la determinazione di un primo set di indicatori di congruità, attraverso una metodologia applicabile a tutti i settori, come si evince dalla tabella sottostante.

Variabili e dati necessari alla costruzione dell'indicatore di congruità		
Indicatori	Descrizione	Fonte
Totale costo per il personale	Misura il costo del personale dipendente	Bilanci ufficiali - Cerved; Aida
Totale costo del personale non dipendente	Comprende collaborazioni a progetto e consulenze professionali	Nota integrativa al bilancio - Cerved, INPS, Studi di settore
Costo del personale dipendente per tipologia di contratto e prestazione	Scompone il costo del personale per contratto e prestazione lavorativa	INPS, Studi di settore
Personale (unità, n. giornate prestate)	Comprende: dirigenti, quadri, impiegati, operai generici, operai specializzati, dipendenti a tempo parziale, apprendisti, assunti con contratto di formazione e lavoro o a termine e lavoratori a domicilio, collaboratori coordinati e continuativi, collaboratori dell'impresa familiare, associati in partecipazione, soci.	INPS, Studi di settore
Totale valore della produzione (TVP)	Misura il volume complessivo della produzione prodotto dall'azienda	Bilanci ufficiali - Cerved; Aida, Studi di settore
Ricavi dalle vendite e dalle prestazioni (RVP)	Misura il volume complessivo della produzione prodotto dall'azienda	Bilanci ufficiali - Cerved; Aida, Studi di settore
Costi per oneri sociali e per TFR	Misura costo di oneri sociali e TFR	Bilanci - Cerved; Aida, Studi di settore

Tabella n. 55 - Studio preliminare per la individuazione degli indici di congruità, Italia lavoro 2007

Nonostante i buoni propositi, le disposizioni inserite nella finanziaria 2007, sono state abrogate ancor prima della loro effettiva entrata in vigore ad opera della legge n. 133/2008, per poi essere reintrodotte limitatamente ai soli lavori dal D.lgs n. 152/2008, dove si prevede che la verifica della congruità debba essere fatta dalla Cassa edile in base all'accordo assunto a livello nazionale tra le parti sociali firmatarie dei CCNL per l'ambito del settore edile ed il Ministero del lavoro.

A parere di chi scrive, si fa notare che la scelta di rafforzare la leva della semplificazione come politica di sviluppo e contrasto al sommerso, non solo attraverso il lavoro accessorio, ma anche introducendo il libro unico in sostituzione del libro matricola e del libro paga, nonché, la cancellazione degli indici di congruità, possa determinare una riduzione degli spazi di intervento dell'attività ispettiva.

Gli indici di congruità sono tornati in auge nel settore degli appalti dove le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali hanno sottoscritto il 28.10.2010 un nuovo Avviso Comune che, a livello nazionale, stabilisce l'introduzione nell'edilizia degli indici di congruità del costo della manodopera finalizzati a contrastare il lavoro irregolare negli appalti pubblici e privati, in attesa che gli stessi siano recepiti per legge. Successivamente, con delibera n. 1/2011 del 16/11/2011, il Comitato Bilaterale per la Sicurezza nel settore edile ha sancito l'entrata in vigore del test di congruità introdotto nell'Avviso del 2010 in attuazione della legge n. 296/2006. La delibera n. 1/2011 ha infatti introdotto l'obbligo di adozione di un modello di denuncia mensile che impone a ciascuna impresa di denunciare non solo il numero dei cantieri attivi, ma anche l'ammontare delle ore lavorate per ciascun operaio in cantiere. Da aprile 2012 le Casse edili sono obbligate ad istituire un contatore di congruità per valutare l'incidenza del costo del lavoro rispetto all'opera svolta, ma in ogni caso, la verifica della congruità non avrà alcun risvolto sul rilascio del DURC. Dal luglio 2011, inoltre, le imprese sono obbligate a compilare i campi della denuncia mensile relativi alle indicazioni dei cantieri, pena la segnalazione di irregolarità. Non solo, ma da ottobre 2012, i DURC emessi dalle Casse edili segnalano il raggiungimento o meno dell'indice di congruità che da ottobre 2013 diventa requisito necessario per il rilascio del DURC stesso. Per quanto riguarda gli appalti privati, la congruità sarà applicata esclusivamente alle opere di entità complessiva pari o superiore a 100 mila euro e non più 70 mila euro.

L'irregolarità contributiva comporta non solo il rilascio all'impresa del DURC irregolare, ma anche la segnalazione alla BNI (Banca Dati delle Imprese Irregolari, presso la Commissione nazionale paritetica per le Casse edili, CNCE) della situazione venutasi a creare. Per le conseguenze dello stato di irregolarità contributiva, il Consiglio di Stato con la sentenza 2580/2011 ha statuito che *“La correttezza contributiva e fiscale è richiesta all'impresa partecipante alla selezione per l'aggiudicazione dell'appalto come requisito indispensabile non per la stipulazione del contratto, bensì per la partecipazione alla gara”*. Pertanto *“ai fini della valida partecipazione alla selezione, l'impresa deve essere in regola con tali obblighi fin dalla presentazione della domanda e conservare la correttezza del rapporto per tutto lo svolgimento di essa, restando irrilevante un eventuale adempimento tardivo dell'obbligazione tributaria”*. Sempre secondo il Consiglio di Stato, previa sentenza n. 1228/2011, a decidere se escludere o meno un'impresa da un appalto, è la sola stazione appaltante, dopo aver valutato autonomamente le circostanze.

Una volta a regime il test di congruità, nel caso in cui dalle verifiche messe in atto dalle Casse Edili scaturisca un mancato raggiungimento della congruità, verrà emesso Durc irregolare sino alla regolarizzazione, procedimento che dovrà avvenire con apposito versamento equivalente alla differenza di costo del lavoro necessario per raggiungere la percentuale indicata. La verifica di congruità sarà applicata a tutti i lavori pubblici ed ai lavori privati eccedenti un valore dichiarato di 100 mila euro (prima 70 mila).

In merito all'onere della prova in caso di DURC irregolare, come ricordato dall'Avviso comune del 2010, l'imprenditore potrà interloquire con la Cassa edile al solo fine di dimostrare costi dei quali lo stesso ente non era a conoscenza, non è infatti prevista alcuna procedura atta a dimostrare che i costi realmente sostenuti siano quelli già dichiarati e che hanno portato al rilascio del DURC irregolare (S. Nicco, 2012).

In ogni caso, la conclusione per cui il mancato raggiungimento degli standard richiesti dagli indici di congruità sia sinonimo di lavoro sommerso, potrà essere raggiunta solo nel corso di una verifica in azienda da parte degli organi ispettivi.

6. Il sommerso in Europa e politiche di emersione

Già nel 1993, nel *Libro Bianco Crescita, competitività ed occupazione*, la Commissione Europea sollecita gli Stati membri ad individuare strategie di supporto al reingresso nel mercato del lavoro di tutti i cittadini in condizioni occupazionali marginali. Per lavoro irregolare, come chiarito da una comunicazione della Commissione Europea (COM. 1998-219) si intende qualsiasi attività retribuita lecita, ma non dichiarata alle pubbliche autorità, tenendo conto delle diversità vigenti tra i sistemi giuridici degli stati membri.

Nel 1999, in occasione del Consiglio europeo, l'UE adotta la Risoluzione n. 1999/C 125/01, relativa ad un codice di condotta per una migliore cooperazione tra le P.A. degli Stati membri nella lotta al lavoro nero.

Segue quindi un'ulteriore Risoluzione del Parlamento europeo in merito al contrasto al sommerso (A5-0220/2000) ove si accoglie l'invito della Commissione ad adottare misure volte a promuovere l'emersione.

Ad un anno di distanza, il Consiglio europeo il 19.01.2001 si pronuncia ancora sugli orientamenti della UE per favorire le politiche occupazionali e per contrastare il fenomeno del lavoro non dichiarato.

In data 20.10.2003 è approvata dal Consiglio europeo la Risoluzione n. 2003/C 260/01 sulla trasformazione del lavoro nero in regolare, il documento sancisce l'impegno comune ad intensificare la lotta al lavoro nero adottando il sistema del coordinamento aperto, ma salvaguardando anche i singoli Governi nazionali.

Nel triennio 2004-2006, le politiche per l'emersione, come risulta dall'ultimo Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione presentato dall'Italia all'UE (2003-2006), sono caratterizzate dalla liberalizzazione del mercato del lavoro attuata attraverso la L. n. 30/03 e il D.lgs n. 276/03, dalla riforma della vigilanza (D.lgs n. 124/2004), nonché dalla promozione della bilateralità e dall'attivazione della dimensione territoriale.

Nel *Rapporto di lavoro non dichiarato dell'Europa allargata* curato dalla Commissione europea (2004), emerge che: 1) nella maggior parte degli Stati membri l'ampiezza del lavoro in nero è limitata (situandosi tra l'1,5% e il 6,5% del PIL, con punte del 16% e oltre in alcuni paesi come l'Italia, la Grecia, l'Ungheria, la Lituania, la Polonia e la Slovenia); 2) Gli uomini in nero sono impiegati in edilizia e agricoltura, le donne nelle pulizie; 3) il Belgio, la Svezia e la Germania offrono dei buoni esempi di lotta al lavoro irregolare.

Il tema del sommerso continua ad impegnare l'Unione europea, tanto che il Consiglio in data 12.07.2005 si esprime sugli orientamenti degli Stati per favorire l'occupazione, in tal senso l'orientamento n. 21 indica la "Trattazione del lavoro non dichiarato" per mezzo di "azioni decise a regolamentare il sommerso".

Nel 2005 il Ministero del Lavoro si fa promotore della *Rete Europea per l'emersione del lavoro non regolare*, un progetto che prevede varie forme di cooperazione e si colloca nell'ambito delle iniziative italiane dedicate alla tematica del lavoro irregolare, obiettivo della rete è quello di promuovere tra gli stati membri uno spazio comune di riflessione e confronto per lo scambio di informazioni sulla tematica.

In questo quadro, si inserisce anche la decisione del Consiglio del 06.10.2006 sugli orientamenti comunitari in materia di coesione, in particolare l'orientamento n. 1.3. stabilisce le linee guida per il rispetto del codice del lavoro, la riduzione dell'economia sommersa e la regolarizzazione del lavoro nero.

Dal *Rapporto di Benchmarking sulle politiche di emersione in Europa*, curato da Adapt (2007) emerge che pochi Stati hanno leggi specifiche e sistematiche contro il lavoro non dichiarato e in genere, l'approccio nazionale al lavoro non dichiarato riflette le specificità nazionali, come emerge dall'analisi della tabella che segue, ove vengono illustrati i caratteri del lavoro nero nei principali paesi europei, in funzione dei settori maggiormente interessati e in base agli interventi adottati.

Caratteri del lavoro nero nei principali paesi europei			
Paese	Lavoratori	Settori	Interventi
Austria	10% della popolazione, principalmente immigrati	Edilizia, industria, servizi, industria del divertimento, commercio	Rafforzamento dei controlli degli ispettori del lavoro, semplificazione della regolamentazione delle attività produttive, incremento della flessibilità degli orari di lavoro, riduzione dei costi di lavoro per apprendisti e disoccupati di lungo periodo
Belgio	Uomini giovani con basse qualifiche	Ristorazione, commercio, edilizia, tessile, trasporti, lav. domestico, agricoltura	Rafforzamento dei controlli degli ispettori, incremento delle sanzioni, riduzione del costo del lavoro, attivazione di voucher per i servizi
Cipro	Lavoratori disoccupati o inattivi	Sommerso nella PMI	Azioni per la semplificazione delle procedure burocratiche e la promozione di una particolare regolamentazione per i redditi non dichiarati. Le misure sono rivolte a ridurre l'evasione fiscale
Danimarca	Lavoratori non qualificati o con bassa qualifica, studenti, uomini (con una percentuale doppia rispetto alle donne). Si osserva anche una peculiarità geografica: il sommerso è più diffuso fuori dalla capitale	Edilizia, servizi privati	Rafforzamento dei controlli degli ispettori del lavoro, incremento delle sanzioni, sussidi per servizi alla persona e alla famiglia
Estonia	Lavoratori, specie immigrati e clandestini	Servizi alla persona, commercio, l'edilizia e l'agricoltura.	Norme per regolare i rapporti di lavoro e per ridurre l'incidenza delle imposte sui redditi, dovrebbero alimentare sia l'imprenditorialità, sia il ricorso a forme di lavoro regolari. La riforma del sistema pensionistico dovrebbe incoraggiare i soggetti a svolgere un lavoro regolare
Finlandia	Giovani lavoratori qualificati	Edilizia, settore della ristorazione, commercio e servizi	Rafforzamento dei controlli anche rivolti ai disoccupati, sussidi per i servizi alla famiglia, modifica della legislazione per regolamentare i contratti di lavoro atipici, semplificazione della burocrazia legata al mercato del lavoro, attivazione di forme di collaborazione con le parti sociali, informazione e sensibilizzazione verso l'evasione fiscale
Francia	Non risultano caratteristiche specifiche	Ristorazione ed edilizia	Rafforzamento dei controlli degli ispettori del lavoro, incremento delle sanzioni, attivazione di voucher per i servizi, implementazione della legislazione, promozione della cooperazione interistituzionale, coinvolgimento delle parti sociali, semplificazione delle procedure di assunzione di lavoratori stagionali in agricoltura
Germania	Immigrati illegali, persone con doppio lavoro	Edilizia, settori della ristorazione, dei trasporti, pulizia, divertimento, arte	Rafforzamento dei controlli ispettivi, incremento delle sanzioni, campagne di informazione e sensibilizzazione
Gran Bretagna	Uomini fra i 25 e i 55 anni specializzati	Edilizia, ristorazione e mercati regionali	Incremento dei controlli fiscali, interventi sulla legislazione fiscale
Grecia	Immigrati legali ed illegali, pensionati, casalinghe, giovani lavoratori stagionali	Settori con possibilità di lavoro a casa o lavoro a domicilio, ristorazione, turismo, servizi, lavori domestici, trasporti	Incremento delle sanzioni, rafforzamento della legislazione fiscale, deducibilità di spese sostenute per acquisti di beni e servizi, allargamento dei diritti di soggiorno per immigrati
Irlanda	Studenti, persone con doppio	Edilizia, commercio	Rafforzamento della vigente legislazione fiscale,

	lavoro, non risultano coinvolti lavoratori immigrati		riduzione del livello di tassazione sulle persone fisiche, riduzione dei livelli di contribuzione sociale per alcune categorie di lavoratori
Italia	Giovani, donne, pensionati	Agricoltura, edilizia e attività affini, servizi, tessile	Rafforzamento dei controlli fiscali, deducibilità delle spese professionali, riduzione dei costi di lavoro non salariali, semplificazione delle procedure amministrative, nuove tipologie di contratti (contratti di riallineamento)
Lettonia	Categorie più deboli	Sommerso diffuso	Tra le azioni per favorire l'emersione sono previsti: l'aumento del salario minimo per rendere il lavoro più conveniente dei sussidi e delle indennità; l'aumento del reddito minimo non tassato al fine di ridurre il carico fiscale sui redditi bassi; il rafforzamento dei controlli e della collaborazione con le parti sociali
Lituania	Categorie più deboli	Sommerso diffuso	Il Governo ha prospettato la promozione della mobilità geografica, la riduzione degli oneri fiscali gravanti sul lavoro e l'aumento del salario minimo garantito per rendere il lavoro più conveniente del sommerso
Lussemburgo	Lavoro illegale degli stranieri	Settore delle costruzioni	Vari interventi sono previsti a favore della creazione di impresa, i Servizi per l'impiego realizzano attività informative sulle misure di contrasto al lavoro non dichiarato
Malta	Categorie a rischio	Settore delle piccole imprese, delle costruzioni, del lavoro autonomo e stagionale	È attivo un comitato comprendente l'ETC (Employment and Training Corporation), che è l'organismo che gestisce i servizi pubblici per l'impiego e i diversi Ministeri interessati al tema per realizzare un piano nazionale contro il lavoro non dichiarato
Olanda	Lavoratori maschi specializzati e con un lavoro regolare	Ristorazione e trasporto privato (taxi e pullman), spedizioni e industria dei metalli, confezioni	Rafforzamento dei controlli degli ispettori del lavoro, rafforzamento dei controlli fiscali, incremento delle sanzioni, liberalizzazione nel settore delle agenzie di lavoro interinale, modifiche della legislazione fiscale vigente, coinvolgimento delle parti sociali, sussidi per certe tipologie di servizi, campagne di informazione e sensibilizzazione
Polonia	Immigrati, donne e disoccupati	Sommerso diffuso	I Servizi pubblici per l'impiego si rivolgono anche agli imprenditori fornendo informazioni sul mercato del lavoro, aiuto per il reclutamento e la selezione del personale, sostegno per la formazione dei lavoratori, consulenza, programmi destinati alle piccole imprese
Portogallo	Immigrati illegali, donne	Edilizia, settore tessile, commercio	Iniziative legali nei confronti dell'immigrazione illegale, iniziative legali contro il lavoro minorile, riforma della legislazione fiscale, semplificazione delle procedure amministrative
Repubblica Ceca	I più interessati dal fenomeno risultano i lavoratori stranieri	Il lavoro nero è diffuso in molti settori dell'economia	L'attenzione è rivolta ad implementare il controllo sulle attività sommerse, oltre all'esigenza di prevenire il fenomeno e far emergere i lavoratori in nero
Slovenia	Lavoratori a rischio	Il lavoro nero è diffuso nei settori delle costruzioni e	È attivo un apposito organismo, il comitato per l'emersione del sommerso, con il compito di

		agricoltura e pmi	determinare, coordinare e seguire le attività finalizzate al contrasto del lavoro nero. Le politiche più recenti mirano a promuovere la mobilità dei lavoratori e la flessibilità nei rapporti contrattuali
Slovacchia	Presente è il lavoro illegale degli stranieri, specie l'immigrazione dall'Ucraina	Settori della ristorazione, dei trasporti e delle costruzioni	La legge stabilisce il divieto di svolgere attività e/o lavoro irregolare; definisce i diritti e gli obblighi dei soggetti; delibera il controllo sulle attività illegali e il lavoro irregolare; statuisce le sanzioni e prevede le autorità responsabili del controllo sul sommerso
Spagna	Giovani, donne specializzate nelle PMI	Agricoltura, ristorazione e servizi	Modifiche legislative riguardanti i lavori atipici
Svezia	Non si riscontrano peculiarità	Servizi di ristorazione e pulizia. Nella maggior parte dei casi si tratta di lavoratori autonomi	Incremento dei controlli fiscali, riforma fiscale, deducibilità delle spese per ristrutturazioni, riduzione dei costi di lavoro non salariali
Ungheria	Categorie a rischio	Agricoltura, costruzioni e turismo	Campagne informative vengono realizzate per trasmettere il messaggio che il lavoro nero e grigio sono in contrasto con l'interesse di tutti alla crescita ed allo sviluppo

Tabella n. 56 - Caratteristiche del sommerso nei paesi della UE, rielaborazione dati Commissione europea e Adapt 2007

La *Comunicazione della Commissione europea* al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 24 ottobre 2007, dal titolo *Rafforzare la lotta contro il lavoro sommerso*, COM(2007) 628, analizza i fattori che favoriscono l'esistenza di un'economia non formale. Essa presenta una panoramica sulle politiche di lotta contro il lavoro sommerso alla luce delle azioni intraprese dagli Stati membri ed indica le possibilità di apprendere reciprocamente sulla base di buone prassi.

Particolarmente significative la Risoluzione del Parlamento europeo del 09.10.2008, n. 2010/C 9 E/01, sul rafforzamento della lotta al lavoro nero e la Direttiva del Parlamento Europeo n. 2009/52/CE che vieta l'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, al fine di contrastare l'immigrazione illegale. Secondo un Rapporto curato da Eurofound (2009), *Misure di contrasto al lavoro sommerso nell'UE*, in tutta la UE, il 55% di tutto il lavoro sommerso viene svolto nei confronti di conoscenti, un ulteriore 20% sotto forma di autoimpiego, mentre solo il 20% del totale è connesso ad un'attività remunerata in nero.

Oggi la lotta al sommerso sembra essersi nuovamente arenata, essendo scomparsa, come sembra, dalla nuova strategia resa nota nel Marzo 2010 e denominata dal Consiglio europeo "Europa 2020".

Alcune stime del lavoro sommerso a livello europeo		
Area	Paese	Dimensione del sommerso
Continentale	Austria	8%
	Francia e Inghilterra	10%
Mediterranea	Italia	21%
	Grecia	25%

Tabella n. 57 - Alcune stime del lavoro sommerso a livello europeo, dati VISA Europe 2011

Interessante è l'osservazione della proiezione futura del sommerso, si osservino i dati VISA Europe del 2011 come da tabella sopra illustrata. L'OCSE, stima che nel 2020 almeno 2/3 della forza lavoro lavoreranno senza un contratto regolare e senza un'assicurazione sociale.

Dal quadro finora rappresentato, ciò che è emerso con chiarezza, è la necessità di interventi che presentino continuità, differenziati in base alle problematiche territoriali e che siano in grado di raggiungere i soggetti a rischio di irregolarità, primi fra tutti gli immigrati e i giovani al primo ingresso nel mercato del lavoro.

La necessità di attivare specifici interventi di contrasto al sommerso è anche ripresa più recentemente dall'Eurofound che ha pubblicato un *Rapporto sulla lotta al lavoro nero nei 27 Paesi della UE* (2013). Nella relazione si analizzano le misure adottate negli ultimi cinque anni dagli Stati membri per fronteggiare il fenomeno e le relative conseguenze. I risultati variano a seconda dei paesi membri, ma si evince che mentre nel 2003 il lavoro informale costituiva il 22,3% del PIL europeo, oggi si attesta al 18,4%, con un ribasso di ben 4 punti percentuali. Si tratta di un notevole decremento che non può non tenere conto dell'incidenza della crisi economica nel mercato del lavoro. In questo contesto, infatti, la maggior parte dei datori di lavoro preferisce offrire occupazione flessibile con una bassa retribuzione, piuttosto che posti di lavoro full time totalmente in nero. Inoltre, le misure di austerità intraprese e la deregolamentazione imperante, favoriscono la crescita dell'economia informale, mentre le politiche socio-democratiche che puntano sugli investimenti nei mercati occupazionali e nel welfare contribuiscono a ridurla. Il rapporto rileva come gli Stati membri abbiano adottato politiche per far emergere il sommerso, fra queste si evidenziano: misure di prevenzione, agevolazioni e incentivi per regolarizzare i dipendenti, nonché continue campagne di sensibilizzazione contro l'utilizzo del lavoro non dichiarato. Fra le buone pratiche segnalate nel rapporto, si annoverano anche le ispezioni effettuate dal Ministero del lavoro italiano, nei settori delle costruzioni e dell'agricoltura, effettuate nel 2010 nel Sud Italia, per il cui approfondimento si rimanda al paragrafo n. 4.2 del presente capitolo, nonché la pratica dei buoni lavoro, istituito descritto al paragrafo n. 9 del secondo capitolo.

L'emergenza del sommerso in Europa è tale che il tema è trattato non solo dall'Eurofound, ma anche dall'Ilo nel suo *Rapporto sulle ispezioni e il lavoro non dichiarato in Europa* (2013), dove la Commissione europea ha messo in evidenza che il lavoro sommerso, se non adeguatamente affrontato, rischia di minare la capacità dell'UE di raggiungere i suoi obiettivi di occupazione e crescita. Il lavoro nero, infatti, è una forma di *dumping sociale* che introduce la concorrenza sleale tra le imprese, utilizzando bassi salari e il mancato pagamento di prestazioni previdenziali, con evidenti violazioni dei diritti e della dignità dei lavoratori.

Secondo l'Ilo è necessario favorire le transizioni da un'economia informale ad una formale, quale condizione preliminare per la realizzazione di un lavoro dignitoso per tutti, anche se la nozione di sommerso varia da un paese all'altro. In tal senso, il lavoro nero è un fenomeno complesso, con una miriade di concause e qualsiasi tentativo di contrastarlo richiede un approccio equilibrato tra le misure preventive e repressive.

In generale, il sommerso in Europa rimane difficile da misurare e questo crea difficoltà per gli ispettorati del lavoro, in primis nel cercare di comprendere meglio il fenomeno del lavoro nero in tutti i suoi aspetti e sviluppare altresì politiche adeguate per prevenire e ridurre l'incidenza del lavoro non dichiarato.

CAPITOLO II

FORME DI ELUSIONE ED UTILIZZO IMPROPRIO DELLA FLESSIBILITA'

SOMMARIO: 1. Le fattispecie elusive e simulatorie del rapporto di lavoro subordinato – 2. Il tirocinio – 3. La successione reiterata di contratti a termine – 4. Il contratto di apprendistato – 5. Il contratto di somministrazione – 6. Il contratto a progetto – 7. Il contratto intermittente – 8. Il contratto di lavoro a tempo parziale – 9. Il lavoro occasionale accessorio – 10. Il lavoro autonomo occasionale e le mini co.co.co – 11. Il lavoro autonomo professionale: la partita iva – 12. L'associazione in partecipazione – 13. Le cooperative spurie

1. Le fattispecie elusive e simulatorie del rapporto di lavoro subordinato

In questo capitolo si cercheranno di monitorare i contratti di lavoro atipici, con particolare attenzione ai rapporti contrattuali che ne dissimulano altri, in primis il lavoro dipendente. Le perplessità non si limitano al classico schema delle collaborazioni, laddove diano luogo a rapporti di lavoro subordinato dissimulati, ma investono anche altre tipologie contrattuali, di cui vengono riproposte le principali pratiche elusive.

In particolare, il contratto di lavoro autonomo o parasubordinato fittizio, sia esso collaborazione occasionale, a progetto o associazione in partecipazione, può rientrare talvolta nel fenomeno della simulazione relativa ex art. 1414 cc. Tale figura ricorre infatti quando le parti realizzano di fatto un negozio-apparente diverso da quello stipulato-dissimulato e si distingue dalla simulazione assoluta dove invece le parti stipulano un contratto non conforme perchè non intendono concludere alcun negozio. Il rapporto di lavoro fittizio-apparente-simulato tende in genere a dissimulare un contratto di lavoro subordinato, al fine di eludere il regime vincolistico previsto dalla legge per il lavoro subordinato. L'operazione ha carattere oggettivo, quindi non sarà necessaria la dimostrazione in giudizio del fine fraudolento perseguito dai contraenti, ma solo la prova che il rapporto ha avuto uno svolgimento difforme dal programma negoziale. Con riguardo invece agli effetti tra le parti, vige la regola dettata ex art. 1414 cc, secondo la quale il contratto simulato (autonomo o parasubordinato) è inefficace, mentre è efficace il contratto dissimulato (subordinato). Con riferimento tutela dei terzi, sia di coloro i quali hanno confidato nell'apparenza creata dalle parti, sia di coloro che hanno subito un danno per effetto della stipula fittizia (es Inps, Inail), il contratto non ha effetto. A fronte di un contratto simulato, il lavoratore dovrà invocare in giudizio l'applicazione dell'art. 1414, 1 comma cc, mediante un'azione giudiziale di accertamento negativo della sussistenza del contratto di lavoro autonomo, ma potrà anche adire la DTL e gli Enti previdenziali con una richiesta di intervento.

Posto quindi che la simulazione del contratto di lavoro autonomo o parasubordinato con fini elusivi si avvale della c.d. flessibilità "cattiva", occorre però ricordare che la prestazione flessibile ed atipica genuina funziona laddove contrasta il lavoro nero e risponde ai picchi produttivi e alle esigenze del mercato. Va pertanto contrastata quella flessibilità apparente che si riduce a mero schema giuridico per contenere il costo del lavoro attraverso l'elusione della legislazione prevista per il lavoro subordinato e si trasforma in una trappola per il lavoratore che si ritrova in una condizione anomala, con tutti gli oneri del lavoro subordinato, ma in assenza totale o parziale di specifiche tutele.

In questo scenario dove flessibilità genuina e apparente si confondono, possiamo parlare ancora di modello contrattuale subordinato prevalente? In realtà la spiegazione è molto più semplice, a fronte di un lavoro che non c'è o comunque in forte riduzione, viene meno qualsiasi garanzia e anche i diritti quesiti dei lavoratori vanno progressivamente erodendosi.

Ecco allora che il diritto del lavoro moderno diventa un fantasma che cerca invano di regolamentare e racchiudere in schemi giuridici il diritto della produzione ormai fortemente in declino.

Attualmente i contratti atipici cercano di offrire parziali garanzie al lavoratore a fronte dello sgretolamento del modello contrattuale subordinato a tempo indeterminato. Rappresentano quindi un sistema che da una parte contiene il costo del lavoro e dall'altra offre comunque una possibilità di collocazione per il lavoratore. La soluzione non può quindi essere quella di ristabilire la centralità di un modello, quale il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato che ormai non risponde più alla realtà produttiva, quanto quella di intervenire agendo sul costo del lavoro, promuovendo una nuova politica industriale che sappia rilanciare la produttività nel Paese con investimenti seri, in grado di reggere la competitività globale dei mercati.

In attesa di una nuova politica industriale che promuova un percorso di crescita o “decrecita serena”, occorre mettere in luce gli abusi che ruotano attorno al concetto di flessibilità, perché se è vero che molte imprese la utilizzano opportunamente, altre invece ne approfittano per tagliare i costi.

Si pensi, per esempio, all'abuso dei tirocini formativi e di orientamento, uno strumento fondamentale per favorire l'occupabilità dei giovani e che, al pari di quanto spesso avviene con riferimento all'apprendistato, denota una pericolosa tendenza a sfociare in un utilizzo distorto del canale formativo, in funzione strumentale all'abbattimento del costo del lavoro (M. Biagi, 2002).

In questo senso, non si dimentichi che il lavoro nero o grigio è in continua trasformazione, infatti proprio perché rappresenta un tentativo di aggiramento dei vincoli di natura fiscale e istituzionale, esso tende a ricercare forme sempre nuove di evasione ed elusione degli obblighi di legge, adeguandosi così ai cambiamenti che avvengono nel sistema fiscale, sanzionatorio e nel contesto socioeconomico (Isfol, 2007).

Sul punto, si pensi alle ipotesi di *detassare lo straordinario* con il solo fine di far emergere il lavoro straordinario irregolare, ma che in realtà diventa lo strumento utilizzato per *consentire aumenti retributivi ad personam detassati* ed erogati mediante una simulazione di lavoro straordinario (P. Ichino, 2008). Del resto anche in assenza di provvedimenti ad hoc volti alla detassazione dello straordinario, *nella pratica si aggira la tassazione simulando trasferte mai avvenute o rimborsi forfettari legati a dette trasferte*.

Ulteriore esempio è dato dalle elusioni realizzate con i contratti a progetto, di solito l'escamotage tecnico, attraverso cui si cerca di sostenere la genuinità delle collaborazioni, consiste nella predisposizione di un contratto con clausole di stile, ove si affermava che “le prestazioni sono rese senza alcun assoggettamento a direttive aziendali” e che “il collaboratore non è soggetto a vincoli di orario” (M. Roccella, 2008).

Queste clausole di stile, inserite artatamente nel contratto, rappresentano fuori dubbio, un classico esempio di frode alla legge che ha assunto oramai connotazioni autonome, strutturalmente diverse da altre tecniche limitatrici, quali l'interpretazione estensiva o l'applicazione analogica delle norme proibitive poste a protezione dei lavoratori, da qui la necessità di reprimere le operazioni fraudolente, senza però scoraggiare le innovazioni negoziali che possono contribuire allo sviluppo del sistema economico (G. Bolego, 2011).

Le operazioni fraudolente, tuttavia, vengono oggi realizzate con l'uso di tipologie flessibili, specie in alcune Regioni del Nord Est e del Nord Ovest, ove si è registrato uno spostamento dal lavoro irregolare in nero al lavoro grigio, che si concretizza in fattispecie simulatorie dei rapporti di lavoro subordinato a tempo pieno indeterminato. Si pensi ai fenomeni elusivi degli obblighi contributivi e retributivi nelle false cooperative, ai rapporti fittizi o a forme pseudo autonome nel terziario, all'elusione della normativa sugli orari nei laboratori cinesi, alle false partite iva o alle forme di somministrazione illecita (DGAI, 2011).

L'ambito di elusione ha raggiunto livelli tali da essere segnalato anche in sede comunitaria, come si evince dalla denuncia presentata in data 14.09.2011 presso la Commissione europea, da alcuni parlamentari del Centro Sinistra, fra cui l'On. Pietro Ichino. Detta denuncia contesta la violazione da parte dell'Italia degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla UE. Infatti, il documento registra il fatto che, non sono tanto i lavoratori con contratti a tempo determinato ad essere scarsamente protetti, bensì i lavoratori parasubordinati registrati ufficialmente come autonomi, ma che in realtà risultano imprigionati in una relazione di lavoro subordinato. In questo contesto, la denuncia auspica che gli Stati membri possano prevedere misure idonee

per la prevenzione dell'utilizzo abusiva dei contratti a tempo determinato, a prescindere dalla forma in cui gli stessi si manifestano. Questo perché l'effettività del diritto dell'Unione è del tutto pregiudicata in una situazione come quella italiana, nella quale l'ordinamento si è adeguato solo formalmente alle disposizioni sovranazionali, consentendo che esse siano aggirate e disattese in una vasta parte del tessuto produttivo.

La denuncia del 2011 parla addirittura di un milione e mezzo di collaboratori autonomi, ma di fatto operanti in condizioni di dipendenti. I numeri del rapporto sembrano davvero imponenti, sulla rilevanza empirica del fenomeno però non sembrano esserci dubbi, anche in considerazione del fatto che esso viene costantemente rilevato dal Ministero del lavoro nell'ambito della propria attività di vigilanza. Infatti, solo nel 2012, sono stati sottoposti a provvedimenti di riqualificazione in via amministrativa come dipendenti 18.652 lavoratori autonomi, secondo i dati ufficiale MLPS. Normalmente queste situazioni oggetto di sanzione evidenziano un fenomeno enormemente più diffuso, in quanto vengono colpite solo le situazioni in cui il comportamento fraudolento è maggiormente evidente e dimostrato sul piano probatorio e non le situazioni "border line".

La denuncia presentata in Commissione Europea ribadisce anche la necessità di un apparato sanzionatorio efficace non soltanto contro la violazione, ma anche contro l'elusione della disciplina inderogabile. Nei rapporti ove il carattere autonomo della prestazione è simulato, la legge nazionale è violata e devono applicarsi le sanzioni dalla legge stessa previste, ovvero la conversione di diritto dei rapporti di lavoro autonomo simulato in rapporti di lavoro subordinato, con conseguente applicazione integrale del diritto del lavoro e risarcimento del danno subito dal lavoratore per il periodo durante il quale la simulazione è durata.

Il culmine di questa operazione di elusione, è inoltre rappresentato dagli associati in partecipazione, si tratta di lavoratori apparentemente autonomi che dovrebbero dividere con i loro associanti i frutti dell'impresa, ma che in realtà il più delle volte sono lavoratori subordinati costretti a pagare le perdite.

In questo quadro, altro esempio classico di elusione è quello del contratto a termine che risponde alle esigenze produttive del mercato, rappresentando nel breve periodo un'opportunità, ma se utilizzato in maniera impropria nel lungo termine, ostacola la costruzione di una professionalità per il lavoratore, con evidenti ripercussioni in termini economici ed occupazionali a carico di tutta la società. (G. Cutuli, 2012).

2. Il tirocinio

L'introduzione dell'istituto nel nostro ordinamento è avvenuta con l'articolo 16-bis della legge n. 285/1977 ed un primo nucleo significativo della disciplina può essere individuato nell'art. 15 della legge n. 845/1978, ovvero la legge quadro sulla formazione professionale che disciplina il tirocinio pratico, istituito con il concorso degli organismi di formazione professionale regionale. Successivamente l'art. 3, comma 3, della legge n. 863/1984 dispone che le Regioni, d'intesa con le organizzazioni sindacali, possano organizzare attività di formazione professionale anche mediante periodi di formazione in azienda.

L'erogazione della borsa al tirocinante viene disciplinata dall'art. 47, lett. c), del TU delle Imposte sui Redditi, di cui al D.P.R. n. 917/1986 che comprende tra i redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente, le somme da chiunque corrisposte a titolo di borsa, assegno o sussidio per fini di addestramento professionale, solo se il beneficiario però non sia legato da rapporti di lavoro dipendente nei confronti dell'erogante.

L'articolo 9, commi 14-18, della legge n. 236/1993, nel tentativo di consolidare l'istituto in esame, introduce una terza tipologia di tirocinio formativo, estendendone l'applicazione al di là del circoscritto settore della formazione professionale e chiamando per la prima volta anche le Università italiane a promuovere per i loro studenti periodi di presenza sul lavoro collegati e in alternanza a progetti formativi.

Quanto alla disciplina specifica dei tirocini formativi, questa è contenuta nell'art. 18 della legge n. 196/1997 che può considerarsi il punto di arrivo di un lungo processo evolutivo della fattispecie in esame. Il successivo D.M. attuativo n. 142/1998 abroga tutta la disciplina previgente e detta le disposizioni necessarie a rendere

concretamente operativo l'istituto. La regolamentazione dei tirocini si pone dunque al confine tra intervento sulla formazione delle risorse umane e intervento di politica attiva del lavoro (M. Tiraboschi, 2001).

Come specificato dal D.M. n. 142/1998, attuativo della legge n. 196/1997, il tirocinante è invitato a siglare non la convenzione, ma soltanto il progetto formativo a questa allegato e solo per presa visione di quanto concordato bilateralmente tra i due firmatari della convenzione, ovvero soggetto ospitante e promotore.

Alla convenzione deve essere allegato un progetto formativo e di orientamento relativo a ciascun singolo tirocinante, contenente le seguenti indicazioni: obiettivi e modalità di svolgimento del tirocinio, nominativi del tutor incaricato dal soggetto promotore e del responsabile aziendale, estremi identificativi delle assicurazioni, durata e periodo di svolgimento del tirocinio, nonché settore aziendale di riferimento.

Si precisa che né l'art. 18 della legge n. 196/1997, né il regolamento di attuazione, indicano un termine per l'assolvimento degli obblighi di informazione e neppure le sanzioni per il mancato rispetto di tale obbligo.

In caso di mancata informazione agli organi ispettivi, risulterà problematico per l'azienda ospitante dimostrare il rispetto della legislazione in una eventuale controversia con un tirocinante che agisca per chiedere la riqualificazione del rapporto come subordinato. Il mancato assolvimento degli obblighi informativi da parte del soggetto ospitante potrebbe infatti far presumere il carattere fittizio dello stage.

I soggetti promotori sono tenuti ad assicurare il tirocinante contro gli infortuni presso l'INAIL e contemporaneamente presso una compagnia assicuratrice per la responsabilità civile verso terzi, anche per attività svolte dal tirocinante al di fuori dell'azienda, ma rientranti nel progetto formativo e di orientamento.

Per evitare situazioni di frode alla legge si dovrà commisurare la durata dell'esperienza in azienda alla complessità del progetto formativo. In tal senso, il D.M. n. 142/1998 definisce il numero massimo di stagisti che ogni azienda può ospitare in base al numero di dipendenti stabili: fino a 5 dipendenti, un solo tirocinante; fra i 6 e 19 dipendenti, fino a due tirocinanti; oltre i 19 dipendenti, possono assumersi stagisti fino al 10%.

Il D.M. n. 142/1998 non prevede alcun tipo di retribuzione obbligatoria a favore del tirocinante, oltre a una borsa o premio di fine stage, possono essere infatti previste solo delle agevolazioni o rimborsi documentati.

E' sempre possibile l'interruzione dell'esperienza aziendale su iniziativa dello stagista, salvo non sia previsto in convenzione l'obbligo di un congruo preavviso o di portare a termine il tirocinio, obbligo che viene meno in presenza di una giusta causa di recesso. Quanto alla sospensione, vi rientrano la malattia e l'astensione facoltativa per gravidanza, al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi formativi convenuti.

In merito ai tirocini all'estero, questi devono essere regolati dalla disciplina vigente nel Paese ospitante, secondo la logica seguita dalla stessa legge n. 196/1997, che impone di applicare la normativa italiana allo straniero che svolga uno stage nel nostro Paese, secondo il principio di territorialità.

La decennale applicazione della legge n. 196/97 ha tuttavia evidenziato una serie di problemi interpretativi connessi alla crescente diffusione degli stages e al rischio di una loro indebita utilizzazione come lavoro subordinato irregolare, realizzato al di fuori di ogni tutela giuridica (P. Pascucci, 2008).

Identica condizione è anche denunciata dal *Rapporto Excelsior* di Unioncamere e Almalaurea (2009), secondo cui sono presenti sempre più stagisti nelle imprese italiane, ma solo uno stagista su dieci è assunto con successivo contratto di lavoro, specie nelle aziende medio-grandi del Nord. Analoga situazione, come testimoniato dal *Rapporto Isfol* (2009), avviene per gli stage attivati attraverso i Centri per l'Impiego che hanno in genere una durata semestrale e sono ospitati da aziende che operano nell'industria e commercio. Il medesimo quadro è anche ripreso dall'Istat (2009) che evidenzia come dei circa due milioni di giovani inseriti in un contesto formativo e residenti nel Mezzogiorno, appena uno ogni dieci ha svolto un tirocinio o un periodo di apprendistato e la quota si abbassa ulteriormente per i giovani usciti dal sistema educativo.

L'incremento dello stage è confermato da Almalaurea (2010), il cui Rapporto evidenzia che oltre la metà dei neolaureati italiani ha almeno uno stage nel curriculum e questa percentuale sale fino al 70% se si prendono in considerazione i curricula specialistici, anche se si tratta di tirocini mignon, di durata inferiore a 150 ore.

In questo scenario è intervenuto l'Accordo Stato-Regioni del 27.10.2010 che invoca un quadro più razionale dei tirocini non curriculari, al fine di valorizzarne le potenzialità in termini di occupabilità e prevenire gli abusi e l'utilizzo distorto degli stessi in concorrenza con il contratto di apprendistato.

A seguito dell'eccessiva proliferazione degli stages tra il 2000-2010, nel 2011 è quindi intervenuto il D.L. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, seguito da successiva Circolare Ministeriale esplicativa n. 24/2011. Il D.L. n. 138/2011 ha limitato l'uso dei tirocini formativi sia per quanto attiene ai soggetti che ne possono usufruire, sia con riferimento alle tempistiche di attuazione, in modo tale da rendere lo strumento meno appetibile rispetto al contratto di apprendistato rilanciato dal TU n. 167/2011. Pertanto a partire dal 13 agosto 2011 i tirocini formativi possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso di specifici requisiti previsti dalla normativa regionale, in carenza della quale trova applicazione l'art. 18 della legge n. 196/1997 ed il D.M. 142/1998. La riserva regionale prevista dal Titolo V della Costituzione in materia di formazione, è stata anche ribadita dalla Consulta già con la sentenza n. 50/2005. Giova tuttavia in questa sede ricordare che ad ottobre 2013 solo alcune Regioni "virtuose" (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, Calabria, Sicilia) hanno una normativa compiuta in materia di tirocini, mentre un secondo gruppo (Liguria, Trentino Alto Adige, Umbria, Molise, Puglia, Basilicata) ha una regolamentazione di mero principio ed infine un terzo gruppo non ha previsto alcuna regolamentazione (Valle d'Aosta e Sardegna). In sintesi, dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 138/2011, i tirocini non curriculari devono riguardare soltanto i giovani neo diplomati o laureati, devono essere promossi entro dodici mesi dal conseguimento del titolo da parte di soggetti in possesso di specifici requisiti previsti dalla normativa regionale (o in assenza statale) e non possono durare più di 6 mesi. Per i disabili e invalidi fisici e psichici resta invece in vigore la disciplina ex art. 11 della legge n. 68/1999.

Sulla necessità di specifici requisiti, Il Ministero del Lavoro è anche intervenuto con l'Interpello n. 36/2011, chiarendo che i tirocini possono essere promossi unicamente da soggetti richiamati dalla normativa regionale e in assenza dai soggetti promotori individuati dall'art. 18 della L. n. 196/1997 e dal relativo regolamento di attuazione, ovvero: Centri per l'impiego, Università statali e non, Provveditorato agli Studi, istituzioni scolastiche statali e parificate, enti di formazione professionale e/o orientamento accreditati, comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali, servizi di inserimento per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla Regione, istituzioni formative private senza scopo di lucro autorizzate dalla Regione, consulenti del lavoro per i propri studi e aziende clienti, purché delegati dalla Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro. L'interpello n. 36/2011 precisa inoltre che i soggetti abilitati alle attività di intermediazione possano attivare tutte le diverse tipologie di tirocini ad esclusione di quelli curriculari.

La Circolare del Ministero del Lavoro n. 24/2011 evidenzia altresì che le disposizioni relative al D.L. n. 138/2011 valgono solo per i tirocini non curriculari, ovvero quelli disgiunti da un percorso scolastico, sono infatti esclusi dalla normativa le seguenti categorie: tirocini curriculari inclusi nei piani di studio (per i quali la nota del M.L. del 14.01.2007 escludeva anche l'obbligo della comunicazione anticipata al centro per l'impiego), di reinserimento, a favore di disagiati, extracomunitari o richiesti dagli ordini professionali. *Il personale ispettivo, al fine di stroncare gli abusi dello strumento formativo, è tenuto a verificare l'effettiva tipologia del tirocinio e valutarne la legittimità alla luce della normativa regionale. In caso di mancata conformità alla nuova disciplina ed alla regolamentazione regionale, il personale ispettivo dovrà procedere con la riqualificazione del rapporto di lavoro in contratto subordinato, con la relativa applicazione delle sanzioni, disponendo il recupero dei contributi e dei premi omessi. Il mancato rispetto delle regole dovrà portare al recupero del credito retributivo maturato dal tirocinante attraverso la diffida accertativa.*

La successiva Nota INAIL n. 6295/2011 prevede che tra gli obblighi dei soggetti promotori rientri quello di assicurare i tirocinanti contro gli infortuni presso l'INAIL e altresì presso idonea compagnia assicuratrice per

la responsabilità civile verso terzi. L'assicurazione dovrà comprendere anche le attività eventualmente realizzate dal tirocinante al di fuori dell'azienda, ma facenti parte del progetto formativo e di orientamento.

Con interpello n. 3/2012, la D.G.A.I. del Ministero del Lavoro, in merito all'applicazione delle sanzioni previste dal D.lgs n. 276/2003, nelle ipotesi in cui l'organo ispettivo qualifichi diversamente un contratto di tirocinio comunicato regolarmente al servizio competente, *ribadisce che in ogni caso il personale dovrà riqualificare il rapporto in lavoro subordinato con relativa applicazione delle sanzioni previste.*

Disegnato il quadro normativo generale sui tirocini antecedente alla riforma Fornero, occorre ora ricordare come la problematica sia stata affrontata anche a livello europeo, tanto che la Commissione Europea (2012) in uno studio relativo all'organizzazione dei tirocini nei Paesi membri, ha evidenziato come esistano una pluralità di norme per la disciplina del tirocinio in ciascun Paese dell'UE. Cinque sono infatti le modalità di realizzazione del tirocinio a livello comunitario: 1. legato a programmi educativi accademici; 2. collegato ad un mercato libero al quale i giovani accedono dopo la laurea; 3. vincolato all'attuazione di politiche attive per l'occupazione; 4. parte integrante dell'istruzione obbligatoria per l'accesso alle professioni; 5. sperimentato a livello transnazionale attraverso la promozione della mobilità. La stessa Commissione Europea nel 2012 ha dettato alcune linee guida per i tirocini, proponendo un pacchetto per l'occupazione giovanile, al fine di garantire che questi strumenti offrano un'esperienza lavorativa di elevata qualità e in condizioni di sicurezza. La Commissione si propone infatti di migliorare la qualità dei tirocini in termini di contenuti didattici e protezione sociale, disegnando al contempo un quadro di qualità per i tirocini, al fine di fugare i timori che gli stessi possano essere utilizzati abusivamente come fonte di manodopera a basso costo. Proprio per rispondere alle sollecitazioni della Comunità Europea, è intervenuta la riforma Fornero con legge n. 92/2012 che all'art. 12 ha previsto una delega per l'adozione di una normativa che individui principi fondamentali e requisiti minimi per l'attivazione dei tirocini. Nella legge n. 92/2012 si chiarisce la volontà di rispettare i profili di competenza regionale, ma si afferma *la competenza statale nella predisposizione di linee guida per la definizione di standard minimi applicabili sul territorio nazionale.* In particolare, la riforma sottolinea la necessità di dover procedere ad una revisione della disciplina in relazione all'esigenza di valorizzare altre forme contrattuali a contenuto formativo, nonché l'utilità di prevedere azioni volte a contrastare un uso distorto dell'istituto. Da ultimo, la riforma sottolinea l'importanza di prevenire gli abusi e si sofferma sull'individuazione degli elementi fondamentali qualificanti il tirocinio, nonché sul riconoscimento di una congrua indennità, anche forfetaria, stabilita in relazione alla prestazione svolta.

Occorre ricordare come la Corte Costituzionale con sentenza n. 287/2012 abbia dichiarato da ultimo la illegittimità costituzionale dell'articolo 11 del D.L. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, per violazione dell'art. 117 Cost. poiché va ad invadere un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni. *In pratica, la regolamentazione, con legge dello Stato, della durata e dei requisiti che devono possedere i soggetti che promuovono tirocini formativi e di orientamento è illegittima, in quanto viola la competenze delle Regioni, le uniche autorizzate a regolamentare l'istituto del tirocinio non curricolare.*

In ossequio a quanto previsto dalla Linee guida dettate dalla Commissione Europea, vista la riforma Fornero e nel rispetto della competenza regionale ribadita dalla sentenza della Consulta n. 287/2012, in data 24.01.2013 la Conferenza Stato-Regioni ha siglato l'accordo con il quale sono state promosse le "Linee Guida" sui tirocini formativi. Si tratta di linee finalizzate a fornire una cornice nazionale di riferimento per consentire alle Regioni di poter legiferare nel rispetto delle specifiche competenze. Il documento disciplina nuovamente le tipologie di tirocini e la loro durata: 6 mesi per i tirocini non curricolari (con inizio entro 12 mesi dal conseguimento del titolo), 12 mesi per i tirocini di inserimento e a favore di persone svantaggiate, 24 mesi per i disabili. Le linee stabiliscono altresì le cause di sospensione e il numero di tirocini attivabili in base al numero di dipendenti a tempo indeterminato, nonché i requisiti del tirocinante, soggetti promotori ed ospitanti. Nel documento vengono poi descritte le modalità di attivazione del tirocinio, il progetto formativo,

le caratteristiche dei tutor, i divieti, l'obbligo assicurativo e l'introduzione dell'indennità di partecipazione di almeno 300 euro. *Sul punto, occorre ricordare che se l'unico inadempimento in capo al datore di lavoro attiene alla mancata corresponsione dell'indennità, il tirocinio sarà considerato genuino e verrà applicata unicamente una sanzione amministrativa in misura variabile da € 1.000 a € 6.000,00.*

La previsione di questa mini indennità per il tirocinio, implica che il datore di lavoro potrà avvalersi di prestazioni lavorative a basso costo, senza oneri specifici e dunque lo stesso datore non avrà alcun dubbio nel prediligere questi nuovi tirocini extra curriculari che la legge Fornero n. 92/2012 e l'Accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013 condannano ad un livello inaccettabile di pseudo-tutela (P. Rausei, 2013).

Altra critica avanzata nei confronti delle Linee Guida 2013 è quella di aver predisposto una indennità solo per i tirocini non curriculari, mentre quelli curriculari ne sono esclusi. Le Regioni si tirano indietro, dicendo che la loro competenza è solo su quelli extracurriculari e che per i curriculari è lo Stato a dover legiferare. Per par condicio allora è tempo di chiedere allo Stato una legge anche sui tirocini curriculari, al fine di evitare che tutti coloro che vorranno continuare ad abusare degli stagisti e a sfruttarli come lavoratori a basso costo, finiscano per rivolgersi agli studenti, anziché ai neolaureati e disoccupati (E. Voltolina, 2013).

Altre problematiche potrebbero nascere in futuro con il recepimento delle linee guida da parte delle singole Regioni, perché potrebbero crearsi regole troppo diverse da territorio a territorio, determinando situazioni complesse per tutte quelle aziende e quegli enti che hanno sedi in più Regioni e che si troveranno a dover regolare e amministrare gli stagisti in maniera diversa a seconda del luogo di svolgimento dello stage.

Per far fronte alla situazione di totale incertezza sulla disciplina applicabile ai tirocini è possibile ricorrere alla certificazione di cui agli articoli 75 e ss. del D.lgs n. 276/2003 e s.m.i. Soluzione questa già discussa a livello europeo dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio del 05.12.2012, dove si ipotizza l'attribuzione di una sorta di *etichetta di qualità*, se non sulle convenzioni di tirocinio in sé, almeno sui soggetti promotori e sulle imprese ospitanti. Sebbene la legge Biagi e il relativo decreto attuativo non si pronuncino espressamente sulla possibilità di certificare i tirocini, si ritiene sussistano solide argomentazioni a favore della certificabilità del tirocinio stesso nelle sue diverse tipologie, così come ora elencate nelle linee-guida approvate da Governo e Regioni (M. Tiraboschi, 2013).

Quanto alla visita medica, la Commissione tecnica istituita presso il Ministero del Lavoro con interpello del 2.05.2013 ha risposto ad una richiesta di chiarimenti circa l'obbligo della visita preventiva per lo stagista minorenni, osservando che i datori di lavoro non sono tenuti al rispetto della previsione ex art. 8 della legge n. 977/1967 che si applica soltanto ai lavoratori dipendenti. Ovviamente, i giovani che frequentano le aule e che utilizzano attrezzature di lavoro debbono essere tutelati ex art. 2 del D.lgs n. 81/2008.

Per incentivare il ricorso ai tirocini formativi e di orientamento, il D.L. n. 76/2013, c.d. Pacchetto Letta, convertito in legge n. 99/2013, stabilisce che, nelle Regioni in cui non verrà adottata la normativa in attuazione delle Linee Guida, sarà possibile fare ricorso ai tirocini fino al 31.12.2015, secondo le disposizioni di cui all'art. 18 della legge Treu n. 196/1997. Il D.L. in esame prevede inoltre l'istituzione presso il Ministero del Lavoro di un fondo per gli anni 2013-2015, volto a consentire alle P.A. di corrispondere l'indennità di partecipazione al tirocinante. Quanto ai tirocini curriculari, sono stabiliti gli incentivi e le modalità per la ripartizione delle risorse alle Università che attivano tirocini della durata di almeno 3 mesi.

Sul punto, la Circolare del M.L. n. 35/2013, ha precisato che i datori di lavoro possono far riferimento alla *disciplina regionale ove è ubicata la sede legale dell'azienda*, si tratta però di una facoltà e non di un obbligo, per cui è necessario che nella documentazione consegnata al tirocinante venga specificata la norma regionale di riferimento. La *comunicazione al CPI di inizio del rapporto di tirocinio non curriculare* deve essere effettuata dalla sede legale del soggetto ospitante o eventualmente anche dal promotore del tirocinio.

3. La successione reiterata di contratti a termine

La legge n. 230/1962 prevede l'obbligo di forma scritta del contratto a termine e la possibilità di assumere con questa tipologia contrattuale solo in ipotesi tassative che devono considerarsi un'eccezione rispetto alla regola generale di impiego del contratto a tempo indeterminato. L'ipotesi di contratto a termine ex art. 1 c. 2 lett. c) della legge n. 230/1962, si riferisce a eventi eccezionali, tali da non poter essere affrontati con la normale struttura organizzativa, per quanto efficiente e programmata. Con la legge n. 604/1966 si diffondono sempre più le assunzioni a termine, soprattutto dopo l'introduzione dei primi limiti alla libertà di licenziare. Trent'anni dopo, la Direttiva Europea n. 70/1999, attuata in Italia con il D.lgs n. 368/2001, cerca di costruire un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo eccessivo della successione di contratti a termine. Il D.lgs n. 368/2001 richiede infatti la specificazione per iscritto delle ragioni per le quali si stipula il contratto a termine, c.d. causalone, nonché forma scritta del contratto, indicazione della durata iniziale e finale ed eventuale proroga, ammessa una sola volta nel caso di contratti a termine di durata inferiore a 3 anni e per una durata massima di 36 mesi comprensivi di proroga. Le ragioni che giustificano la proroga devono essere oggettive, legate cioè a motivazioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive e non più imprevedibili, come invece richiedeva l'abrogata legge n. 230/1962.

La Circolare n. 42/2002 del M.L. in caso di illegittimità della proroga, distingue tra *sanzione forte* che implica la conversione a tempo indeterminato del contratto a termine e *sanzione lieve* che comporta invece la prosecuzione di fatto del contratto, con le sole maggiorazioni retributive previste per legge, a seconda delle circostanze che determinano l'illegittimità della proroga. Così se nella proroga c'è la mancanza delle ragioni oggettive ed è stabilita per brevi periodi, ovvero per 20 o 30 giorni, non si avrà conversione a tempo indeterminato, mentre se la proroga maschera la volontà delle parti di instaurare un nuovo contratto a termine, non sarà possibile configurare tale ipotesi come continuazione di fatto ed opererà quindi la sanzione della trasformazione a tempo indeterminato ex tunc. La legge n. 230/1962, prima della modifica della legge n. 196/1997, penalizzava in modo eccessivo gli errori perché era sufficiente che il dipendente lavorasse anche un solo giorno dopo la scadenza e si aveva la trasformazione del rapporto, imponendo al datore di lavoro di mantenere in organico un lavoratore di cui non aveva alcuna necessità. Il Legislatore, al fine di evitare tali drastiche conseguenze dovute allo sfioramento del termine anche di un solo giorno, ha introdotto un periodo di tolleranza di 20 giorni nel caso di contratto di durata inferiore a 6 mesi ovvero di 30 giorni nel caso di contratto di durata pari o superiore a 6 mesi. Scaduto tale termine, opera una presunzione assoluta di frode alla legge e il contratto si considera a tempo indeterminato dalla data di scadenza di detti termini, ovvero dal 21° giorno per contratti inferiori a 6 mesi e dal 31° giorno per contratti pari o superiori a 6 mesi. Entro il periodo di tolleranza di 20 e 30 giorni, opererebbe una presunzione assoluta, tesa ad escludere qualsiasi intento fraudolento, con conseguente insindacabilità del giudice volta ad accertare la ricorrenza o meno della volontà elusiva. Questo periodo è tuttavia gravato dall'obbligo per il datore di corrispondere una maggiorazione retributiva per ogni giorno di continuazione del rapporto, pari al 20% per i primi 10 giorni successivi alla scadenza del termine e una maggiorazione del 40% per ciascun giorno ulteriore. Si tratta però di un incremento retributivo che ha funzione risarcitoria, come previsto dalla Circ. del M.L. n. 153/1997. Per quanto riguarda gli aspetti più operativi, il Ministero del Lavoro con risposta ad interpello del 7 maggio 2009 ha precisato che il lieve sfioramento del termine finale del contratto, già peraltro sanzionato con la maggiorazione retributiva del 20% e 40%, esclude l'applicabilità della maxi-sanzione. Si ricorda, infine, che la continuazione di fatto del contratto è ammissibile anche nel caso di raggiungimento del limite dei 36 mesi per effetto di successione di diversi contratti, tuttavia se il rapporto di lavoro si protrae per ulteriori 20 giorni dopo la scadenza del triennio, questo si converte a tempo indeterminato (Circ. Min. Lav. n. 13/2008).

Al D.lgs n. 368/2001 segue la legge n. 247/2007, infatti la diffusione di una rilevante condizione di precariato, generata da un uso indiscriminato del lavoro a termine, ha riportato l'attenzione sul contratto a tempo indeterminato quale forma contrattuale da preferire per garantire la stabilità del rapporto di lavoro. Dunque con la legge n. 247/2007 di attuazione del Protocollo su previdenza, lavoro e competitività, stipulato tra Governo e parti sociali il 23.7.2007, viene modificato nuovamente il D.lgs n. 368/2001, reintroducendo il principio per cui il contratto di lavoro prevalente è quello subordinato a tempo indeterminato.

L'eccessiva proliferazione del contratto a termine e delle successive impugnazioni anche a distanza di tempo dal termine finale del contratto, hanno portato il Legislatore ad emanare la legge n. 183/2012, c.d. Collegato lavoro. Quest'ultima segnala un'importante novità in materia di contratti a tempo determinato, infatti dopo il Collegato lavoro, chiunque intenda contestare la legittimità del termine finale apposto al proprio contratto di lavoro, è tenuto a impugnarlo entro 60 giorni dalla scadenza, elevati a 120 giorni dalla legge n. 92/2012, a pena di decadenza dal diritto di agire in giudizio. Il termine di decadenza vale per tutti i contratti a tempo determinato stipulati ai sensi del D.lgs n. 368/2001, sia quelli in corso di esecuzione, sia quelli già conclusi alla data di entrata in vigore del Collegato lavoro.

La legge n. 368/2001, tuttavia, non è sufficiente ad arginare l'utilizzo smodato dei contratti a termine, così interviene la riforma Fornero con l'art. 1, comma 9 della legge n. 92/2012, norma che apporta alcune correzioni al D.lgs n. 368/2001. La riforma, infatti, prevede che in caso di primo contratto a termine, sia possibile non indicare le motivazioni, c.d. contratto acausale, per un termine massimo di 12 mesi, mentre la motivazione è invece richiesta nel caso in cui il lavoratore sia assunto a tempo determinato o inviato in missione presso un datore o utilizzatore con cui ha già avuto un primo rapporto di lavoro. Il contratto iniziale di 8 mesi non consente la proroga fino a 12, ma esclusivamente una proroga di 30 o 50 gg a seconda che il contratto sia inferiore o superiore a 6 mesi. La possibilità di un'assunzione a termine acausale è possibile se prevista nel CCNL applicato nel limite del 6% degli occupati, posto che il datore intenda avviare una nuova attività produttiva, implementare una nuova tecnologia, progetto di ricerca o rinnovare una commessa. Nella successione fra un contratto a termine e il successivo, dovrà esservi un intervallo di almeno 60 o 90 giorni, a seconda che il contratto sia inferiore o superiore a 6 mesi, mentre prima della riforma Fornero la vacanza contrattuale era di 10 e 20 giorni. La legge n. 134/2012, *Misure per la crescita*, ha previsto una riduzione del c.d. stop and go a 20 e 30 giorni in presenza di lavoro stagionale o ogni altro caso previsto dai CCNL.

La riforma prevede che dal 01.01.2013 il contratto a termine costerà di più rispetto a quello a tempo indeterminato, la maggiorazione prevista è pari al 1.4% e verrà utilizzata per finanziare l'Aspi. Il contributo aggiuntivo non si applica al contratto a termine per motivi sostitutivi, in caso di assunzione di stagionali di cui al D.P.R. n. 1525/63, nel contratto di apprendistato e nei contratti con la P.A.. In caso di successiva assunzione a tempo indeterminato entro i successivi 6 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro, il datore di lavoro può ottenere la restituzione del contributo versato negli ultimi 6 mesi.

Di seguito uno schema di riepilogo sulle principali modifiche che hanno riguardato il contratto a termine ante e post riforma Fornero.

Disciplina del contratto a termine: ante e post riforma Fornero		
	Ante Riforma	Post Riforma
Costo contributivo	Non sono previste aliquote aggiuntive e premi di stabilizzazione in caso di assunzione	Aliquota aggiuntiva pari all'1,4% che andrà a finanziare l'Aspi. Tale aumento non si applica ai lavoratori assunti in sostituzione, assenti, apprendisti e start up. L'aliquota è restituita fino a 6 mensilità in caso di trasformazione in contratto a tempo indeterminato entro 6 mesi dalla cessazione

Rinnovo contrattuale: intervallo	10-20 giorni a seconda che il contratto sia inferiore o superiore a 6 mesi	60-90 giorni a seconda che il contratto sia inferiore o superiore a 6 mesi (deroghe per contratto intermittente, di somministrazione, lavoratori in mobilità, se previste dai CCNL, per lavoratori stagionali, start up)
Durata del contratto a termine	36 mesi con proroghe e rinnovi	36 mesi con proroghe, rinnovi e somministrazione
Prosecuzione di fatto	Prosecuzione di fatto per 20-30 gg se il contratto è inferiore/superiore a 6 mesi	Prosecuzione di fatto per 50-30 gg se il contratto è inferiore/superiore a 6 mesi
Causale	Ragioni scritte con specificazione della loro natura: tecniche, organizzative, produttive, sostitutive	E' eliminata la causa fino a 12 mesi. Contratti oltre 12 mesi e motivazione nei seguenti casi: previsione nella CCNL, rispetto del 6% lavoratori assunti, avvio di nuova attività o prodotto
Sanzioni per illegittimità del termine	Permane il doppio binario già previsto dal contratto a tempo indeterminato ed il risarcimento del danno compreso tra 2,5 e 12 mensilità retributive "onnicomprensive"	Collegato Lavoro, ovvero la conversione del contratto a tempo determinato
Termine per impugnare il contratto	60 giorni post cessazione del contratto in via stragiudiziale; 270 gg in via giudiziale	120 giorni post cessazione del contratto in via stragiudiziale; 180 gg in via giudiziale

Tabella n. 58 - Riepilogo caratteri del contratto a termine ante e post riforma Fornero

Rispetto al concetto di acausalità del contratto a tempo determinato per 12 mesi, la Circolare del M.L. n. 18/2012 e l'interpello del M.L. n. 32/2012 chiariscono che l'indicazione della causale nel contratto è invece necessaria nel caso in cui il lavoratore venga assunto a tempo determinato o inviato in missione presso un datore di lavoro/utilizzatore con cui ha già intrattenuto un precedente rapporto di lavoro subordinato. Inoltre il raggiungimento dei 36 mesi non pregiudica i successivi rapporti di somministrazione a tempo determinato, tuttavia, in caso di contenzioso, l'indicazione ministeriale non preclude affatto un'ulteriore e diversa interpretazione da parte del giudice del lavoro chiamato a risolvere un eventuale contenzioso in merito.

Sul tema della continuazione di fatto del contratto, il D.M. del 10.10.2012 stabilisce che la comunicazione di prosecuzione del rapporto di lavoro deve essere inviata prima del termine indicato o dell'eventuale proroga e non entro i 5 giorni successivi. Il prolungamento di fatto viene innalzato a 30/50 giorni, a seconda che il contratto sia inferiore o superiore a 6 mesi, oltre detto periodo il contratto si considera a tempo indeterminato. La prosecuzione del rapporto comporta la corresponsione di una retribuzione maggiorata rispetto a quella base e rispettivamente del 20% dal primo al decimo giorno e del 40% dall'undicesimo al cinquantesimo giorno. La comunicazione al C.P.I. deve essere effettuata entro la scadenza del termine iniziale, indicando che il rapporto di lavoro continuerà oltre la scadenza inizialmente formalizzata fra le parti stipulanti. Le parti in questo modo possono continuare il rapporto a termine per i successivi 30/50 giorni, al fine di terminare il lavoro regolato nel primo contratto. Sempre in tema di comunicazione del prolungamento di fatto, il Dicastero del Lavoro con successivo Decreto Direttoriale n. 235/2012, ha aggiornato i modelli unificati predisponendo specifici campi per la comunicazione della prosecuzione del rapporto di lavoro.

Quanto alla proroga, invece, il differimento deve essere comunicato al C.P.I. e potrà essere previsto per un periodo largamente superiore a quello iniziale, ferma restando la durata complessiva di 3 anni. La proroga non è però consentita se il rapporto è stato acausale per una durata complessiva di 12 mesi. Le ragioni giustificatrici della proroga devono essere prevedibili, ma possono essere anche diverse da quelle che hanno determinato la stipula del primo contratto a termine. Con la riforma Fornero, nei 36 mesi di durata massima del rapporto, comprensivo di proroga, vi rientrano anche i contratti di somministrazione stipulati fra

lavoratore ed utilizzatore a decorrere dal 18.07.2012. Superati i 36 mesi, sarà comunque possibile stipulare un ulteriore contratto di lavoro con i limiti previsti dai CCNL e sottoscritto presso la DTL di riferimento.

In merito agli intervalli fra due contratti a termine che si susseguono fra le stesse parti, la Circolare del M.L. n. 27/2012, ribadisce come vengano ampliati i limiti temporali per la legittima riassunzione a termine del lavoratore, passando dai previgenti 10 giorni dalla scadenza del contratto, agli attuali 60 giorni e dai previgenti 20 giorni, agli attuali 90 giorni. La contrattazione collettiva può prevedere la riduzione dei predetti periodi, rispettivamente fino a 20 giorni e fino a 30 giorni, nei casi in cui l'assunzione a tempo determinato avvenga nell'ambito di un particolare processo organizzativo connesso all'avvio di una nuova attività o prodotto. La Circolare n. 27/2012 chiarisce che l'intervento della disciplina collettiva per la riduzione degli intervalli di "stop and go" fra due contratti a tempo determinato, rimane connesso alla esplicitazione casistica delle condizioni in cui possono operare le "ragioni organizzative qualificate" evidenziate dal Legislatore.

Sul medesimo punto, l'interpello del M.L. n. 27/2012, precisa che gli accordi di livello interconfederale o di categoria, possono decurtare la durata degli intervalli per esigenze riconducibili a ragioni organizzative qualificate, legate l'avvio di una nuova attività, lancio di prodotto o servizio innovativo. Si ritiene inoltre valida ogni altra ipotesi di riduzione degli intervalli da parte della contrattazione nazionale, territoriale o aziendale anche in ipotesi diverse ed ulteriori rispetto a quelle legate ai processi organizzativi.

Sempre in tema di vacanza contrattuale, l'interpello del M.L. n. 72/2012, precisa che se uno dei due contratti è a tempo intermittente, non si applica il rispetto del periodo minimo previsto. Altra esclusione attiene alla successione fra un contratto di lavoro a tempo determinato con un lavoratore in mobilità ed un altro contratto a termine con lo stesso lavoratore, ma non più iscritto nelle liste di mobilità. Il mancato rispetto del periodo di vacanza contrattuale, riguarda anche i rapporti di somministrazione, infatti in caso di somministrazione a tempo determinato, il rapporto fra somministratore e prestatore di lavoro è soggetto alla disciplina di cui al D.lgs n. 368/2001, ma con l'esclusione delle disposizioni di cui all'art. 5 commi 3 e seguenti.

Molteplici le critiche nei confronti della riforma Fornero, parte della dottrina ha evidenziato l'eccessivo irrigidimento nell'utilizzo del contratto a termine, l'eccessiva liberalizzazione della prima assunzione a termine anche in assenza di esigenze organizzative, nonché l'invasione rispetto alle competenze della contrattazione collettiva e da ultimo l'erronea equiparazione tra contratto a termine e somministrazione. Quest'ultima assimilazione potrebbe anche determinare un'indebita fuga del datore di lavoro verso il contratto a termine, dequalificando quindi la somministrazione stessa. Inoltre, la possibilità di concludere indistintamente contratti acausali, potrebbe altresì penalizzare ulteriormente i soggetti svantaggiati che vedrebbero venir meno ogni canale di accesso privilegiato al mercato del lavoro (M. Tiraboschi, 2013).

Il D.L. n. 83/2012, c.d. Decreto Sviluppo, convertito nella Legge n. 134/2012, come sopra visto, modificando la legge n. 92/2012, ha sancito che i termini ridotti negli intervalli di successione tra due contratti a tempo determinato (20-30 gg a seconda che il primo contratto sia inferiore o superiore a 6 mesi) si applicano ope legis alle attività stagionali, come stabilito dal D.lgs n. 368/2001 ed in ogni altro caso previsto dai CCNL.

Il Decreto Sviluppo bis n. 179/2012 del Governo Monti ha stabilito altresì che le start up possono stipulare contratti di lavoro a termine sia in deroga sia al D.lgs n. 368/2001, sia al contratto acausale di cui alla legge n. 92/2012. Le nuove disposizioni si applicano per 4 anni dalla data di costituzione della start up o per un periodo più limitato per quelle aziende già operanti. Il dispositivo ha statuito che il contratto a tempo determinato nell'ambito di una start up innovativa, sia essa società o cooperativa, può essere stipulato per una durata da 6 a 36 mesi e viene altresì meno l'obbligo di rispettare l'intervallo di vacanza contrattuale.

La legge di Stabilità approvata il 21.12.2013 ha stabilito che nel rispetto dei vincoli di natura finanziaria le P.A. possono prorogare i contratti a termine in essere al 30.11.2012 che superano il limite dei 36 mesi fino al 31.07.2013, previo accordo decentrato con le OOSS di settore, secondo la previsione dell'art. 5, comma 4-bis, del D.lgs n. 368/2001. Si statuisce inoltre che in materia di reclutamento del personale, il 40% dei posti

in concorso, dovranno essere riservati a favore di coloro che hanno prestato la propria attività con rapporti di lavoro subordinato per almeno tre anni, previa valorizzazione dell'esperienza professionale maturata.

Il Vademecum del M.L. del 22.04.2013, in tema di contratto a termine, precisa che il contratto acausale per un massimo di 12 mesi può essere stipulato solo se non siano intercorsi precedenti rapporti di lavoro subordinato e non autonomo fra il medesimo datore di lavoro e lavoratore. Inoltre, se il primo contratto acausale è stipulato per meno di 12 mesi, nel successivo contratto di lavoro deve essere necessariamente indicata la causa. E' inoltre possibile la prosecuzione di fatto del primo contratto acausale per 30 o 50 giorni, a seconda che il contratto abbia durata inferiore o superiore a 6 mesi. La mancata o tardiva comunicazione della prosecuzione di fatto non comporta alcuna sanzione, la maxi sanzione trova quindi applicazione solo a partire dal 31° o 51° giorno successivo alla continuazione di fatto. Inoltre, il termine di vacanza contrattuale di 60 e 90 gg si applica anche in caso di ragioni sostitutive, come ad esempio la sostituzione per maternità. La riduzione del termine di successione fra un contratto e l'altro a 20 e 30 giorni può essere disposta da accordi a livello nazionale o decentrato per esigenze legate all'avvio di una nuova attività o prodotto e in ogni altro caso previsto dalla contrattazione collettiva di qualsiasi livello. Si aggiunga inoltre che il superamento dei 36 mesi comporta la trasformazione del contratto in tempo indeterminato solo se interessa contratti a termine e non contratti di somministrazione a tempo determinato. Infine, il periodo di vacanza contrattuale va rispettato anche in caso di successione del contratto intermittente al contratto a termine.

Le rigidità apportate dalla riforma Fornero, vengono superate dal D.L. n. 76/2013, c.d. Pacchetto Letta, convertito in legge n. 99/2013, che apporta le seguenti modifiche: 1. *Reintroduzione degli intervalli di stop and go pre-Fornero* necessari per la stipula di un nuovo contratto a termine a 20 e 30 gg, a seconda che il primo contratto sia inferiore o superiore a 6 mesi. Si prevede inoltre l'eliminazione degli intervalli per le attività stagionali e per tutte le altre ipotesi previste dalla contrattazione collettiva. 2. Possibilità per la contrattazione collettiva di *prorogare il contratto acausale di 12 mesi* introdotto dalla riforma, questo può quindi proseguire, oltre il termine pattuito, per 30 giorni (se la durata del contratto è inferiore a 6 mesi) o per 50 giorni (se la durata del rapporto è superiore a 6 mesi), ma la proroga deve essere giustificata da ragioni oggettive. 3. *Estensione dell'acausalità del contratto* a termine in tutte le ipotesi previste dai contratti collettivi. 4. *Eliminazione dell'obbligo di comunicazione della prosecuzione del rapporto* oltre il termine al Centro per l'impiego. 5. Esclusione dall'applicazione della disciplina dei contratti a termine per i contratti fino a 12 mesi, stipulati per sostituire lavoratori in astensione o con lavoratori anziani o in mobilità.

Sul punto, la Circolare del M.L. n. 35/2013, precisa che l'acausalità ovvero l'assenza di ragioni di carattere tecnico, sostitutivo, produttivo o organizzativo, è prevista nel contratto a tempo determinato o di somministrazione fino a 12 mesi, comprensivi di eventuali proroghe e in ogni altra ipotesi integrativa individuata dai CCNL o di prossimità stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Quanto ai *periodi di cuscinetto*, il contratto a termine della durata di 12 mesi, potrà essere prorogato senza comunicazione al CPI per ulteriori 50 giorni, superati i quali il contratto a termine si trasformerà in normale contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, fermo restando le previste maggiorazioni retributive del 20% fino al decimo giorno di proroga e del 40% dall'undicesimo al cinquantesimo giorno di proroga.

Permane l'obbligo di comunicare al Centro per l'impiego, entro 5 giorni dalla stipula, la trasformazione del contratto a tempo indeterminato e la proroga del contratto a termine rispetto al termine iniziale previsto.

Sono ripristinati gli intervalli di 10 e 20 giorni fra l'instaurazione di due contratti a termine in successione, a seconda che il contratto abbia durata inferiore o superiore a 6 mesi. L'intervallo non si applica nel caso di lavoratori stagionali di cui al D.P.R. n. 1525/1963, nelle ipotesi individuate dai CCNL o aziendali o per l'assunzione di lavoratori in mobilità a partire dal 23.08.2013 con l'entrata in vigore della legge n. 99/2013.

Circa il ripristino degli intervalli di 10 e 20 giorni fra l'instaurazione di due contratti a termine, interviene nuovamente la *Nota del Segretariato Generale del Ministero del lavoro* del 04.09.2013, nella quale si ricorda

che gli accordi collettivi stipulati dopo la legge n. 99/2013, possono prevedere una riduzione o addirittura un azzeramento dei predetti intervalli nelle ipotesi definite dalla disciplina pattizia, con effetti nei confronti di tutti i soggetti rientranti nel campo di applicazione dei citati accordi. Invece, nel caso in cui gli accordi prevedano un allungamento degli intervalli superiore a 20-30 giorni, gli stessi possono produrre effetti esclusivamente nei confronti delle parti stipulanti.

4. Il contratto di apprendistato

La prima disciplina del contratto risale al R.D. n. 1906/1938, convertito nella legge n. 739/1939 che ha fornito una definizione di apprendistato quale contratto di lavoro subordinato caratterizzato da finalità formative perseguite mediante l'addestramento in azienda con formazione teorica acquisita con corsi esterni. Tre anni più tardi, con l'avvento del Codice Civile del 1942, l'apprendistato trova la propria collocazione all'interno degli artt. 2130-2134 c.c., aventi ad oggetto: durata, retribuzione, formazione, diritto all'attestato al termine del rapporto e applicabilità della disciplina relativa ai rapporti di lavoro se compatibile.

La Costituzione nel 1948 conferma la natura speciale del rapporto di apprendistato, riconoscendo all'art. 35 Cost. la funzionalizzazione della formazione all'attività lavorativa.

Il primo intervento di riforma dell'istituto si ha però con la legge n. 25/1955 che sottolinea la causa speciale del contratto, sia perché sul datore di lavoro grava l'obbligo di impartire all'apprendista l'insegnamento necessario, sia perché il lavoratore presta la propria attività al fine di acquisire una qualifica professionale.

Trent'anni più tardi, la legge n. 56/1987, estende all'apprendistato gli incentivi previsti per il C.F.L. ovvero: assunzione nominativa, agevolazioni contributive ed esclusione degli apprendisti dal computo dei limiti dimensionali dell'impresa, mentre l'art. 16 della legge n. 196/1997 amplia l'ambito di applicazione dell'apprendistato valorizzando i contenuti formativi del contratto stesso.

La disciplina dell'apprendistato è quindi rivista con il D.lgs n. 276/2003 che introduce alcune innovazioni, in primis l'articolazione dell'istituto in tre tipologie, applicabili in tutti i settori, con l'eccezione delle PA: 1. apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione; 2. apprendistato professionalizzante; 3. apprendistato per l'acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione, cd apprendistato specializzante, destinato ai soggetti di età compresa tra 18 e 29 anni.

Posto che la Consulta con sentenza n. 50/2005 ribadisce la competenza delle Regioni nella formazione professionale, in attesa di una regolamentazione regionale, l'art. 49 della legge n. 80/2005 introduce la possibilità per la contrattazione di dettare una disciplina suppletiva in grado di colmare le lacune esistenti.

Nel frattempo, si ampliano le potenzialità e le esigenze di revisione dell'istituto in esame, tanto che la Circolare del M.L. n. 7/2005 ammette la possibilità di ricorrere all'apprendistato nell'ambito di una somministrazione a tempo indeterminato e la legge n. 247/2007 predispose una serie di deleghe al Governo per il riordino della disciplina di alcuni istituti, tra i quali appunto l'apprendistato.

Dall'esigenza di riorganizzare l'istituto deriva la legge n. 133/2008 che sopprime il limite minimo dei 2 anni per la durata del contratto, rimettendo la determinazione alla CCNL ed introduce il cd doppio canale per la formazione dell'apprendista: esterna ed interna all'azienda. La nuova disposizione attribuisce la competenza a disciplinare i profili formativi ai CCL stipulati a qualsiasi livello, senza alcun coinvolgimento delle Regioni e delle Province Autonome. In assenza di regolamentazioni regionali, l'apprendistato di terzo tipo può essere attivato mediante convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le istituzioni formative. In particolare, la legge n. 133/2008 abroga la disposizione che prevedeva la comunicazione al collocamento degli apprendisti che avevano o meno conseguito la qualifica e l'obbligo della visita sanitaria. Allo stato attuale, per gli apprendisti maggiorenni che svolgono mansioni assoggettate all'obbligo di sorveglianza sanitaria, la visita può essere effettuata dal medico aziendale, mentre per gli apprendisti minori, le visite vanno effettuate presso

un medico del S.S.N. Pertanto, il rifiuto da parte delle strutture sanitarie locali di effettuare la visita medica ex art. 8 della legge n. 977/1967 non esonera dall'onere il datore di lavoro, il quale deve far effettuare tale accertamento, a proprie spese, da altro medico sia esso di base che appartenente a strutture accreditate.

La revisione dell'istituto viene completata con l'art. 2 legge n. 191/2009 che ammette la percentualizzazione della retribuzione dell'apprendista, in alternativa all'inquadramento fino a due livelli inferiori, come a suo tempo stabilito dall'art. 53, comma 1, del D.lgs n. 276/2003. I CCNL possono prevedere la percentualizzazione rapportandola alla qualifica corrispondente in base all'anzianità di servizio, ciò significa che la retribuzione è destinata a crescere progressivamente durante lo svolgimento dell'apprendistato.

In merito alla natura dell'istituto, con Nota del 12.11.2009 il M.L. ribadisce la natura a tempo indeterminato del contratto, facendo leva sull'espressa esclusione dello stesso dal campo di applicazione del D.lgs n. 368/2001 e sul fatto che il rapporto di apprendistato è assimilabile al lavoro a tempo indeterminato.

Rispetto al piano formativo, nell'interpello n. 2/2009 il M.L. conferma che il datore può modificare il piano sottoscritto con altro piano comprensivo di formazione esclusivamente interna, ma raccomanda al datore una verifica della formazione già effettuata, al fine di realizzare un piano conforme all'effettivo apprendimento.

Quanto ai trattamenti di sostegno e integrazione al reddito, con interpello n. 69/2009, il M.L. chiarisce che è possibile applicare la C.I.G. in deroga anche agli apprendisti in regime di solidarietà in virtù dell'estensione della disciplina prevista dall'art.19, comma 8, del D.L. n. 185/2008.

A seguito della legge di riorganizzazione n. 133/2008 che attribuisce la competenza a disciplinare i profili formativi ai CCL stipulati a qualsiasi livello, le Regioni sollevano nuovamente questione di legittimità costituzionale lamentando la lesione delle proprie competenze e del principio di leale collaborazione. Sul punto, la Corte Costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 176/2010, lasciando intatta la possibilità di ricorrere alla formazione esclusivamente aziendale, ma dichiarando costituzionalmente illegittimo il cd canale parallelo di disciplina introdotto nel 2008. La contrattazione collettiva e gli enti bilaterali possono così intervenire in materia, ma nel rispetto di quanto previsto dalla normativa regionale e nazionale già esistente. La Consulta equipara la formazione interna al resto della formazione professionale, prevedendo l'obbligatoria regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante ad esclusivo onere delle Regioni, d'intesa con le organizzazioni sindacali regionali e nel rispetto dei principi direttivi.

A pochi mesi dalla pronuncia della Consulta, il legislatore interviene nuovamente in materia di apprendistato attraverso la legge n. 183/2010, cd Collegato lavoro, riaprendo la delega al governo per il riordino normativo in materia e riportando a 15 anni l'età minima per l'accesso al primo tipo di apprendistato, in controtendenza rispetto alla legge n. 296/2006, secondo la quale l'età per l'accesso al lavoro è elevata da 15 a 16 anni. Si tratta di una norma che non pare realizzare l'obiettivo di elevare il livello di istruzione dei cittadini perseguito da tutti gli altri Paesi Europei, come ribadito anche dalla Consulta nella sentenza n. 334/2010, nonostante ciò, la previsione viene ribadita nel D.lgs n. 167/2011, il nuovo T.U. sull'apprendistato.

Quanto al rapporto fra lavoratori e apprendisti, l'interpello del M.L. n. 11/2010, chiarisce che il limite introdotto è legato alla necessità di garantire un'adeguata formazione e che lo stesso deve essere verificato in azienda, conteggiando anche lavoratori dipendenti dalla stessa impresa, ma operanti in sedi diverse.

In merito alla formazione interna da garantirsi tramite il rispetto del rapporto appena descritto, l'interpello del M.L. n. 25/2010, ribadisce che anche in caso di formazione esclusivamente interna, la relativa disciplina non può prescindere da una legislazione regionale frutto dell'intesa fra Regioni e associazioni sindacali.

A seguito della delega al riordino dell'istituto contenuta nel Collegato lavoro, è emanato il T.U. n. 167/2011 dove si ritrova la definizione di apprendistato quale contratto di lavoro a tempo indeterminato a causa mista, nel quale accanto alla causa classica di scambio: lavoro contro retribuzione, si pone la finalità formativa dell'istituto. Il TU ha mantenuto la previsione, introdotta già con la riforma del 2003, di tre diverse tipologie di apprendistato: 1. *Apprendistato per la qualifica o diploma professionale*, utilizzabile in tutti i settori anche

per l'assolvimento dell'obbligo scolastico e rivolto ai giovani tra 15 e 25 anni. La durata del contratto, da determinarsi in funzione della qualifica o diploma da conseguire, non può essere superiore a 3 anni, 4 nel caso di diploma quadriennale. 2. *Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere*, finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale mediante formazione sul lavoro ed apprendimento tecnico-professionale. Detta tipologia può essere utilizzata in tutti i settori ed interessa giovani tra 18 e 29 anni, ma può essere stipulato già da 17 anni con soggetti che abbiano già conseguito una qualifica professionale. La legge fissa la durata in 3 anni, 5 per le figure artigianali. 3. *Apprendistato di alta formazione e di ricerca*, destinatari i soggetti fra 18 e 29 anni, utilizzato per il conseguimento di diplomi, titoli universitari, dottorati o praticantato professionale. La durata e la regolamentazione del contratto sono rimesse alle Regioni, in accordo con i sindacati e le istituzioni formative. Il TU prevede la possibilità di ricorrere all'apprendistato per la qualificazione di lavoratori in mobilità, in tal caso non è previsto alcun limite né di età, né di durata.

In merito ai requisiti comuni alle tre fattispecie, qualunque sia la tipologia utilizzata, il contratto deve avere durata minima di 6 mesi, redatto per iscritto e corredato dal cd piano formativo individuale entro 30 giorni dalla stipulazione del medesimo. E' vietato il cottimo e il datore può sottoinquadrare il lavoratore fino a 2 livelli o retribuirlo in misura percentuale rispetto all'anzianità di servizio. Il numero di apprendisti che un datore può assumere non può essere superiore al 100% delle maestranze in servizio, possibile deroga per il datore con meno di 3 o privo di dipendenti, in tal caso possono essere assunti non più di 3 apprendisti.

Quanto alla durata, l'apprendistato può essere prolungato in caso di malattia, infortunio o di altra causa di sospensione involontaria del rapporto superiore a 30 gg, secondo quanto previsto dai contratti collettivi.

Sotto il profilo previdenziale, ai sensi dell'art. 2, comma 2, D.lgs n. 167/2011, si applicano le norme sulla previdenza e assistenza sociale obbligatorie, ovvero si estende loro l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, malattia, invalidità, vecchiaia, maternità, nonché il diritto all'assegno familiare.

Il nuovo T.U. rimette ai C.C.N.L. la regolamentazione del contratto, fissando una serie di principi generali che riproducono la disciplina legislativa previgente ed ai quali le parti sociali dovranno attenersi.

Un'importante novità introdotta dal nuovo TU è costituita dall'estensione della disciplina dell'apprendistato al settore pubblico, infatti ex artt. 4 e 5 del D.lgs 167/2011, il contratto di apprendistato professionalizzante e quello di alta formazione e ricerca possono essere stipulati anche dalle P.A. in ogni settore di attività.

Il D.lgs 167/2011 legittima il ricorso al contratto di apprendistato da parte delle agenzie di somministrazione, limitatamente alla tipologia a tempo indeterminato, il cd staff leasing. Il M.L. aveva già ritenuto possibile il ricorso allo staff leasing, purché fosse consentita la formazione (Circolare del M.L. n. 5/2005).

Per quanto concerne la formazione, si prevede che questa debba svolgersi sotto la responsabilità del datore e che debba essere integrata dall'offerta formativa pubblica, interna o esterna, finalizzata all'acquisizione di competenze di base e trasversali. Scompare la previsione del monte ore minimo di formazione, infatti mentre la precedente disciplina stabiliva il limite di 120 ore annuali, la nuova si limita a prevedere un monte ore non superiore a 120 ore per il triennio, senza fare alcun riferimento alla formazione in senso stretto.

Nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante, si prevede una deroga alla regola della natura a tempo indeterminato del contratto, infatti per i datori che svolgono attività in cicli stagionali, i CCNL prevedono specifiche modalità di svolgimento del rapporto, ivi compresa l'apposizione del termine finale al contratto.

Con riferimento all'apprendistato per i lavoratori in mobilità, invece, non costituisce requisito per la stipulazione del contratto l'età del prestatore, mentre diventa fondamentale l'iscrizione nelle liste di mobilità, indipendentemente dalla percezione della relativa indennità. Si prevede l'applicazione della legge n. 604/1966 in materia di licenziamenti individuali, tanto durante il periodo di formazione, quanto al termine della stessa, in deroga alla regola generale. Poiché il contratto è finalizzato alla formazione del lavoratore, esso potrà essere utilizzato per assumere lavoratori in mobilità soltanto qualora comporti l'acquisizione di competenze nuove e ulteriori rispetto a quelle già presenti nel bagaglio professionale del prestatore di lavoro.

A completamento del T.U. n. 167/2011 ora descritto, interviene anche la legge n. 183/2011, la quale in relazione alla durata dell'apprendistato, ha previsto l'azzeramento dei contributi a carico del datore nel primo triennio di svolgimento del rapporto per i contratti di apprendistato stipulati dal 01.01.2012 al 31.12.2016 da datori di lavoro che occupano fino a 9 dipendenti, come disciplinato dalla Circolare Inps n. 128/2012.

In merito al regime transitorio e sanzionatorio previsti dal nuovo T.U., la Circolare del M.L. n. 29/2011 ha evidenziato le problematiche relative alla mancata regolamentazione da parte delle Regioni e della CCNL per l'attivazione delle nuove tipologie di apprendistato previste. Infatti, parte della disciplina dei nuovi contratti è stata delegata alle Regioni e alla CCNL e dovrebbe essere definita entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto. Viene quindi data la possibilità che restino in vigore tutte le disposizioni che attualmente disciplinano l'apprendistato di 1° e 2° livello, fino allo scadere dei 6 mesi, ossia fino al 25.04.2012.

Con riferimento al numero di apprendisti, è nuovamente intervenuto il M.L. con interpello n. 11/2011, nel quale il Dicastero ha precisato che, in presenza di un'impresa collegata sul piano produttivo ad altra impresa principale, il numero massimo di apprendisti che possono essere assunti può essere rilevato con riferimento alle maestranze rientranti nella medesima realtà imprenditoriale, anche se operanti in sedi diverse.

In merito alla mancata o carenza formativa, il Ministero ha osservato che il personale ispettivo potrà utilizzare lo strumento della disposizione di cui all'art. 14 D.lgs n. 124/2004, consentendo al datore di provvedere in merito. *Gli ispettori potranno cioè indicare al datore di lavoro la modifica del piano formativo da adottare assegnandogli contestualmente un determinato e congruo termine per adempiere.* La disposizione potrà essere adottata solo nel caso in cui sia ancora possibile recuperare il debito formativo, è pertanto necessario che il periodo formativo previsto sia ancora attuabile e che la carenza sia riconducibile al datore. In caso di inottemperanza al provvedimento di disposizione, si applica la sanzione amministrativa da € 515,00 a € 2.580,00 prevista dall'art. 11, comma 1, D.P.R. 520/1955 per l'inosservanza delle disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro. La sanzione esclude la possibilità di trasformazione del contratto di apprendistato in contratto subordinato a tempo indeterminato qualora manchi o sia carente la componente formativa. Tale sanzione, a parere di chi scrive, sarebbe invece la più razionale laddove manchi o sia carente proprio l'elemento che caratterizza il contratto in esame. Il secondo comma dell'art. 7 del T.U. introduce poi nuove sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni contrattuali di alcuni dei principi caratterizzanti, ovvero: mancanza della forma scritta, retribuzione a cottimo, inquadramento al di sotto dei 2 livelli, mancata attribuzione di un tutor. Infine, il Ministero ha precisato che il riferimento alla recidiva deve essere ricondotto alla reiterazione di cui all'art. 8-bis, legge n. 689/1981, per cui essa si verifica qualora nei 5 anni successivi alla commissione della violazione amministrativa, lo stesso soggetto ne commette un'altra.

Per dare maggior slancio al contratto di apprendistato è poi intervenuta la legge n. 92/2012, cd riforma Fornero, con una serie di rimaneggiamenti sulla disciplina dell'istituto. La legge di riforma ha previsto che il numero complessivo di apprendisti che un datore può assumere non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto alle maestranze, tale rapporto non può invece superare il 100% per i datori che occupano meno di 10 unità. La legge n. 92/2012 *esclude la possibilità di assumere apprendisti con contratto di somministrazione a tempo determinato* ex art. 20 comma 4 del D.lgs 276/2003 e precisa che durante la formazione vige il divieto di recedere in assenza di giusta causa o giustificato motivo. Conclusa la formazione, i contraenti possono recedere previo preavviso ex art. 2118 c.c, periodo durante il quale si applica la disciplina del contratto di apprendistato; qualora invece nessuna delle parti receda, il rapporto prosegue come subordinato a tempo indeterminato. La riforma prevede, inoltre, che l'assunzione degli apprendisti sia subordinata alla prosecuzione di almeno il 50% dei precedenti contratti di apprendistato conclusi dallo stesso datore nei 36 mesi precedenti. Si precisa che per il primo triennio il rapporto è fissato nella misura del 30% anziché del 50%, in ogni caso la disposizione non si applica nei confronti dei datori che occupano meno di 10 lavoratori.

La legge n. 92/2012 ha inoltre statuito che il contratto di apprendistato deve avere una durata minima di 6 mesi, a meno che non si tratti di rapporti di lavoro inseriti in cicli stagionali.

Rispetto alle clausole di stabilizzazione, la Circolare del M.L. n. 18/2012 statuisce che con riferimento ai datori che occupano almeno 10 lavoratori, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione del rapporto di apprendistato nei 36 mesi precedenti di almeno il 50% degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore, mentre per i primi 36 mesi tale percentuale è fissata al 30%. La disposizione descritta va coordinata con quelle eventualmente introdotte dalla contrattazione collettiva. Nei casi in cui il limite legale non trovi applicazione, andrà rispettato esclusivamente il limite introdotto dalla contrattazione collettiva.

In merito alla valutazione dei piani formativi da parte degli enti bilaterali, con interpello n. 16/2012 il M.L. esorta gli ispettori a concentrare l'attenzione nei confronti di quei contratti di apprendistato e relativi piani formativi individuali che non sono stati sottoposti alla valutazione dell'ente di riferimento. A questo punto il datore di lavoro si troverà di fronte al bivio: richiedere il parere di conformità degli enti e proteggere il piano formativo, oppure non chiedere il parere, peraltro non obbligatorio, e vedersi eventualmente disconoscere il piano in caso di accesso ispettivo. Nello stesso interpello il M.L. ribadisce altresì che non è possibile licenziare l'apprendista al termine della formazione se questi si trova in malattia o infortunio, così come è nullo il licenziamento comminato durante il matrimonio o la gravidanza dell'apprendista.

La legge n. 134/2013 di conversione del D.L. Sviluppo n. 83/2012, in deroga alla legge Fornero, ammette la stipula di un *contratto di apprendistato in somministrazione a tempo indeterminato*, tipologia estesa ora a tutti i settori produttivi. Con questo emendamento si ammette quindi la stipula di contratti di somministrazione a tempo indeterminato, posto che in questo caso l'ispettore del lavoro dovrà comunque verificare l'assolvimento dell'attività formativa prevista nel piano formativo.

Sul punto, con riferimento *all'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale*, interviene anche la Circolare del M.L. n. 5/2013 che, richiamando la Circ. del M.L. n. 29/2011, precisa che la responsabilità del datore può configurarsi se non consente all'apprendista di seguire i percorsi formativi esterni o interni all'azienda e previsti dalla regolamentazione regionale. Se i percorsi formativi sono stati attivati e il datore non ha effettuato gli adempimenti necessari, il personale ispettivo sarà tenuto ad applicare la procedura sanzionatoria, adottando ove possibile la disposizione. Riguardo *all'apprendistato professionalizzante*, le responsabilità datoriali derivanti da inesatto od omesso adempimento degli obblighi formativi, vanno differenziate a seconda che si tratti di formazione trasversale o di mestiere. Così, con riferimento alla formazione trasversale, disciplinata dalla normativa regionale, rileva quanto osservato per il primo apprendistato, mentre riguardo alla formazione di mestiere la Circ. n. 5/2013 ribadisce quanto già affermato nella Circ. n. 29/2011, per cui la responsabilità del datore si configura qualora non effettui la formazione interna come previsto dal CCNL e dal piano formativo individuale. Infine, in merito *all'apprendistato di alta formazione e ricerca*, la Circ. n. 5/2013 rinvia a quanto affermato a proposito del primo apprendistato, sancendo l'adottabilità dei provvedimenti sanzionatori, se risultano già attivati i percorsi formativi e il datore non ha adempiuto alla formalizzazione del canale formativo regionale. Da ultimo la Circ. n. 5/2013 illustra i casi nei quali l'inadempimento formativo può dirsi recuperabile e formare oggetto di *disposizione*, provvedimento che quindi va adottato se si può ancora recuperare il debito formativo. La Circolare precisa che in tutte le ipotesi in cui il rapporto di apprendistato venga disconosciuto dagli ispettori (violazione degli obblighi formativi, dei limiti numerici, degli oneri di stabilizzazione, mancanza dei requisiti legali e contrattuali), il lavoratore va considerato titolare di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e quindi vengono meno tutti i benefici di carattere normativo (non computo in organico, sottoinquadramento, retribuzione percentualizzata) e previdenziale connessi. In particolare, per i profili retributivi, gli ispettori del lavoro dovranno adottare il provvedimento di diffida accertativa ex art. 12 del D.lgs n. 124/2004 per computare il quantum dovuto per differenza rispetto al corretto inquadramento del lavoratore.

Nel caso in cui un'azienda non applica il CCNL del proprio settore di appartenenza o se il CCNL applicato dall'azienda non disciplina l'apprendistato, con interpello n. 4/2013 il M.L. ritiene comunque che la stessa possa assumere un apprendista, facendo riferimento ad una regolamentazione contrattuale affine. Mentre con interpello del M.L. n. 5/2013, il Dicastero ritiene che le clausole di stabilizzazione degli apprendisti non possano applicarsi per le attività stagionali, in tal caso infatti ai lavoratori apprendisti potranno solo applicarsi le discipline contrattuali che assegnano eventuali diritti di precedenza ai fini di nuove assunzioni.

Nel *Vademecum* del M.L. del 22.04.2013, in tema di apprendistato, si precisa che in mancanza di libretto formativo, si può indicare il percorso formativo svolto mediante annotazione su un registro del datore che verrà confrontato dall'ispettore del lavoro rispetto a quanto contenuto nel piano formativo individuale. Inoltre, nel caso si riscontrino violazioni in merito all'assegnazione del tutor aziendale, le sanzioni previste non avranno necessariamente ripercussioni sulla genuinità del rapporto di apprendistato.

Di particolare interesse è anche la Circolare Inail n. 27 del 24.05.2013, la quale ricorda che le violazioni legate alla mancata formazione dell'apprendista sono di esclusiva competenza del personale ispettivo del M.L., al quale è inoltre attribuita la competenza ad adottare il provvedimento di disposizione, assegnando congruo termine al datore di lavoro per adempiere. Pertanto, qualora il personale ispettivo Inail riscontri nel contratto di apprendistato un inadempimento nell'erogazione della formazione prevista nel piano formativo individuale, provvederà a segnalare detto inadempimento alla DTL competente. Inoltre, per quanto riguarda le assunzioni di apprendisti dal 2012 al 2016, è riconosciuto uno sgravio contributivo del 100% a favore dei datori di lavoro che hanno alle loro dipendenze fino a 9 dipendenti e per i periodi contributivi maturati nei primi tre anni del contratto. Per i periodi contributivi successivi maturati dal quarto anno in poi, è confermata l'aliquota del 10% sino alla scadenza del contratto di esame.

In tema di visita medica, invece, è intervenuto l'art. 42 del D.L. n. 69/2013 c.d. Decreto del Fare, convertito in legge n. 98/2013 che, al comma 1, lett. b), ha previsto la *soppressione del certificato medico di idoneità per l'assunzione di apprendisti e minori*. Ciò posto, a far data dal 22 giugno 2013, con l'entrata in vigore del suddetto decreto legge, la visita medica non sarà più esigibile per le categorie di lavoratori sopra menzionate, pertanto non saranno più applicabili le relative sanzioni amministrative a carico dei datori di lavoro. Restano tuttavia fermi gli obblighi di certificazione sanitaria previsti dal T.U. sulla Sicurezza, come prescritto dal D.lgs n. 81/2008, per i lavoratori soggetti a sorveglianza sanitaria e per le lavorazioni a rischio.

Ulteriori modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato sono introdotte dal D.L. n. 76/2013, c.d. Pacchetto lavoro del Governo Letta, il decreto in esame, convertito in legge n. 99/2013, prevede *l'adozione di linee guida volte ad eliminare la formazione di base trasversale nel piano formativo individuale*. La registrazione della formazione dovrà essere contenuta in un documento conforme al modello di libretto formativo del cittadino, non solo, ma per le imprese multilocalizzate, la formazione dovrà rispettare la disciplina della regione presso la quale l'impresa ha la propria sede legale.

Sul punto, la Circolare del M.L. n. 35/2013, fornisce alcune indicazioni operative agli ispettori del lavoro, a seguito dell'introduzione della legge n. 99/2013, precisando che le linee guida sull'apprendistato professionalizzante da emanarsi entro il 30.09.2013, in deroga al T.U. n. 167/2011, potranno prevedere una *formazione esclusivamente tecnica* secondo la disciplina regionale ove si trova la sede legale dell'azienda, escludendo quindi le competenze trasversali, formazione che sarà registrata su un *documento simile al modello del libretto del cittadino* di cui al D.M. 10.10.2005. In ogni caso, il personale ispettivo, dovrà controllare in via prioritaria il *rispetto del piano formativo individuale* (PFI), come da Circ. del M.L. n. 5/2013 e che la *registrazione della formazione rispetti i contenuti minimi*, ovvero: tipologia, descrizione, contesto di acquisizione, periodo, eventuali evidenze, salvo diversa modulistica adottata dal CCNL applicato. La previsione normativa contenuta nella legge n. 99/2013, si concretizza nelle successive *Linee guida proposte dalla Conferenza Stato-Regioni* in data 17.10.2013. Si tratta di disposizioni che sintetizzano e

ricondono ad unità durata e contenuto della formazione regionale dedicata agli apprendisti, enucleando in termini di ore l'impegno esigibile per ciascun rapporto di apprendistato, in considerazione del percorso formativo e professionale pregresso del singolo apprendista. In particolare, l'impegno orario ammonta a 120 ore per gli apprendisti privi di titolo, in possesso di licenza elementare e della sola licenza secondaria di I grado. La formazione sarà invece di 80 ore, per gli apprendisti in possesso di diploma di scuola secondaria di II grado o di qualifica o diploma di istruzione e formazione professionale. Infine, formazione di 40 ore, per gli apprendisti in possesso di laurea o titolo almeno equivalente. In ogni caso, la durata è riducibile per gli apprendisti che abbiano già completato uno o più moduli formativi in precedenti rapporti di apprendistato. Inoltre, l'offerta formativa regionale deve intendersi obbligatoria soltanto se disciplinata nell'ambito della regolamentazione regionale. Quanto invece ai requisiti minimi che devono essere posseduti dalle imprese che non si avvalgono dell'offerta formativa pubblica, si esige soltanto la presenza e la disponibilità di luoghi idonei alla formazione e di risorse umane con adeguate capacità e competenze.

5. Il contratto di somministrazione

La legge n. 1369/1960 introduce nel nostro ordinamento il divieto di intermediazione e interposizione della manodopera e vieta che il lavoratore possa intrattenere rapporti di lavoro con un soggetto diverso da quello che esercita su di lui il potere direttivo, utilizzando di fatto la sua prestazione.

Tuttavia, con legge n. 196/1997, c.d. pacchetto Treu, si prevede ampia deroga al divieto previsto dalla normativa precedente e si riconosce il lavoro interinale offerto dalle agenzie preposte, lavoro al quale si può ricorrere solo se a termine e in presenza di ipotesi tassative previste dalla contrattazione collettiva.

Il rapporto tra agenzia interinale e prestatore è regolamentato dal D.lgs 368/2001, che disciplina il contratto a termine, mentre l'individuazione dei limiti di utilizzazione del lavoro interinale è affidata ai C.C.N.L.

Il lavoro interinale è quindi ammesso dalla legge n. 196/1997 ed è poi regolamentato per analogia dal D.lgs n. 368/2001, ma è solo con il D.lgs n. 276/2003 che si disciplina compiutamente la materia in esame.

Il D.lgs n. 276/2003 dispone che un'impresa utilizzatrice possa rivolgersi ad un'altra agenzia autorizzata alla somministrazione, al fine di ottenere la fornitura di manodopera temporanea e concludere con questa un contratto di somministrazione. Il lavoratore svolge la sua attività per l'utilizzatore, sotto la sua direzione e controllo, ma intrattiene il rapporto di lavoro solo nei confronti dell'agenzia di somministrazione, alla quale resta affidato l'esercizio del potere disciplinare nei confronti del somministrato. Si crea quindi un rapporto trilaterale, da una parte il contratto di somministrazione stipulato fra l'agenzia di somministrazione e l'azienda utilizzatrice, dall'altra il contratto di invio in missione stipulato fra l'agenzia e il lavoratore, nessun rapporto intercorre invece tra l'utilizzatore e il lavoratore. La somministrazione si caratterizza quindi per la scissione tra la titolarità del rapporto di lavoro che fa capo all'agenzia somministratrice e l'effettiva disposizione del lavoratore che compete all'utilizzatore. La legge inoltre stabilisce precise limitazioni alla somministrazione, così come elenca i casi nei quali è vietato ricorrere alla stessa.

Per quanto riguarda gli aspetti formali del contratto, è obbligatoria la forma scritta, nonché altri requisiti la cui mancanza rende illegittimo il contratto e ne può determinare la trasformazione a tempo indeterminato in capo all'utilizzatore. Particolare attenzione è anche prestata ad aspetti quali il trattamento retributivo e normativo del lavoratore somministrato che deve essere pari a quello dei dipendenti dell'utilizzatore, nonché ai diritti e alle tutele sindacali. Inoltre, il somministrato deve essere utilizzato per le mansioni indicate nel contratto, qualora viceversa venga utilizzato per mansioni diverse è possibile porre in atto specifiche azioni di tutela. L'attività di somministrazione potrà essere esercitata da agenzie abilitate iscritte in albo che possono costituirsi in forma di società di capitali o cooperativa, devono avere la disponibilità di uffici e di personale adeguato, inoltre gli amministratori e i soggetti responsabili dovranno rispondere a determinati

requisiti di onorabilità. A seconda del tipo di attività svolta, le agenzie di somministrazione devono avere un capitale sociale minimo ed essere vincolate al versamento di un deposito cauzionale a titolo di garanzia. Il contratto di somministrazione può essere concluso a termine o a tempo indeterminato, quest'ultimo è ammesso in relazione ad una serie di attività quali: consulenza informatica, pulizia, custodia, portineria, trasporto, gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, servizi di economato, fermo restando che la contrattazione collettiva, sia nazionale che decentrata, ha facoltà di individuare altre ipotesi.

La somministrazione a termine è ammessa a fronte di ragioni temporanee ed eccezionali di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore.

Il contratto di somministrazione è stipulato in forma scritta e deve contenere, a pena di nullità, una serie di indicazioni quali: estremi dell'autorizzazione rilasciata al somministratore, numero dei lavoratori da somministrare, casi di ammissibilità che consentono il ricorso alla somministrazione, presenza di eventuali rischi per la salute del lavoratore, nonché data di inizio e durata prevista dal contratto di somministrazione.

In mancanza di forma scritta, il lavoratore è considerato alle dipendenze dell'utilizzatore, inoltre il somministratore deve comunicare per iscritto al lavoratore tutte le informazioni relative al rapporto di cui egli è oggetto. Il somministrato ha diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello dei dipendenti dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. E' prevista la responsabilità solidale dell'utilizzatore con il somministratore per la corresponsione dei trattamenti retributivi e previdenziali.

Il lavoratore ha diritto a fruire di tutti i servizi assistenziali di cui godono i dipendenti dell'utilizzatore, ma non viene computato nell'organico dell'utilizzatore, fatta eccezione per l'applicazione delle norme in materia di sicurezza sul lavoro, per esempio ai fini della reintegrazione prevista dall'art. 18 dello Statuto.

Il contratto di somministrazione è vietato nei seguenti casi: 1. sostituzione di lavoratori scioperanti; 2. da parte di imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi per la sicurezza sul lavoro ex art. 4 del D.lgs n. 81/2008, cd Duvri; 3. presso unità produttive in cui si sia proceduto nei 6 mesi precedenti a licenziamenti collettivi ai sensi degli art. 4 e 24 della legge n. 223/1991; 4. presso imprese in cui siano in corso sospensioni o riduzione dell'orario lavorativo con diritto alla C.I.G. e che interessano lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione.

In ogni caso, quando la somministrazione avviene al di fuori delle condizioni e requisiti previsti, si parla di *somministrazione irregolare o illecita* ed il lavoratore somministrato può rivolgersi al giudice del lavoro per ottenere la formalizzazione del rapporto alle dipendenze dell'utilizzatore (assenza dell'autorizzazione in capo al somministratore, mancato presenza degli elementi necessari del contratto e mancato rispetto di limiti, causali e divieti contrattuali, nonché mancanza della forma scritta del contratto stesso).

In caso di *somministrazione fraudolenta* posta in essere con la finalità di eludere norme inderogabili di legge o contrattazione collettiva, al somministratore e all'utilizzatore sono applicate le sanzioni penali previste e una sanzione amministrativa di 20 euro per ciascun lavoratore e per ogni giorno di somministrazione.

In caso di impiego del somministrato in mansioni superiori, il lavoratore matura fin da subito il diritto alla maggior retribuzione, mentre in caso di mansioni inferiori, il dipendente ha diritto al risarcimento del danno e ad essere assegnato a mansioni coerenti con la sua professionalità e con il suo livello di inquadramento. In particolare, l'utilizzatore che adibisce il lavoratore a mansioni differenti da quelle dedotte nel contratto, deve darne immediata comunicazione scritta al somministratore, consegnandone copia al lavoratore stesso. Nel caso di inadempimento a tale obbligo, l'utilizzatore risponde in via esclusiva per le differenze retributive spettanti al lavoratore occupato in mansioni superiori e per l'eventuale danno derivante da dequalificazione.

Nell'ipotesi in cui l'utilizzatore adempia l'obbligo di comunicazione, spetta al somministratore corrispondere l'aumento retributivo dovuto per le mansioni superiori e parimenti il risarcimento per le mansioni inferiori.

In merito al ruolo del sistema bilaterale, Ebitemp interviene non solo per garantire la sicurezza sul posto di lavoro attraverso idonea formazione, ma offre anche un welfare integrativo ai lavoratori somministrati. Ad

esempio, in caso di perdita del posto di lavoro, per tutti i somministrati a tempo determinato che abbiano lavorato almeno 6 mesi nell'arco dei 12 mesi precedenti la richiesta e che risultino disoccupati da almeno 45 giorni, è prevista la corresponsione di un'indennità tantum pari a 700,00 euro lordi.

Quanto al riscontro pratico del contratto di somministrazione quale canale di accesso al lavoro stabile, i dati di indagine hanno evidenziato che la riuscita dell'esperienza dipende dalle caratteristiche dei lavoratori, dai loro percorsi di lavoro e dalle caratteristiche del contesto. Per chi ha più elevati livelli di istruzione e da poco ha fatto il proprio ingresso nel mercato del lavoro, l'interinale costituisce un'esperienza in grado di offrire buone opportunità. Al contrario per chi ha più bassi livelli di istruzione e numerose esperienze di lavoro, l'interinale rappresenta un'ulteriore esperienza temporanea. Al termine dell'esperienza, il 47% circa dei lavoratori risulta occupato con altri contratti e un altro 47% rimane disoccupato. Nonostante la puntuale regolamentazione del contratto in esame, questo risulta funzionale all'occupazione solo se si concretizza in poche missioni di lunga durata e con poche proroghe, mentre se le missioni si moltiplicano per brevi periodi, aumenta il rischio di rimanere nell'area di instabilità lavorativa.

Circa l'impatto dell'istituto della somministrazione nel mercato del lavoro, quale canale di accesso al lavoro, come sopra descritta, la Corte di Cassazione Penale con sentenza n. 41701/2005, ha affermato che la riforma del mercato del lavoro, attuata dalla legge Biagi, non ha introdotto una totale deregolamentazione della somministrazione di mano d'opera da parte delle imprese private, giacché è stato delineato solo un sistema di autorizzazione per i soggetti che intendono svolgere quell'attività. Ciò significa che con l'introduzione della somministrazione si è offerta un'opportunità alle aziende che intendono avvalersi dello strumento, senza per questo voler deregolamentare l'intero mercato del lavoro, ma semplicemente offrendo una possibilità ulteriore di accesso al mercato stesso a tutti i soggetti interessati.

Nonostante il D.lgs n. 276/2003 abbia proceduto ad una regolamentazione organica dell'istituto in esame e la Corte di Cassazione ne abbia legittimato la funzione, le polemiche associate alla precarizzazione indotta dall'intermediazione delle agenzie non si arrestano. Infatti la successiva legge n. 247/2007 abolisce il contratto di somministrazione a tempo indeterminato, cd staff leasing, introdotto con il D.lgs 276/2003, ma lo stesso contratto sarà poi di nuovo ripristinato più tardi dal Governo di centro-destra nella finanziaria 2010. In punto di abrogazione dello staff leasing e delle agenzie di somministrazione preposte, interviene la Circolare del M.L. n. 7/2008 che sottolinea come gli eventuali contratti in essere continuano fino al momento dell'eventuale recesso o della risoluzione consensuale, in virtù del principio della conservazione del contratto, in quanto l'annullamento determinerebbe un paradossale travolgimento dei rapporti di lavoro con automatica risoluzione degli stessi e con evidenti conseguenze anche su piano socio-economico.

Nel frattempo, si estende il campo di applicazione dell'istituto oggetto di esame, tanto che con legge n. 133/2008 si statuisce che anche la P.A. può giovare del lavoro in somministrazione, purché il contratto non impegni lo stesso lavoratore per più di 3 anni nell'ultimo quinquennio, in caso contrario è comunque vietata la conversione del rapporto di lavoro somministrato in un contratto a tempo indeterminato.

Sulla scia della politica di rilancio della somministrazione, è emanata la legge n. 191/2009, finanziaria 2010, la quale reintroduce la somministrazione a tempo indeterminato, cd staff leasing, già abrogato dalla legge n. 247/2007, ampliandone il campo di applicazione, che ora è esteso a tutti i settori produttivi, compresa l'assistenza a persone e famiglie. La stessa legge n. 191/2009 limita la portata del divieto di utilizzo della somministrazione da parte di imprese in crisi, dando la possibilità a queste ultime di ricorrere a tale istituto per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti e consentendo altresì l'assunzione in somministrazione di lavoratori posti in mobilità ex art. 8 della legge n. 223/1991 ed iscritti nelle relative liste.

Con la legge n. 191/2009 la somministrazione viene intesa quale strumento per potenziare la flessibilità, ma non di rado, ciò diventa oggetto di frequente contenzioso giudiziario e proprio per alleggerire lo stesso, l'interpello del M.L. n. 81/2009 conferma la possibilità di certificare il contratto di somministrazione, sia

quello commerciale tra agenzia e utilizzatore, sia quello fra agenzia e lavoratore, dal momento che si considera il contratto come un'unica fattispecie a formazione progressiva e struttura complessa e quindi rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 75 del D.lgs n. 276/2003.

Proprio in tema di certificazione dei contratti di somministrazione, con l'entrata in vigore della legge n. 183/2010, cd Collegato lavoro, la nuova formulazione dell'art. 75 del D.lgs n. 276/2003, ha chiarito qualsiasi dubbio in merito, è stato infatti ritenuto certificabile ogni contratto in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro. E' inoltre obbligatorio per le agenzie l'invio all'autorità concedente di ogni informazione per un efficace funzionamento del mercato del lavoro, nonché l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali, pena la revoca dell'autorizzazione. I soggetti sono autorizzati all'intermediazione a condizione che comunichino preventivamente al M.L. l'avvio dell'attività, autocertificando il possesso dei requisiti richiesti. Talune norme contenute nel Collegato lavoro vengono estese anche alla somministrazione, infatti proprio con il cd Decreto mille proroghe ex D.L. n. 225/2010, convertito in legge n. 10/2011, si stabilisce che il termine di 60 giorni per l'impugnazione stragiudiziale del licenziamento e decorrenti dal termine finale del contratto, sia applicabile anche nel caso di impugnazione del contratto di somministrazione.

Se la somministrazione è stata rilanciata per rendere il mercato del lavoro più flessibile e far fronte alla crisi, con l'acuirsi della stessa, lo strumento diventa ancora più flessibile. Infatti con il D.lgs n. 24/2012, in attuazione della Direttiva Europea n. 2008/104/CE sul lavoro interinale, si statuisce che dal 01.04.2012 per i somministrati appartenenti alle categorie deboli, ovvero: cassaintegrati, beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga e disoccupati, il ricorso alla somministrazione a tempo determinato diventa acausale. Non solo, ma il virtù del decreto sopra citato, le aziende saranno obbligate ad informare i lavoratori in missione sull'eventuale disponibilità di nuovi posti di lavoro, al fine di conferire loro un diritto di precedenza. Si prevedono anche nuove sanzioni, in particolare in caso di disparità di trattamento fra lavoratori somministrati e lavoratori stabili (da euro 250,00 ad euro 1.250,00) e per chi esige o percepisce compensi in cambio dell'assunzione presso un utilizzatore o in caso di avvio di un rapporto di lavoro stabile con l'utilizzatore dopo l'invio in missione (arresto non superiore ad un anno o ammenda da euro 2.500,00 a euro 6.000,00).

Sulla scia del rinnovo e dell'ampliamento dell'istituto divenuto ora acausale per i soggetti più deboli, il 04.07.2012 è stato anche siglato il primo Accordo integrativo con i lavoratori in somministrazione. L'accordo ha visto rafforzarsi il ruolo della Bilateralità attraverso la promozione dell'adesione generalizzata alla previdenza complementare di settore per i dipendenti assunti con contratto di somministrazione a tempo indeterminato e determinato al raggiungimento dei 3 mesi di anzianità. Oltre a questo, l'intesa garantisce per i lavoratori a tempo indeterminato il riconoscimento di un premio pari a 500,00 euro annuali per i lavoratori che hanno maturato un'anzianità di 12 mesi presso l'agenzia per il lavoro.

In merito alla acausalità contrattuale promossa dal D.lgs n. 24/2012 solo per i lavoratori più deboli, questa viene generalizzata per tutti i destinatari del contratto di somministrazione per effetto della riforma Fornero.

Infatti, con legge n. 92/2012, la motivazione del contratto di somministrazione non è più richiesta, purchè si tratti di primo contratto di somministrazione a termine di durata non superiore a 12 mesi e concluso fra utilizzatore e lavoratore. Ciò significa che il datore può procedere alla stipulazione di più contratti a termine acausali qualora ciò sia previsto dalla contrattazione collettiva, entro il limite del 6 % degli occupati e nell'ambito di un processo caratterizzato dall'avvio di una nuova attività, prodotto, progetto di ricerca o commessa. Tanto il contratto acausale della durata massima di 12 mesi, quanto quello stipulato nell'ambito di uno dei processi organizzativi, non possono essere prorogati. Ai fini del computo del periodo massimo di durata del contratto a tempo determinato di 36 mesi, si tiene conto anche dei periodi di somministrazione aventi ad oggetto mansioni equivalenti svolti tra i medesimi soggetti. In merito al costo del rapporto di somministrazione a tempo determinato, si prevede che a partire dal gennaio 2013, le agenzie versino ai fondi

bilaterali un contributo pari al 2,6% (anziché il 4%), scomputando su tale contributo il costo aggiuntivo dell'1,4% previsto per i contratti a termine. Viene inoltre meno la possibilità per le agenzie di assumere lavoratori svantaggiati in deroga al principio di parità di trattamento, in presenza di un piano di inserimento e nell'ambito di specifiche politiche attive. La norma vieta altresì la possibilità di assumere apprendisti con contratto di somministrazione a tempo determinato. Si dispone inoltre che, in caso di licenziamento, qualora la conciliazione presso la DTL abbia esito positivo, possa essere previsto l'affidamento del lavoratore ad un'agenzia per il lavoro al fine di favorirne la ricollocazione. La legge di riforma prevede anche specifici incentivi alle assunzioni in somministrazione per soggetti svantaggiati: over 50 e donne, per i quali è disposta una riduzione del 50% dei contributi. Si prevede inoltre che per determinare il numero di disabili da assumere nell'organico aziendale, si computino tutti i dipendenti con contratto a tempo indeterminato e a termine, mentre non sono computabili i somministrati assunti presso l'utilizzatore.

Ulteriori modifiche sono apportate dal D.L. n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013, il testo in esame conferma l'ipotesi di *acausalità in caso di primo contratto di somministrazione a tempo determinato di durata non superiore a 12 mesi*, per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione. Viene inoltre estesa la possibilità di ricorrere al contratto di somministrazione acasale nelle ipotesi individuate dalla contrattazione collettiva ed è introdotta la possibilità di *prorogare* il contratto acasale.

Sul punto, la Circolare del M.L. n. 35/2013, ribadisce che i lavoratori oggetto di somministrazione hanno diritto a condizioni occupazionali non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello degli utilizzatori, a parità di mansioni svolte, fermo restando l'integrale applicabilità della normativa in materia di sicurezza.

6. Il contratto a progetto

Il contratto di collaborazione a progetto è un accordo che può essere sottoscritto nei casi in cui sia reale e manifesta la volontà del datore di lavoro di reclutare personale da adibire ad attività di collaborazione e l'intenzione del lavoratore di prestare la propria attività con modalità di lavoro non subordinato.

L'introduzione del lavoro a progetto avrebbe dovuto spingere verso il lavoro dipendente le false posizioni autonome, così che le critiche condizioni di lavoro dei falsi collaboratori avrebbero dovuto risolversi, in realtà si è avuto l'effetto opposto, perché sono aumentati i contratti di collaborazione e sono diminuiti quelli subordinati. Dopo l'entrata in vigore della legge Biagi, circa il 50% delle co.co.co si è infatti trasformato in contratto a progetto nel settore privato, relegando i co.co.co al solo comparto pubblico.

Le prime tracce delle co.co.co risalgono all'art. 2 della legge n. 741/1959, sul tema dei minimi di trattamento economico e normativo dei lavoratori, nella legge sono infatti indicati come meritevoli di tutela in materia di trattamenti minimi anche i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

La materia è successivamente oggetto di osservazione in occasione della riforma del processo del lavoro, operata dalla legge n. 533/1973, che inserisce nella disciplina processuale una serie di rapporti che hanno ad oggetto prestazioni di fare secondo lo schema del lavoro autonomo, ma se ne differenziano per determinate modalità di svolgimento del rapporto, quali la continuità, la coordinazione e la personalità della prestazione.

In merito alla regolamentazione delle collaborazioni nel settore pubblico, le disposizioni di cui all'art. 7 del D.lgs n. 165/2001 consentono di ricorrervi solo per prestazioni di elevata professionalità e nell'ipotesi in cui l'amministrazione non sia in grado di farvi fronte mediante le risorse professionali esistenti al suo interno. Al riguardo, la Corte dei Conti, al fine di evitare una duplicazione di funzioni e un aggravio di costi, ha ribadito l'impossibilità di affidare a collaboratori esterni i medesimi compiti svolti dai dipendenti interni alla P.A.

Una compiuta disciplina delle collaborazioni si ha solo con il D.lgs n. 276/2003 nel quale si prevede che il contratto a progetto debba essere redatto in forma scritta e debba riportare il riferimento all'oggetto del progetto, alle sue fasi di realizzazione, nonché l'indicazione del risultato finale. L'eventuale previsione di

un periodo di prova è da considerarsi illegittima e si considera come non apposta, questo perchè il patto di prova, ex art. 2096 c.c., è un istituto tipico del lavoro subordinato e quindi non può essere applicato ad un rapporto di lavoro autonomo. L'art. 69, 1° comma, del D.lgs n. 276/2003 prevede che, sia in caso di assenza del progetto, sia in caso di formulazione generica, la conseguenza sia la conversione della collaborazione in rapporto subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di stipulazione del contratto. Ogni volta che le concrete modalità di svolgimento di un rapporto a progetto siano riconducibili al lavoro subordinato, il lavoratore ha diritto, nel corso o all'esito del rapporto di lavoro, di richiedere l'accertamento giudiziale circa l'effettiva natura del rapporto stesso. A fronte di una simile richiesta, il giudice, non essendo vincolato dal contenuto dell'accordo, può esaminare quali siano state in concreto le modalità di svolgimento del rapporto e se sussistano gli indici della subordinazione elaborati dalla giurisprudenza (inserimento organico nella struttura, assoggettamento del lavoratore al potere direttivo e disciplinare del datore, obbligo di rispettare un orario, obbligo di concordare permessi e ferie), può disporre la trasformazione del rapporto in lavoro subordinato. Il lavoratore dopo il disconoscimento del contratto a progetto e la conversione in rapporto subordinato, potrà quindi rivendicare tutti i diritti conseguenti, sia di natura retributiva che contributiva. Nel contratto in esame, il rapporto è gestito autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con il committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione; il coordinamento però non può essere tale da pregiudicare l'autonomia nell'esecuzione del collaboratore. Saranno quindi legittime le verifiche periodiche sull'andamento del lavoro, ma non controlli e direttive stringenti che farebbero invece propendere per la natura subordinata del rapporto. Il contratto deve essere stipulato in forma scritta e, ai fini della prova, deve contenere: indicazione della durata della prestazione, descrizione del progetto con individuazione del suo contenuto e del risultato finale che si intende proseguire, corrispettivo, forme di coordinamento nei confronti del committente, nonché eventuali misure per tutela della salute e sicurezza del collaboratore. E' esclusa la possibilità che al lavoratore venga imposto lo svolgimento di mansioni estranee rispetto a quelle previste dal progetto. Inoltre, il corrispettivo economico deve essere definito in maniera congrua, facendo riferimento a specifici indicatori e proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito. La legge prevede che il contratto si risolva automaticamente alla scadenza, ma può essere interrotto anche prima in presenza di motivazioni gravi, al di fuori delle quali può essere previsto un risarcimento a carico della parte che determina l'interruzione. Per i lavoratori a progetto sono inoltre previste particolari forme di tutela in caso di sospensione dell'attività per malattia o maternità. Infatti, in caso di gravidanza, malattia e infortunio, il rapporto risulta sospeso senza corrispettivo. Solo in gravidanza la durata del rapporto è prorogata per 180 giorni, mentre negli altri due casi, il contratto non è prorogabile e il committente può recedere se la sospensione si protrae per più di 1/6 della durata stabilita dal contratto, oppure se superiore a 30 giorni per contratti di durata determinabile. Il lavoratore a progetto è inoltre sottoposto all'obbligo di riservatezza e non può diffondere notizie attinenti ai programmi e alla organizzazione del datore, nonché compiere atti in pregiudizio all'attività dei committenti. Quanto a fedeltà, il collaboratore, salvo diverso accordo, può svolgere la sua attività a favore di più committenti non in concorrenza. Nel caso di invenzione realizzata nello svolgimento del rapporto, il lavoratore ha diritto di essere riconosciuto autore, con rinvio alle leggi speciali in materia. La disciplina del lavoro a progetto non si applica ad alcune categorie di collaboratori indicati dall'art. 61 del D.lgs n. 276/2003, ovvero: agenti e rappresentanti, professioni intellettuali, collaborazioni rese nei confronti delle associazioni sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, componenti di organi di amministrazione e controllo di società, partecipanti di collegi e commissioni, nonché titolari di pensione di vecchiaia. Con Circolare n. 1/2004, il M.L. precisa che la forma scritta del contratto è necessaria ai fini della prova e non della validità del contratto stesso, anche se finisce per assumere valore decisivo rispetto alla individuazione del progetto, programma o fase di esso. Il progetto è una attività che può essere connessa

all'attività principale o accessoria, orientata alla realizzazione di un risultato finale. L'autonomia del collaboratore deve concernere le tempistiche e modalità di svolgimento della prestazione e le parti possono prevedere forme di esclusione o riduzione del compenso nel caso in cui il risultato non venga perseguito.

La successiva Circolare del M.L. n. 17/2006 precisa che in presenza di determinate caratteristiche contrattuali (indicazione del committente, durata della campagna, tipo di attività, tipologia dei prodotti e dei clienti) si è ammessa la legittimità del rapporto solo per quelle attività ove è l'operatore che procede a contattare l'utenza (cd modalità *outbound*). Diversamente sono illegittime le attività nelle quali il collaboratore pone a disposizione del committente le proprie energie psicofisiche, limitandosi a ricevere le chiamate degli utenti (cd modalità *in bound*), nel qual caso gli ispettori devono ricondurre tale attività alla subordinazione, adottando i conseguenti provvedimenti di carattere sanzionatorio e contributivo.

La Circolare n. 4/2008 del M.L. ritiene che lo svolgimento di una prestazione elementare, ripetitiva e predeterminata sia difficilmente compatibile con una attività progettuale e quindi predispone a titolo esemplificativo un elenco delle attività incompatibili con l'attività progettuale. In sostanza, l'ispettore dovrà emettere il provvedimento di conversione nel caso di contratti a progetto carenti della forma scritta o per i *call center* effettuati nella modalità *in bound*, mentre dovrà emettere il provvedimento di conversione solo in mancanza di elementi comprovanti la genuinità del contratto a progetto nei seguenti casi: addetti alla distribuzione di bollette, giornali ed elenchi telefonici, addetti alle agenzie ippiche, alle pulizie, autisti e autotrasportatori, babysitter e badanti, baristi e camerieri, commessi e addetti alle vendite, custodi e portieri, estetiste e parrucchieri, facchini, istruttori di autoscuola, lettrici di contatori, manutentori, muratori e operai edili, piloti e assistenti di volo, prestatori di manodopera nel settore agricolo, segretari e terminalisti.

Nella Circolare n. 5/2008 il M.L. eleva il lavoro a progetto a nuova tipologia contrattuale nel più generale ambito delle *co.co.co.*, in tal senso il passaggio appare strumentale e finalizzato a dar forza ai dettami forniti agli ispettori per l'automatismo di conversione delle *co.co.co.* in contratti subordinati. Infatti, se il lavoro a progetto viene definito come contratto di lavoro, il giudice è messo nelle condizioni di applicare pienamente la norma sanzionatoria di conversione fissata dall'art. 69, comma 1, del D.lgs n. 276/2003.

Nel corso degli accertamenti l'ispettore deve tener conto non solo della disciplina regolatoria contenuta nel D.lgs n. 276/2003 e successive circolari, ma anche del fatto che le norme stesse possono essere derogate in virtù della contrattazione di prossimità. Infatti, l'art. 8, decreto legge n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, abilita la contrattazione decentrata ad intervenire sulle modalità di assunzione e sulla disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni a progetto, derogando sia alle disposizioni di legge che ai CCNL. Nell'ambito delle specifiche intese di cui all'art. 8, le parti potrebbero teoricamente anche escludere la necessità di un progetto oppure prevedere la trasformazione automatica del rapporto in lavoro subordinato per mancanza dello stesso, così come derogare a quanto previsto dai CCNL.

Le eventuali deroghe stabilite a livello della contrattazione decentrata devono ora armonizzarsi anche con le modifiche introdotte dall'art. 1, comma 23 e 25 della legge n. 92/2012. Quest'ultima, con riferimento al lavoro a progetto, prevede non più la semplice indicazione del piano di lavoro, ma stabilisce l'individuazione di uno specifico e dettagliato progetto che costituisce elemento essenziale di validità del rapporto di collaborazione. La mancanza specifica del progetto determina la costituzione di un rapporto subordinato a tempo indeterminato. La riforma ha infatti precisato che il progetto non può consistere nella mera riproposizione dell'oggetto sociale dell'impresa e ha vietato la stipula di contratti a progetto per lo svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi che possono essere individuati dalla contrattazione. Si assiste dunque ad una definizione più stringente di progetto, viene eliminato il concetto di programma o fase di esso ed è necessario che emerga la professionalità specifica del collaboratore, limitando l'utilizzo della collaborazione per mansioni esecutive. Viene introdotta la presunzione assoluta di subordinazione nel caso in cui il lavoratore svolga attività analoga a quella dei dipendenti subordinati dell'impresa committente.

Lo svolgimento di mansioni estranee al progetto è sufficiente a determinare la trasformazione del rapporto a progetto in ordinario rapporto di lavoro subordinato. Si stabilisce che ciascuna delle due parti può recedere dal rapporto prima della scadenza solo in presenza di una giusta causa o giustificato motivo. Viene delineato il recesso anticipato per giusta causa e inidoneità professionale del collaboratore che rende impossibile la realizzazione del progetto, nonché il recesso anticipato del collaboratore previo preavviso, solo ove previsto dal contratto. Quanto al corrispettivo, in precedenza si doveva tenere conto dei compensi corrisposti per il lavoro autonomo, ma dal 18.07.2012 esso non potrà essere inferiore ai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva sulla base dei parametri applicati alle mansioni analoghe svolte dai lavoratori subordinati.

La mancanza di progetto ha ripercussioni anche in altre forme di lavoro fittizie, nelle partite iva, ad esempio, se sussiste il carattere coordinato e continuativo della prestazione, ma manca il progetto, vi è la presunzione assoluta di subordinazione e quindi si procede a successiva conversione in contratto a tempo indeterminato.

Con Circolare n. 29/2012 il M.L. afferma che non solo la mancanza specifica del progetto porta al disconoscimento del rapporto ed alla costituzione di un rapporto subordinato a tempo indeterminato, ma anche la carenza all'interno del progetto dei seguenti requisiti: autonomia gestionale, collegamento ad un determinato risultato, non coincidenza con l'oggetto sociale del committente, svolgimento di compiti non meramente esecutivi o ripetitivi. La Circolare elenca alcune attività che, proprio per il loro contenuto, non possano essere realizzate per il tramite di un contratto a progetto, con la conseguenza che il personale ispettivo sarà tenuto a ricondurre nell'alveo della subordinazione gli eventuali rapporti che le contemplino. Tale elencazione riprende quella effettuata dalla Circolare n. 4/2008, aggiungendovi la somministrazione di cibi o bevande, nonché le prestazioni rese nei call center per le chiamate in uscita.

Con il successivo Decreto Sviluppo, ex art. 24-bis del d.l. n. 83/2012, convertito in legge n. 134/2012, si apportano correzioni alla riforma Fornero e viene integrato il primo periodo dell'art. 61, comma 1, del D.lgs n. 276/2003. E' quindi ora possibile realizzare collaborazioni senza vincolo di subordinazione per attività di vendita effettuate tramite call center con chiamate in uscita, senza che essi debbano essere riconducibili a uno o più progetti specifici determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore, come invece richiesto dalla riforma per gli altri contratti di collaborazione. Per le attività di call center in outbound è dunque sufficiente il rinvio ad un generico progetto e che il corrispettivo minimo sia fissato dalla CCNL.

Con Circolare n. 7/2013 il M.L. integra quanto già statuito con Circolare n. 29/2012 e ribadisce che il progetto gestito autonomamente dal collaboratore non può identificarsi con l'oggetto sociale, ma deve essere caratterizzato da una sua specificità, compiutezza, autonomia e predeterminatezza del risultato atteso. La Circolare precisa che ove l'attività del collaboratore sia connotata da elementi di specificità declinati nel progetto e finalizzati al raggiungimento di un autonomo risultato, appare possibile l'utilizzo della tipologia contrattuale in esame. Il M.L. precisa che la natura autonoma del contratto a progetto, ivi compreso il contratto dei collaboratori delle ONG/ONLUS e delle organizzazioni socio assistenziali, può essere riconosciuta a condizione che il collaboratore determini discrezionalmente la quantità di prestazione da eseguire, come già statuito nell'interpello del M.L. n. 5/2010. Con riferimento invece all'attività dei promoters, il M.L. ha precisato che le figure svolgono attività con caratteristiche analoghe a quelle dei commessi e che, come già chiarito con Circ. n. 29/2012, difficilmente risultano inquadrabili nell'ambito di un genuino rapporto di collaborazione, pur risultando riconducibili ad altri rapporti di natura autonoma. In ogni caso, il personale ispettivo dovrà verificare la fattispecie concreta ed eventualmente ricondurre nell'alveo della subordinazione le collaborazioni in esame, previa verifica dell'assenza dei requisiti richiesti.

In tema di riqualificazione è intervenuta anche l'Inail con Circolare n. 13/2013, secondo la quale nel caso in cui nel corso dell'accertamento il funzionario non ravvisi nel contratto uno specifico progetto o verifichi che l'individuazione del progetto si traduca in una vuota clausola, allora lo stesso ispettore dovrà procedere alla riqualificazione del rapporto di collaborazione in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

La Circolare n. 14/2013 del M.L. fornisce indicazioni in merito agli accertamenti da eseguirsi sui contratti di collaborazione stipulati per il personale dei call center al fine di stabilire la genuinità dei contratti stessi secondo quanto stabilito dal D.L. n. 83/2012 convertito in legge n. 134/2012. Se l'art. 61 del D.lgs 276/2003 prevedeva l'esistenza di un progetto specifico gestito autonomamente dal collaboratore, ora perché la prestazione sia genuina occorre il pagamento del corrispettivo minimo previsto dalla CCNL. Pertanto, il committente nel settore dei call center deve garantire ai suoi collaboratori solo la retribuzione definita dalla CCNL, nel caso questa sia inferiore non è dovuta la differenza (come accade negli altri caso di accertamenti su contratti a progetto), ma si determina una presunzione assoluta, per cui il co.co.pro si trasforma in rapporto subordinato a tempo indeterminato. Ciò detto, se l'ispettore accanto ad indizi-prove dai quali può dedurre la subordinazione (presunzione relativa), dimostra anche che il compenso attribuito al collaboratore è inferiore alla retribuzione minima (presunzione assoluta), blinderà il disconoscimento del rapporto di collaborazione che verrà convertito in lavoro subordinato anche in assenza di uno specifico progetto.

Da ultimo il M.L. è intervenuto con il Vademecum del 22.04.2013 dove ha specificato che il requisito indispensabile, ai fini del riconoscimento della genuinità del contratto, risulta essere la descrizione di uno specifico progetto collegato ad un determinato risultato finale obiettivamente verificabile. Il progetto deve quindi essere gestito autonomamente dal collaboratore e non può limitarsi a generiche formulazioni che riprendono la ragione sociale descritta nella visura camerale del committente. Il compenso deve essere erogato in funzione del risultato e deve rispettare i minimi salariali previsti dai CCNL di categoria o settori affini. Quanto all'elencazioni delle attività contenute nella Circolare n. 29/2012, detto elenco non ha forza presuntiva, ma ha il solo fine di indirizzare e uniformare l'attività ispettiva sul territorio.

Ulteriori novità sono introdotte dal D.L. n. 76/2013, cd Pacchetto lavoro, convertito in legge n. 99/2013, secondo cui il contratto a progetto deve contenere gli elementi previsti dall'art. 62 del D.lgs n. 276/2003 non più a fini probatori, ma quali elementi essenziale per la validità del contratto stesso.

In ogni caso, il progetto *non può comportare l'esecuzione di compiti esecutivi e ripetitivi individuati dalla contrattazione collettiva* ed è esteso a questa tipologia di contratto il *divieto di far firmare le dimissioni in bianco*. Sono inoltre estese a favore delle co.co.co, anche a progetto, le *tutele previste per la maternità e paternità* ai sensi dell'articolo 4, commi dal 16 al 23 della legge n. 92/2008.

Con Lettera Circolare n. 12693 del 12.07.2013, la DGAI precisa che per il *contratto a progetto utilizzato dai call center in outbound che effettuano attività di ricerca di mercato* e che sono indipendenti da un contesto di vendita, non si applica la disciplina di cui all'art. 61, comma 1, del D.lgs n. 276/2003. Pertanto, dette attività potranno anche essere *prive di un progetto specifico*, in deroga alla riforma Fornero, purchè il contratto di collaborazione preveda la corresponsione del *corrispettivo minimo definito dalla contrattazione collettiva nazionale* di riferimento. In assenza di contrattazione collettiva specifica, il corrispettivo non può essere inferiore alle retribuzioni minime previste per figure professionali analoghe per competenza ed esperienza.

La Circolare del M.L. n. 35/2013, precisa che il contratto a progetto, in forma scritta per la validità dello stesso, non può comportare compiti esecutivi e ripetitivi, mentre con riferimento alla ricerca scientifica, se questa viene ampliata nel tempo, viene prorogato automaticamente il contratto a progetto a questa collegato.

La precedente Circolare ribadisce inoltre che può essere effettuata con contratto a progetto la vendita telefonica di beni e servizi tramite call center, cd vendita in outbound, come da Circ. del M.L. n. 14/2013.

7. Il contratto intermittente

Con il rapporto di lavoro a chiamata, tipico del diritto anglosassone, il lavoratore rimane in attesa di un'eventuale chiamata del datore di lavoro che in caso di bisogno e per il periodo necessario può ricorrere alla prestazione lavorativa. L'istituto è disciplinato dall'art. 33 e ss del D.lgs n. 276/2003 e prevede tre

fattispecie, a seconda che il lavoratore con la stipula del contratto si obblighi o meno a rispondere alla chiamata del datore. Nel contratto con *obbligo di rispondere alla chiamata*, per i periodi di inattività tra una chiamata e l'altra, il lavoratore ha diritto all'indennità di disponibilità, la cui misura verrà determinata dalla contrattazione collettiva. In tal caso, il lavoratore che rifiuti ingiustificatamente di rispondere ad una chiamata, potrà vedersi risolvere il contratto, dovrà restituire l'indennità di disponibilità e risarcire il danno secondo contratto. Nel contratto *senza obbligo di rispondere alla chiamata*, il lavoratore non si obbliga alla prestazione e nessuna indennità gli è dovuta per i periodi di inattività. Nel contratto intermittente *per particolari periodi dell'anno*, si stabilisce che per i rapporti di lavoro durante i week-end, periodi natalizi, pasquali e vacanze estive, l'indennità non viene pagata se non in presenza di effettiva chiamata.

Con Circolare n. 4/2005 il M.L. ha fornito le prime istruzioni operative riguardo al contratto di lavoro intermittente, disciplinato dagli articoli 33 e seguenti del D.lgs n. 276/2003 e focalizza le ipotesi nelle quali è possibile il ricorso al lavoro a chiamata. Più in particolare, tale tipologia contrattuale può essere attivata per le seguenti ipotesi: a) *svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo* secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi o, in via transitoria, individuate dal M.L. con D.M. 23 ottobre 2004; b) in via sperimentale, per 18 mesi dalla data di entrata in vigore del D.lgs n. 276/2003 *con soggetti disoccupati con meno di 25 anni o con più di 45 anni espulsi dal ciclo produttivo* o iscritti nelle liste di mobilità o di collocamento; c) *nei fine settimana, durante le ferie estive e nei periodi pasquali e natalizi*.

L'art. 37 della legge n. 247/2007 abroga il lavoro a chiamata, fatti salvi i settori del turismo e dello spettacolo, con la dichiarata finalità di contrastare il ricorso al lavoro irregolare o sommerso. Infatti l'art. 1, comma 47, legge n. 247/2007, abilita i CCNL del settore del turismo e dello spettacolo a prevedere specifici rapporti di lavoro per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo durante il fine settimana, nelle festività e nei periodi di vacanze scolastiche, allo scopo di contrastare il ricorso a forme di lavoro irregolare.

Il contratto intermittente viene però reintrodotta attraverso l'art. 39, comma 11, del D.L. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, dopo una breve parentesi abrogativa intercorsa nel periodo da gennaio a giugno 2008 e che ha determinato una caduta nell'utilizzo dello strumento contrattuale in esame.

In tema di successione fra contratto a termine e intermittente, nell'interpello n. 72/2009 il M.L. stabilisce che in caso di riassunzione dello stesso lavoratore con contratto di lavoro intermittente, dopo che lo stesso abbia lavorato a tempo determinato, non sarà necessario il rispetto del periodo minimo previsto dall'art. 5, comma 3, del D.lgs n. 368/2001. Infatti, come già evidenziato dal M.L. con Circolare n. 4/2005, per il lavoro intermittente non trovano applicazione le disposizioni già previste dal D.lgs n. 368/2001.

Secondo il nuovo art. 34 D.lgs 276/2003, come modificato dalla legge n. 92/2012, il contratto intermittente può essere concluso nelle seguenti ipotesi: per lo *svolgimento di prestazioni discontinue o intermittenti, secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi* ovvero per predeterminati periodi nell'arco della settimana, del mese, dell'anno, *con soggetti con più di 55 anni e con meno di 24 anni*, fermo restando che le prestazioni devono essere svolte entro il venticinquesimo anno di età. La riforma Fornero rispetto alla disciplina precedente, in primis restringe i limiti di età, non sono più eseguibili contratti con soggetti con meno di 25 e più di 45, ma ora i lavoratori devono avere meno di 24 e più di 55 anni, c'è quindi un innalzamento di 10 anni per quanto riguarda il limite superiore di età e l'abbassamento di un anno di età per il limite inferiore. L'ambito di applicazione non è più ristretto a periodi specifici: vacanze estive, pasquali, natalizie e fine settimana, ma è possibile stipulare un contratto a chiamata in ogni momento dell'anno in funzione di quanto previsto dalla contrattazione collettiva. E' altresì dovuta la comunicazione dell'inizio del rapporto dal datore alla DTL mediante fax, sms, posta elettronica o on line, prima che la prestazioni inizi. La riforma ha previsto che i contratti intermittenti incompatibili con le nuove disposizioni cessano di produrre effetto decorsi 12 mesi dall'entrata in vigore della legge Fornero. In ogni caso, è vietata l'assunzione di lavoratori intermittenti per sostituire scioperanti o lavoratori coinvolti da una procedura di licenziamento

collettivo negli ultimi sei mesi, nonché da parte di imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi del D.lgs n. 81/2008. Il contratto deve essere stipulato in forma scritta e deve contenere alcune indicazioni, tra cui: durata, causa, luogo, modalità della disponibilità, preavviso della chiamata, trattamento economico e normativo, forme e modalità con le quali il datore di lavoro può richiedere l'esecuzione della prestazione. La legge n. 92/2012 ha introdotto un obbligo di comunicazione a carico del datore che prima dell'inizio della prestazione o di un ciclo integrato di attività non superiore a 30 gg, è tenuto a comunicare la durata alla DTL, mediante sms, fax o mail. Il lavoratore intermittente ha diritto alla retribuzione in misura pari a quella percepita dal lavoratore stabile di pari livello che svolge analoghe mansioni. Se il lavoratore intermittente si impegna a restare a piena disposizione del datore, obbligandosi a rispondere all'eventuale chiamata, allora il lavoratore matura anche il diritto al pagamento della indennità di disponibilità nella misura stabilita dai contratti collettivi. In questo caso, il lavoratore è obbligato a rispondere alla chiamata e un suo ingiustificato rifiuto comporta la risoluzione del rapporto, la restituzione dell'indennità e un congruo risarcimento. In caso di malattia, il lavoratore che si era obbligato a rispondere alla eventuale chiamata, deve darne tempestiva comunicazione, per tale periodo infatti non matura il diritto alla indennità. Ai fini della quantificazione dei requisiti dimensionali in tema di reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato, gli intermittenti vengono computati in proporzione all'orario effettivamente svolto nel semestre. Anche nel caso in cui fruisca dell'indennità di disponibilità, il lavoratore è inserito nell'organizzazione aziendale, ma l'indennità viene definita non retributiva ed egli non è titolare di alcun diritto riconosciuto ai subordinati. La chiamata non può avvenire part time, a tale proposito la Consulta con sentenza n. 210/1992 aveva dichiarato illegittimo il part-time a chiamata proprio perché il lavoratore, non conoscendo in anticipo la parte di tempo che il datore avrebbe utilizzato, doveva tenersi a disposizione per l'intera giornata, non potendo reperire altre occupazioni. In ogni caso, le ipotesi di licenziamento o di interruzione del rapporto per ingiustificato rifiuto possono essere impugnate, si deve infatti respingere la tesi che la normativa abbia introdotto una sorta di licenziamento insindacabile. La risoluzione del contratto intermittente può avvenire solo di fronte al reiterato rifiuto immotivato del lavoratore che comporti per il datore l'assoluta inutilità del vincolo contrattuale.

La Circolare n. 18/2012 del M.L. delinea i casi in cui si può ricorrere al lavoro intermittente da parte di soggetti con meno di 24 e più di 55 anni, secondo quanto previsto dai contratti collettivi che dovranno determinare i relativi periodi; nelle more di attuazione si fa riferimento alle attività indicate nel D.M. 23.10.2004. Con riferimento all'obbligo di comunicazione della chiamata, l'adempimento potrà essere effettuato con gli strumenti previsti, indicando i dati identificativi del lavoratore e i giorni di chiamata, ma non l'orario di lavoro. In assenza di modifica o annullamento della comunicazione già inoltrata, è da ritenersi comunque effettuata la prestazione per i giorni indicati, con le relative conseguenze di natura retributiva e contributiva. A differenza della successiva Circolare n. 20, la Circolare n. 18 non introduce la possibilità di modificare la comunicazione ex post, ovvero dopo che la prestazione lavorativa è stata realizzata.

Con Circolare n. 20/2012 il M.L. elenca le ipotesi in cui si può utilizzare il contratto a partire dal 18.07.2012, sono descritti limiti di età, tipi di lavori discontinui e periodi in cui si possono stipulare i contratti. In particolare, il contratto intermittente può essere utilizzato per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo e saltuario, secondo le esigenze indicate dalla contrattazione collettiva e per periodi predeterminati, con soggetti con più di 55 e meno di 24 anni e in relazione a quanto disposto dal D.M. 23.10.2004. Si fa divieto di ricorso al lavoro intermittente nei seguenti casi: scioperanti, unità produttive nelle quali si sia proceduto nei 6 mesi precedenti a licenziamenti collettivi e nel caso di aziende che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi. L'indennità di disponibilità non deve essere inferiore al 20% delle retribuzione per il periodo in cui il lavoratore resta in attesa di chiamata ed è determinata dalla contrattazione collettiva. La comunicazione deve essere effettuata prima della prestazione e la rettifica entro 48 ore dalla mancata presentazione del lavoratore. I 30 giorni possono essere considerati quali giorni di

chiamata per ciascun lavoratore, se il lavoratore è chiamato ad effettuare prestazioni superiori ai 30 giorni, dovranno essere effettuate più comunicazioni. *A parere dello scrivente, la possibilità di rettificare la comunicazione entro 48 ore dalla mancata comparizione può dar luogo a fenomeni di elusione, infatti ben potrebbero i datori scorretti, in caso di mancato controllo ispettivo e al fine di contenere i costi, comunicare che il lavoratore a chiamata non ha prestato la propria attività, pur avendola questi posta in essere.*

In merito all'organo competente per l'erogazione della sanzione in caso di mancata comunicazione, la DGAI ha pubblicato la nota n. 18271 del 12.10.2012, con la quale rispondendo ad un quesito dell'Inail, precisa che la sanzione viene irrogata dal personale di vigilanza delle DTL, ma l'Inail può adottare provvedimenti di recupero contributivo qualora risultino prestazioni in nero non comunicate.

Rispetto agli obblighi di comunicazione, il M.L. con nota n. 16639 del 26.11.2012 fa seguito alla nota n. 11779 del 9.08.2012 e alla nota n. 12728 del 14.09.2012, definendo ulteriori istruzioni. La nota n. 16639/2012 specifica quali sono le modalità a disposizione dei datori per effettuare le comunicazioni: pec, mail, fax, sms, annunciando l'avvio della comunicazione telematica attraverso la compilazione di un modulo online accessibile dal portale Cliclavoro. Questo canale permette la comunicazione per più lavoratori e per periodi di prestazione anche diversi, ma riferiti alla stessa azienda. L'obiettivo è quello di diversificare gli strumenti per effettuare le comunicazioni, dando modo ai datori di scegliere la modalità più appropriata.

Sul punto, l'art. 34, comma 54 del D.L. n. 179/2012, cd decreto Sviluppo bis, convertito dalla legge n. 221/2012, ha modificato la disciplina in materia di comunicazione del lavoro intermittente, eliminando la possibilità che la chiamata del lavoratore possa essere manifestata alla competente DTL anche mediante fax, pertanto il datore di lavoro potrà effettuare la comunicazione solo attraverso: pec, mail, sms, web.

In merito al rapporto fra la natura dell'attività posta in essere e la possibilità di attivare il contratto intermittente, il M.L. con due interPELLI successivi dimostra che non sussiste alcuna relazione fra i due parametri. Infatti, con interpello n. 7 del 05.02.2013, la DGAI in merito al possibile utilizzo del contratto intermittente in relazione alle attività di addetti agli spettacoli teatrali e televisivi, ammette l'utilizzo dello stesso indipendentemente da fini didattici. Ciò significa che la natura del soggetto datoriale non incide sulla possibile attivazione della fattispecie contrattuale, in quanto la stessa risulta subordinata soltanto alla sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi contemplati dagli artt. 33 e ss del D.lgs n. 276/2003.

Analogamente, con interpello n. 13 del 27.03.2013, la DGAI in merito alla possibilità di impiegare il personale addetto al salvataggio presso gli stabilimenti balneari con contratto intermittente, assimilando tale figura al personale addetto agli stabilimenti di bagni di cui al n. 19 della tabella allegata al R.D. n. 2657/1923, ritiene tale assimilazione possibile in presenza dei requisiti previsti e quindi ammette la possibilità di instaurare rapporti di lavoro intermittente per il personale addetto ai servizi di salvataggio.

Ritornando sugli obblighi di comunicazione, con l'ultima nota n. 16639 del 26.11.2012, il M.L. aveva consentito che la stessa potesse aver luogo via pec, mail, sms, fax, web, ma da ultimo con D.M. 27.03.2013, pubblicato in G.U. in data 18.06.2013, il Dicastero ha rimodulato le modalità in uso, istituendo altre due modalità per venire incontro alle comunicazioni urgenti, come peraltro chiarito nella Circolare operativa della DGAI n. 27/2013. Viene infatti introdotto il modello UNI intermittente come strumento per l'adempimento della comunicazione da inoltrarsi esclusivamente via mail, all'indirizzo pec o via web, tramite il Portale Clic lavoro. Il decreto del 27.03.2013 ammette anche altre modalità comunicative per motivazioni d'urgenza o in caso di malfunzionamento del sistema principale. In caso di prestazione da rendersi non oltre 12 ore dalla comunicazione, è prevista la comunicazione attraverso un sms contenente il codice fiscale del lavoratore, mentre nel caso di malfunzionamento dei sistemi web è stata reintrodotta la possibilità di utilizzare il fax da inoltrarsi presso la DTL competente. Costituirà prova dell'adempimento la comunicazione di malfunzionamento del sistema, unitamente alla ricevuta di trasmissione del fax presso la DTL, anche se la ricezione dello stesso non è andata a buon fine per cause imputabili all'Ufficio.

Da ultimo, le principali caratteristiche della disciplina relativa al contratto intermittente, vengono sintetizzate nel Vademecum presentato dal M.L. in data 22.04.2013. Nel Vademecum il M.L. ritiene possibile stipulare un contratto di lavoro intermittente in presenza delle causali di carattere soggettivo ed oggettivo previste dalla legge, anche laddove la prestazione sia resa per periodi di durata significativa. La contrattazione collettiva deve individuare i periodi predeterminati all'interno dell'anno per lo svolgimento delle prestazioni intermittenti, attraverso una specifica declinazione temporale e non può avere come parametro di riferimento l'intera annualità. In caso di mancata comunicazione alla DTL della prestazione, non si applica la diffida e la sanzione è parametrata in funzione dei lavoratori e non delle giornate la cui comunicazione è stata omessa.

Ulteriori novità sono introdotte dal Pacchetto Lavoro del Governo Letta, D.L. n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013, secondo cui, ex articolo 7, comma 2, lettera a), *il lavoro intermittente è ammesso per ciascun lavoratore per un periodo massimo di 400 giornate lavorative nell'arco di 3 anni solari*, fermo restando che, in caso di superamento del periodo, il rapporto si trasforma in un contratto a tempo pieno e indeterminato.

In caso di omessa comunicazione della chiamata al Ministero del lavoro, la sanzione prevista all'art. 35 comma 3 bis D.lgs n. 276/2003 non trova applicazione quando dal rispetto degli adempimenti contributivi emerge in modo chiaro la volontà del datore di lavoro di non occultare la prestazione di lavoro convenuta.

Sul punto, va dato atto che per la prima volta viene stabilito un monte ore preciso per l'utilizzo del lavoro a chiamata che renderà più semplice verificare l'utilizzo improprio dello stesso istituto dagli ispettori preposti.

Quanto invece alle modifiche rispetto alla sanzione relativa alla mancata comunicazione, bisognerà comparare le tempistiche legate agli adempimenti contributivi effettuati rispetto alla medesima chiamata.

Infatti, se gli obblighi previdenziali possono effettuarsi entro il 16 del mese successivo rispetto alla chiamata non comunicata, la sanzione non potrà essere comminata anche in caso di utilizzo fraudolento dell'istituto.

Sulla medesima materia è intervenuta la Circolare del M.L. n. 35/2013, secondo cui con l'eccezione del settore turismo, pubblici esercizi e spettacolo, *ciascun lavoratore non può superare con un unico datore di lavoro le 400 giornate di effettivo lavoro nell'arco di 3 anni solari a partire dal 28.06.2013*, mentre i vecchi contratti intermittenti pre Riforma Fornero saranno in vigore solo fino al 1.01.2014.

8. Il contratto di lavoro a tempo parziale

L'incidenza dei sottoccupati o lavoratori part time in Italia è fra le più basse d'Europa: 3 milioni e 500 mila lavoratori a tempo parziale in Italia su un totale europeo di 42 milioni di lavoratori part time. All'interno di questa cifra bisogna poi operare un'ulteriore discriminazione, perché a fronte di 451 mila italiani part time disposti a lavorare in più, nell'Europa a 27 tale quota sale a 8,5 milioni, ciò significa che una buona percentuale è caratterizzata da part time involontario. In Italia la quota dei sottoccupati è determinata in grande misura dalla minore diffusione del part time nel nostro Paese, si tratta per il 65% di donne che risiedono per quasi la metà nelle regioni settentrionali. Con la crisi sono cresciuti in modo significativo i sottoccupati part time e il fatto che questo aumento sia stato determinato quasi esclusivamente dalla componente maschile, rafforza il sospetto che il part time involontario sia stato utilizzato prevalentemente per ridurre il costo del lavoro.

Quanto alla sua regolamentazione, il contratto di lavoro a tempo parziale determinato o indeterminato prevede una riduzione dell'orario ordinario o full-time in genere di 40 ore settimanali. Il part-time è stato disciplinato prima dal decreto legge n. 726/1984, poi convertito nella legge n. 863/1984, quindi dalla legge n. 61/2000, modificato dall'art. 46 della legge n. 30/2003 e ancora dall'art. 1, comma 44, della legge n. 247/2007. Accanto a queste norme ora citate, la legge lascia spazio alla contrattazione collettiva che regola in concreto il lavoro a tempo parziale, disciplinando le clausole flessibili o elastiche previste dalle parti.

Con riferimento ai principali caratteri dell'istituto in esame, la riduzione dell'orario di lavoro può avvenire secondo tre modelli: *orizzontale*, dove il lavoratore lavora tutti i giorni della settimana a orario ridotto;

verticale, dove il lavoratore lavora a tempo pieno solo in alcuni giorni della settimana, mese o anno; *misto*, nel quale vi è la combinazione delle due modalità precedenti.

Il lavoratore part time ha diritto alla parità di trattamento rispetto al lavoratore a tempo pieno inquadrato nello stesso livello e addetto alle stesse mansioni, infatti beneficia dei medesimi diritti per quanto riguarda la retribuzione, prova, ferie, congedo di maternità, paternità, riposi giornalieri, conservazione del posto in caso di malattia o infortunio, diritti sindacali e calcolo delle competenze indirette e differite previste nei CCNL.

Il contratto è stipulato in forma scritta, ma soltanto *ad probationem*, in mancanza si presume a tempo pieno, deve inoltre contenere la precisa determinazione temporale degli orari ridotti. L'orario può essere integrato con *clausole flessibili* che comportano la possibilità di variare le ore lavorative giornaliere, ad esempio nel part time orizzontale oppure *clausole elastiche* per cambiare il part time orizzontale in verticale o misto; le modalità di uso e applicazione di tali clausole sono previste da leggi e contratti collettivi.

In merito alle modifiche dell'orario, va ricordato che la mancanza del consenso per lo svolgimento del lavoro supplementare non costituisce mai un giustificato motivo di licenziamento ed i contratti collettivi stabiliscono il trattamento economico per le ore di lavoro supplementare. Il lavoro straordinario è ammissibile solo nel part-time di tipo verticale o misto anche a tempo determinato. La disponibilità del lavoratore allo svolgimento di lavoro flessibile ed elastico deve risultare da un patto scritto anche contestuale al contratto individuale e l'operatività delle modifiche richieste dal datore necessita di congruo preavviso. In assenza dell'intervento della contrattazione collettiva, il datore di lavoro e i lavoratori non possono più concordare direttamente clausole flessibili ed elastiche.

Il lavoratore ha diritto di precedenza nel passaggio dal part-time a full-time rispetto alle nuove assunzioni a tempo pieno, avvenute nelle medesime unità produttive e per le stesse mansioni o equivalenti. Anche il lavoratore a tempo pieno ha diritto di precedenza rispetto alla nuove assunzioni per ottenere il passaggio al part time. Per esercitare tale diritto egli deve essere informato con comunicazione scritta circa l'intenzione del datore di procedere a nuove assunzioni part time. Il lavoratore affetto da patologie oncologiche ha il diritto di trasformazione del rapporto da full-time a part-time. È riconosciuta la priorità della trasformazione da tempo pieno a part time ai lavoratori che debbano assistere il coniuge, i figli o genitori affetti da patologie oncologiche, ai lavoratori che debbano assistere una persona convivente con percentuale di invalidità pari al 100% e con necessità di assistenza continua, nonché ai lavoratori che abbiano un figlio convivente fino a 13 anni o un figlio convivente portatore di handicap. La trasformazione del contratto da part-time a tempo pieno può invece avvenire a discrezione del datore di lavoro in caso di nuova assunzione di personale a tempo pieno, il contratto può prevedere un diritto di precedenza in favore dei lavoratori a tempo parziale che svolgono mansioni identiche od equivalenti. La violazione del diritto di precedenza, comporta in favore del lavoratore il diritto al risarcimento pari alla differenza tra la retribuzione percepita e quella che gli sarebbe spettata nei sei mesi successivi in caso di trasformazione a tempo pieno.

In ogni caso, va ricordato che se non si specifica la durata, il contratto si trasforma a tempo pieno su richiesta del lavoratore, mentre se non si specifica la collocazione temporale è possibile la determinazione giudiziale delle modalità di svolgimento in base ai CCNL o secondo equità. Con sentenza n. 24476/2011, la Corte di Cassazione ha affermato che il datore di lavoro non può unilateralmente disporre la riduzione a part-time dell'orario di lavoro e della relativa retribuzione per un singolo lavoratore, anche se ciò è imputabile ad una crisi aziendale. La Suprema Corte ricorda che la trasformazione del rapporto da tempo pieno a part-time è ammessa soltanto se concordata dalle parti e quando si verificano alcune condizioni fondamentali: deve infatti risultare da atto scritto *ad substantiam* ed essere convalidata dalla DTL, almeno fino al 31.12.2011.

Nel caso di accesso ispettivo, qualora si accertino falsi lavoratori part time al solo fine di evadere i contributi da versare sulla retribuzione percepita, si disconosce in primis il contratto di lavoro a tempo parziale e si diffida il datore di lavoro a trasformare il rapporto in full time. Quindi si contesteranno al datore di lavoro le

violazioni relative all'omessa comunicazione al CPI dell'instaurazione di un rapporto di lavoro full time, omessa consegna del prospetto paga corretto e infedele registrazione sul LUL.

In merito alle principali normative succedutesi in tema di part time, a seguito dell'Accordo sul costo del lavoro del 22.02.1983, è stata emanata la legge n. 863/1984, la quale prevede che il contratto in forma scritta debba contenere puntuale indicazione della durata della prestazione e relativa collocazione temporale, con riferimento al giorno, settimana, mese e anno. Si sancisce l'importanza di predeterminare la prestazione di lavoro e compaiono le clausole elastiche. La collocazione temporale della prestazione è una previsione fondamentale perchè il lavoratore deve sapere quando tenersi a disposizione del datore al fine di poter attendere nel tempo restante alle proprie occupazioni di carattere personale oppure poter reperire una diversa attività lavorativa. Nella legge n. 863/1984 il lavoro part time è concepito come strumento a sostegno e incremento dei livelli occupazionali e viene disciplinato assieme ad altri contratti di lavoro, come il CFL e il contratto di solidarietà che tendono ad un impiego più flessibile per ottimizzare il tempo di lavoro.

Con riferimento ai passaggi dal tempo pieno al tempo parziale e viceversa, la Direttiva Cee n. 81/1997 statuisce il principio che, in ogni caso, il rifiuto di un lavoratore di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno in parziale o da tempo parziale a pieno, non costituisce giustificato motivo di licenziamento.

L'art. 8 del D.lgs n. 61/2000, in attuazione della Direttiva Cee n. 81/1997, introduce la distinzione fra part time orizzontale, verticale e misto, introducendo la forma scritta ai fini di prova, qualora questa risulti mancante è ammessa la prova per testimoni. Il D.lgs n. 61/2000 prevede che la mancata indicazione delle ore lavorative o della loro collocazione non determina la nullità del contratto, tuttavia il lavoratore può reclamare la conversione del contratto a tempo pieno oppure può chiedere al giudice di determinare le modalità temporali della prestazione, sulla base di quanto previsto dalla contrattazione collettiva e in funzione delle esigenze familiari e datoriali. La decisione del lavoratore di operare in base alle clausole elastiche previste dalla contrattazione collettiva non ha carattere definitivo, potendo lo stesso revocare la sua accettazione, adducendo esigenze di carattere familiare o di salute, oppure per poter svolgere un'ulteriore attività lavorativa. Il tetto massimo del lavoro supplementare è fissato nella misura del 10% dell'orario di lavoro, da calcolarsi con riferimento alla durata della prestazione mensile, previsione successivamente abrogata.

La doppia flessibilità è invece introdotta dall'art 1, comma 4, del D.lgs n. 368/2001, disposizione che statuisce per le assunzioni a tempo determinato, la possibilità che queste possano anche essere fatte part time. Rispetto alla legge n. 61/2000, il D.lgs n. 276/2003 prevede maggiore flessibilità nella gestione dell'orario e minori vincoli per la richiesta di prestazioni supplementari, straordinari, nonché per la stipulazione di clausole flessibili o elastiche. Ciò significa che sono incrementati i margini di flessibilità concessi al datore di lavoro che quindi può richiedere prestazioni supplementari rispetto all'orario concordato. Tuttavia, una volta concesso l'assenso alla flessibilità, il lavoratore non può cambiare idea, neppure per esigenze di cura familiari. Il decreto stabilisce, in deroga alla formulazione originaria della norma, che clausole elastiche e flessibili possano quindi essere concordate nel contratto individuale, direttamente tra lavoratore ed impresa, anche in assenza di specifiche previsioni della contrattazione collettiva. L'art. 46 del D.lgs n. 276/2003, demanda infine alla contrattazione collettiva il compito di stabilire le conseguenze derivanti dal superamento del numero massimo di ore di lavoro supplementare previsto dal CCNL. Inoltre, il diritto di precedenza prima previsto dal D.lgs n. 61/2000, è stato cancellato dall'art. 46 del D.lgs n. 276/2003 e può essere previsto dal contratto individuale solo se concordato per iscritto tra le parti.

In applicazione del D.lgs n. 276/2003, interviene la Circolare del M.L. n. 9/2004 che regola l'ambito di applicazione del part time, tipologie, definizioni, forma, contenuto, modalità di lavoro e di trasformazione del rapporto stesso. Si ribadisce che in difetto di prova, relativamente alla stipulazione del contratto part time, il lavoratore potrà chiedere che il rapporto di lavoro sia dichiarato a tempo pieno dalla data in cui la

manca della forma scritta sia giudizialmente accertata, fermo restando il diritto alla retribuzione per la prestazione effettivamente resa nel periodo anteriore.

Tre anni dopo l'emanazione del D.lgs n. 276/2003, l'art. 1 comma 44 della legge n. 247/2007, rilancia nuovamente il ruolo della contrattazione nella disciplina delle clausole, togliendo iniziativa alle singole parti. La legge n. 247/2007, infatti, disciplina la flessibilità, introducendo nuove ipotesi che attribuiscono una priorità nella trasformazione del rapporto a tempo parziale. Il provvedimento abroga quindi la possibilità di prevedere le clausole individualmente e ribadisce come le stesse possano essere applicate solo nel caso in cui siano previste dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sociali maggiormente rappresentative. In ogni caso, perché al lavoratore si applichino tali clausole è necessario il suo consenso scritto e per la stipulazione di tale patto il lavoratore può chiedere l'assistenza di un rappresentante sindacale. La legge dopo le modifiche apportate nel 2007 si limita a prevedere una serie di ipotesi al ricorrere delle quali è riconosciuta la priorità nella trasformazione del contratto da tempo pieno a tempo parziale: patologie oncologiche che riguardino familiari e assistenza a familiare portatore di handicap grave. Si statuisce inoltre che i contratti collettivi possono stabilire clausole flessibili relative alla variazione della collocazione temporale della prestazione stessa. In sintesi i contratti collettivi stabiliscono: 1) condizioni e modalità in relazione alle quali il datore di lavoro può modificare la collocazione temporale della prestazione lavorativa e variare in aumento la durata della prestazione lavorativa; 2) limiti massimi di variabilità in aumento della durata della prestazione lavorativa. L'esercizio, ove previsto dai contratti collettivi, da parte del datore di lavoro del potere di variare in aumento la durata della prestazione, nonché di modificare la collocazione temporale della stessa, comporta in favore del prestatore di lavoro un preavviso, fatte salve le intese fra le parti, di almeno 5 giorni lavorativi. Si prevedono anche incentivi per la stipula di contratti a tempo parziale con orario giornaliero elevato e agevolazioni per le trasformazioni, anche temporanee e reversibili, di rapporti da tempo pieno in parziale avvenute su richiesta di lavoratori e giustificate da compiti di cura.

In tema di benefici, interviene la Circolare del M.L. n. 34/2008, la quale precisa che per gli incentivi di natura normativa e contributiva previsti dalla finanziaria 2007, è richiesto il possesso del DURC e il rilascio di un'autocertificazione da parte dell'azienda in merito all'assenza di eventuali illeciti penali ed amministrativi commessi dopo il 30.12.2007.

In attuazione della Circolare del M.L. n. 34/2008, l'Inps con Circolare n. 6/2010 statuisce che un'impresa edile non può assumere operai a tempo parziale per una percentuale superiore al 3% del totale dei lavoratori occupati a tempo indeterminato dalla stessa azienda. Ciò significa che una volta raggiunta l'indicata percentuale del 3% del totale dei lavoratori a tempo indeterminato, ogni ulteriore contratto a tempo parziale stipulato deve considerarsi adottato in violazione delle regole contrattuali. Si chiarisce che il predetto limite del 3% è riferibile soltanto alle assunzioni a tempo parziale effettuate dopo l'entrata in vigore del nuovo CCNL, rimanendo esclusi dal calcolo i contratti part-time già stipulati al 18.06.2008. Ciò significa che in caso di accesso ispettivo i rapporti part-time che dovessero risultare in eccedenza rispetto al limite del 3%, saranno soggetti a un'automatica riconversione in contratti full-time, con il conseguente assoggettamento alla disciplina della contribuzione virtuale, come previsto anche nella Circolare Inail n. 51/2010.

Sul punto, gli interpelli del M.L. n. 8/2011 e n. 43/2011 ricordano che l'art. 78 del CCNL Industria Edilizia prevede che non possono assumersi operai part time in misura superiore al 3% del totale del personale occupato con contratto a tempo indeterminato. Si prevede, tuttavia, la possibilità di impiegare almeno un lavoratore a tempo parziale laddove, con la suddetta assunzione, non venga superato il limite del 30% degli operai full time dipendenti dalla stessa impresa. Il M.L. precisa che per ogni rapporto stipulato in violazione del limite del 3% di cui sopra, la carenza di legittimazione contrattuale alla stipula, comporta l'applicazione della contribuzione virtuale, come se il rapporto fosse a tempo pieno. Pertanto, l'omissione contributiva che si verifichi in conseguenza del mancato versamento contributivo, determinerà il mancato rilascio del DURC.

In tema di convalida del passaggio dal tempo pieno al parziale, la legge n. 183/2011, ex art. 22, comma 4, sopprime la previsione contenuta nel D.lgs n. 61/2000, secondo la quale la trasformazione del rapporto poteva avvenire solo in presenza di uno specifico accordo scritto e convalidato presso la DPL. Pertanto, per effetto di tale modifica, dal 1.01.2012 è disposta l'abrogazione dell'obbligo di convalidare tali accordi presso la DPL. Non solo, ma il Collegato dispone altresì il potere di revoca unilaterale da parte delle PA dei part-time concessi ante 2008, qualora il mantenimento degli stessi sia di pregiudizio alla funzionalità del servizio. Da ultimo, la legge n. 92/2012 ha allentato la rigidità del D.lgs n. 276/2003, attribuendo alla contrattazione collettiva il potere di prevedere condizioni e modalità che consentano al lavoratore di richiedere l'eliminazione o la modifica delle clausole flessibili od elastiche. L'eventuale applicazione di clausole elastiche senza il consenso del lavoratore o al di fuori dei limiti legali o contrattuali, comporta il diritto ad un risarcimento del danno. Ai sensi dell'art. 1, comma 20, le novità sono due: i contratti collettivi stabiliscono le condizioni e modalità che consentono al lavoratore di richiedere l'eliminazione o modifica delle clausole flessibili ed elastiche; inoltre al lavoratore è riconosciuta la facoltà in determinati casi di revocare il consenso prestato all'inserimento delle clausole flessibili o elastiche. Pertanto, dai contratti collettivi arriveranno le modalità per eliminare le clausole, mentre la revoca del consenso riconosciuta al lavoratore come facoltà è consentita, senza che ci sia alcuna specificazione da parte dei contratti collettivi, per i seguenti soggetti: lavoratori studenti, genitori conviventi di figli di età non superiore a 13 anni, persone con patologie oncologiche per i quali sussiste una ridotta capacità lavorativa, lavoratori che hanno il coniuge, figli oppure genitori interessati da patologie oncologiche, conviventi con familiari portatori di handicap.

Le novità apportate dalla riforma Fornero in tema di contratto a termine rilanciano il ruolo dei contratti collettivi che dovranno quindi indicare i casi in cui è data al lavoratore la facoltà di "ripensamento" in merito alle variazioni temporali consentite dalle clausole elastiche e flessibili. Questa facoltà lascia però le imprese in uno stato di indeterminatezza ed incertezza, perché le stesse dovranno riprogrammare di volta in volta la riorganizzazione in funzione delle modifiche o eliminazioni di dette clausole da parte del lavoratore.

9. Il lavoro occasionale accessorio

Il lavoro accessorio ex art. 70-73 del D.lgs n. 276/2003 è attività occasionale che non dà luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro netti (6.663 euro lordi) nel corso di un anno solare. Il pagamento del corrispettivo è fondato sul sistema dei buoni o voucher aventi un valore comprendente, oltre al compenso del lavoratore, anche le quote per la gestione separata Inps, l'assicurazione Inail e una quota ulteriore a favore dell'Inps per la gestione del servizio. Notevoli i vantaggi per il committente: in primis egli non stipula alcun contratto di lavoro, non effettua scritturazioni sul LUL, non deve dare comunicazione al CPI e da ultimo paga il prestatore con una modalità che contestualmente consente gli adempimenti anche nei confronti di Inps e Inail. Gli unici oneri richiesti al committente sono la comunicazione all'Inail della DNA e il rispetto della normativa in materia di sicurezza.

Per contrastare il sommerso e consentire l'emersione del lavoro nero, molti Paesi hanno introdotto questa forma di lavoro, limitandone l'applicazione al settore domestico oppure a prestazioni rivolte a PMI e per un numero limitato di ore o giornate lavorative, si pensi ai titres-services del Belgio, ai CESU della Francia o ai Dienstleistungsscheck dell'Austria. In Italia le polemiche relative all'utilizzo dello strumento si sono concentrate sull'incongruenza del rapporto fra orario di lavoro e numero di voucher assegnati al lavoratore. Pertanto, più che agevolare il contrasto al sommerso, con l'introduzione dei buoni lavoro si è avuto un'emersione parziale dei rapporti irregolari. Ciò posto, il lavoro accessorio non può essere per tutti e non può essere lo strumento per destrutturare forme di lavoro tipiche, al solo scopo di alleggerirne il costo.

Nella pratica, il committente acquista presso le rivendite autorizzate, Inps, tabaccai o web, uno o più carnet di buoni aventi valore predefinito, quindi al momento del pagamento, consegna al lavoratore la quantità pattuita. Per percepire il proprio compenso, il lavoratore presenta i buoni al concessionario individuato tramite D.M., il quale, oltre che del pagamento diretto, si occupa anche del versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali. I buoni hanno un valore nominale che comprende sia il compenso dovuto al lavoratore, sia una quota previdenziale destinata alla gestione separata Inps (13%), nonché una quota per l'assicurazione Inail (7%) e da ultimo una quota ulteriore a favore dell'Inps per la gestione del servizio (5%). Attualmente, il valore nominale dei buoni ammonta a 10 euro, con un conseguente valore netto per il lavoratore pari a 7,5 euro, ovvero il valore di un'ora di lavoro secondo la riforma Fornero. I buoni devono essere orari, numerati progressivamente e datati, non solo, ma per le prestazioni in favore di imprese familiari è previsto solo l'utilizzo del voucher telematico. I minorenni devono presentare, per la riscossione dei buoni, un'autorizzazione del genitore o di chi esercita la potestà, oppure possono optare per la riscossione tramite bonifico domiciliato. I compensi sono esenti da qualsiasi imposizione fiscale e non incidono sullo stato di disoccupazione o inoccupazione. Sono disponibili anche buoni multipli del valore di 50 euro (5 buoni non separabili) corrispondenti al valore netto di 37,50 euro e da 20 euro (2 buoni non separabili) pari al valore netto di 15 euro. Se le prestazioni accessorie sono rese a favore di imprese familiari, il valore del voucher è comprensivo della contribuzione ordinaria a favore del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (FPLD 33%), della contribuzione a favore dell'Inail (4%) e della quota per la gestione del servizio da parte dell'Inps (5%), in questo caso il valore netto del voucher è più basso e pari a 5,80 euro. La riscossione dei buoni cartacei avviene presso le Poste o previo accredito della somma sulla Inps card, entro 2 anni dal giorno di emissione, entro 1 anno per le tabaccherie e gli sportelli bancari. L'eventuale rimborso dei buoni cartacei acquistati, ma non utilizzati, può avvenire presso l'Inps che disporrà un bonifico per il loro controvalore a favore del datore, valore sul quale viene trattenuto il 5% dall'Inps a titolo di rimborso spese. In caso di smarrimento, il prestatore lo comunica alla sede Inps, consegnando copia della denuncia alle autorità competenti, quindi la sede effettua richiesta di annullamento dei voucher via web, allegandovi la denuncia. Per quanto riguarda la regolamentazione dell'istituto, questo ha subito numerose modifiche che ne hanno ridisegnato limiti e campo di applicazione. La funzione dello schema contrattuale è quella di favorire l'emersione e disciplinare forme di lavoro informale. In caso di accesso ispettivo, sarà necessario verificare se la concreta modalità di adempimento della prestazione sia conforme alla nozione di lavoro accessorio, in modo tale da poter valutare che non si tratti di lavoro subordinato mascherato.

In particolare, gli articoli 70 e ss del D.lgs n. 276/2003 definiscono l'istituto come prestazione accessoria per attività occasionali, il cui compenso non può superare euro 5 mila annuali, prevedendone l'applicazione solo per determinate prestazioni: attività domestiche, emergenze, manifestazioni e solo per alcune tipologie di lavoratori, ovvero: pensionati, universitari infraventicinquenni in qualsiasi periodo dell'anno, studenti fra 16 e 25 anni iscritti presso qualunque istituto scolastico nei periodi di vacanza, lavoratori part time in ogni settore produttivo, casalinghe e percettori di prestazioni integrative (cassaintegrati, disoccupati percettori di indennità ordinaria, lavoratori in mobilità) ed altre categorie (inoccupati, disoccupati a requisiti ridotti o percettori di indennità speciali). I committenti possono avere diversa estrazione: famiglie, enti senza fini di lucro, soggetti non imprenditori, imprese familiari, imprenditori agricoli ed operanti in tutti i settori, committenti pubblici ed enti locali. Possono essere utilizzati i voucher per le seguenti prestazioni: lavori domestici, giardinaggio, pulizia e manutenzione, insegnamento, manifestazioni, lavori di emergenza o di solidarietà. Sono interessati tutti i settori, comprese le attività agricole rese a favore di aziende di qualunque dimensione, limitatamente però alle attività stagionali oppure imprese agricole con volume d'affari fino a 7.000 euro, anche per attività non stagionali ed infine aziende familiari per tutti i settori produttivi.

La legge n. 80/2005 elimina il limite dei 30 giorni fissato per il lavoro accessorio (rimasto per il lavoro occasionale ex art. 61, comma 2) e concede alle imprese familiari del commercio, servizi e turismo, la possibilità di accedere a tali prestazioni con un tetto di 10.000 euro invece che di 5.000 euro.

Il D.M. del 12.03.2008 stabilisce che il valore del buono è pari a euro 10,00 e che i beneficiari sono tenuti, prima dell'inizio della prestazione, a comunicare all'Inail i dati anagrafici e il codice fiscale propri e del prestatore, indicando il luogo dove si svolgono i lavori e il periodo presunto dell'attività lavorativa.

Con l'art. 22 della legge n. 133/2008 che converte il d.l. n. 112/2008, viene riscritto il comma 1, dell'art. 70 del D.lgs n. 276/2003 ed il lavoro accessorio amplia la propria platea di destinatari, senza incidere sul loro status occupazionale, trovando applicazione in una serie ulteriore di attività, fermo restando il tetto del compenso a 5.000 euro annuali, tranne per le imprese familiari ove è invece fissato a 10.000 euro.

Il lavoro accessorio vede una tutela limitata anche in materia di sicurezza, infatti il T.U. n. 81/2008, all'art. 3 punto 8, dichiara che nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni accessorie, si applicano il decreto e tutte le altre norme in materia di sicurezza e tutela della salute, ma con esclusione dei piccoli lavori domestici straordinari, ivi compresi l'insegnamento supplementare e l'assistenza domiciliare.

La legge n. 33/2009 di conversione dell'art. 7 del d.l. n. 5/2009 e per ultima la legge n. 191/2009, cd Finanziaria 2010, hanno progressivamente esteso il bacino di utenti ed anche le aree di applicazione dell'istituto. In particolare, la Finanziaria 2010 consente il ricorso al lavoro accessorio per prestazioni poste in essere da giovani con meno di 25 anni in ogni settore, compresi enti locali, scuole e Università. Due sono le ipotesi previste: giovani iscritti ad un istituto scolastico, compatibilmente con gli impegni scolastici, nei periodi di vacanza e il fine settimana, nonché universitari con meno di 25 anni per le prestazioni rese durante l'intero anno. L'intento è quello di intercettare prestazioni sommerse, ma anche utilizzare i buoni presso scuole e Università per compiti accessori alla didattica. I committenti pubblici possono ricorrere ai voucher per attività rese in occasione di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche e per lavori di emergenza, a cui si aggiungono anche gli enti locali per lavori di giardinaggio, pulizia, manutenzione di edifici e strade.

Sulla tipologia di settori e prestazioni cui applicare il voucher, negli anni 2008-2010, si sono succedute una serie di Circolari Inps che hanno fornito indicazioni rispetto all'applicazione dell'istituto, si pensi alla Circolare Inps n. 81/2008 che applica il lavoro accessorio alla vendemmia e al lavoro agricolo, quindi la Circolare Inps n. 104/2008 che estende i buoni al settore commercio, turismo e servizi, la Circolare Inps n. 44/2009 al lavoro domestico, la Circolare Inps n. 76/2009 all'impresa familiare ed infine la Circolare Inps n. 88/2009 che fornisce indicazioni sull'ambito di applicazione vevoli per tutti i settori in seguito alle innovazioni apportate dalla legge n. 191/2009 o Finanziaria 2010. In particolare, la Circolare Inps n. 88/2009 sancisce che, per prestazioni accessorie, devono intendersi le attività occasionali non riconducibili a tipologie contrattuali tipiche di lavoro subordinato o autonomo, ma solo quelle aventi la finalità di garantire le tutele minime previdenziali e assicurative in funzione di contrasto a forme di lavoro nero e irregolare.

Sul punto la DGAI nell'interpello n. 17/2009, con riferimento al settore editoriale, ricorda come il lavoro accessorio abbia la funzione di ricondurre in ambito giuridico prestazione che altrimenti rimarrebbero sommerse. Analogamente, nell'interpello n. 37/2009, la DGAI rimarca l'occasionalità del lavoro accessorio nel settore del turismo, ribadendo come le attività lavorative, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura accessoria, intendendosi per tali, le attività che non danno luogo, con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare.

Su quest'ultimo punto, il Vademecum del Ministero del Lavoro del 04.08.2009, precisa le modalità di acquisto e riscossione sia per i buoni cartacei che telematici, riepilogando per ogni settore le categorie dei prestatori interessate, i committenti e il relativo regime contributivo.

L'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 183/2010, cd Collegato Lavoro, stabilisce che la mancata comunicazione preventiva dell'utilizzo dei voucher via web all'Inail, cd DNA, comporta l'applicazione della

maxi-sanzione, parimenti per eventuali variazioni non comunicate e sopravvenute rispetto al periodo di inizio e fine della prestazione. Per variazioni sopravvenute, si intendono le cessazioni anticipate rispetto alla data originariamente indicata oppure l'inizio in data successiva rispetto a quanto inizialmente comunicato.

Il tetto dei 5 mila euro subisce deroghe per i percettori di sussidi, infatti l'interpello n. 16/2010 della DGAI precisa che questi, nel caso in cui siano titolari di un rapporto accessorio nelle imprese agricole, subiranno decurtazione in merito alle indennità percepite che saranno ridotte in funzione del trattamento accessorio.

Nell'interpello n. 21/2010 la DGAI ribadisce che il ricorso ai buoni è limitato al rapporto diretto tra prestatore e utilizzatore, mentre è escluso che una impresa possa reclutare e retribuire lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi, come nel caso dell'appalto o somministrazione. Si tratta di un'interpretazione importante perché di fatto vieta il ricorso al lavoro accessorio nei processi di esternalizzazione e sembra precludere l'inserimento degli esternalizzati nel ciclo produttivo delle imprese che operano per conto terzi.

In merito all'utilizzo del buono nel pubblico impiego, con Circolare n. 17/2010, l'Inps interviene asserendo che i committenti pubblici, esclusi gli enti locali, possono accedere a tale tipologia contrattuale solo nelle ipotesi di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà. Sul punto, interviene anche la DGAI con interpello n. 40/2010 che ammette l'impiego dei voucher da parte delle scuole materne private nell'ipotesi di temporanea sostituzione dell'insegnante. E' indispensabile che i lavoratori da assumere rientrino nelle categorie previste dalla norma e nel rispetto dei limiti di reddito previsti, ossia 5.000 euro annui riferiti al committente o 3.000 euro per percettori di sostegno al reddito.

Con interpello n. 42/2010 il M.L. risponde ad un quesito di Confcommercio sulla possibilità di utilizzare i buoni da parte di aziende del terziario, specificando che per tutte le attività tassativamente elencate ex art. 70 del D.lgs n. 276/2003, i committenti potranno ricorrere ai buoni utilizzando qualsiasi soggetto, mentre per tutte quelle attività attinenti al terziario non elencate, potranno essere utilizzati solo alcuni soggetti, ovvero: giovani dai 16 ai 25 anni, pensionati, soggetti percettori di misure di sostegno al reddito, lavoratori part-time. Infine, con l'interpello n. 46/2010, la DGAI ha risposto ad un quesito dell'Ordine nazionale dei Consulenti del lavoro in merito alla possibilità di cumulare un rapporto di lavoro accessorio con un rapporto subordinato a tempo pieno. In tal caso, il M.L. ribadisce che il lavoro accessorio può essere svolto da qualsiasi soggetto: disoccupato, inoccupato, lavoratore autonomo o subordinato, full time o part-time.

Quanto allo status occupazionale, l'Inps con Circolare n. 130/2010, ribadisce che il compenso ricevuto non va ad incidere sullo status di inoccupato o disoccupato del prestatore ed è pienamente compatibile con qualsiasi trattamento pensionistico e con le varie forme di sostegno al reddito previste.

In merito all'ennesima questione del rapporto fra buono e retribuzione oraria, la nota Inail n. 6464 del 9/9/2010, ricorda che, in assenza di un riferimento normativo, si esclude la riconducibilità del buono ad una retribuzione minima oraria, precisando che la determinazione del compenso viene lasciata all'autonomia delle parti che sono libere di rapportarla ad un'unità temporale ovvero al raggiungimento di un risultato.

La legge n. 92/2012 rispetto al passato ha eliminato i requisiti oggettivi e soggettivi che limitavano il bacino dei destinatari e delle attività, ora infatti la normativa in esame è applicabile a tutti i settori produttivi, a qualunque committente e tipologia di lavoratore. Da una parte rileva l'attribuzione al voucher di un valore orario che contribuirà a combattere l'utilizzo del buono in chiave elusiva, dall'altra, la previsione del limite dei 5.000 euro netti con riferimento alla totalità dei committenti, ipotesi che consentirà di arginare gli abusi derivanti dall'utilizzo indiscriminato dei buoni stessi. Il Legislatore precisa che le attività lavorative possono essere svolte a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.000 euro. Gli unici limiti rimasti sono relativi al lavoro agricolo, dove i percettori dei buoni potranno essere solo pensionati o giovani infraventicinquenni iscritti ad un ciclo di studi o universitari. Per l'anno 2013 le prestazioni accessorie possono essere rese in tutti i settori anche da percettori di sostegno al reddito, nel limite massimo di 3.000 euro per anno solare, ferma restando la decurtazione del trattamento integrativo. Si sottolinea che

per i buoni già richiesti al momento dell'entrata in vigore della legge n. 92/2012 (18 luglio 2012) e fino al 31.05.2013, trova applicazione la precedente disciplina. Nel caso di extracomunitari con permesso di soggiorno, questi possono svolgere prestazioni accessorie nei 6 mesi successivi alla perdita del posto e l'importo dei buoni rileva nel calcolo del reddito, ai fini del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno. Come chiarito dalla Circolare del M.L. n. 18/2012 contenente le prime indicazioni operative sulla riforma, in ragione della specialità del settore agricolo è possibile utilizzarvi i buoni solo da parte di giovani e pensionati o da chiunque altro in caso di piccoli imprenditori agricoli con volume di affari non superiore ai 7.000 euro. In questo settore non trova applicazione l'ulteriore limite dei 2.000 euro previsto per i committenti imprenditori commerciali e professionisti. La Circolare ricorda inoltre che non è possibile ricorrere al lavoro accessorio tramite intermediari o contratti di appalto e di somministrazione, ad eccezione del servizio di steward della società calcistiche, come disciplinato dal D.M. 8.08.2007, modificato dal D.M. del 24.02.2010. A seguito della legge n. 134/2012 di conversione del D.L. Sviluppo n. 83/2012, si stabilisce che i titolari di trattamenti integrativi del reddito (indennità di disoccupazione, Cigo, Cigs, indennità di mobilità) possono lavorare con i voucher in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, con un compenso massimo di 3.000 euro nell'anno solare. L'istituto previdenziale provvederà a decurtare l'indennità derivante dalle misure di sostegno al reddito elargite, conguagliandole con il reddito ottenuto dal lavoro accessorio.

Con Circolare n. 4/2013 il M.L. precisa che è possibile attivare prestazioni di lavoro accessorio occasionale tenendo conto esclusivamente del limite dei 5 mila euro, mentre se trattasi di imprenditore commerciale o professionista (non imprenditore agricolo) il limite è pari ad euro 2 mila. Restrizioni permangono solo per il lavoro agricolo, come statuito già dalla Circolare precedente, dove possono svolgere lavoro accessorio solo pensionati e studenti infraventicinquenni, salvo l'imprenditore non superi il volume di affari di euro 7 mila. In caso di utilizzo dei buoni da parte di committente pubblico, il ricorso è possibile nel rispetto dei vincoli previsti per il contenimento della spesa pubblica. Il compenso da lavoro accessorio è esente da imposizione fiscale, non incide sullo stato di disoccupazione e può essere utile al rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno. I carnet dei buoni devono inoltre essere orari, numerati e datati e il loro valore nominale è fissato con D.M., questo al fine di evitare che un solo voucher possa essere utilizzato per remunerare prestazioni di diverse ore. Inoltre gli stessi voucher devono essere utilizzati entro 30 giorni dall'acquisto.

Il M.L. è nuovamente intervenuto con Circolare n. 37/2013, dove rileva che, tenuto conto della specificità del settore agricolo e in attesa della determinazione dell'importo orario, non trovano applicazione le disposizioni che limitano a 30 gg dall'acquisto l'utilizzabilità dei voucher ed è quindi possibile far riferimento per questo comparto alla retribuzione oraria delle prestazioni subordinate, come determinato dalla CCNL.

L'Inps con Circolare n. 49/2013, riprende le Circolari n. 4 e 37 del M.L., confermando l'obbligatorietà della comunicazione preventiva all'Inail/Inps necessaria per l'attivazione delle prestazioni occasionali accessorie. La nota ribadisce anche l'importanza dell'acquisizione da parte del committente della dichiarazione rilasciata dal prestatore in ordine al non superamento degli importi massimi annuali, quale elemento necessario e sufficiente ad evitare, in capo al datore di lavoro, eventuali conseguenze di carattere sanzionatorio.

Da ultimo, il Vademecum del M.L. del 22.04.2013, ribadisce il limite complessivo di euro 5 mila annuali per la totalità dei committenti, per un massimo di euro 2 mila a committente. Interessante notare come il Vademecum precisi che l'ispettore del lavoro deve verificare semplicemente che i limiti di reddito siano rispettati, senza peraltro entrare nelle modalità con le quali la prestazione è resa. Ciò posto, la stessa prestazione è legittima anche se svolta secondo modalità subordinate, l'importante è che rientri nei limiti reddituali previsti. Solo in caso di superamento di detto limite economico, l'ispettore dovrà valutare l'utilizzo distorto della prestazione accessoria, con tutte le conseguenze sul piano lavoristico e contrattuale.

Sulla materia interviene anche l'Inail con Circolare n. 21 del 24.04.2013 che, viste le precedenti Circolari del M.L. n. 4/2013 e n. 37/2013, nonché la Circolare Inps n. 49/2013, riepiloga la disciplina precedente e

fornisce ulteriori delucidazioni in tema di comunicazione preventiva. La Circ. n. 21/2013 precisa che resta invariato l'obbligo per il committente di effettuare, prima dell'inizio della prestazione di lavoro occasionale accessorio, la comunicazione preventiva all'Inail, indicando i propri dati anagrafici, quelli del prestatore, nonché luogo e date presunte di inizio e fine della prestazione e tipologia dell'attività (codice lavorazione). Si ribadisce altresì l'obbligo del committente di comunicare all'Inail eventuali variazioni sopravvenute del periodo di inizio e fine della prestazione o annullamenti della medesima dichiarazione.

Ulteriori novità sui voucher sono introdotte dal D.L. n. 76/2013, cd Pacchetto Lavoro, convertito in legge n. 99/2013, dove si subordina la stipula del contratto di lavoro accessorio al valore economico delle prestazioni rese, viene infatti eliminato l'inciso che definiva le prestazioni accessorie di *natura meramente occasionale*.

Sul punto, la Circolare del M.L. n. 35/2013, precisa che la legittimità del ricorso all'istituto va verificata solo sulla base dei limiti economici e non più in funzione dell'occasionalità della prestazione lavorativa effettuata. Si ribadisce che le prestazioni non devono dar luogo a compensi superiori a 5 mila euro per anno solare con riguardo alla totalità dei committenti e si introduce un regime specifico per le *prestazioni rese da soggetti in condizioni di disabilità, tossicodipendenza, detenzione o fruizione di ammortizzatori sociali, nell'ambito di progetti promossi da P.A.*; un successivo D.M. fisserà gli importi dei buoni destinati ai suddetti soggetti.

Il M.L. con nota della DGAI n. 37 del 12.07.2013, chiarisce che nel caso in cui il datore di lavoro abbia comunicato ad Inps/Inail la prestazione accessoria, ma di fatto non abbia corrisposto alcun voucher al lavoratore per alcune giornate, *la maxi sanzione non è applicabile*. Questo perché, come già specificato dalla Circ. n. 38/2010, vi è stata comunque una precedente comunicazione formale agli enti di previdenza e quindi il rapporto non era totalmente sconosciuto alla PA. Tuttavia, è possibile operare la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato, laddove le prestazioni siano rese secondo i canoni della subordinazione, con applicazione delle relative sanzioni civili ed amministrative.

10. Il lavoro autonomo occasionale e le mini co.co.co

Alla luce delle disposizioni dell'art. 2222 del codice civile sul contratto d'opera, si può definire lavoratore autonomo occasionale colui che si obbliga a compiere, dietro elargizione di un corrispettivo, un'opera o un servizio con lavoro prevalentemente proprio, senza vincolo di subordinazione, né potere di coordinamento da parte del committente ed in via del tutto occasionale.

Analoga definizione è ripresa ex art. 61, 2 comma del D.lgs n. 276/2003, dove per lavoro occasionale si intende un rapporto di lavoro di durata non superiore a 30 giorni nel corso dell'anno solare con lo stesso committente e il cui compenso percepito dal singolo lavoratore non sia superiore ad € 5 mila l'anno. Per casi come questi, lo stesso art. 61 del decreto citato, dispone la non applicabilità alle collaborazioni occasionali o mini co.co.co delle norme previste per il lavoro a progetto. Ciò detto, i caratteri delle collaborazioni occasionali che le differenziano rispetto alle co.co.pro sono i seguenti: assenza di costante coordinamento con l'attività del committente, mancanza dell'inserimento nell'organico aziendale del datore di lavoro, carattere episodico dell'attività prestata, autonomia del lavoratore circa il tempo ed il modo della prestazione. L'art. 61 del D.lgs n. 276/2003 esclude dalle mini co.co.co i seguenti soggetti: professionisti intellettuali con iscrizione in apposito albo, coloro che hanno rapporti di co.co.co con associazioni o società sportive associate a federazioni nazionali o ad enti di promozione sportiva riconosciute dal Coni, dipendenti di PA, componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società, partecipanti a collegi e commissioni.

A ben vedere, però, fra i due istituti in esame: lavoro autonomo occasionale ex art. 2222 cc e mini co.co.co ex art. 61, 2 comma del D.lgs n. 276/2003, vi sono significative differenze di ordine giuridico, tributario, previdenziale, assicurativo e sanzionatorio che li differenziano profondamente.

Dal punto di vista giuridico, occorre notare che l'autonomia operativa è più marcata nel caso di prestazioni autonome occasionali ex art. 2222 del cc o contratto d'opera. Infatti, il lavoratore autonomo occasionale in questo caso non si coordina affatto con l'attività degli altri dipendenti, non è inserito funzionalmente all'interno del ciclo produttivo aziendale e la sua attività ha carattere episodico e saltuario, quindi la prestazione non va iscritta sul LUL. Il collaboratore occasionale nelle mini co.co.co invece è iscritto nel LUL, può essere soggetto alle indicazioni del committente circa le modalità di svolgimento della prestazione, è eventualmente inserito anche solo temporaneamente nell'organizzazione aziendale e talvolta deve coordinarsi con altri dipendenti. L'ingerenza del committente sarà quindi solo sul prodotto finale nel caso del lavoratore autonomo, mentre sarà costante, ma non ingerente, per il collaboratore occasionale.

Dal punto di vista tributario, il lavoratore autonomo occasionale dovrà certificare i proventi con semplice ricevuta, nella quale specifica la natura occasionale ed autonoma della prestazione, indicando l'esclusione dal campo IVA ex art. 5 del D.P.R. n. 633/1972; egli è assoggettato a ritenuta d'acconto del 20% operata dal committente ex art. 25 del D.P.R. n. 600/1973. Il committente in qualità di sostituto d'imposta dovrà versare la ritenuta entro il giorno 16 del mese successivo a mezzo modello F24 (codice tributo 1040), rilasciare apposita certificazione ed effettuare la dichiarazione annuale dei sostituti d'imposta ex artt. 7 e 7 bis del D.P.R. n. 600/1973. Al termine dell'annualità, il lavoratore autonomo occasionale provvederà a dichiarare il proprio reddito tramite modello Unico, tenendo conto delle ritenute certificate dal sostituto d'imposta. Per il collaboratore occasionale, invece, il D.P.R. n. 917/1986, cd TUIR, disciplina i redditi da collaborazione assimilandoli al lavoro dipendente ex art. 49 e ss del TUIR. Pertanto, in capo al committente, gravano tutti quegli oneri fiscali inerenti al rapporto di lavoro di tipo subordinato, ad esempio: cedolino paga e mod. CUD.

Dal punto di vista previdenziale, solo qualora il reddito sia superiore ad euro 5.000, per il versamento dei contributi si applicheranno le modalità ed i termini previsti per i collaboratori coordinati continuativi iscritti alla gestione separata, come precisato dalla Circolare Inps n. 103/2004. Pertanto, una volta che la soglia dei 5.000 è superata, si ha l'obbligo, da parte del committente, di operare il versamento dei contributi previdenziali nei termini previsti per i co.co.pro. Il lavoratore, ove ne abbia i requisiti, dovrà iscriversi alla gestione separata ed il committente dovrà dare conto degli avvenuti versamenti da inviare all'istituto previdenziale in via telematica. Per quanto riguarda invece il collaboratore occasionale, questi dovrà essere iscritto alla gestione separata ex art. 2, comma 26, della legge n. 335/1995 ed il suo reddito sarà assoggettato per intero alla contribuzione Inps, con applicazione delle medesime aliquote previdenziali, ovvero 1/3 dell'ammontare del contributo a carico del collaboratore e 2/3 a carico del committente.

Dal punto di vista assicurativo, per il lavoratore autonomo occasionale non sussiste alcun obbligo, mentre per il collaboratore occasionale vige l'onere di iscrizione all'Inail, ex art. 5 del D.lgs n. 38/2000 ed il premio assicurativo dovuto è ripartito nella misura di 1/3 a carico del lavoratore e 2/3 a carico del committente. Per il calcolo complessivo del premio la base imponibile è data dai compensi globali effettivamente percepiti.

Dal punto di vista sanzionatorio, in caso di disconoscimento di una collaborazione occasionale iscritta a LUL, dovrà essere redatto verbale per il recupero dei contributi indirizzato all'Inps, diffida accertativa per il recupero delle differenze retributive, nonché applicazione delle sanzioni pecuniarie amministrative, salvo il rapporto di lavoro non sia certificato, nel qualcaso occorre attendere la sentenza di merito. Nel caso invece di lavoro autonomo occasionale fittizio non iscritto nel LUL, si dovrà controllare la relativa modulistica, ad esempio: registrazione del contratto presso l'Agenzia delle Entrate, eventuale iscrizione presso la gestione separata se il reddito supera euro 5 mila, Modello 770 riepilogativo delle pregresse prestazioni occasionali e versamento della ritenuta d'acconto. Se il rapporto di lavoro autonomo non è genuino, ma il contratto di lavoro è registrato, non si potrà applicare la maxi sanzione, ma solo operare il disconoscimento del rapporto con i relativi recuperi retributivi e contributivi. Al contrario, se il rapporto di lavoro autonomo non risulta acclarato in alcun modo dalla documentazione di cui sopra, allora troverà applicazione la maxi sanzione.

Dal punto di vista giudiziario, accade frequentemente che quando un rapporto di tipo autonomo e coordinato, sorto con le caratteristiche della prestazione occasionale prosegue oltre 30 gg e supera l'importo massimo di euro 5 mila annuali, ma non risulta collegato per iscritto un alcun progetto, nella pratica si trasforma in un rapporto subordinato, indipendentemente dall'accertamento concreto dei requisiti effettivi della prestazione. La tabella n. 59 di seguito illustrata, opera un confronto fra il lavoro autonomo occasionale e le mini co.co.co, riassumendo le caratteristiche finora viste ed evidenziando le principali differenze fra i due istituti.

Confronto fra lavoro autonomo occasionale e Mini co.co.co		
Piano	Lavoratore autonomo occasionale	Lavoratore Mini co.co.co
Giuridico	Art. 2222 cc No iscrizione LUL Controllo solo su esito	Art. 61, 2 comma del D.lgs n. 276/2003 Iscrizione nel LUL Coordinamento in itinere
Tributario	Ricevuta esente IVA + R.A. 20% Modello Unico	Assimilazione al rapporto subordinato Cedolino, CUD
Previdenziale	Gestione separata se reddito > € 5 mila	Gestione separata con 1/3 a carico
Assicurativo	Esente	Iscrizione Inail con 1/3 a carico
Sanzionatorio-disconoscimento	Contratto registrato Entrate: solo recuperi Contratto non registrato: maxi sanzione	Recupero retribuzione, contributi, premi

Tabella n. 59 - Riepilogo delle differenze fra lavoro autonomo occasionale e mini co.co.co

Viste le principali differenze fra le due tipologie sopra descritte, con riferimento alla regolamentazione di entrambi gli istituti, si evidenziano di seguito i principali interventi normativi succedutisi nel tempo.

Per quanto attiene gli aspetti previdenziali, l'art. 44, comma 2 del D.lgs n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003, dispone l'iscrizione alla gestione separata dei lavoratori occasionali per redditi fiscalmente imponibili superiori a 5 mila euro nell'anno solare, considerando i compensi corrisposti da tutti i committenti occasionali. Pertanto i primi 5.000 euro annui costituiscono soglia di esenzione dall'obbligo contributivo.

Sul rapporto fra co.co.pro, mini co.co.co e contratto d'opera, singolare è la Circolare del M.L. n. 1 del 08.01.2004, la quale precisa che la disciplina del contratto a progetto non ha abrogato le disposizioni di cui all'art. 2222 e ss del cc. Motivo per cui, anche qualora una prestazione occasionale o mini co.co.co dovesse superare uno dei suddetti limiti, ovvero euro 5 mila di reddito e i 30 giorni annuali, non necessariamente questa configurerebbe una collaborazione coordinata e continuativa o un contratto a progetto, poiché si tratterebbe semplicemente di uno o più contratti d'opera resi al committente ex art. 2222 cc.

Sull'obbligo di iscrizione alla gestione separata da parte dei co.co.pro qualora vengano superati i limiti reddituali, interviene l'Inps con Circolare n. 9/2004 e n. 103/2004, nelle quali l'istituto esplicita alcuni chiarimenti in merito agli esercenti attività occasionali e incaricati di vendite a domicilio. L'Inps ribadisce infatti che i lavoratori occasionali con compensi superiori a 5.000 euro l'anno, ai sensi della legge n. 326/2003, sono obbligati all'iscrizione alla gestione separata e al versamento di aliquote contributive solamente sulla quota di reddito eccedente. L'obbligo di iscrizione alla gestione separata nasce nel momento in cui il lavoratore supera il predetto limite di compensi.

In merito al mantenimento all'iscrizione nella gestione separata, pur in concomitanza con un cambiamento di committente, con messaggio n. 36780/2005, l'Inps precisa che il lavoratore iscritto alla gestione separata non deve iscriversi nuovamente nel momento in cui cambia committente. Al contrario, qualora intraprenda un'attività autonoma come professionista non iscritto ad albi o casse professionali, è tenuto ad una nuova iscrizione, versando in proprio la relativa contribuzione.

L'importanza del requisito reddituale è rimarcata anche dal M.L. che, con interpello n. 37/2009, ribadisce la necessità di applicare come unico parametro di riferimento quello economico, in base al quale vanno

considerate occasionali ed accessorie le prestazioni che non danno luogo, con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 5 mila euro nel corso di un anno solare.

In ogni caso, contratti d'opera, mini co.co.co e co.co.pro siano essi genuini o apparenti, vanno sempre computati nell'organico aziendale per ottenere il denominatore in funzione del quale calcolare il 20% di lavoratori irregolari, termine oltre il quale scatta la sospensione dell'attività aziendale. Infatti, con Circolare n. 33/2009 il M.L., ai fini della sospensione dell'attività aziendale, prevede che nel calcolo dei lavoratori necessari per adottare il relativo provvedimento, vadano conteggiati fra i lavoratori presenti anche quelli autonomi, i co.co.pro e le mini co.co.co, a prescindere dalla regolarità del rapporto.

Ai fini dell'applicazione della maxi sanzione ai rapporti di lavoro autonomi e parasubordinati, con Circolare n. 38/2010 il M.L. fornisce ulteriori delucidazioni in merito. La Circolare n. 38/2010, infatti, ribadisce che a seguito dell'introduzione della legge n. 183/2010, cd Collegato lavoro, in caso di formale instaurazione di rapporti di lavoro autonomi o parasubordinati, nel rispetto della documentazione necessaria, si esclude l'applicazione della maxi sanzione. La maxi sanzione è invece applicata nel corso di un disconoscimento del rapporto, se il lavoratore dichiara di aver attivato una prestazione di lavoro autonomo occasionale, ma non dispone poi di una documentazione utile per la verifica della pretesa autonomia della prestazione.

Da ultimo, con la riforma Fornero, legge n. 92/2012, la nuova disciplina che richiede la specificità del contratto a progetto, si applica a partire dal 18.07.2012 anche per le co.co.pro con o senza partiva iva, le co.co.co e le mini co.co.co. In questo caso, se uno dei due parametri previsti per le mini co.co.co viene superato, vige l'obbligo di trasformare il contratto di mini co.co.co in contratto a progetto, solo se c'è coordinazione ed è rinvenibile il progetto. Se invece il progetto è assente, allora bisognerà comprendere se la mini co.co.co non celi un rapporto di lavoro subordinato, nel qual caso si procederà a disconoscimento, oppure bisognerà valutare se la mini co.co.co non coincida di fatto con il lavoro genuinamente autonomo.

Particolare menzione merita il lavoro autonomo occasionale dei collaboratori famigliari nei settori dell'artigianato, commercio ed agricoltura, infatti il M.L. con lettera circolare n. 10478 del 10.06.2013, ha statuito che gli ispettori del lavoro dovranno considerare le prestazioni rese dai *pensionati, parenti ed affini dell'imprenditore entro il terzo grado*, quali *collaborazioni occasionali di tipo gratuito*, tali da non comportare né l'iscrizione alla gestione assicurativa, né l'eventuale trasformazione in rapporto di lavoro subordinato. Analogamente, non si potranno neppure disconoscere la collaborazione rese a titolo gratuito presso l'azienda dal parente che, allo stesso tempo, sia impiegato *full time* presso altro datore di lavoro, visto il limitato tempo a disposizione per poter espletare altri compiti con prevalenza e continuità presso l'azienda famigliare. *Pertanto, ad eccezione del collaboratore pensionato o parente con altro lavoro full time, la nozione di occasionalità nei diversi contesti settoriali è intesa come apporto di lavoro pari a 720 ore o 90 giorni nel corso dell'anno solare.* Per dimostrare la subordinazione e quindi il superamento delle 720 ore annuali, è necessario il supporto di ulteriori elementi di natura documentale o testimoniale.

Sul punto, il M.L. interviene con successiva lettera circolare n. 14185 del 05.08.2013, secondo la quale gli obblighi di assicurazione presso l'Inail sono necessari ogni qualvolta la prestazione sia *ricorrente* e non meramente accidentale, fermo restando che per accidentale si intende quella collaborazione resa 1 o 2 volte nello stesso mese, per un massimo di 10 episodi di collaborazione all'anno.

Ai fini della sospensione, i collaboratori non ricorrenti e non assicurati dall'Inail, non saranno computati nel 20% dei lavoratori irregolari, mentre dovranno essere calcolati nel totale dei lavoratori presenti.

11. Il lavoro autonomo professionale: la partita iva

Per una quantificazione del fenomeno, basti pensare che il popolo delle partite Iva in Italia ammonta a circa 9 milioni (2010-2011), di queste circa *6 milioni e mezzo sono attive* e un milione fanno capo a società di

capitale, più di un milione a professionisti, oltre un milione a artigiani e commercianti, infine tre milioni e mezzo sono ascrivibili a professionisti non regolamentati. Ogni anno si aprono in media circa 200 mila nuove partite Iva mentre, secondo l'Isfol, le false partite sono circa 400 mila unità, ovvero il 14%, inoltre quelle attive si attestano a 280 mila secondo C. Ranci (2012). Il 20% dei titolari di partita Iva è lavoratore monocommittente, mentre il 55% ha concordato con l'impresa un orario di lavoro sul modello del lavoro dipendente, non solo, ma un collaboratore su 4 è costretto ad aprire una partita Iva per poter lavorare in modo precario. Per il 2012 si registra un lieve incremento delle partite Iva del 2.2% rispetto al 2011.

Per un corretto conteggio delle partite Iva e per eliminare più di 2 milioni di partite dormienti da almeno 3 anni, nel 2011 l'Agenzia delle Entrate ha effettuato una bonifica dell'anagrafe tributaria, procedendo a contestuale sanatoria e invitando gli intestatari a regolarizzare la loro posizione, versando una somma pari ad euro 129, ovvero ¼ della sanzione in caso di accertamento e procedendo con la chiusura della partita stessa.

Per un computo a livello comunitario, l'Osservatorio europeo sull'occupazione (2010) pone in luce come, nell'attuale scenario di crisi economica, l'Europa sia intervenuta a sostegno del lavoro autonomo, in primis agevolando il finanziamento per le start-up, quindi con la Direttiva del giugno 2010 favorendo una maggiore protezione sociale e garantendo per la prima volta il diritto all'astensione per maternità. *La strategia comunitaria Europa 2020 pone particolare enfasi sul lavoro autonomo perché si tratta di un fenomeno in costante crescita a fronte di circa 32,5 milioni di lavoratori europei con partita Iva, pari cioè al 15% dell'occupazione globale.* In particolare, nel Nord Europa e in Germania, si è favorito l'accompagnamento dei disoccupati verso attività imprenditoriali, mentre in Austria si è promossa la riduzione degli ostacoli amministrativi per facilitare l'accesso al finanziamento, infine nel Regno Unito si è particolarmente diffuso il lavoro autonomo che è soggetto a differente imposizione fiscale. Nel Centro Europa, in Belgio, si è attivato un piano di sostegno per gli imprenditori insolventi, mentre in Romania si sono moltiplicati gli imprenditori agricoli. Quanto al Sud Europa, in Italia, si rileva una differenza di genere fra i titolari, in favore degli uomini, nonostante le donne detengono una percentuale di incidenza superiore alla media europea, mentre in Francia si realizzano nuove strutture di supporto finanziario e sociale per gli autonomi titolari di partita Iva.

Nella pratica, il numero di partita Iva di cui sono titolari i lavoratori autonomi, è rilasciato dall'Agenzia delle Entrate e viene richiesto al momento dell'apertura della posizione Iva ai sensi del D.P.R. n. 404/2001.

Il numero di 11 cifre così assegnato dal 2001 ha validità su tutto il territorio nazionale e rimane invariato per tutto il periodo in cui il titolare svolge l'attività per la quale è richiesta. Tutti i soggetti che intraprendono un'attività rilevante ai fini Iva, compresi i soggetti non residenti che istituiscono una stabile organizzazione in Italia, devono presentare la dichiarazione di inizio attività (DIA), oltre alla richiesta di partita Iva, mentre chi è iscritto ad un albo professionale ha l'obbligo di apertura della suddetta posizione.

Dal punto di vista soggettivo, chi apre una partita Iva si obbliga ad elargire una prestazione d'opera cui fanno riferimento gli art. 2222-2228 del cc, in caso di prestazioni d'opera intellettuali si fa invece riferimento agli art. 2229-2238 del cc. Specie se resa in regime di partita Iva e in monocommittenza, la prestazione d'opera ha spesso costituito per i committenti un facile strumento di elusione delle norme di tutela del lavoro dipendente, mascherando veri e propri rapporti di lavoro subordinato, oltre che diventare sostitutiva di formule contrattuali divenute nel tempo più onerose, come ad esempio le collaborazioni a progetto.

Giuridicamente, a differenza del lavoratore subordinato, il lavoratore autonomo assume un'obbligazione di risultato e non di mezzi, pertanto egli svolge la propria attività con mezzi propri e non del committente, con piena discrezionalità circa tempo, luogo e modalità della prestazione. Il lavoratore autonomo non ha vincoli di subordinazione nei confronti del committente, il quale non ha i poteri direttivi, di controllo e disciplinari tipici del datore di lavoro subordinato. La giurisprudenza è concorde nel ritenere che il livello modesto delle mansioni svolte per lungo tempo e senza contratto scritto, configura comunque subordinazione, anche se nei confronti del falso lavoratore autonomo sono stati effettuati pagamenti con partita Iva.

Dal punto di vista previdenziale, i contributi Inps sono a carico del lavoratore autonomo che ha la possibilità di addebitare nella fattura il 4% del compenso lordo a titolo di rivalsa previdenziale ed è iscritto alla Gestione Separata, dove versano però anche i parasubordinati, i quali subiscono un'aliquota ben superiore rispetto agli altri professionisti, ripartita per 1/3 a carico dei lavoratori e 2/3 a carico del datore.

Fiscalmente i redditi dei lavoratori con partita Iva sono classificati come redditi di lavoro autonomo ed il reddito derivante è costituito dalla differenza tra l'ammontare dei compensi percepiti nel periodo d'imposta e quello delle spese sostenute nello stesso periodo di esercizio. Il reddito imponibile è tassato in sede di dichiarazione dei redditi secondo il principio di acconto e saldo, applicando le aliquote progressive per scaglioni e procedendo al versamento Irap pari al 4,25% per i redditi oltre 8.000 euro.

In merito ai provvedimenti normativi più importanti succedutisi nel tempo, si rammenta in primis l'art. 1 del D.P.R. n. 633/1972, dove si precisa che l'Iva si applica sulle cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate nel territorio dello Stato nell'esercizio di imprese, arti e professioni, nonché sulle importazioni da chiunque effettuate. L'art. 5 del suddetto D.P.R. statuisce che per esercizio di arti e professioni, si intende l'espletamento come *professione abituale*, ancorché non esclusiva, di qualsiasi attività di lavoro autonomo da parte di persone fisiche ovvero da parte di società semplici o di associazioni senza personalità giuridica, costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata delle attività stesse.

Successivamente, posto che non è agevole distinguere fra lavoratore autonomo genuino a partita Iva e collaboratore occasionale e vista l'opinabilità del termine *attività abituale*, l'art. 44, comma 2, della legge n. 326/2003, fissa la soglia dei 5000 euro di reddito annuo come spartiacque tra professionalità (titolare di partita Iva) ed occasionalità (collaboratore sporadico con ritenuta d'acconto).

Non tutti i titolari di partita Iva hanno gli stessi oneri, infatti l'art. 61 del D.lgs n. 276/2003, nell'imporre la modalità del progetto/programma a tutte le collaborazioni coordinate e continuative di cui all'art. 409 c.p.c., *esonera solo le partite Iva rientranti nelle professioni ordinistiche*, presupponendo l'assorbimento delle rimanenti attività professionali con partita Iva. Ciò significa che ci saranno collaboratori a progetto con o senza partita Iva da una parte e professionisti titolari di partita Iva dall'altra che sono svincolati dal progetto.

Tuttavia il professionista titolare di partita Iva, può ugualmente lavorare a progetto, ma solo a determinate condizioni, infatti con interpello n. 65/2009 il M.L., afferma che questi può rendere prestazione lavorativa in regime di collaborazione a progetto, solo qualora la stessa non rientri nell'ambito dell'attività ordinaria svolta professionalmente. Quindi, accanto ad un'attività abituale svolta con partita Iva, ben può il lavoratore autonomo iniziare una o più collaborazioni a progetto, ma solo per attività di natura non ordinaria.

Anche in Italia per contrastare la crisi si è cercato di applicare il modello tedesco e la legge n. 111/2011, con l'intento d'incentivare l'imprenditoria giovanile e promuovere la rioccupazione per i lavoratori in mobilità, ha previsto un trattamento fiscale ancor più vantaggioso per i contribuenti minimi che avessero aperto una partita Iva dopo il 31.12.2007. L'agevolazione prevedeva la riduzione al 5% dell'imposta sostitutiva (Irpef e addizionali), nonché il mancato versamento da parte del committente entro il 16 del mese successivo.

Le maggiori problematiche in tema di partita Iva sono tuttavia legate alle difficoltà di discernere fra lavoro autonomo genuino e false partite imposte ai lavoratori al solo fine di contenere il costo del lavoro.

In questo senso, l'art. 9 del D.D.L. n. 3249/2012, *Disposizioni in materia di Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, introduce l'art. 69 bis all'interno del D.lgs 276/2003, stabilendo che, *quando sussistono almeno due dei successivi indicatori a carico dei titolari di partita Iva, vige il carattere coordinato e continuativo della prestazione* e, se il progetto è assente, vale la presunzione assoluta di subordinazione. Tali indicatori sono: *collaborazione con lo stesso committente per più di 6 mesi nell'arco di un anno; ricavo di più del 75% da un unico committente o più soggetti riconducibili alla medesima attività imprenditoriale; postazione di lavoro presso una sede del committente*. Si delinea così il concetto di falsa partita Iva che si manifesta nel caso di lavoratori che collaborano con un solo committente per più di 6 mesi,

a fronte di un corrispettivo che supera il 75% del totale e che comporta l'utilizzo di una postazione fissa presso il committente. Il monocommittente è sostanzialmente colui che esercita l'attività in maniera personale, diretta e per un unico o prevalente committente da cui dipende finanziariamente, tuttavia non è in grado di muoversi liberamente sul mercato ed è appellato anche come lavoratore autonomo economicamente dipendente, posizionandosi nella cd zona grigia tra il diritto del lavoro ed il diritto commerciale.

Il successivo provvedimento scaturito dal D.D.L. di cui sopra, la nota Riforma Fornero, legge n. 92/2012, riprende i precedenti indicatori modificandoli parzialmente, *così i 6 mesi di collaborazione continua in 1 anno diventano 8 mesi in un anno e il 75% del fatturato da un unico committente diventa l'80% di ricavo in un anno*. Si tratta di presupposti la cui verifica consente di poter trasformare la prestazione autonoma con partita Iva in contratto parasubordinato, mentre se manca il progetto si ha la trasformazione automatica in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. La presunzione è relativa ed opera salvo prova contraria fornita dal committente, in ogni caso a prescindere dalla presenza o meno di un progetto, se l'attività è svolta con modalità analoghe a quelle dei dipendenti, la collaborazione è considerata rapporto subordinato a tempo indeterminato *ex tunc*. *La presunzione non opera se la prestazione è connotata da competenze tecniche di grado elevato acquisite attraverso percorsi formativi, se il titolare ha un reddito superiore per il 2012 a euro 18.663 e in caso di iscrizione in albi professionali*. La somma di euro 18.663 nasce dal fatto che la Circolare Inps n. 14/2012, ha fissato per il 2012 il minimo contributivo in € 14.930,00 e quindi il parametro minimo di 1,25 volte il reddito di riferimento è pari a € 18.662,50 (circa 1.550 € mensili). Il successivo decreto Sviluppo n. 83/2012, convertito in legge n. 134/2012, modifica l'art. 26 comma 1 della legge Fornero, infatti l'emendamento approvato alleggerisce due delle tre condizioni che fanno presumere la presenza di un rapporto di subordinazione. Pertanto, secondo la nuova modifica, il rapporto di lavoro è da intendersi una co.co.co al verificarsi di due dei tre presupposti successivi: *la collaborazione con il medesimo committente ha durata complessiva superiore a 8 mesi (6 nel DDL) annui per 2 anni consecutivi (1 anno nella legge n. 92/2012); il corrispettivo costituisce più dell'80% (75% nel DDL) dei corrispettivi annui complessivamente percepiti dal collaboratore nell'arco di 2 anni (1 nella legge n. 92/2012) solari consecutivi; il collaboratore dispone di una postazione fissa di lavoro presso una delle sedi del committente*. L'emendamento non apporta invece alcuna modifica ai casi in precedenza esclusi dall'applicazione della norma. Ciò significa che non potrà mai scattare l'obbligo di assunzione per collaborazioni che coinvolgono prestatori d'opera altamente qualificati, lavoratori autonomi con reddito annuale maggiore di 18.000,00 euro e per chi esercita una professione che richiede preventiva iscrizione in albo professionale.

In merito alle professioni ordinistiche esonerate, il M.L. ha pubblicato un D.M., in data 27.12.2012, con il quale evidenzia l'ambito di non applicazione della presunzione prevista dall'art. 69-bis, comma 1, del D.lgs n. 276/2003 per quanto riguarda le partite Iva. La presunzione non opera infatti con riferimento alle prestazioni lavorative svolte nell'esercizio di attività professionali, per le quali l'ordinamento richiede l'iscrizione ad un ordine professionale, registri, albi, ruoli o elenchi qualificati che sono tenuti o controllati da una P.A. di cui all'articolo 1, comma 2, del D.lgs n. 165/2001, nonché da federazioni sportive, in relazioni ai quali l'iscrizione è subordinata al superamento di un esame di Stato o comunque alla necessaria valutazione, da parte di specifico organo, dei presupposti legittimanti lo svolgimento dell'attività.

Sul tema il M.L. ritorna con circolare n. 32/2012, dove fornisce una propria interpretazione circa la nuova normativa in materia di partite Iva, come ritoccata dall'art. 46-bis, comma 1, lett. c del decreto legge n. 83/2012, poi convertito dalla legge n. 134/2012. Con riferimento alla durata, si precisa che il massimale annuo da non superare, per evitare il disconoscimento, è di 240 giorni/anno, la somma avviene considerando convenzionalmente la durata mensile pari a 30 giorni (30 giorni per 8 mesi). Per il corrispettivo, invece, i 2 anni, in caso di verifica ispettiva, partono dal giorno dell'accesso e a ritroso per 730 giorni. La Circolare ministeriale evidenzia comunque la necessità di equiparare i due periodi, prendendo in considerazione l'anno

civile. L'80% del fatturato dovrà riguardare esclusivamente i compensi derivati da prestazioni autonome. Quanto alla verifica sulla postazione fissa presso una delle sedi del committente o datore di lavoro, questa va effettuata qualora nell'arco temporale utile alla realizzazione delle altre 2 condizioni già viste, il collaboratore possa usufruire di una postazione ubicata in locali in disponibilità del committente, a prescindere dalla possibilità di servirsi di qualunque attrezzatura necessaria allo svolgimento dell'attività.

La Circolare n. 32/2012 evidenzia come, in ogni caso, i criteri forniti per individuare la genuinità della partita Iva, non inficiano in nessun modo la possibilità di far valere direttamente un rapporto di subordinazione ex art. 2094 cc, da parte del lavoratore o dell'ispettore, laddove sussistano gli ordinari criteri di qualificazione e i relativi indici giurisprudenziali sintomatici del rapporto di lavoro dipendente.

La legge n. 134/2013 di conversione del D.L. Sviluppo n. 83/2012, modifica due dei tre elementi presuntivi rispetto ai quali opera la conversione del rapporto, ora infatti il riferimento sia agli 8 mesi che all'80% del fatturato riferibile allo stesso soggetto sono calcolati su 2 anni solari consecutivi e non più in un anno solare.

Dal punto di vista assicurativo, la Circolare Inail n. 15/2103, specifica che in presenza di prestazioni autonome convertite in collaborazioni a progetto, l'obbligo assicurativo è assolto secondo le condizioni previste per i parasubordinati, ai fini dell'applicazione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Coerentemente con tali disposizioni, il premio dovuto, dovrà essere ripartito nella misura di 1/3 a carico del lavoratore e di 2/3 a carico del committente ed è calcolato in base al tasso applicabile all'attività svolta, sull'ammontare delle somme effettivamente erogate e nel rispetto dei limiti previsti.

In tema di accertamenti, occorre ricordare che durante i controlli ispettivi si prende in considerazione l'autonomia imprenditoriale del titolare di partita Iva e si cerca di chiarire se il lavoratore sia veramente autonomo nel decidere i tempi e l'organizzazione di lavoro, oppure se questi vengano decisi dal committente. Si presume che si tratti di collaborazione coordinata e continuativa, salva la possibilità di prova contraria da parte del committente, nel caso in cui la prestazione dura più di 8 mesi nell'arco di 2 anni, se da essa il collaboratore ricava più del 80% dei corrispettivi e se l'attività comporta la fruizione di una postazione di lavoro presso la sede del committente. Qualora l'utilizzo della partita Iva venga giudicato improprio perché prevede almeno due di questi indici, esso viene considerato una co.co.co che la normativa non ammette più in mancanza di uno specifico progetto, con la conseguente applicazione della relativa sanzione di cui all'art. 69 comma 1 del D.lgs n. 276/03 e quindi la conversione in contratto subordinato a tempo indeterminato.

In mancanza di prova contraria da parte del datore circa la sussistenza di un vero rapporto di lavoro autonomo, l'organo ispettivo deve procedere al disconoscimento del relativo contratto d'opera, riconducendolo alla fattispecie della co.co.co o a quella del lavoro di tipo subordinato a tempo indeterminato.

Dal punto di vista probatorio, il discrimine fondamentale diventa il reddito, *se infatti il lavoratore fattura meno di 17.823 euro, toccherà al datore di lavoro dimostrare che le condizioni lavorative non sono assimilabili a un rapporto di collaborazione, se invece guadagna più di 17.823 euro tocca al lavoratore dare la prova che la sua prestazione è a tutti gli effetti riconducibile a un rapporto di lavoro subordinato.*

A parere di chi scrive, sembra evidente come i nuovi presupposti introdotti dalla Riforma siano di fatto un elenco dei principi già da tempo noti alla giurisprudenza e quindi non avranno impatto rilevante nell'attività di controllo. Non solo, ma è evidente come nascano problemi solo nel caso in cui il lavoratore svolga lavori per diversi committenti, ma fatturi solo al committente principale ed operi nel sommerso con gli altri, in questo caso è chiaro che le disposizioni della Riforma verrebbero ancora una volta eluse.

Sul punto è peraltro indiscutibile che per sfuggire all'aumentata aliquota contributiva per l'iscrizione alla gestione separata sono ipotizzabili possibili distorsioni, ovvero 1) creazione di S.R.L. ad un euro e senza spese di notaio, istituite per favorire i giovani in alternativa alla partita Iva, in questo modo le limitazioni verrebbero aggirate; 2) apertura forzata di una ditta individuale; 3) ricorso a società cooperative; 4)

mantenimento della partita Iva, ma con parziale fatturazione, tale da aggirare l'ostacolo dei proventi che non devono essere superiori all'80% del fatturato nei corso di 2 anni successivi.

12. L'associazione in partecipazione

L'associazione in partecipazione, regolamentata dagli artt. 2549-2554 cc, è un contratto con il quale un imprenditore associante attribuisce ad un altro soggetto associato la partecipazione agli utili dell'impresa, verso il corrispettivo di un determinato apporto che può coincidere anche con una prestazione di lavoro. Si tratta di un contratto di scambio sinallagmatico, caratterizzato dall'aleatorietà della quota di utili attribuita all'associato in cambio del suo apporto, che, a seconda dei risultati della gestione, potrebbe anche risultare nulla. L'associante è l'unico soggetto cui siano riferibili i rapporti giuridici nei confronti dei terzi, mentre nei rapporti interni tra associante ed associato, quest'ultimo si assume il rischio di impresa e partecipa tanto alle perdite quanto agli utili, fermo restando che le perdite non devono superare il suo apporto ex art. 2553 cc. Salvo patto contrario, l'associante non può attribuire partecipazioni ad altre persone senza il consenso del precedente associato ex art. 2550 cc, dal momento che una nuova partecipazione potrebbe determinare una riduzione degli utili. L'associato ha diritto, ex art. 2552 cc, 3° comma, al rendiconto annuale e finale.

Evidentemente, il contratto di associazione in partecipazione non può tradursi in un facile strumento per eludere le norme inderogabili poste a tutela del lavoro subordinato, né il lavoratore può abdicare i suoi diritti sottoscrivendo tale contratto, trattandosi altrimenti di rinunzie non valide ex art. 2113 cc e di pattuizioni nulle per frode alla legge ex art. 1344 cc.

L'istituto in esame è stato disciplinato nel tempo da una molteplicità di norme, di seguito si riportano quelle più rilevanti dal punto di vista fiscale, assicurativo, previdenziale, giuridico ed ispettivo.

Dal punto di vista fiscale, l'associante deve operare una ritenuta d'acconto Irpef del 20% se trattasi di reddito dell'associato che apporta solo lavoro ex art. 49, 2° comma, lett. c) del D.P.R. n. 917/86, oppure del 12,50% se trattasi invece di reddito da capitale, quando cioè oltre al lavoro, l'associato fornisce anche denaro.

L'onere assicurativo per l'associato in partecipazione grava sull'associante, in quanto l'associato è equiparato al socio d'opera, ciò vale anche se l'associante è un artigiano, come da Circ. Inail n. 28/1993.

Per evitare fenomeni abusivi, come peraltro già segnalato nel Libro Bianco sul mercato del lavoro di Marco Biagi nell'ottobre 2001, si è proceduto ad una revisione dell'art. 86, 2 comma, del D.lgs n. 276/2003. L'art. 86 ora prevede che il contratto di associazione è invalido qualora manchi *un'effettiva partecipazione ed adeguate erogazioni per il lavoratore associato*. In tali casi, il lavoratore ha diritto alla conversione del contratto a tempo indeterminato e ai trattamenti contributivi, economici e normativi stabiliti dalla legge e dai CCNL. Si tratta però di una *presunzione relativa*, perché il datore di lavoro può sempre dimostrare che la prestazione rientra nel lavoro autonomo o in altro contratto espressamente previsto nell'ordinamento.

A seguito dell'introduzione del D.lgs sopra citato, sarà quindi l'associante a dover dimostrare che il rapporto di lavoro aveva i caratteri del lavoro autonomo/parasubordinato, piuttosto che quelli del lavoro subordinato.

In merito *all'effettiva partecipazione*, la giurisprudenza esclude la genuinità del contratto di associazione in partecipazione in tutti i casi di palese simulazione, in cui la partecipazione agli utili promessa, non sia poi stata realizzata, come nell'ipotesi di lavoratori adibiti ad operazioni elementari e ripetitive, sotto la direzione dell'associante, senza ricevere alcun rendiconto, né un'effettiva partecipazione agli utili.

Al fine di evitare elusioni, è necessario verificare se fin dall'inizio i contraenti fossero consapevoli della prevedibile esiguità della quota di utili attribuita al lavoratore, tanto da farne presumere un uso pretestuoso.

Le *adeguate erogazioni* a chi lavora, devono derivare dalla partecipazione agli utili dell'impresa e non da altre forme di remunerazione garantite in misura fissa e che comunque devono rimanere marginali e non prevalenti rispetto alla partecipazione agli utili tipica dell'associazione in partecipazione. La periodica

corresponsione di acconti in misura fissa sugli utili spettanti non appare illegittima, a condizione che successivamente si verifichi un'effettiva ed adeguata partecipazione agli utili.

Dal punto di vista previdenziale, l'art. 43 della legge n. 326/2003, stabilisce che a partire dal 01.01.2004 gli associati in partecipazione che percepiscono reddito da lavoro, devono versare ad un'apposita gestione Inps i contributi validi ai fini pensionistici alla stessa stregua dei collaboratori coordinati continuativi. Successivamente, l'art. 1 comma 157 della legge n. 311/2004, dispone l'obbligo di iscrizione degli associati nella gestione separata istituita dalla legge n. 335/1995, salvo l'associato non sia già iscritto in apposito albo. Sul punto, intervengono la Circolare Inps n. 30/2005 per fissare i criteri di imputazione contabile e la Circolare n. 90/2005 che fornisce chiarimenti sul reddito e la base imponibile per conteggiare i contributi.

Quanto agli adempimenti giuridici del datore, una successiva nota del M.L. del 07.07.2003 ricorda che l'associante ha l'obbligo di iscrivere gli associati in partecipazione sui libri paga e matricola, oggi L.U.L..

La Circolare del M.L. n. 33/2003, riprendendo la nota precedente, rammenta che anche gli associati in partecipazione non artigiani devono essere iscritti sui libri matricola e paga, il sistema adottato dovrà permettere di ricostruire la cronologia delle assunzioni, collaborazione e associazioni in partecipazione.

Sul punto, è intervenuta la Circolare del M.L. n. 20/2008 che, come previsto dall'art. 39 della legge n. 133/2008, precisa che l'iscrizione degli associati sul L.U.L. andrà effettuata anche nell'ipotesi di apporto misto capitale/lavoro. La Circolare prevede, inoltre, l'obbligo di annotazione sul L.U.L. della causale relativa alle assenze dei collaboratori autonomi quando hanno riflessi sugli istituti legali o prestazioni previdenziali.

In merito all'obbligatorietà di iscrizione sul libro unico e circa l'onere di comunicazione dell'avvio o della proroga del contratto di associazione in partecipazione, è intervenuto un interpello del M.L. n. 67/2009. Quest'ultimo, si sofferma sulla necessità di comunicare al C.P.I. le proroghe scaturite da un contratto di associazione in partecipazione stipulato prima del 31.12.2006 e cioè anteriormente all'obbligo previsto dal comma 1180 dell'art.1 della legge n. 296/2006, meglio conosciuta come Finanziaria del 2007, che ha stabilito, a partire dal 1.01.2007, l'obbligatorietà di comunicare un giorno prima al C.P.I. l'instaurazione dei rapporti di lavoro subordinato o parasubordinato.

L'associato in partecipazione, iscritto sul L.U.L. e quindi inserito in organico nell'azienda, non può comunque essere tutor di un apprendista nelle aziende con meno di 15 dipendenti, così come statuito da un interpello del M.L. n. 49/2009, infatti il parere della D.G.A.I. ricorda come il D.M. del 28.02.2000 consente di rivestire il ruolo di tutor in questa tipologia di aziende solo al titolare, socio o coadiuvante.

Al fine di contenere gli innumerevoli abusi è intervenuto l'art. 1, commi 28-31, della legge n. 92/2012 che circoscrive il numero di associati in precedenza illimitati e fissa il limite massimo a 3 associati in partecipazione, esclusi gli associati legati da vincoli familiari entro il terzo grado o affinità entro il secondo. Si presume la subordinazione del rapporto in caso di *violazione del numero massimo di associati, assenza di effettiva partecipazione agli utili, omissione della consegna del rendiconto e apporto di lavoro non qualificato*. La presunzione non si applica fino alla cessazione dei contratti certificati e in vigore al 18 luglio 2012. La Riforma cancella la disposizione relativa all'obbligo di garantire erogazioni adeguate all'associato, come invece aveva previsto l'art. 86 del D.lgs n. 277/2003.

Inoltre, dal punto di vista previdenziale, la Riforma prevede un aumento contributivo per i lavoratori iscritti alla gestione separata e quindi anche per gli associati in partecipazione: nel 2013 si passa ad un'aliquota del 28%, con il successivo aumento di un punto percentuale per anno fino ad arrivare, nel 2018, al 33%. L'aumento della pressione contributiva potrebbe avere come conseguenza un aumento del costo contrattuale, scoraggiandone l'utilizzo e portando di fatto ad una decurtazione del guadagno netto dell'associato.

Secondo parte della dottrina, inoltre, la Riforma porterà alla implicita abrogazione dell'istituto in esame, posto che il numero dei partecipanti è considerato esiguo, con possibile incremento del lavoro nero.

Secondo altri, invece, aver fissato il limite massimo a 3 associati, potrebbe comportare rischio concreto di frazionamento delle attività aziendali, con conseguente formazione e moltiplicazione di microimprese simili. In ogni caso, le nuove disposizioni sull'associazione in partecipazione presenti nella Riforma, devono essere lette in simbiosi con l'art. 8 della legge n. 148/2011, infatti in virtù di questa disposizione, sarebbe possibile per la contrattazione collettiva allentare il rigore della riforma e prevedere periodi di adeguamento alla nuova disciplina, specie per tutte quelle realtà produttive che hanno fatto ricorso eccessivo all'istituto e che si trovano ora spiazzate dalla nuova disciplina. Vista però la posteriorità della legge n. 92/2012 rispetto alla legge n. 148/2011, secondo parte della dottrina, non sarebbe possibile rimettere alla contrattazione aziendale, non richiamata dalla riforma, la previsione di ulteriori ipotesi di deroga.

In merito all'apporto di lavoro non qualificato che configura uno dei casi di presunzione relativa, secondo la Circolare del M.L. n. 32/2012, per competenze teoriche di grado elevato o capacità acquisite attraverso rilevanti esperienze, debbano intendersi quelle comprovate attraverso il possesso di un titolo rilasciato al termine del secondo ciclo del sistema di istruzione, nonché il possesso di un titolo di studio universitario o di qualifiche conseguite al termine di una qualsiasi tipologia di apprendistato. *È evidente che, a fronte di un lavoratore associato in partecipazione che abbia conseguito almeno una qualifica professionale, diploma o laurea, la conversione cade, ma solo se il titolo è congruente con l'attività posta in essere.* Da ultimo, se anche il lavoratore non avesse detti titoli, è sufficiente il possesso di una qualifica attribuita da un datore di lavoro in forza di un rapporto di lavoro subordinato e in applicazione del C.C.N.L. di riferimento. Il possesso della qualifica però deve sussistere da almeno 10 anni perché possano garantirsi capacità tecnico-pratiche elevate. Parimenti anche lo svolgimento dell'attività autonoma in questione, in via esclusiva o prevalente sotto il profilo reddituale, da almeno 10 anni, consente di non poter disconoscere l'associazione stessa.

In sintesi, gli elementi più rilevanti ai fini probatori, sono riassunti nel Vademecum del M.L. del 22.04.2013, dove si precisa che ai sensi del novellato art. 2549 cc, la trasformazione del rapporto di lavoro da associazione in partecipazione a lavoro subordinato, si ha quando il numero degli associati persone fisiche sia superiore a 3, indipendentemente dal numero degli associanti e salvi i legami famigliari (*presunzione assoluta*). E' possibile inoltre per l'associante offrire prova contraria in caso di mancata partecipazione agli utili, omessa consegna del rendiconto o apporto non qualificato (*presunzione relativa*).

Dal punto di vista ispettivo, al fine di identificare l'elusione, occorre ricordare che sono caratteri dell'associazione in partecipazione, in primis la *partecipazione agli utili* effettiva ed adeguata, il *diritto al rendiconto* della gestione e il *consenso all'ingresso di nuovi associati*. Sono invece indici di subordinazione: *la retribuzione in misura fissa, l'orario di lavoro predeterminato e la subordinazione* al datore di lavoro.

Su quest'ultimo punto, diversi sono gli indici rivelatori adottati dalla giurisprudenza per discernere correttamente fra *lavoro subordinato con partecipazione agli utili* ed *associazione in partecipazione con apporto di lavoro autonomo*, secondo un criterio di prevalenza, in primis: subordinazione al potere direttivo e disciplinare, osservanza di un orario di lavoro, misura fissa della retribuzione, assenza di partecipazione al rischio d'impresa e assenza di rendiconto. Si tratta, comunque, di indici che devono essere soppesati di volta in volta secondo un criterio di prevalenza, pertanto, la distinzione fra lavoro subordinato ed associazione in partecipazione rimane attribuita alle valutazioni del giudice di merito. L'automatismo della subordinazione è escluso perché sarà il giudice a rilevare la prevalenza degli indici in relazione alle prove acquisite.

Qualora durante un accertamento detti indici dovessero essere rinvenuti ed è accertato il rapporto di subordinazione da parte dell'ispettore, l'organo di vigilanza diffiderà il datore di lavoro a regolarizzare i lavoratori oggetto della verifica ispettiva. La regolarizzazione implica la trasformazione del rapporto di lavoro in subordinato a tempo pieno o parziale, per un minimo di 20 ore. Contestualmente, l'organo di vigilanza contesterà al datore le violazioni relative: omessa comunicazione al C.P.I., omessa consegna della lettera di assunzione, omessa consegna di prospetti paga e infedele registrazione sul Libro Unico del Lavoro.

Pare quindi acclarato che fino a 3 associati in partecipazione, un utilizzo anche non propriamente regolare del contratto di associazione con apporto di lavoro è quasi tollerato, se si ricorre almeno alla consegna degli utili e del rendiconto o se si tratta di professioni con qualifiche congruenti. Al contrario, oltre 3 associati, il Legislatore ha imposto un veto ed una presunzione assoluta che consente agli ispettori di poter operare nelle situazioni in cui è palese lo sfruttamento, in quanto esteso a più soggetti, si pensi alla prassi dell'utilizzo indiscriminato dell'associazione in partecipazione per muratori e operai agricoli stagionali.

A seguito della riforma ciò che cambia è dunque l'onere della prova, in precedenza l'ispettore doveva accertare la subordinazione provando diversi elementi, tra i quali: subordinazione al potere direttivo del datore, osservanza di un orario, postazione nella sede del datore, retribuzione fissa, assenza di partecipazione al rischio d'impresa, mancanza del rendiconto finale. *Ora con la legge n. 92/2012, l'onere della prova si sposta sul committente*, per cui non sarà più l'ispettore a dover provare la subordinazione, ma *se gli associati sono pari o meno di 3*, sarà il committente a dover dimostrare che si tratta di associazione genuina, basandosi su 3 elementi: partecipazione agli utili, consegna del rendiconto e presenza di competenze tecniche.

Ulteriori novità sono apportate anche dal D.L. n. 76/2013, cd Pacchetto Lavoro, convertito in legge n. 99/2013, il documento prevede l'estensione, sia per i contratti a progetto che per gli associati in partecipazione, del *divieto di far firmare dimissioni in bianco*, comportando, quindi, *l'obbligo di convalida del recesso volontario del collaboratore dal contratto o della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro*. Pertanto il co.co.co o l'associato in partecipazione che decida di risolvere consensualmente o unilateralmente il contratto, per rendere efficaci le dimissioni, dovrà convalidarle secondo queste due opzioni: 1. Sottoscrivendo una dichiarazione in calce alla comunicazione di cessazione del rapporto trasmessa al Centro per l'impiego entro 5 gg. 2. Recandosi presso la DTL o il CPI per la sottoscrizione della dichiarazione di convalida; in caso di mancata convalida le dimissioni saranno efficaci solo dopo 7 giorni dalla richiesta di convalida dell'associante. Vanno convalidate esclusivamente presso la DTL le dimissioni degli associati in partecipazione che sono anche genitori di bambini in età inferiore ai 3 anni.

La Circolare del M.L. n. 35/2013 precisa che il limite dei tre associati in partecipazione non si applica in caso di imprese a scopo mutualistico, associati individuati mediante elezione dell'organo assembleare di cui all'art. 2540 cc, nell'ipotesi di contratto certificato oppure nel rapporto fra produttori ed artisti.

Si chiarisce, inoltre, che per gli associati di società cooperative, la certificazione dei contratti non deve essere intervenuta per forza prima dell'entrata in vigore della legge n. 99/2013 di conversione del D.L. n. 76/2013, ma la stessa certificazione deve essere necessariamente avviata prima dell'accesso ispettivo in azienda.

In tema di *stabilizzazione degli associati in partecipazione con apporto di lavoro*, il D.L. n. 76/2013, precisa che questa avviene sulla base di contratti collettivi stipulati dai datori di lavoro con le OO.SS. tra il 01.06.2013 e il 30.09.2013. I contratti dovranno prevedere l'assunzione mediante contratto di lavoro a tempo indeterminato entro 3 mesi dalla sottoscrizione dell'accordo. L'accesso alla procedura è consentito anche a quelle aziende destinatarie di provvedimenti non definitivi relativi alla qualificazione degli associati e può coinvolgere altresì associati già cessati. Avvenuta la stabilizzazione, nei primi sei mesi successivi alle assunzioni, i datori possono recedere dal rapporto di lavoro solo per giusta causa o giustificato motivo e devono versare alla Gestione Separata Inps un contributo straordinario integrativo pari al 5% della quota di contribuzione a carico degli associati. Inoltre, i lavoratori interessati devono sottoscrivere un accordo di conciliazione quale sanatoria di tutti i contenziosi in atto. I datori di lavoro dovranno altresì depositare presso l'Inps, entro il 31.01.2014, i contratti collettivi stipulati con le OO.SS, i contratti individuali a tempo indeterminato (ivi compreso l'apprendistato) con gli ex associati, la ricevuta di versamento alla gestione separata e gli atti di conciliazione dei lavoratori. L'Inps comunicherà quindi alla DTL l'esito della procedura, fino ad allora, eventuali provvedimenti amministrativi o giurisdizionali già adottati restano sospesi. Se la procedura di controllo effettuata dall'Inps va a buon fine, ciò implica, per gli associati "sanati" e per

eventuali tirocinanti presenti presso l'associante, l'estinzione degli illeciti amministrativi, contributivi, fiscali e assicurativi anche connessi ad attività ispettiva già compiuta al 23.08.2013.

13. Le cooperative spurie

Le cooperative sono costituite per svolgere un'attività economica organizzata in impresa e per fornire beni e servizi direttamente ai membri a condizioni più vantaggiose di quelle che essi otterrebbero dal mercato, utilizzando a tal scopo il lavoro dei soci, cui spetta il diritto alla partecipazione agli utili di azienda.

Le cooperative possono decidere di associarsi in Associazioni Nazionali di rappresentanza riconosciute, come Legacoop, Confcooperative, A.G.C.I., U.N.C.I., Unicoop che procedono direttamente ad effettuare controlli sui loro associati, mentre quelle *spurie* ovvero non associate, sono oggetto di controllo dal parte del Ministero dello Sviluppo economico o indirettamente da parte del Ministero del Lavoro.

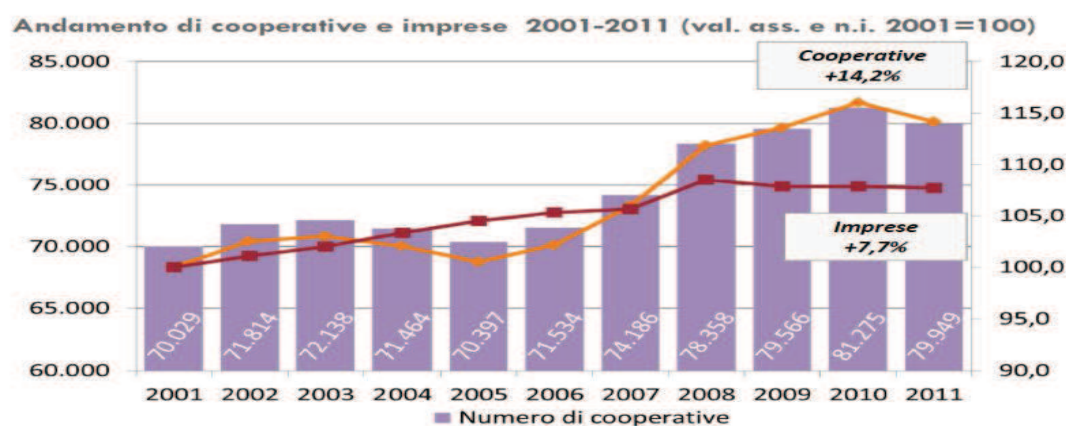


Grafico n. 26 – Crescita delle Cooperative in Italia, Censis 2012

Il numero di cooperative registrate, stando al *Rapporto Unioncamere* 2012, ripreso anche dal *Rapporto Censis* 2012, si attesta al di sotto delle 150 mila unità, con un saldo delle cancellazioni d'ufficio di 2.881 imprese. Sotto il profilo territoriale, in Lazio, Lombardia e Sardegna è collocato il 45,5% del bilancio tra iscrizioni e cessazioni nette, mentre la Sicilia, detentrica del primato per numero di cooperative registrate (25.874), si caratterizza per una dinamica lievemente meno intensa della media (1,6% contro 2%).

Il grafico n. 26 evidenzia l'andamento della crescita delle cooperative fra il 2001 e il 2011, formulato dal Censis, come si può notare l'incremento più consistente si è avuto dal 2008, con la massima punta nel 2010. Lieve decremento si registra invece nel periodo 2010-2011 che conferma comunque il trend positivo.

Fra i principi fondamentali della cooperativa, si evidenziano i seguenti: *una testa un voto*, indipendentemente dal capitale sottoscritto; *democrazia interna*, per cui tutti possono essere eletti negli organi; *parità di trattamento* nell'esecuzione dei rapporti mutualistici; *mutualità interna ed esterna*, al fine di realizzare scambi con i soci e favorire la nascita di nuove cooperative; *natura non speculativa*, per cui non si punta al dividendo, ma ad una migliore remunerazione dello scambio mutualistico; *accesso aperto* alla struttura.

Con riferimento alla regolamentazione giuridica dell'istituto, si sono succedute diverse norme sul versante giuridico, fiscale ed ispettivo, nella successiva analisi della disciplina si sono tenuti distinti i tre piani.

Dal punto di vista giuridico e con riferimento ai principali interventi normativi, ricordiamo come la Carta Costituzionale, ex art. 45, riconosca la funzione sociale della cooperazione mutualistica e senza fini di lucro. Una disciplina organica si rinviene negli art.li 2511 e ss del cc, dove si regola la cooperativa a mutualità prevalente, i criteri per la definizione della prevalenza, i rapporti con i soci e la responsabilità per

le obbligazioni sociali. Con il D.lgs n. 1577/1947, cd legge Basevi, si pongono le basi per l'azione di vigilanza sulle cooperative, disciplinando i caratteri della mutualità e le facoltà dei soci di cooperativa. Quindi, con legge n. 381/1991, si forniscono nuove disposizioni in merito ai soci volontari, obblighi, divieti e convenzioni, precetti che sono poi ulteriormente dettagliati nella legge n. 59/1992 dove si specificano i diritti dei soci, la distribuzione degli utili e l'iscrizione all'albo.

La norma più organica è rappresentata dalla legge n. 142/2001, come modificata dalla legge n. 30/2003, dove si chiarisce che tra socio lavoratore e cooperativa esistono due distinti rapporti e cioè: 1. un *rapporto associativo*, per cui il socio partecipa alla formazione degli organi e ai risultati economici, mettendo a disposizione le proprie capacità professionali in relazione al tipo di attività svolta; 2. un *rapporto di lavoro*, subordinato o autonoma, con cui il socio contribuisce al raggiungimento degli scopi sociali (art. 1, comma 3). Il Legislatore ha statuito (art. 6) in capo alle cooperative, l'obbligo di regolamento, approvato dall'assemblea e depositato presso la DTL, in merito alla tipologia dei rapporti che si intendono attuare.

Ai *soci lavoratori subordinati* si applicano le disposizioni in materia di sicurezza, nonché lo Statuto dei lavoratori, con esclusione dell'art. 18. Le cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti dalla CCNL del settore. La stessa legge n. 142/2001 prevede che disposizioni derogatorie *in pejus* rispetto al trattamento minimo, sono nulle. Con riferimento ai *soci lavoratori autonomi* è necessario che il rapporto sia genuino e non costituisca mezzo fraudolento per eludere le norme di legge, pertanto, se il socio è escluso dalla vita sociale perché non riceve gli utili o non viene convocato alle assemblee, il rapporto sociale potrebbe essere fittizio e il socio lavoratore essere considerato un ordinario lavoratore subordinato.

La legge n. 142/2001 in tema di vigilanza prevede l'istituto della revisione cooperativa che è finalizzata non solo al miglioramento della democrazia cooperativa, ma anche al controllo sull'effettiva natura mutualistica. Tra le finalità delle ispezioni sono compresi gli accertamenti circa l'esatta osservanza delle norme e regolamenti, in particolare in merito alla correttezza dei rapporti instaurati con i soci lavoratori e l'effettiva rispondenza di tali rapporti rispetto al regolamento ed alla contrattazione di settore (M. Biagi, 2001).

La Circolare n. 34/2002 del M.L., in applicazione della legge n. 142/2001, stabilisce che nel caso di contratto di lavoro subordinato diventa obbligatorio il rispetto dei valori minimi fissati dai CCNL. La retribuzione del socio lavoratore subordinato deve essere pari ai minimi contrattuali, non solo per la retribuzione di livello, ma anche per il trattamento complessivo, ivi comprese, quindi, le voci retributive diverse.

La cooperativa trova nuova collocazione anche nella riforma organica del diritto societario, attuata con D.lgs n. 6/2003, qui si disciplinano in maniera dettagliata ed esaustiva le cooperative a mutualità prevalente, requisiti, rapporto con i soci e responsabilità per le obbligazioni solidali, nonché l'atto costitutivo, variabilità del capitale, quote ed azioni dei soci, assemblea, poteri del CDA, controlli e gestione commissariale.

Anche la legge Biagi ha promosso il valore della cooperativa, infatti l'art. 14 del D.lgs 276/2003, al fine di favorire l'inserimento dei lavoratori svantaggiati, prevede la stipula di convenzioni quadro su base territoriale. Queste convenzioni disciplinano i seguenti aspetti: modalità di adesione delle imprese, criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati da inserire in cooperativa, individuazione dei disabili, nonché promozione e sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali.

La Circolare del M.L. n. 18/2004, ribadisce come al socio lavoratore debba essere garantita una retribuzione non inferiore ai minimi contrattuali, non solo per quanto riguarda la retribuzione di livello, ma anche per le altre norme contrattuali che prevedono il numero delle mensilità e disciplinano gli scatti di anzianità.

Sul rapporto fra cooperativa e impresa sociale, interviene anche il D.lgs n. 155/2006, relativo alla disciplina dell'impresa sociale che, ex art. 17 terzo comma, statuisce come le cooperative sociali, i cui statuti risultino legittimi, acquisiscano di fatto la qualifica di impresa sociale. Si tratta di imprese nei cui regolamenti devono

essere previste forme di partecipazione dei lavoratori, ove per coinvolgimento deve intendersi qualsiasi meccanismo mediante il quale i lavoratori possano esercitare un'influenza sulle decisioni adottate.

Da ultimo, anche il d.l. n. 248/2007, prevede talune disposizioni in materia di lavoro non regolare e società cooperative, in particolare precisa che i trattamenti economici attribuiti ai soci lavoratori non devono essere inferiori rispetto a quelli dettati nei CCNL e stipulati dalle organizzazioni nazionali più rappresentative.

Sull'importanza del *doppio contratto* per il socio lavoratore, interviene il M.L. nell'interpello n. 34/2008, dove si spiega che la prestazione di lavoro del socio non può essere resa sulla base soltanto dell'obbligazione sociale, essendo necessaria l'instaurazione di un ulteriore rapporto, appunto quello di lavoro (subordinato, autonomo o co.co.co.). In cooperativa, pertanto, si lavora solo con doppio contratto: uno sociale, l'altro di lavoro, in particolare se il rapporto di lavoro è di tipo subordinato, il socio ha diritto al tfr, nonché all'opzione tra la sua destinazione a un fondo pensione o il suo mantenimento come retribuzione differita.

La successiva legge n. 99/2009, art.li 9-10, ribadisce l'iscrizione presso l'albo nazionale per le società cooperative con le relative procedure di vidimazione e variazione. In caso di omessa segnalazione della perdita della qualifica cooperativa, si applica la sanzione amministrativa della sospensione semestrale di ogni attività dell'ente, intesa come divieto di assumere nuove eventuali obbligazioni contrattuali.

Quanto agli incentivi per promuovere la formazione di cooperative, con il D.M. concertato fra Dicastero del lavoro e dell'economia, n. 49409/2009, si attuano le disposizioni che consentono il godimento anticipato del trattamento salariale integrativo e in deroga per coloro che diventano autonomi o si associano in cooperativa.

A fronte di questi incentivi, sovente si determina un meccanismo per cui si costruisce una cooperativa al solo scopo di poter usufruire delle agevolazioni, ma di fatto i soci lavoratori all'interno di essa non contano, non votano nelle assemblee e sono etero diretti da un imprenditore padrone. Le retribuzioni effettive non corrispondono a quanto previsto dai CCNL e i versamenti previdenziali risultano irregolari e inesistenti. Queste cooperative operano nel mondo del subappalto, offrendo prezzi assai più bassi rispetto alle altre imprese concorrenti, proprio grazie allo sfruttamento della manodopera locale e all'evasione fiscale e previdenziale elevata a sistema. Una situazione molto fluida, in cui sovente anziani e disabili vengono messi alla guida di piccole imprese al solo scopo di godere delle agevolazioni e degli incentivi stabiliti per legge.

Dal punto di vista fiscale, si rammenta il D.P.R. n. 601/1973, art. 10 e ss, in materia di agevolazioni alle società cooperative e il d.l. n. 63/2002, art. 6, inerente il progressivo adeguamento ai principi comunitari del regime tributario delle società cooperative, nonché la legge n. 311/2004, art. 1, commi 460-469, a proposito della riforma del regime di tassazione e delle agevolazioni fiscali delle cooperative.

Con riferimento all'attività ispettiva, occorre ricordare il D.lgs n. 220/2002 che disciplina in maniera organica le norme in materia di vigilanza, in particolare la competenza ad esercitare questa forma di controllo spetta al Ministero dello Sviluppo Economico, nonché alle Associazioni Nazionali di rappresentanza giuridicamente riconosciute, come Legacoop, Confcooperative, A.G.C.I., U.N.C.I., Unicoop. La vigilanza si concretizza in una attività ispettiva svolta in sede di revisione periodica, a cadenza annuale o biennale, a seconda delle caratteristiche e delle dimensioni degli enti cooperativi. Al Ministero dello Sviluppo è affidato il compito di ispezione ordinaria e straordinaria, mentre nei casi in cui le cooperative siano iscritte ad associazioni riconosciute (Legacoop, Confcooperative, A.G.C.I., U.N.C.I., Unicoop), le ispezioni sono effettuate dalle sole associazioni e non dal Ministero. La vigilanza è volta a garantire la trasparenza nella gestione ed il corretto funzionamento amministrativo, oltre ad assicurare che le società e gli enti perseguano finalità mutualistiche. L'attività di vigilanza può sostanzialmente estrinsecarsi in una *revisione della cooperativa*, *ispezione straordinaria*, *provvedimenti sanzionatori* (ad esempio *scioglimento per atto dell'autorità*, *gestione commissariale*, *sostituzione dei liquidatori inerti o ritardatari*) oppure in *liquidazione coatta amministrativa*.

La *revisione* comprende le attività finalizzate a migliorare la gestione dell'ente, l'obiettivo è quello di accertare la natura mutualistica e la legittimazione a beneficiare delle agevolazioni fiscali e previdenziali. Le revisioni avvengono almeno una volta ogni due anni e sono effettuate da revisori incaricati dal Ministero dello Sviluppo o dalle Associazioni nazionali di tutela del movimento cooperativo. Le *ispezioni straordinarie* sono disposte dal Ministero dello Sviluppo sulla base di accertamenti a campione ed ogni qualvolta se ne ravvisi l'opportunità, l'attività è svolta da revisori dei conti iscritti in albo, ai quali viene dato incarico, mentre le Associazioni di categoria si avvalgono di propri revisori. Sulla base delle risultanze emerse in sede di vigilanza, il Ministero dello Sviluppo ha facoltà di adottare alcuni *provvedimenti sanzionatori* quali: cancellazione dall'albo nazionale, gestione commissariale, scioglimento per atto dell'autorità, sostituzione dei liquidatori o liquidazione coatta amministrativa. Gli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza sono cancellati dall'albo nazionale. Lo *scioglimento della società per atto dell'Autorità*, stabilisce che l'Autorità di vigilanza ha facoltà di sciogliere le cooperative per anomalie organizzative riguardanti il mancato perseguimento dello scopo mutualistico, l'assenza di condizioni per il raggiungimento dello scopo o il mancato deposito del bilancio per due anni consecutivi. La *gestione commissariale della società* si determina in caso di irregolare funzionamento della cooperativa, tale da comportare un impedimento alla persecuzione della funzione mutualistica. La *sostituzione dei liquidatori inerti o ritardatari*, si verifica in caso di eccessivo ritardo nello svolgimento della liquidazione ordinaria e per le cooperative che non hanno depositato il bilancio negli ultimi 5 anni. La *liquidazione coatta amministrativa*, ex art. 2540 cc, è una procedura parafallimentare, disposta a seguito di insolvenza dichiarata dal giudice o di un significativo squilibrio patrimoniale e comporta la liquidazione dei beni societari per soddisfare i creditori senza ledere il principio della *par condicio creditorum*.

Il D.lgs n. 220/2002 disciplinante la vigilanza, è stato interpretato dal Ministero dello Sviluppo con Circolare del 21.10.2002, con la quale il Dicastero ribadisce la cadenza minima delle revisioni in 2 anni, facendo salve quelle disposizioni che prevedono una cadenza annuale per alcune tipologie cooperative, ad esempio quelle sociali ed individua altresì l'oggetto dei controlli prevalentemente nell'attività assistenziale e mutualistica.

Il D.M. 06.12.2004, attuativo del D.lgs n. 220/2002, disciplina nel dettaglio alcune delle previsioni in ordine all'esercizio dell'attività di vigilanza sulle cooperative, approvando la nuova procedura di revisione.

Nel successivo D.M. del 27.04.2006, il Dicastero precisa che le ispezioni straordinarie sugli enti cooperativi sono effettuate dagli ispettori del Ministero delle Attività Produttive e devono essere concluse, con la sottoscrizione del verbale, entro 120 giorni dall'affidamento dell'incarico.

Con nota del 20.12.2007, il Ministero dello Sviluppo ha rivoluzionato le procedure ispettive attraverso la procedura informatizzata per la compilazione e l'elaborazione dei verbali di revisione. A parere della scrivente, si tratta di una procedura innovativa che ben potrebbe applicarsi anche alla vigilanza ordinaria.

Per combattere il fenomeno delle false cooperative, nell'Accordo del 31.05.2007, le maggiori associazioni rappresentanti delle Cooperative italiane, invitano il Ministero del Lavoro a predisporre apposita circolare interpretativa dell'art. 3 della legge 142/2001, chiarendo quale debba essere la natura dei contratti collettivi, al fine di evitare la proliferazione di contratti sottoscritti da organizzazioni prive di reale rappresentatività e la cui stipula determina solo fenomeni di dumping sociale distorsivo delle condizioni di concorrenza.

Il M.L. risponde all'appello con il Protocollo sulla Cooperazione del 10.10.2007, siglato dal Dicastero del Lavoro, dal Ministro per lo Sviluppo, dalla Confcooperative, dalla Legacoop e dai sindacati. Nel Protocollo il Governo assume l'impegno di avviare ogni idonea iniziativa affinché le cooperative adottino trattamenti economici non inferiori a quelli previsti dal CCNL sottoscritto dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore di riferimento. Il Protocollo prevede la costituzione presso le DPL di appositi *Osservatori permanenti*, composti dai rappresentanti delle parti firmatarie, nonché da rappresentanti di Inps e Inail, il cui scopo è quello di opporsi al fenomeno della cooperazione spuria.

Sul punto, va evidenziato che le false cooperative producono danni economici a quanti operano correttamente e danni d'immagine all'intero settore. Gli scopi sono molteplici: evasione fiscale e contributiva, applicazione di contratti pirata, illecita somministrazione di mano d'opera, caporalato e disparità di trattamento.

L'attività di vigilanza verifica in primis lo statuto sociale (scopo e clausole mutualistiche, disciplina dei ristorni), quindi l'esistenza o meno di regolamenti interni e la loro legittimità, confronta l'oggetto sociale e l'attività concretamente svolta, la parità di trattamento fra i soci, nonché la procedura seguita per l'ammissione, il recesso e l'esclusione dei soci. L'attività di controllo verifica altresì che la remunerazione sia conforme al regolamento interno e al CCNL applicabile, nonché la frequenza relativa al turnover dei soci, la distribuzione dei ristorni e le modalità di distribuzione degli utili. E' inoltre necessario verificare se gli amministratori ed i sindaci adempiono al disposto relativo alla relazione annuale, accertare la regolare convocazione dell'assemblea dei soci e se gli stessi sono posti nelle condizioni di poter partecipare. Si procede anche ad accertare se le cariche sociali vengono regolarmente rinnovate e se i soci sono posti nelle condizioni di esercitare i loro diritti, nonché se la cooperativa è effettivamente amministrata e gestita dall'organo amministrativo e se le decisioni sono prese da altri soggetti in ambienti esterni alla cooperativa. Particolare attenzione è poi dedicata alla verifica della genuinità dei contratti di appalto stipulati dalla cooperativa e all'illecita somministrazione di manodopera.

In merito alle funzioni degli Osservatori permanenti, la DGAI con nota n. 37 del 06.03.2012, li invita a relazionare la propria attività, al fine di orientare l'attività ispettiva, dotarsi di un proprio regolamento interno e altresì di un elenco aggiornato delle cooperative, in modo da distinguere fra cooperative aderenti e non associate o spurie, da sottoporre ad ispezione, come da precedente nota n. 25/2010.

Con il d.l. n. 83/2012, si prevede ex art. 46, l'introduzione di un nuovo comma all'art. 12 del D.lgs n. 220/2002, per cui agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o risultano irreperibili, si applica la sanzione amministrativa da euro 50.000 ad euro 500.000, fino alla cessazione del irreperibilità. Analoga sanzione è disposta in caso di omessa comunicazione delle notizie di bilancio, omessa o ritardata comunicazione della perdita della qualifica di cooperativa a mutualità prevalente e altresì per gli enti cooperativi che senza giustificato motivo non ottemperano alla diffida impartita in sede di vigilanza.

Quanto alla sospensione dei lavoratori in caso di difficoltà economiche, la DGAI con interpello n. 1/2013, ha risposto ad un quesito dell'Associazione Generale Cooperative, in merito alla possibilità che il regolamento interno approvato dall'assemblea contempli l'istituto della sospensione del rapporto con i soci lavoratori. Nello specifico, in caso di riduzione dell'attività, il regolamento può prevedere la sospensione per evitare i licenziamenti. Si ritiene comunque necessario che le cause legittimanti la sospensione siano individuate dal regolamento interno e deliberate dal CDA che deve altresì individuare criteri di turnazione del personale.

Infine, dal punto di vista previdenziale, il D.M. del 25.01.2013, prevede per i soci lavoratori, di cui al DPR n. 602/1970, i quali erano esclusi dalla previgente indennità di disoccupazione, la possibilità ora di poter fruire di ASpI e mini-ASpI, da liquidarsi comunque in base all'aliquota effettiva di contribuzione.

CAPITOLO III

DISCIPLINA ED EVOLUZIONE DELL'ATTIVITA' DI VIGILANZA SUL LAVORO

SOMMARIO: 1. *Principali interventi degli organismi europei ed internazionali in tema di vigilanza sul lavoro* – 2. *La vigilanza in Italia nel secolo scorso: dalla L. n. 1361/1912 al D.lgs n. 300/99* – 2.1 *La depenalizzazione della L. n. 689/1981 e il nuovo assetto della vigilanza* – 3. *La regolamentazione nel nuovo millennio: dalla Circolare n. 8/2000 alla L. n. 94/2009* – 3.1 *L'ispezione dopo la legge Biagi n. 30/2003* – 3.2 *Il decreto legislativo n. 124/2004 e la riforma dei servizi ispettivi* – 3.3 *D.D. n. 340/2006: codice di comportamento ed ulteriori obblighi deontologici* – 3.4 *La direttiva Sacconi del 2008* – 3.5 *Il Libro Verde e il Libro Bianco sul futuro del modello sociale* – 4. *Protocollo di intesa fra enti di vigilanza e Agenzia entrate del 4.08.2010* – 5. *Il Piano triennale per il lavoro e l'atto di indirizzo del Ministero 2011-2013* – 6. *L'ispezione dopo la legge n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro* – 7. *La Circolare del Ministero del Lavoro n. 38/2010: la nuova maxi sanzione* – 8. *La vigilanza in un'epoca di relazioni industriali che cambiano, l'art. 8 della L. n. 148/2011* – 9. *La reiterazione dei controlli nell'art. 11 del D.L. Monti "Salva Italia" n. 201/2011* – 10. *L'art. 14 del D.L. "Semplificazioni" n. 5/2012 come modificato dalla L. n. 35/2012* – 11. *Il Protocollo di intesa del 15.02.2012 fra D.G.A.I e consulenti del lavoro* – 12. *Legge n. 92/2012: riforma del lavoro Fornero e aspetti sanzionatori* – 13. *Le Circolari del M.L. n. 18-20/2012 applicative della L. n. 92/2012 e il Vademecum n. 7258/2013* – 14. *Il D.L. "Sviluppo" n. 83/2012, convertito nella L. n. 134/2012 e il D.L. "Sviluppo bis" n. 179/2012 convertito nella L. 221/2012: correzioni alla riforma Fornero* – 15. *Il D.L. n. 76/2013, c.d. "Pacchetto lavoro", convertito nella L. n. 99/2013: correzioni alla riforma Fornero e riflessi sulla vigilanza*

1. Principali interventi degli organismi europei ed internazionali in tema di vigilanza sul lavoro

Per quanto riguarda la disciplina della vigilanza a *livello internazionale*, occorre far riferimento alla Raccomandazione dell'Ilo R20 del 29.10.1923, relativa ai *principi generali per l'organizzazione dei sistemi di controllo*, al fine di garantire l'applicazione delle leggi e dei regolamenti per la tutela dei lavoratori. La Raccomandazione disciplina la natura delle funzioni e delle competenze degli ispettori, qualifiche, formazione, metodi di controllo, cooperazione fra datori e lavoratori, nonché rapporti del personale ispettivo. Alla Raccomandazione R20, segue la R28 del 22.06.1926 relativa ai *principi generali per la verifica delle condizioni di lavoro dei marittimi*. Il documento disciplina le relazioni di accertamento e le funzioni ispettive, sottolineando la necessaria cooperazione fra armatori, marinai ed autorità di vigilanza.

E' invece del 1937 la prima *Raccomandazione relativa al settore edile*, nella fattispecie la R54 del 23.06.1937, dove si precisa che l'autorità incaricata dei controlli dovrebbe essere un ente pubblico e avere tutti i poteri necessari per assicurare una rigorosa applicazione delle leggi e dei regolamenti, non solo, ma gli ispettori del lavoro dovrebbero garantire un'efficace collaborazione tra le autorità di controllo e l'impresa.

Successivamente, vengono coinvolti altri settori oltre quello edile, tanto che la Convenzione Ilo C81 del 11.07.1947 disciplina i *controlli nell'industria e nel commercio*, in particolare nella Convenzione si precisa che l'autorità competente adotta le disposizioni appropriate per promuovere una cooperazione efficace tra i servizi di ispezione e le istituzioni pubbliche e private impegnate in attività simili, nonché la collaborazione tra i funzionari dell'ispettorato del lavoro, datori di lavoro, lavoratori e loro organizzazioni.

E' solo però nel 1969 che si disciplina la *tutela del lavoro nel settore agricolo*, con la Convenzione R133 del 25.06.1969, dove si precisa che gli ispettori in agricoltura devono acquisire familiarità con le condizioni di vita e di lavoro rurali, nonché una conoscenza degli aspetti economici e tecnici di lavoro in agricoltura, al fine di aiutare il produttore agricolo a migliorare la sua azienda e le condizioni lavorative dei dipendenti.

Nel 1995 il Protocollo alla Convenzione sull'ispezione del lavoro del 1947, riprende la precedente Convenzione e precisa che le disposizioni ivi contenute si applicano solo ai *luoghi di lavoro industriali e commerciali*, mentre le disposizioni sull'ispezione del lavoro in agricoltura del 1969, si applicano ai posti di lavoro in aziende agricole commerciali e non commerciali. Si aggiunge, inoltre, che le disposizioni in tema di sicurezza e la Convenzione per la Salute siglate nel 1981, si applicano a tutti i settori economici.

Un anno più tardi, la Convenzione C168 del 22.10.1996, riprende *l'ispezione sul lavoro della gente di mare e relative condizioni*, in particolare la R28 del 1926. La nuova Convenzione precisa che gli ispettori devono essere indipendenti dai cambiamenti di governo e di indebita influenza esterna, essi inoltre hanno facoltà di procedere a qualsiasi inchiesta necessaria per accertare che le disposizioni di legge vengono rigorosamente osservate. Il medesimo documento sarà poi ripreso dalla Convenzione sul lavoro marittimo del 07.02.2006. La Comunità internazionale non è solo intervenuta con Convenzioni e Raccomandazioni a disciplinare l'attività ispettiva, ma anche con rapporti che illustrano le buone pratiche e le problematiche comuni agli Stati aderenti. Sul punto, nel 2010 il nuovo Rapporto Ilo sull'*ispezione del lavoro in Europa*, precisa che gli ispettori europei devono vigilare per garantire condizioni di lavoro dignitose, ma contribuiscono anche alla lotta contro il lavoro non dichiarato e la tratta. Fondamentale è in questo senso condividere le buone pratiche fra ispettorati del lavoro europei e sviluppare linee guida comuni per le politiche sull'ispezione del lavoro. L'anno successivo, l'Ilo emana il V *Rapporto sull'Amministrazione del lavoro e il sistema ispettivo* (2011), si tratta di una relazione il cui scopo è quello di fornire una panoramica delle sfide attuali e delle prospettive future che attendono i sistemi ispettivi nazionali, nonché quello di identificare le aree di intervento.

Da ultimo, l'Ilo (2013) elabora uno studio comparativo in merito ai *Sistemi nazionali di vigilanza sul lavoro*, si tratta di una relazione che evidenzia come l'efficacia delle sanzioni dipenda non tanto solo dalla loro adeguatezza in termini di quantità e di visibilità, ma soprattutto dalla loro efficacia e applicazione da parte degli organismi di vigilanza, garantendo così le procedure previste dalla legge al fine di prevenire gli abusi.

Anche a *livello europeo*, si sono stabiliti alcuni principi comuni in materia ispettiva, ma mentre a livello internazionale si è cercato di delineare principi generali valevoli per i diversi settori: industriale, agricolo, commerciale, marittimo, a livello europeo, invece, si è cercato di insistere particolarmente su tematiche quali la salute e sicurezza sul lavoro, nonché l'infortunistica. Particolarmente interessante in merito, è la *Risoluzione del Consiglio delle Comunità Europee* del 29.06.1978, si tratta di una Direttiva relativa ad un programma d'azione della Comunità Europea in materia di *sicurezza e di salute sui luoghi di lavoro* che riguarda in particolare l'eziologia degli infortuni sul lavoro e delle malattie derivanti dal lavoro, la protezione dalle sostanze pericolose, la prevenzione dei pericoli e degli effetti nocivi delle macchine, la sorveglianza, nonché i limiti di esposizione alle radiazioni non ionizzanti, ultrasuoni, sostanze tossiche e cancerogene.

Di notevole impatto è altresì la Comunicazione della Commissione Europea n. 219/1989 in *tema di lavoro sommerso*, dove si effettua un'analisi del mercato del lavoro irregolare, identificando cause, soggetti ed oggetto del lavoro nero. Si cerca quindi di analizzare l'impatto del sommerso sulle finanze pubbliche e sulle persone, affrontando le politiche intraprese negli Stati membri per fronteggiare il fenomeno.

Altrettanto interessante nel panorama europeo è la Direttiva 92/104/CE del Consiglio del 03.12.1992 relativa alle prescrizioni intese al *miglioramento della sicurezza e salute dei lavoratori delle industrie estrattive a cielo aperto o sotterranee*. Essa stabilisce prescrizioni minime per la tutela della salute dei lavoratori occupati nelle suddette attività. Il datore di lavoro dovrà infatti prendere i provvedimenti necessari affinché i luoghi di lavoro siano progettati e mantenuti in efficienza, in modo da permettere ai lavoratori di espletare le mansioni loro affidate senza compromettere la salute e/o sicurezza propria e/o degli altri lavoratori.

Proprio per garantire la salute e sicurezza e l'uniformità dell'azione ispettiva fra i paesi membri, la Decisione della Commissione delle Comunità Europee n. 95/319/CE del 12.07.1995, istituisce un *Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro, c.d. SLIC*, composto da rappresentanti degli uffici dell'ispettorato del lavoro degli Stati aderenti. La funzione di tale comitato è quella di assistere la Commissione nella realizzazione di determinati obiettivi: in primis definire le funzioni dell'ispettorato del lavoro in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e la realizzazione di metodi di valutazione dei sistemi nazionali, nonché promuovere una migliore conoscenza dei vari sistemi e delle pratiche nazionali di ispezione del lavoro.

Particolarmente rilevante è anche la Risoluzione del Parlamento europeo n. A5-0220/2000 in tema di *lavoro non dichiarato*, dove, considerando la povertà e le elevate imposte quali cause del lavoro sommerso, si invitano gli Stati membri a lottare contro il lavoro informale, sia sul piano della prevenzione e della cura, sia sul piano della repressione, ricorrendo a opportuni controlli e adeguate sanzioni con effetto dissuasivo.

Analogamente, il Consiglio interviene con Risoluzione n. C 260/01 del 29.10.2003 dove, visto che il lavoro nero ha notevoli implicazioni per lavoratori, imprese, consumatori e sistemi di protezione sociale, il Consiglio stesso invita gli Stati membri a *prevenire una serie di azioni e sanzioni volte ad eliminare il lavoro non dichiarato*. Il Consiglio, inoltre, esorta gli Stati membri ad affrontare a livello europeo la questione del lavoro non dichiarato nel contesto del programma di lavoro comune concordato a livello nazionale, al fine di lottare contro l'incidenza del sommerso attraverso iniziative di sensibilizzazione comuni. Sul punto interviene anche la Strategia Comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, approvata dal Parlamento con l'obiettivo di fare il punto della situazione, in particolare tre sono le motivazioni alla base del documento: migliorare l'attuazione della legislazione, includere tutti i lavoratori nelle politiche di prevenzione, affrontare i rischi chimici e biologici. Il rapporto ribadisce parimenti la gravità del problema nel mondo del lavoro e la necessità di trovare soluzioni che sappiano dare risposta alla sofferenza che nasce in ambiente lavorativo a causa di una cattiva organizzazione dell'attività produttiva.

Di particolare importanza è poi la Risoluzione del Parlamento Europeo del 15.01.2008 sulla *Strategia comunitaria 2007-2012 in tema di salute e la sicurezza sul luogo di lavoro*. Il documento invita la Commissione a tenere in considerazione non solo le diseguaglianze tra i differenti Stati membri, ma anche quelle all'interno degli stessi e ad impegnarsi per la loro riduzione. Inoltre, la risoluzione esorta gli Stati membri ad attuare le direttive esistenti sulla sicurezza, in modo da effettuare la valutazione dell'impatto di genere. Si invitano altresì i paesi aderenti a tener conto delle conseguenze del mutamento demografico sulla salute e la sicurezza, al fine di prevedere e adottare misure volte a compensare il declino fisico, in particolare attraverso incentivi diretti a mantenere la motivazione, la capacità e la salute dei lavoratori anziani.

Più recentemente, il Parlamento Europeo con Risoluzione n. 2008/2035 del 09.10.2008 sul *rafforzamento della lotta al lavoro sommerso*, viste le norme dell'OIL sull'ispezione del lavoro che costituiscono un riferimento internazionale per garantire l'applicazione delle disposizioni relative alle condizioni di lavoro e alla tutela dei lavoratori, chiede agli Stati membri di migliorare gli incentivi al lavoro regolare e la riduzione dei costi non salariali associati all'occupazione legale. Il Parlamento chiede inoltre una maggiore incisività dell'azione comunitaria nella lotta al lavoro sommerso, affinché la modernizzazione del diritto del lavoro in Europa non rimanga pura enunciazione teorica, ma si traduca in effettive politiche di qualità.

La Direttiva n. 2009/52/CE emanata congiuntamente dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 18.06.2009, introduce norme minime relative a sanzioni e *provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*. Obiettivo della Direttiva è il divieto dell'impiego di lavoratori clandestini, al fine di contrastare l'immigrazione illegale. La Direttiva stabilisce norme minime comuni e provvedimenti applicabili negli Stati membri nei confronti dei datori di lavoro che violano tale divieto. I paesi aderenti devono inoltre garantire che siano effettuate ispezioni efficaci sul loro territorio, ai fini del controllo dell'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Tali ispezioni si basano anzitutto su una valutazione dei rischi effettuata dalle autorità competenti degli Stati membri.

A livello europeo, oltre a direttive e risoluzioni, la Comunità è anche intervenuta con progetti specifici, strategie e campagne speciali volte a reprimere particolari patologie nell'organizzazione del lavoro. Particolarmente significativo in tal senso, è il progetto Cibeles, approvato nel 2009 dallo SLIC (Caril in Italia) ovvero il Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispezione del Lavoro e finanziato dalla Commissione Europea. Obiettivi del progetto sono il miglioramento del sistema di *scambio di informazioni* tra gli ispettorati europei e la *mutua assistenza* tra gli Stati membri in merito alle *procedure sanzionatorie*. Il

progetto mira alla creazione di un *sistema informativo europeo integrato sul distacco* per programmare l'attività ispettiva di ciascuno Stato membro, nonché alla necessità di assicurare *l'esecuzione transnazionale delle sanzioni pecuniarie* dopo l'ispezione. In tal senso, l'esecuzione delle sanzioni può essere attuata secondo la Decisione Quadro 2005/214/JHA sull'applicazione del principio del *mutuo riconoscimento delle sanzioni economiche*, quando le sanzioni sono imposte dall'Autorità Giudiziaria e quando esse sono irrogate da Autorità Amministrative e possono essere appellate davanti ad un giudice penale. Un'altra possibilità per eseguire le sanzioni potrebbe essere attraverso la Direttiva del Consiglio 2010/24/EU riguardante *l'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure* e che prevede l'esecuzione delle sanzioni irrogate dalle autorità di altri paesi e confermate da autorità interne.

Nel 2012 il Caril insieme ad altri rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'Unione ha accettato di realizzare una *campagna di ispezione sui fattori psicosociali*. La scelta di un'indagine sui fattori psicosociali non è casuale, visto che negli ultimi decenni, le modifiche nel modo in cui si lavora hanno portato ad un aumento della quantità di problemi psicosociali negli ambienti di lavoro europei. In concomitanza, l'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro, ha recentemente deciso che i rischi psicosociali saranno il primo obiettivo della sua azione negli anni 2014 e 2015. L'obiettivo della campagna consiste nel prestare particolare attenzione ai rischi psicosociali nell'ambiente di lavoro attraverso l'attività ispettiva, in particolare le ispezioni mirano a raggiungere una migliore qualità delle valutazioni dei rischi psicosociali e a realizzare confronti verbali con datori di lavoro e dipendenti durante la visita ispettiva. Si è infatti appurato che pesanti carichi di lavoro, compiti monotoni, aspettative diffuse sulle prestazioni lavorative e rischio di violenza, sono esempi di rischi psicosociali che comportano conseguenze sia per l'organizzazione e sia per l'individuo. Tra le conseguenze per l'organizzazione ricordiamo: disordini nella produzione, problemi di collaborazione, incremento del turn over, infortuni, mentre per l'individuo, le conseguenze possono essere in primis disagi di carattere psicologico, stress, disturbi del sonno o altre patologie. Poiché, secondo la normativa UE, il datore è responsabile per ogni aspetto legato alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro, compresi i rischi psicosociali, l'ispettore analizzerà la valutazione dei rischi, compresi i rischi psicosociali. Al termine dell'analisi, l'ispettore del lavoro potrà richiedere di apportare delle migliorie alla valutazione del rischio ed eventualmente potrà effettuare una seconda ispezione per verificare quali misure sono state prese.

2. La vigilanza in Italia nel secolo scorso: dalla L. n. 1361/1912 al D.lgs n. 300/1999

Il presente paragrafo vuole illustrare brevemente le normative più significative che si sono succedute nel secolo scorso e che hanno interessato la funzione ispettiva e le facoltà degli organi deputati alla vigilanza. Lo scopo è quello di delineare un quadro normativo sufficientemente organico, anche se non esaustivo, per dimostrare come la vigilanza si sia evoluta nel tempo e abbia adeguato progressivamente la sua funzione e i suoi contenuti alle mutate esigenze storico-politiche, conciliando spesso esigenze di tutela e produzione.

Con la legge n. 4828/1879 è infatti istituita all'interno del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio la figura dell'*Ispettore dell'industria*, specifici compiti sono assegnati solo con legge n. 3657/1896 sul lavoro dei fanciulli, mentre con la legge n. 184/1893 è istituito il *Corpo degli Ispettori e Ingegneri delle miniere*. Dopo l'attribuzione dei compiti ispettivi e di accertamento anche ad altri organi di polizia giudiziaria a seguito dell'introduzione della legge n. 80/1898 e della legge n. 572/1904, è ratificata la Convenzione tra Italia e Francia che impegna per la prima volta all'istituzione ufficiale dell'Ispettorato del Lavoro. Nel frattempo, in quegli stessi anni, con legge n. 246/1902, è creato un *Ufficio del Lavoro* presso il Ministero dell'Agricoltura e Industria, con il compito di raccogliere documentazioni e informazioni sul lavoro.

La Convenzione italo-francese del 1904 sancisce la necessità di organizzare in tutto il Regno un servizio di vigilanza funzionante sotto l'autorità dello Stato, ma che al contempo possa offrire le stesse garanzie di tutela

del servizio d'ispezione francese. Per adempiere all'obbligo internazionale, il Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio, presenta alla Camera dei deputati l'11.12.1905, il primo disegno di legge per l'istituzione dell'Ispettorato del lavoro italiano, ma tale provvedimento viene respinto a scrutinio segreto. Nonostante la volontà conservatrice di frenare l'effettiva applicazione delle norme volte a garantire un minimo di tutela contro lo sfruttamento, l'intervento dello Stato per la creazione di un organo pubblico specializzato per la tutela del contraente più debole del rapporto di lavoro è ormai improcrastinabile.

Così con legge n. 380/1906, si istituisce per la prima volta l'*Ispettorato del lavoro* o *Corpo degli Ispettori del lavoro* situato in ogni Provincia, al quale vengono assegnati i primi tre Circoli di ispezione a Torino, Milano e Brescia e si stanziavano altresì appositi fondi per il servizio di vigilanza e l'applicazione delle leggi di tutela.

Nel frattempo, si procede alla stesura del progetto definitivo dell'organo di controllo con legge n. 1361/1912, norma che è considerata all'unanimità l'atto ufficiale di nascita dell'*Ispettorato del lavoro*. Il testo, così come approvato, delimita rigorosamente le funzioni ed i poteri degli ispettori del lavoro, in modo da rendere l'organo di vigilanza esclusivamente tecnico, senza alcuna implicazione politico-sociale e privo di alcun condizionamento o pressione di sorta. Nella legge n. 1361/1912 le funzioni assegnate all'organo ispettivo si distinguono in *obbligatorie*, ovvero di vigilanza sull'applicazione delle leggi del lavoro e di studio dei problemi dei lavoratori e funzioni *facoltative*, ovvero di prevenzione e risoluzione dei conflitti di lavoro potenziali, conciliando opposte esigenze nel rispetto della legge. Si sancisce l'obbligo di obbedienza agli ispettori e il diritto di questi ultimi di elevare contravvenzioni per le infrazioni accertate a seguito di accertamento delle condizioni lavorative. Si attribuisce agli ispettori del lavoro la facoltà di visitare in qualunque ora del giorno e della notte tutti i luoghi di lavoro sottoposti alla loro vigilanza. La legge n. 1361/1912, oltre a stabilire poteri di visita e di accesso sul luogo di lavoro, delinea con assoluta precisione i requisiti fisici e attitudinali richiesti agli ispettori del lavoro, nonché la sanzionabilità penale del rifiuto di obbedienza agli ispettori stessi. Sul punto, in alcuni passaggi, la legge è estremamente attuale, si legge infatti: (...) *Trattasi di personale che deve essere dotato di resistenza fisica quasi militare, di agilità intellettuale e sicura probità, un personale così altamente qualificato dal tipo tradizionale di burocrate esecutivo, difficile da reclutarsi con l'offerta di 200-300 lire annue, specie in centri industriali dove è caro il costo della vita ed operai e capi operaio si procacciano il doppio con minor responsabilità e fatica (...)*. A parere di chi scrive, rileggendo le parole espresse dall'On. F. Turati durante i lavori parlamentari per l'approvazione della legge n. 1361, ben si comprende come a distanza di cento anni, i problemi siano rimasti identici e se da una parte le norme internazionali e comunitarie impongono la figura dell'ispettore del lavoro in tutti i paesi per la tutela delle condizioni lavorative, è anche vero che si assiste progressivamente ad uno svuotamento di funzioni, tale da rendere la figura ispettiva sempre più evanescente e sempre meno indipendente, costretta a muoversi fra molteplici norme contrastanti e impedimenti burocratici di ogni tipo.

Il successivo regolamento di applicazione, R.D. n. 431/1913, introduce in capo agli ispettori del lavoro anche la funzione di consulenza, con l'obbligo dei Capi Circolo di fornire tutti i chiarimenti ai richiedenti in merito all'applicazione delle leggi sul lavoro. La legge istitutiva n. 1361/1912 e il relativo regolamento R.D. n. 431/1913, conferiscono una prima sistemazione burocratico amministrativa all'organo di vigilanza e ne delimitano poteri e funzioni, tanto da costituire i cardini dell'evoluzione futura dell'ispezione del lavoro.

In seguito, con R.D. n. 755/1916, viene istituito il Ministero dell'Industria, Commercio e Lavoro, ma solo nel periodo fascista è costituito il Ministero del Lavoro (1920). Seguono, negli anni successivi, la nascita del Ministero delle Corporazioni (R.D. n. 1131/1926), dell'*Ispettorato delle Corporazioni* (R.D. n. 2183/1929), quindi degli *Ispettorati corporativi del lavoro* (1931). Infine, con legge n. 886/1932, si disciplinano le attribuzioni e i poteri concessi all'Ispettorato del lavoro e con R.D. Lgt n. 377/1945 si ricostruisce il Ministero del Lavoro, cui segue il riordino dell'Ispettorato stesso con legge n. 429/1953.

Nel periodo post bellico e repubblicano, particolarmente rilevante è il D.P.R. n. 520/1955 che regola le competenze degli Ispettorati del Lavoro provinciali, in particolare il D.P.R. illustra la riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del Lavoro, funzioni e compiti degli ispettorati e degli U.L.P.M.O.

Sullo stesso tema ritorna la successiva legge n. 628/1961, che interviene con ulteriori modifiche al Dicastero del Lavoro, individuando le Direzioni Generali principali che fanno capo al Dicastero, quindi delimita funzioni ulteriori in capo agli organi principali ovvero ispettorati del lavoro e U.L.P.M.O.

Senza dubbio, però, la norma più rilevante nel panorama legislativo è la legge n. 689/1981, c.d. legge di depenalizzazione, che è intervenuta apportando numerose modifiche al sistema penale. La norma, in particolare, disciplina le sanzioni amministrative pecuniarie e il rapporto fra il limite massimo e minimo di pena applicabile, fornendo criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative stesse. La legge n. 689/1981 disciplina l'applicazione degli atti di accertamento, la procedura di contestazione e notificazione, nonché il pagamento delle sanzioni in misura ridotta, l'obbligo di rapporto e le misure accessorie.

Interviene quindi la legge n. 537/1993 che avvia il processo di riorganizzazione degli Ispettorati provinciali, poi confluiti dal 1997 nelle D.P.L., insieme agli U.L.P.M.O, di fatto abrogati. La norma introduce anche una semplificazione e accelerazione nei procedimenti amministrativi, specie in tema di previdenza e assistenza.

Sempre in tema di sanzioni applicabili a seguito di accertamento ispettivo, il D.lgs n. 758/1994 introduce modifiche alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro, in particolare attraverso la trasformazione dei reati in illeciti amministrativi e in questo senso porta a compimento quanto già avviato con la legge di depenalizzazione del 1981. Il decreto n. 758/1994 fornisce le nuove sanzioni da applicarsi in caso di inosservanza delle disposizioni sul lavoro straordinario, orario di lavoro nelle aziende industriali ed agricole, riposo domenicale e settimanale e prospettati paga. Vengono altresì descritte le nuove sanzioni in caso di inosservanza dei provvedimenti dell'autorità di vigilanza e in caso di violazioni in tema di salute e sicurezza.

In questo quadro, si inserisce anche la legge n. 608/1996, la quale prevede che l'ispettorato provinciale del lavoro, nel programmare l'attività ispettiva di concerto con gli istituti previdenziali, debba sentire le commissioni eventualmente istituite a livello provinciale dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, al fine di contrastare le forme di lavoro irregolare. Non solo, ma il capo dell'ispettorato provinciale del lavoro, deve adottare modalità e tempi di intervento idonei a tutelare l'interesse del lavoratore a non essere discriminato sul posto di lavoro.

Nello stesso anno, interviene anche il D.M. n. 687/1996, trattasi di un regolamento recante norme per l'unificazione degli uffici periferici del Ministero e l'istituzione delle D.P.L., il documento disciplina le competenze delle D.R.L e D.P.L, regolamentando la partecipazione e l'organizzazione ad organi collegiali. Con il D.M. n. 687/1996, l'ispettorato del lavoro non solo ha mutato il nome, ma anche la stessa sostanza strutturale, riducendosi ad uno dei due servizi in cui viene suddivisa l'attuale attività istituzionale delle DPL. L'ex ispettorato del lavoro ha così perduto, a seguito di questo provvedimento, sia la rilevanza esterna di un corpo di vigilanza indipendente, sia l'autonomia funzionale che fin dal 1912 aveva sempre mantenuto, ricevendo dal Legislatore un trattamento distinto rispetto agli organismi addetti alle politiche del lavoro.

Il D.M. 31.07.1997 regola il Comando Carabinieri dell'Ispettorato del lavoro, cui sono attribuiti, nell'esercizio delle proprie funzioni, i poteri ispettivi e di vigilanza necessari all'espletamento di tutti i compiti di controllo e verifica affidati al Ministero del lavoro.

Gli ispettori del lavoro, con il D.P.C.M. n. 412/1997, vengono richiamati per operare in settori produttivi con rischi particolarmente elevati, come nei lavori edili e di genio civile. L'affidamento della vigilanza non avviene però in via esclusiva, ma allo stesso titolo è conferita anche allo Spresal, con ulteriore confusione e duplicazione nei controlli. Le ispezioni nei cantieri, affidate congiuntamente alle Asl e alle D.P.L., comportano però difficoltà nel coordinamento della vigilanza sul territorio, nonché assenza di consulenza e spesso sovrapposizione, con duplicazione delle visite e inadeguata professionalità degli operatori.

Successivamente, nella legge n. 448/1998, al fine di intensificare l'azione di controllo contro il fenomeno del lavoro non regolare, il Ministero del lavoro e le Asl coordinano le loro attività in materia ispettiva anche attraverso la predisposizione di appositi programmi mirati con specifiche iniziative formative comuni. Si stabilisce che una quota pari al 10% dell'importo delle sanzioni amministrative relative alle omissioni contributive riscosse dalle D.P.L. è destinata a corsi di formazione e di aggiornamento del personale addetto. Ancora nel D.lgs n. 300/1999 di conversione della legge n. 59/1997, si precisa che il Dicastero del Lavoro dovrà adottare idonee politiche del lavoro, dell'occupazione e tutela dei lavoratori, ivi comprese quelle in materia di vigilanza e ispezioni, nonché quelle relative al controllo sulla disciplina del rapporto di lavoro subordinato/autonomo e quelle relative all'accertamento delle condizioni lavorative degli italiani all'estero.

2.1 La depenalizzazione della L. n. 689/1981 e il nuovo assetto della vigilanza

La legge in commento introduce importanti modifiche al sistema penale italiano, per cui accanto alla riproposizione di principi e tematiche cardine, si esamineranno in questa sede gli articoli afferenti alle sanzioni amministrative, proprio perchè queste trovano maggiore applicazione nel procedimento ispettivo.

In questo senso, l'emanazione della legge n. 689/1981, *Modifiche al sistema penale*, introduce diverse novità nel sistema sanzionatorio, in primis sostituisce la pena dell'ammenda e della multa con una sanzione amministrativa che si concretizza nell'obbligo di pagare una determinata somma collegata alla violazione della norma, così come accertata dall'ispettore del lavoro che esegue l'accesso. Tuttavia, mentre nell'illecito civile il pagamento di una somma di denaro ha natura risarcitoria e ripristinatoria del patrimonio del soggetto danneggiato, nell'illecito amministrativo, invece, l'obbligo del pagamento della sanzione amministrativa trova fondamento nella violazione di una norma posta a tutela di interessi generali.

Si tratta di una normativa fondamentale in materia di illeciti amministrativi che, procedendo ad una generale depenalizzazione dei reati puniti con la sola pena della multa o ammenda, introduce nel nostro ordinamento un insieme articolato di nuovi principi destinati a regolare in modo organico e coerente, sia sotto il profilo sostanziale che processuale, la materia dell'illecito amministrativo oggi depenalizzata.

La sanzione amministrativa conserva però scopo e *funzione afflittiva* perché il trasgressore con il proprio comportamento consapevole ha violato delle norme di legge, nonché *funzione dissuasiva*, dal momento che il trasgressore è consapevole del danno derivato dalla sua violazione e da ultimo *funzione retributiva* perché implica proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità del comportamento e della condotta tenuta.

L'ambito di applicazione della normativa in esame in materia di lavoro e legislazione sociale è oggettivamente circoscritto alle violazioni per le quali l'autore è punito con sanzione pecuniaria, sia che si tratti di illeciti originariamente amministrativi, sia di violazioni solo successivamente depenalizzate.

Tutto il procedimento amministrativo sanzionatorio viene ora ad essere totalmente disciplinato dalla legge in esame, essendo parimenti venuto meno il riferimento al D.lgs n. 472/1997 in materia di violazioni tributarie. Ciò implica la non applicabilità del meccanismo agevolato previsto dal decreto n. 472/1997, secondo cui, chi viola disposizioni relative a tributi diversi o commette diverse violazioni della medesima disposizione, può essere punito con la sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata da ¼ al doppio.

Analizzando la *natura giuridica* della sanzione di cui alla legge in commento, si rileva che essa non ha i caratteri tipici del risarcimento civile, ma mantiene i principi penalistici fondamentali, ovvero responsabilità personale, estinzione dell'obbligazione in conseguenza della morte del reo e intrasmissibilità agli eredi.

La particolarità sta nel fatto che la natura giuridica della sanzione, così come l'ordinanza ingiunzione, è di tipo amministrativo, come si evince dai seguenti requisiti: 1) emanazione da un organo avente capacità di produrre effetti giuridici nella sfera dei terzi; 2) immediata esecutività del provvedimento; 3) definitività; 4) esecutorietà immediata direttamente per intervento della PA.

I primi 12 articoli illustrano i principi che regolamentano le sanzioni amministrative e già nelle prime disposizioni si esplicita il *principio di legalità*, per cui in estrema sintesi la sanzione deve preesistere alla violazione e deve applicarsi con riferimento alla fattispecie specifica. Più precisamente, l'art. 1 riprendendo il principio di legalità ribadisce che nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative, se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione stessa. Si tratta del duplice riconoscimento del principio di riserva di legge e irretroattività, con conseguente determinatezza e tassatività della fattispecie di illecito amministrativo, cui si aggiunge il divieto di analogia in *malam partem*.

L'art. 2 della legge n. 689/1981 ricorda che non può essere assoggettato a sanzione amministrativa chi, nel momento in cui ha commesso il fatto, era infracidiotenne e non aveva la *capacità di intendere e volere*, salvo lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato. Il secondo comma introduce la colpa in vigilando, per cui risponde della violazione accertata chi era tenuto alla custodia dell'incapace, salvo provi di non aver potuto impedire altrimenti il fatto.

L'art. 3 della legge in esame, disciplinando l'*elemento soggettivo* dell'illecito, stabilisce che nelle violazioni ove è applicabile una sanzione amministrativa, ciascuno è responsabile della propria azione/omissione, cosciente o volontaria, sia essa dolosa o colposa. Ciò dimostra che anche nell'illecito amministrativo è necessaria almeno la colpa, mentre la condotta antidoverosa può essere sia dolosa che colposa.

Altro articolo fondamentale è l'art. 4 dove si trovano specifiche *cause di giustificazione*, ovvero quelle che scusano la commissione dell'illecito, per cui non risponde della violazione amministrativa chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, in stato di necessità o legittima difesa. Si tenga conto parimenti che le cause di giustificazione appena menzionate rappresentano un portato tipicamente penalistico e poi trasposto di fatto nel sistema penale amministrativo.

Particolare attenzione è dedicata al *concorso di persone*, infatti ex art. 5, viene stabilita una forma di responsabilità concorrente che ripete la disciplina penalistica del concorso di persone nel reato ex art. 110 cp, il concorso potrà essere sia doloso che colposo trattandosi di illeciti puniti sia a titolo di dolo che colpa.

Segue quindi l'*intrasmissibilità agli eredi* ex art. 7 che deroga alla regola generale in campo civile ed amministrativo e si riporta al principio penalistico della responsabilità personale, sancendo la non trasmissibilità agli eredi delle obbligazioni di portata pecuniaria.

Nel caso in cui ex art. 8 con una sola azione/omissione si violino più disposizioni, si soggiace alla sanzione per la violazione più grave, aumentata sino al triplo. L'art. 8 prevede l'ipotesi del *cumulo giuridico* delle sanzioni in caso di continuazione soltanto per le violazioni amministrative stabilite in materia di previdenza e assistenza obbligatorie. Segue l'art. 8 bis che prevede l'istituto della *reiterazione* degli illeciti amministrativi quando nei 5 successivi anni dalla commissione della prima violazione amministrativa, lo stesso soggetto commette altra violazione della stessa indole.

Si applica inoltre il *principio di specialità* ex art. 9, per cui quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una sanzione amministrativa, si applica la disposizione speciale.

In merito al *rapporto fra limite minimo e massimo* della sanzione, ex art. 10, occorre ricordare che la sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a euro 10 e non superiore a euro 15.000 e che le sanzioni proporzionali non hanno un limite massimo.

Quanto ai *criteri per l'applicazione* delle sanzioni pecuniarie ex art. 11, nella determinazione e applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'attenuazione delle conseguenze, nonché alla personalità e alle condizioni economiche dello stesso.

Nella sezione seconda (art. 13-31) che si occupa invece degli aspetti legati all'*applicazione delle sanzioni amministrative*, si precisa, ex art. 13, che gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni possono assumere informazioni e procedere ad ispezioni di cose e luoghi diversi dalla privata dimora, nonché eseguire rilievi descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica necessaria.

Accertata la violazione ex art. 13, questa a norma dell'art. 14 deve essere *contestata immediatamente* tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. Altrimenti, se non è avvenuta la contestazione immediata, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati nel territorio della Repubblica entro il termine di 90 giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di 360 giorni dall'accertamento.

Tuttavia, dal combinato disposto dell'art. 13 e 14, per accertamento deve intendersi l'avvenuta conoscenza, diretta o riferita, del fatto illecito da parte della P.A. Per questo gli atti di accertamento consistono nelle sequenza di atti e attività previsti dall'art. 13 ovvero ispezioni e rilievi e non coincidono con la generica e approssimativa percezione del fatto da parte dell'ispettore, ma con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza di esso e della congrua determinazione della pena pecuniaria.

In merito al *pagamento in forma ridotta* ex art. 16, è ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari ad 1/3 del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa oppure, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento. Il pagamento va effettuato entro il termine di 60 giorni dalla contestazione immediata oppure, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione. Con l'atto di contestazione o notificazione, il trasgressore viene ammesso al pagamento di una somma in misura ridotta. Qualora invece non venga effettuato il pagamento ridotto, il funzionario che ha accertato la violazione, deve presentare rapporto all'ufficio preposto allegandovi la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni.

Competente a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge in esame e ad emanare l'ordinanza ingiunzione ex art. 18 è però solo la DTL. L'Autorità destinataria del rapporto ha la possibilità, sulla base degli elementi di prova raccolti dagli organi dell'accertamento, di emanare l'ordinanza-ingiunzione o l'ordinanza di archiviazione. In questa fase, in un momento che si può definire di riflessione per l'Autorità amministrativa, si estrinseca la possibilità per i destinatari del verbale di potersi difendere adducendo le proprie ragioni.

Sul punto va ricordato che il Ministero del Lavoro, già con Circ. n. 70/1982 e quindi agli albori dell'entrata in vigore della legge in commento, aveva emanato precise direttive in merito, dichiarando che qualora l'autorità amministrativa avesse ritenuto infondato l'accertamento, era tenuta ad emettere ordinanza motivata di archiviazione degli atti, ordinanza che andava comunicata all'organo che aveva redatto il rapporto.

Ex art. 20 l'autorità amministrativa con l'ordinanza-ingiunzione può applicare *sanzioni accessorie* quando queste consistono nella privazione o sospensione di specifiche facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione. Le sanzioni accessorie non sono applicabili fino a che è pendente il giudizio di opposizione contro il provvedimento di condanna o fino a che il provvedimento non sia divenuto esecutivo.

Ai sensi dell'art. 22, comma 1, della sopra citata legge, contro l'ordinanza ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca, gli interessati possono proporre opposizione davanti al pretore del luogo in cui è stata commessa la violazione, entro il termine di 30 gg dalla notificazione del provvedimento.

Sul punto, si ricorda che ex art. 24, qualora l'esistenza di un reato dipende dall'accertamento di una violazione per la quale non è stato ancora effettuato il pagamento in misura ridotta, il giudice chiamato a conoscere del reato è pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa.

Inoltre, ex art. 26, l'autorità amministrativa che ha applicato la sanzione pecuniaria può disporre, su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate, che la sanzione medesima venga rateizzata e pagata in rate mensili da tre fino a trenta. Decorso inutilmente, anche per una sola rata, il termine fissato dall'autorità amministrativa, l'obbligato è tenuto al pagamento del residuo in un'unica soluzione.

In tema di *esecuzione forzata* ex art. 27, si rammenta che in caso di *ritardo nel pagamento*, la somma dovuta è maggiorata di 1/10 per ogni semestre a decorrere da quello in cui la sanzione è divenuta esigibile.

La sezione terza (art. 32-39), si sofferma sulla *depenalizzazione di delitti e contravvenzioni* e precisa che, ex art. 32, non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda.

Da ultimo, ex art. 35, si evidenzia che non costituiscono reato e sono quindi soggette alla sola sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, tutte le violazioni previste dalle leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, punite con la sola ammenda. Tuttavia, quando è stata presentata domanda di dilazione, la sanzione amministrativa si applica se il datore di lavoro: a) omette anche un solo versamento rispetto alla scadenza fissata dall'ente o istituto; b) non provvede al pagamento delle somme dovute entro 20 giorni dalla comunicazione del rigetto della domanda di dilazione.

3. La regolamentazione nel nuovo millennio: dalla Circolare n. 8/2000 alla Direttiva Sacconi

Con riferimento alla regolamentazione dell'attività ispettiva nel nuovo millennio, ricordiamo in questa sede la normativa più importante che si è sviluppata nel primo decennio, pur senza alcuna pretesa di esaustività.

La Circolare del M.L. n. 8/2000, sottolinea la funzione sociale dell'ispezione che viene ad assumere un ruolo centrale nel mercato del lavoro e richiede il rispetto delle regole esistenti, nonché corretti equilibri di mercato a favore dei diversi operatori economici. Nella Circolare si ribadisce che, al fine di potenziare l'attività ispettiva, *non può essere consentito che il personale rivestente la qualifica ispettiva possa essere adibito a mansioni amministrative* non direttamente connesse all'ispezione del lavoro. Tuttavia, il personale che ritenga di non potere effettuare l'attività esterna per motivate ragioni, dovrà produrre istanza ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 520/1955, per rinunciare alla qualifica ispettiva e per la conseguente assegnazione del profilo amministrativo. Inoltre, al fine di non vanificare l'attività ispettiva, con particolare riferimento agli aspetti sanzionatori, appare necessario che *l'intero iter ispettivo sia seguito con la massima cura nella raccolta dei dati e degli elementi di prova* necessari per l'esame obiettivo degli atti posti a confronto con eventuali memorie difensive finalizzate all'emissione dell'ordinanza e al conseguente iter processuale.

Sempre con riferimento all'attività organizzativa e procedurale del M.L., si evidenzia il D.M. n. 176 del 23.03.2001, *regolamento di organizzazione del M.L.*, ove si estrinsecano le funzioni in capo ai Dipartimenti del Ministero del Lavoro, in particolare il Dipartimento per l'ordinamento sanitario, per la tutela della salute, per le politiche del lavoro e per le politiche sociali e previdenziali. In particolare, il Dipartimento per le politiche del lavoro dovrà occuparsi di *monitorare le politiche di indirizzo, programmazione e controllo dell'attività ispettiva* in merito all'applicazione della legislazione attinente il lavoro e la sicurezza.

Oltre alle tematiche relative all'organizzazione, il Dicastero promuove politiche per favorire l'emersione del lavoro nero, sul tema va ricordato il D.L. n. 210 del 25.09.2002, *disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso*. Il decreto n. 210/2002 stabilisce infatti che l'approvazione del piano individuale di emersione comporta la *sospensione per le violazioni constatate a seguito di eventuali ispezioni* e verifiche da parte degli organi di vigilanza nei confronti del datore di lavoro che presenta il piano.

A prescindere dai precedenti tentativi di riorganizzazione ed emersione effettuati dal M.L., è solo con l'art. 8 della legge Biagi n. 30/2003 che si attribuisce al Governo la facoltà di adottare uno o più decreti legislativi per il *riassetto della disciplina sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro*. Si tratta di una delega volta alla definizione di un quadro normativo finalizzato alla prevenzione delle controversie in sede conciliativa e ispirato a criteri di equità ed efficienza. La delega è esercitata nel rispetto dei seguenti criteri direttivi: a) improntare il sistema ispettivo alla promozione dell'*osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali; b) definire un *raccordo efficace fra la funzione di ispezione e quella di conciliazione* delle controversie individuali; c) *delimitare l'istituto della prescrizione e della diffida* propri della DPL; d) *semplificare i procedimenti sanzionatori* amministrativi e la possibilità di ricorrere alla

DRL; e) *semplificare la procedura per la soddisfazione dei crediti da lavoro* correlata alla promozione di soluzioni conciliative in sede pubblica; f) *riorganizzare l'attività ispettiva del Ministero del lavoro* con l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero, ai fini dell'esercizio unitario della funzione ispettiva e tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro; g) *razionalizzare gli interventi ispettivi* di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali.

La delega porterà all'emanazione successiva del D.lgs n. 124/2004, *Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*. Il decreto introduce nell'ordinamento una organica riforma dei servizi di vigilanza in materia di lavoro, con particolare riferimento all'organizzazione e al coordinamento dell'attività ispettiva di tutti gli organismi competenti in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché di quelli comunque impegnati sul territorio in azioni di contrasto al lavoro irregolare, per profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica. Il M.L. anche a mezzo della DGAI e della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, assume le iniziative di contrasto al sommerso, provvedendo a vigilare su tutto il territorio nazionale in materia di rapporti di lavoro e livelli essenziali delle prestazioni. Il documento regola i compiti di DTL, DRL e personale ispettivo, fornendo chiarimenti in merito agli istituti dell'interpello, conciliazione monocratica, diffida, disposizione, prescrizione e ricorsi, per il cui esame si rinvia al paragrafo 3.2.

Sui medesimi temi interviene la Circolare del M.L. n. 24/2004 che fornisce chiarimenti ed indicazioni operative, riprendendo il testo del D.lgs n. 124/2004, in particolare la Circolare esplicita i *compiti assegnati a DPL e DRL, delineando funzioni e ruolo del personale ispettivo*. Nella Circolare si contestualizza il diritto di interpello quale possibilità di porre alle DPL e agli Istituti previdenziali quesiti di ordine generale circa l'applicazione delle normative nelle materie di rispettiva competenza. Si interviene anche in tema di razionalizzazione dell'attività di vigilanza, precisando che in attesa del D.M. che stabilirà le modalità di attuazione e il funzionamento della banca dati telematica, al fine di evitare duplicazione di interventi ispettivi in materia di lavoro, tutti gli organi di vigilanza provvedono con la massima tempestività a comunicare reciprocamente i nominativi dei datori di lavoro ispezionati, secondo modalità definite sulla base di intese raggiunte a livello regionale o provinciale. Chiarimenti vengono anche forniti in tema di conciliazione monocratica, diffida, disposizione e prescrizione, nonché con riferimento alle diverse tipologie di ricorsi.

A distanza di pochi mesi dalla precedente, segue la Circolare del M.L. n. 47/2004, la quale *estende la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria a tutto il personale ispettivo*, compresi gli addetti alla vigilanza che svolgono la propria opera presso le Direzioni del lavoro, in quanto titolari di un potere strettamente connesso all'attività di servizio, pur se circoscritto alla durata di svolgimento della prestazione lavorativa.

Dal D.lgs n. 124/2004 che descrive ruolo e funzione degli ispettori, scaturisce il Decreto Direttoriale del 20.04.2006 che delinea un vero e proprio *codice di comportamento* per i funzionari ispettivi, sulla scia di quanto stabilito dal Codice di comportamento dei dipendenti delle P.A. emanato con D.P.C.M. del 28.11.2000. Quanto al comportamento degli ispettori, questi dovranno rispettare alcuni principi basilari: collaborazione con il datore di lavoro, programmazione e preparazione dell'attività ispettiva, dovere di qualificarsi al momento dell'accesso, nonché obbligo di informazione/assistenza durante l'ispezione e onere di fornire ai soggetti ispezionati una corretta informazione. In merito alle procedure e modalità ispettive, il personale acquisisce tutti gli elementi probatori utili per l'esame obiettivo della situazione aziendale e dei fatti accertati. Le dichiarazioni dei lavoratori vengono acquisite dai singoli soggetti ai quali vanno rivolte domande chiare e comprensibili, tali da non dar luogo a dubbi interpretativi. Il processo verbale deve contenere ogni elemento utile a garantire una cognizione precisa e circostanziata dei fatti e ad assicurare la possibilità di difesa del presunto trasgressore. Con riferimento ai profili deontologici, l'ispettore dovrà osservare l'imparzialità e parità di trattamento tra i soggetti ispezionati, dovrà invece dichiarare la propria

incompatibilità ogni volta che possano essere coinvolti interessi personali o ragioni di convenienza. Il trattamento dei dati personali è effettuato nel rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza. Sempre in tema di doveri degli ispettori, così come regolamentato dal codice di comportamento, si inserisce anche la Circolare del M.L. n. 9/2006. Quest'ultimo documento ricorda che è obbligo per l'ispettore del lavoro, constatata l'inosservanza di norme sanabili durante un accesso ispettivo, provvedere in ogni caso a *diffidare il datore di lavoro* alla regolarizzazione, fissando il relativo termine (art. 13, D.lgs n. 124/2004). La diffida opera obbligatoriamente quale condizione di procedibilità in ipotesi di illeciti amministrativi accertati e se le inadempienze risultano ancora sanabili. Sono comunque da ritenersi sanabili le violazioni amministrative relative ad adempimenti omissi, in tutto o in parte, che possono ancora essere realizzabili. In tema di ricorso avverso la diffida di cui alla precedente Circ. n. 9/2006, la successiva Circolare del M.L. n. 10/2006, precisa che in materia di *ricorsi al comitato regionale la diffida è ora da ritenersi impugnabile*, poiché forma parte integrante dell'unico verbale conclusivo e quindi diviene impugnabile con l'intero verbale. Pertanto, se il datore di lavoro ottempera alla diffida, il procedimento sanzionatorio si estingue mediante pagamento di una somma pari al minimo in caso di sanzione variabile, oppure pari al pagamento di un 1/4 dell'importo in caso di sanzione fissa, c.d. sanzione ridottissima. La somma così determinata non può essere ammessa al pagamento dilazionato, secondo quanto chiarito con interpello del M.L. n. 2226/2006. Posto che l'art. 3 del D.lgs n. 124/2004 aveva previsto la costituzione della *Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza* per tutti gli organi impegnati nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso, interviene ora il D.M. del 19.01.2006. Questo D.M. costituisce la Commissione centrale e precisa che le funzioni di segreteria della Commissione sono svolte dalla Divisione II della DGAI e che ai componenti della Commissione non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Oltre all'istituzione di una Commissione centrale di coordinamento, sempre per favorire il processo di emersione, interviene la legge n. 296/2006, dove si precisa che nei confronti dei datori di lavoro che hanno presentato l'istanza di regolarizzazione, sono *sospese le eventuali ispezioni da parte degli organi di vigilanza* anche con riferimento a quelle concernenti la tutela della salute e sicurezza. 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 di un'eventuale integrazione da parte del datore di lavoro. Ancora in tema di emersione, interviene anche il D.M. 11.10.2007, che procede all'istituzione della *Cabina nazionale di regia sull'emersione del lavoro nero ed irregolare*, si tratta di un istituto di coordinamento, con il compito di concorrere allo sviluppo e al monitoraggio delle politiche di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare. La Cabina di regia ha sede presso il Ministero del lavoro e svolge funzioni volte allo sviluppo dei piani territoriali di emersione, nonché alla valorizzazione dei CLES e all'individuazione delle azioni e degli interventi da finanziare attraverso il Fondo per l'emersione del lavoro irregolare. Il tema del coordinamento delle strutture di vigilanza è ripreso con legge n. 123/2007, *Misure in tema di salute e sicurezza sul luogo di lavoro*, dove si procede alla *razionalizzazione e coordinamento delle strutture di vigilanza* esistenti. La riorganizzazione dell'attività di vigilanza dovrebbe consentire di rendere più efficaci gli interventi di pianificazione e promozione della salute, valorizzando le specifiche competenze e riordinando le amministrazioni aventi compiti di prevenzione e controllo. In particolare, sono individuati: a) i *settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza*, ovvero i piani di attività ed i progetti da attuare a livello territoriale; b) *l'esercizio di poteri sostitutivi* in caso di inadempimento da parte degli enti interessati. Nel quadro finora delineato, all'interno del quale si è cercato di regolamentare l'attività di vigilanza promuovendo una migliore organizzazione delle strutture ministeriali e parimenti l'emersione del lavoro irregolare, si inserisce da ultimo la Direttiva del Ministro Sacconi del 2008. Il documento, infatti, prende spunto dal radicale mutamento dell'attività di vigilanza a seguito della eliminazione dei libri paga/matricola e della loro sostituzione, a far data dal 18.08.2008, con il libro unico del lavoro, c.d. LUL. La Direttiva in

esame ha un solo precedente, vale a dire la Circolare del 26.11.1906 dell'allora Ministro dell'Agricoltura e dell'Industria F. Cocco Ortu, con la quale vennero istituiti i primi Circoli di ispezione (Milano, Torino, Brescia) e nasceva di fatto il ruolo degli ispettori del lavoro. Il disegno complessivo della Direttiva è improntato ad una programmazione più efficace, una migliore gestione e una più garantita trasparenza delle ispezioni. La Direttiva intende dunque *rilanciare la filosofia preventiva e promozionale* di cui al D.lgs n. 124/2004, al fine di avviare un costruttivo rapporto con gli operatori economici e i loro consulenti, operazione essenziale per completare la modernizzazione del mercato del lavoro avviata con la legge Biagi. La norma richiama la centralità di una vigilanza attenta alla qualità dell'azione ispettiva, con lo scopo di prevenire gli abusi e sanzionare fenomeni di irregolarità sostanziale, abbandonando ogni impostazione burocratica. Per ulteriori approfondimenti sul tema si rimanda al paragrafo 3.3 del presente capitolo.

La Direttiva del 2008 è seguita da una serie di note ulteriori curate dal M.L. che hanno dato attuazione alla disposizione stessa, in particolare la nota n. 195 del 9.01.2009 con la quale sono stati varati i nuovi modelli unificati adottati per completare il processo ispettivo. A questa è seguita la nota n. 1489 del 3.02.2009 che accompagna il Documento di programmazione dell'attività ispettiva e che reca i nuovi indirizzi della vigilanza in materia di lavoro. Seguono altresì la nota n. 6051 del 27.04.2009 sul progetto "qualità", quindi la nota n. 6052 del 27.04.2009 su uniformità e trasparenza delle azioni ispettive e di vigilanza ed infine la nota n. 8716 del 12.06.2009, contenente le linee guida in ordine alla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva. In particolare, la nota n. 6052/2009 lancia il progetto "*Trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva*", dal momento che la mancanza di uniformità incide in negativo sulla parità di trattamento delle imprese e comporta veri e propri fenomeni di dumping sociale. A parere della D.G.A.I., *potranno essere segnalate quelle valutazioni ispettive che si discostano in maniera evidente dalle puntuali indicazioni e dai chiarimenti forniti dal M.L.*, mentre non possono essere denunciate quelle attività rispetto alle quali il Legislatore prevede già ampi margini di discrezionalità, come la facoltà di sospendere l'attività di impresa. In merito alla trasparenza dell'azione ispettiva, *potranno essere segnalate situazioni che possono incidere sul profilo deontologico, sull'obbligo di astensione, così come sulle disposizioni a tutela della riservatezza.*

Nel dettaglio, la nota n. 8716/2009 sopra citata, prevede che la *procedimentalizzazione dell'attività di vigilanza avvenga con riferimento alla programmazione e alla verifica svolta dai Dirigenti e funzionari.* Nella nota si sottolinea il ruolo di coordinamento svolto dal Dirigente e dai funzionari responsabili del Servizio ispezione in osservanza di precise linee metodologiche che, da un lato, svolgono un'importante funzione di tutela per il personale di vigilanza, dall'altro, consentono all'intera organizzazione territoriale un livello di maggior efficienza. Vigè l'assoluto divieto di redigere il programma ispettivo secondo modalità che lascino spazio a forme di piena autodeterminazione dell'attività settimanale da parte degli accertatori.

Le numerose note sopra citate mostrano che l'obiettivo perseguito in primis è quello dalla *cancellazione di ogni impostazione formalistica e burocratica*, considerata come vero e proprio intralcio per la concreta ed efficace tutela dei lavoratori. Le note testimoniano inoltre la necessità di perseguire con l'attività di vigilanza *risultati qualitativi*, abbandonando ogni impostazione di carattere formale, al fine di favorire senza ritardi un'azione di contrasto dei fenomeni di illegalità, irregolarità ed elusione.

3.1 L'ispezione dopo la legge Biagi n. 30/2003

La legge Biagi n. 30/2003 apporta una serie di novità nel panorama giuslavoristico italiano, sia in ambito contrattuale che ispettivo, attraverso l'introduzione di una molteplicità di nuovi contratti e il maggior potenziamento attribuito all'attività di vigilanza, come si evince anche dalla lettura dell'art. 8 della legge in commento. La forza innovativa della norma, proprio per la sua portata storica, è paragonabile allo Statuto dei lavoratori, c.d. legge n. 300/1970, anche se rispetto a quest'ultima legge, l'intento del Legislatore è diverso.

La norma in esame parte infatti dal presupposto secondo cui, la flessibilità in ingresso nel mercato del lavoro, è il mezzo migliore per agevolare la creazione di nuovi posti, fronteggiare gli alti tassi di disoccupazione e modernizzare allo stesso tempo il mercato del lavoro. La legge delega in commento verrà poi attuata con il D.lgs n. 276/2003, ma per la parte dedicata all'attività di vigilanza, bisognerà attendere il D.lgs n. 124/2004 che porterà ad una razionalizzazione e semplificazione dell'attività stessa.

La vastità della riforma è evidenziata dalla corposità degli articoli del D.lgs n. 276/2003 di attuazione della legge delega, ben 86 articoli e dalle conseguenti ripercussioni sugli istituti giuslavoristici principali a seguito dell'introduzione o modifica di numerosi contratti di lavoro. Vengono infatti introdotte nuove tipologie di contratti di lavoro, raggruppabili approssimativamente nei seguenti tre gruppi: *contratti ad orario ridotto, modulato, flessibile* (contratti di lavoro intermittente, ripartito, parziale), oppure *contratti di lavoro misti che prevedono anche la formazione* (contratto di apprendistato e di inserimento), infine *contratti a progetto e occasionali* (lavoro a progetto e occasionale, prestazioni occasionali e accessorie).

Con la legge Biagi si incide anche in materia di collocamento e viene favorito il raccordo tra ambito pubblico e privato, infatti presso il Ministero del Welfare è istituito un Albo apposito per registrare le Agenzie per il lavoro, le quali, a seconda della gamma di attività e servizi offerti, possono articolarsi in diverse tipologie: agenzie di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, nonché supporto e ricollocazione professionale. Nasce nel 2003 anche la Borsa Continua Nazionale del Lavoro (BCNL), articolata in nodi regionali e provinciali, dove lavoratori e imprese possono accreditarsi, iscriversi on line e accedere direttamente per inserire il loro curriculum o cercare personale per le necessità aziendali, senza bisogno di intermediari ufficiali. Nella Borsa continua del lavoro affluiscono dati su lavoratori in cerca di nuova occupazione e imprese che necessitano di nuove risorse umane. Si tratta di nominativi che sono in possesso delle Agenzie del lavoro e che vengono riversati all'interno delle banche dati telematiche. Oggi la B.C.N.L. è stata sostituita dal portale Clic lavoro gestito dal Ministero del Lavoro.

Gli obiettivi della Riforma Biagi sono stati indicati dal Governo già nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia: proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità* (ottobre 2001) e, successivamente, sono stati condivisi dalle organizzazioni sindacali e datoriali firmatarie del *Patto per l'Italia* (luglio 2002).

Il Libro Bianco del 2001 ha operato una prima indagine sul nostro mercato del lavoro in comparazione con le altre realtà europee, ponendo l'attenzione sulla disoccupazione ed inoccupazione giovanile nei vari settori economici e sulla difficoltà di inserimento dei soggetti ad alto rischio di esclusione sociale. L'obiettivo era quello di attivare azioni efficaci per promuovere l'occupabilità dei soggetti attraverso una flessibilizzazione dei rapporti lavorativi in entrata e mediante l'introduzione di forme contrattuali flessibili, con la conseguente rivisitazione del mercato del lavoro, in sintonia con il resto dei Paesi Europei.

Il successivo Patto per l'Italia del 2002, ha operato un'analisi sulle cause specifiche della disoccupazione giovanile ed ha individuato, come prioritarie, alcune azioni volte a migliorare la preparazione culturale e professionale dei giovani e degli adulti in modo da agevolare l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro, potenziando gli skills e le competenze individuali in un'ottica di formazione continua.

Gli obiettivi appena visti ed indicati nel Libro Bianco e nel Patto per l'Italia, si ispirano alle indicazioni delineate a livello comunitario, nell'ambito della cosiddetta *Strategia Europea per l'occupazione* (1997) e riguardano in primis la creazione di un mercato del lavoro trasparente, flessibile ed efficiente, in grado di incrementare le occasioni di lavoro e garantire a tutti un equo accesso e un'occupazione regolare e di qualità. La Strategia del 1997 richiedeva infatti un piano volto a contrastare i fattori di debolezza strutturali della nostra economia, ovvero disoccupazione giovanile e di lunga durata, specie nel Mezzogiorno, nonché la necessità di incrementare il modesto tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In tal senso, l'introduzione di forme di flessibilità regolata e di nuove tipologie di contratto utili ad adattare l'organizzazione del lavoro ai mutamenti dell'economia ed alle esigenze aziendali, avrebbe allargato la

partecipazione al mercato del lavoro. Ciò avrebbe comportato il coinvolgimento di soggetti a rischio di esclusione sociale e anche dei lavoratori più svantaggiati, in modo da rendere il mercato del lavoro più moderno ed inclusivo. Inoltre, il perseguimento di politiche del lavoro più efficienti e moderne, soprattutto nelle aree svantaggiate del Mezzogiorno, accanto all'affermazione di un maggiore ruolo delle organizzazioni di tutela e rappresentanza, in particolare gli enti bilaterali, avrebbe migliorato la situazione occupazionale generale, diminuendo la disoccupazione e creando posti di qualità, perlomeno nel breve termine.

Con la Legge Biagi la flessibilità viene quindi ricondotta da un lato, alla soddisfazione di *esigenze oggettive* dell'impresa, normalmente di natura tecnica, organizzativa o produttiva, mentre per altro verso, l'adattabilità stessa viene equilibrata con l'imposizione di accordi chiari stabiliti in anticipo, specie attraverso l'utilizzo della certificazione ovvero di patti adeguatamente verificabili in sede ispettiva e/o di eventuale contenzioso.

Ai nostri fini, rileva in particolare l'art. 8 della legge in esame, che è stata poi portata a compimento dal D.lgs n. 124/2004 e che ha razionalizzato l'intero sistema di vigilanza, rafforzandone funzioni e poteri.

L'art. 8 della legge n. 30/2003, introduce infatti un'importantissima *delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di lavoro e previdenza*. In particolare nella norma si precisa che, allo scopo di definire un sistema organico e coerente di tutele e per migliorare la situazione occupazionale, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti per il *riassetto della disciplina sulle ispezioni*, nonché per la definizione di un quadro finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali. Nella delega al Governo si cerca di improntare il sistema delle ispezioni alla prevenzione e promozione degli obblighi previdenziali e del rapporto di lavoro, assicurando livelli essenziali delle prestazioni di tutela del lavoratore che devono essere garantiti su tutto il territorio, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori stessi. La norma delinea così quella che sarebbe diventata la figura dell'ispettore del lavoro non più solo inquadrato come mero sanzionatore, ma altresì come promotore-consulente, in grado cioè di prevenire l'infrazione attraverso una compiuta informazione, rivolta sia ai consulenti che ai diversi operatori economici interessati. La delega punta anche alla definizione di un *raccordo più efficace fra la funzione di ispezione e quella di conciliazione* delle controversie individuali, nel senso che la disposizione mira a promuovere strumenti conciliativi, affidandosi sia alla conciliazione monocratica che contestuale, alle quali deve essere fatto maggior ricorso in un'ottica di conciliazione preventiva. In un quadro di semplificazione e razionalizzazione, si cerca inoltre di ridefinire l'istituto della prescrizione in materia penale e della diffida obbligatoria per le violazioni sanabili, quali strumenti prioritari con i quali la D.P.L. estrinseca la propria funzione di tutela e vigilanza su tutto il territorio. Inoltre, la delega punta alla *semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi*, prevedendo la possibilità di ricorrere alla D.R.L. in caso di disaccordo rispetto alle risultanze dell'azione ispettiva promossa dagli accertatori. L'art 8 della norma in esame rilancia anche la semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro attraverso lo strumento della diffida accertativa, nonché la riorganizzazione dell'attività ispettiva del M.L. mediante l'istituzione di una DGAI con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero. La razionalizzazione degli interventi ispettivi degli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, deve avvenire quindi attraverso l'attribuzione della direzione e del coordinamento operativo alle D.R.L. e D.P.L. sulla base delle direttive adottate dalla D.G.A.I.

Come si evince dall'analisi dell'art. 8 della legge in commento, la logica di riforma del mercato del lavoro perseguita dal Governo si basa su linee guida semplici, chiare ed essenziali, volte a ricercare l'effettività delle regole e la promozione di comportamenti coerenti con le norme di legge. Un moderno mercato del lavoro impone dunque un *adeguamento dell'apparato ispettivo*, che sarà pertanto chiamato a svolgere non solo le tradizionali funzioni di tipo repressive e sanzionatorie, ma anche vere e proprie funzioni preventive e di sostegno al regolare e corretto funzionamento dei rapporti di lavoro.

In sintesi quindi, a parere di chi scrive, l'art. 8 della legge n. 30/2003 e il conseguente D.lgs n. 124/2004 rappresentano il segno tangibile di una sicura inversione di tendenza e della forte *riscoperta del ruolo di autonomia strutturale e funzionale* del personale ispettivo del Ministero del lavoro incaricato di monitorare i rapporti di lavoro sul territorio. Sul punto, è sufficiente segnalare i nuovi poteri di coordinamento e di direzione assegnati alla Direzione Generale per l'Attività ispettiva, c.d. D.G.A.I. e di quelli conferiti a cascata, rispettivamente ai Direttori delle D.P.L. e delle D.R.L. L'ispezione cambia dunque volto anche per quanto riguarda la *programmazione e pianificazione degli interventi* ispettivi, progettazione che diventa sintesi sinergica delle diverse azioni stabilite da tutti gli organismi incaricati della vigilanza. Operazioni che devono comunque svolgersi in modo coordinato e in linea di principio uniforme, anche in considerazione delle caratteristiche che connotano le singole realtà territoriali e i diversi distretti economici in cui gli ispettori del lavoro sono chiamati ad operare.

3.2 Il decreto legislativo n. 124/2004 e la riforma dei servizi ispettivi

Dopo quarant'anni dalla legge n. 628/1961, *Modifiche all'ordinamento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale*, il Legislatore interviene con il decreto n. 124/2004, cercando di risistemare il mosaico normativo della vigilanza sul lavoro, secondo un approccio più integrato delle funzioni attribuite agli organi competenti: Ministero del Lavoro, D.G.A.I., D.R.L. e D.P.L. In questo senso, il D.lgs n. 124/2004 diventa una sorta di compromesso fra le istanze imprenditoriali e quelle degli organi dello Stato, restituendo agli ispettori del lavoro una visibilità istituzionale e sociale. L'emanazione del decreto in commento, porta altresì a compimento quel processo di trasformazione del mercato del lavoro italiano che segna il cambiamento del ruolo dell'ispettore in azienda, modificandone poteri e funzioni.

Il D.lgs n. 124/2004 si compone di ben 20 articoli dedicati alla *Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e lavoro a norma dell'art. 8 della legge n. 30/2003*. Il capo I (art. 1-6) disciplina l'organizzazione del M.L., in particolare i livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, quindi i compiti di direzione della D.G.A.I., il ruolo della Commissione Centrale di coordinamento, la funzione di indirizzo della vigilanza a livello regionale e provinciale e da ultimo le attribuzioni del personale ispettivo. Il capo II (art. 7-12), descrive le competenze delle Direzioni del lavoro, più precisamente i compiti degli ispettori, le funzioni di prevenzione e impulso attribuite a D.R.L. e D.P.L., il diritto di interpello, la promozione dei compiti di razionalizzazione e coordinamento della vigilanza, nonché gli strumenti della conciliazione monocratica e della diffida accertativa per il recupero dei crediti patrimoniali. Il capo III (art. 13-15) regola i poteri degli ispettori in servizio, più in dettaglio gli strumenti che possono essere utilizzati dai funzionari nell'esercizio della loro attività: diffida, disposizione, prescrizione obbligatoria. Infine il capo IV (art. 16-17) disciplina le tipologie di ricorsi amministrativi avverso i verbali dei funzionari ispettivi, in particolare il ricorso alla D.R.L. e al Comitato regionale per i rapporti di lavoro. Chiudono la norma alcune disposizioni in materia di risorse umane, finanziarie e strumentali, fermo restando che, dall'attuazione del decreto, non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La successiva Circolare del M.L. n. 24 del 24.06.2004 interviene nel mosaico delle funzioni ispettive delineato dal decreto in commento, specificando ulteriormente i compiti che necessariamente fanno capo a D.R.L. e D.P.L. In particolare, la stessa si sofferma sul concetto di razionalizzazione e riordino dell'attività di vigilanza, circoscrivendo meglio limiti e potenzialità della conciliazione monocratica e della diffida accertativa, accanto ai tradizionali strumenti della diffida obbligatoria, disposizione e prescrizione.

Per quanto riguarda gli elementi di forza del dispositivo, il quadro che emerge dalla lettura del decreto in commento e della relativa Circolare risulta fortemente innovativo perché, per la prima volta, oltre alla tradizionale funzione ispettiva, trova posto anche *un'attività di carattere prevenzionale e promozionale*. Non

solo, ma viene valorizzato il ruolo degli ispettori, consentendo loro di incidere sul rapporto contrattuale, da una parte risolvendo tramite conciliazione preventiva o monocratica possibili controversie, dall'altra garantendo al lavoratore uno strumento di rapida realizzazione dei propri diritti patrimoniali.

Si tratta dunque di un decreto che, attraverso una serie di norme tecniche e procedurali, ridisegna nel suo complesso l'attività ispettiva nei suoi vari livelli, ma dentro un quadro che punta a spostare il governo del mercato del lavoro *da una funzione pubblica di controllo e repressione ad una funzione di prevenzione e promozione*. Si pensi all'utilizzo della certificazione dei contratti di lavoro da una parte e il ridisegno delle funzioni ispettive in senso consultivo-informativo nei confronti delle aziende dall'altro.

Dal punto di vista *organizzativo*, il modello proposto dal decreto in esame, al fine di assicurare il coordinamento fra le varie Direzioni, è incentrato sulle strutture ministeriali, sia a livello centrale che territoriale, le quali hanno il compito di fissare le linee guida dell'azione ispettiva, traducendo con indicazioni operative, gli obiettivi fissati dall'organo di direzione politica. Infatti l'art. 2 istituisce presso il Dicastero del Welfare una nuova D.G.A.I. con compiti di coordinamento e direzione dell'attività ispettiva. La stessa dovrà fornire alle articolazioni periferiche, ovvero D.R.L. e D.P.L., le direttive operative, assicurando l'unitarietà degli indirizzi in materia di lavoro, previdenza ed assistenza obbligatoria. L'art. 3 disciplina la composizione della *Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza* che è convocata dal titolare del Dicastero del Lavoro ogni qual volta lo ritenga opportuno, al fine di coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati nelle azioni di contrasto al lavoro sommerso.

Si assiste poi ad una *rivisitazione dei poteri ispettivi*, infatti anche sul versante dei poteri degli organi di vigilanza, il decreto introduce modifiche sostanziali ai vecchi istituti quali la diffida e la prescrizione obbligatoria, apportando nuovi strumenti incisivi, quali la diffida accertativa e la conciliazione monocratica. Si sintetizzano i poteri attribuiti ai funzionari ispettivi, ovvero: vigilanza sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, corretta applicazione dei contratti ed accordi collettivi di lavoro, regolare funzionamento delle attività previdenziali ed assistenziali a favore dei prestatori d'opera ed infine effettuazione di indagini su richiesta dell'Amministrazione.

Sulla figura dell'*ispettore promotore e consulente*, va ricordato in questa sede che l'attività informativa e promozionale può essere svolta dall'ispettore anche in costanza di accesso, purché non siano state rilevate sanzioni amministrative e penali con riferimento alla fattispecie collegata all'attività consultiva stessa.

In merito al *diritto di interpello*, titolari del diritto non sono i soggetti privati, ma anche le Associazioni di categoria, gli Ordini professionali e gli Enti pubblici. Il quesito deve avere una valenza generale ed essere avanzato, per il tramite della D.P.L. competente per territorio, in via telematica, alla neonata D.G.A.I.

Circa gli *strumenti operativi* previsti per l'effettiva razionalizzazione delle funzioni di vigilanza sul lavoro, si disciplinano meglio gli istituti di seguito trattati, evidenziandone limiti e potenzialità.

Con la *diffida* l'ispettore può imporre contestualmente al datore di lavoro di regolarizzare la situazione entro un termine prefissato e altresì di pagare, in caso di ottemperanza, una somma agevolata con conseguente estinzione del procedimento sanzionatorio. La diffida si struttura in modo tale da non lasciare spazio alla discrezionalità del funzionario che dovrà limitarsi a constatare l'inadempienza e a valutarne la sanabilità in un termine congruo. Sul punto, la Circolare n. 24/2004 sancisce la sicura obbligatorietà della diffida ex art. 13 del D.lgs n. 124/2004, quale condizione di procedibilità con riferimento alla notificazione degli illeciti amministrativi accertati, per poi delineare criteri oggettivi per l'individuazione delle inadempienze comunque sanabili. Sempre la medesima Circolare n. 24/2004 specifica che devono ritenersi sanabili tutte le inosservanze relative ad adempimenti omessi che possono ancora essere realizzabili, anche qualora la legge preveda un termine per l'effettuazione dell'adempimento. Il Ministero individua inoltre alcune fattispecie esemplificative che non sono immediatamente sanabili con diffida, quali ad esempio, l'aver fatto superare le 48 ore medie di lavoro settimanale oppure non aver rispettato gli adempimenti in materia di apprendistato.

Nella *disposizione*, a differenza della diffida, si impone al datore di lavoro un obbligo nuovo che viene a specificare quello genericamente previsto dalla legge e adeguato alla specifica fattispecie riscontrata in sede ispettiva. E' sufficiente che l'ispettore precedente si trovi a vigilare la disapplicazione di precetti generali, inserendo tale mancata osservanza nell'atto di disposizione notificato al datore di lavoro che è chiamato quindi ad adempiere. La disposizione è impugnabile entro 15 giorni mediante ricorso al Direttore della D.T.L. che è chiamato a decidere nei successivi 15 giorni, in caso contrario il ricorso si intende respinto.

Nella *prescrizione*, invece, l'esercizio dell'azione penale rimane sospeso fino all'adempimento della prescrizione stessa ed al conseguente pagamento della sanzione. L'ispettore nell'impartire la prescrizione deve indicare tempi e modalità di esecuzione delle modifiche, quindi entro 60 giorni dalla scadenza dovrà verificare l'adempimento. In caso di ottemperanza, consegue l'ammissione al pagamento di una somma pari ad 1/4 del massimo dell'ammenda, mentre in caso contrario l'eventuale inadempimento viene riferito all'AG per il proseguimento dell'azione penale. La norma stabilisce che nei 120 giorni che seguono la scadenza del termine fissato in prescrizione, l'ispettore deve provvedere a comunicare all'autorità giudiziaria l'adempimento della prescrizione e il pagamento della sanzione irrogata. Se invece il datore di lavoro non adempie, l'ispettore lo comunica al P.M. e al contravventore stesso entro 90 giorni dalla scadenza. Qualora la regolarizzazione avvenga in un tempo superiore rispetto a quello fissato oppure secondo modalità diverse, l'A.G. valuta la condotta del reo, ai fini dell'eventuale applicazione dell'oblazione ex art. 162 bis c.p. La prescrizione è molto simile alla diffida obbligatoria, solo che quest'ultima opera nelle ipotesi di illecito amministrativo se l'inadempimento è sanabile, mentre la prescrizione opera a fronte di violazioni penali, entrambe però hanno portata generale e sono tese a ripristinare la legalità a fronte di una sanzione agevolata.

Quanto alla *diffida accertativa per i crediti da lavoro*, con il nuovo istituto l'organo di vigilanza acquista una facoltà rilevante in quanto può adottare un provvedimento a tutela di un credito privato che può acquisire efficacia di titolo esecutivo. La diffida consente inoltre al personale ispettivo delle D.T.L. di diffidare il datore a corrispondere direttamente al lavoratore le somme che risultano accertate come crediti patrimoniali derivanti dalla corretta applicazione delle norme e degli istituti contrattuali. Sul punto, la Circolare del M.L. n. 24/2004 precisa la non obbligatorietà dello strumento, per cui la diffida accertativa viene impartita solo dopo una attenta valutazione di tutte le circostanze, in base ai risultati dell'indagine svolta e degli elementi di prova acquisiti. Inoltre, la stessa Circolare ha evidenziato che non sarà più il M.L., ma il solo lavoratore interessato, ad azionare la diffida accertativa validata, provvedendo ex art. 479, c.p.c. a notificare il titolo esecutivo e il precetto ai fini dell'esecuzione forzata. Il datore di lavoro, oltre ad opporsi all'esecuzione forzata ex art. 615 c.p.c., può anche impugnare la diffida accertativa validata mediante ricorso presentato al Comitato regionale ex art. 17 del D.lgs n. 124/2004, sospendendo così l'efficacia del titolo esecutivo.

In merito al raccordo fra la *funzione conciliativa ed ispettiva*, con il provvedimento in esame, si cerca di incrementare le ipotesi conciliative fondate sull'effettivo riconoscimento del rapporto di lavoro con le relative conseguenze sia sul piano delle entrate contributive che previdenziali. In ogni caso, i versamenti contributivi e assicurativi non possano essere inferiori ai minimali di legge, in quanto ciò potrebbe determinare un uso distorto dell'istituto. L'intervento conciliativo può quindi prospettarsi anche in ipotesi ove il lavoratore non sia subordinato, ma sia invece titolare di un rapporto di lavoro autonomo o parasubordinato, rapporti per i quali, oltre al compenso pattuito, è stabilita anche una forma di versamento contributivo alla gestione separata dell'Inps. La norma non pone alcun termine per giungere ad un accordo, pertanto il conciliatore monocratico non deve necessariamente giungere ad una soluzione della vertenza entro un tempo predeterminato, ma ha la possibilità di far maturare la transazione per il tempo necessario. In tema di discrezionalità dell'ispettore nell'applicazione dell'istituto della conciliazione, si precisa che non devono comunque essere emersi profili sanzionatori di rilevanza penale dall'analisi della questione e dovrebbe almeno profilarsi un comportamento delle parti teso a risolvere il problema con un accordo.

Con riferimento al *ricorso alla D.R.L.*, occorre ricordare che è comunque fatta salva la possibilità di ricorrere successivamente dinanzi all'A.G. entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento che decide sull'ordinanza impugnata in sede amministrativa. Il Direttore della D.R.L. decide i ricorsi amministrativi che vengano proposti avverso le ordinanze-ingiunzione delle D.T.L., salvo il ricorrente non contesti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro dal quale scaturiscono gli illeciti. Il ricorso non sospende l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, in quanto la sospensione necessita di un apposito provvedimento espresso dal Direttore della D.R.L. che segue la valutazione della sussistenza dei due presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, come stabilito in materia di ricorso amministrativo ex art. 3 del D.P.R. n. 1199/1971. Il Direttore regionale decide il ricorso entro i successivi 60 giorni e decorso tale termine inutilmente, il ricorso si intende respinto (c.d. silenzio-rigetto). Il Direttore della D.R.L. decide sulla base di una istruttoria documentale, acquisendo gli atti dalla D.T.L. e valutando i documenti e gli elementi probatori acquisiti.

In merito al ricorso al *Comitato regionale per i rapporti di lavoro*, si osserva preliminarmente che sono provvedimenti ricorribili dinanzi al suddetto Comitato, sia gli atti di accertamento delle D.T.L., sia le ordinanze-ingiunzione e i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi. In proposito, la Circolare del M.L. n. 24/2004 ha chiarito che gli atti di accertamento sono quelli di contestazione o notificazione degli illeciti amministrativi ex art. 14 della legge n. 689/1981. Il Comitato regionale ha 90 giorni di tempo per decidere, decorso il termine, il ricorso si intende respinto in virtù del c.d. silenzio rigetto. Per quanto riguarda invece gli elementi di criticità del decreto in commento, molteplici sono i dubbi e le perplessità in merito alla reale efficacia e portata innovativa della disposizione ora analizzata nei suoi caratteri macroscopici. In particolare, *si può parlare di vera razionalizzazione dell'attività di vigilanza, tale da contribuire a sconfiggere il lavoro nero?* A parere di chi scrive, fra le tante cause che favoriscono il lavoro nero vi è in primis la scarsa probabilità per l'imprenditore di incorrere in controlli e verifiche da parte della P.A. titolata ai controlli. Il rapporto benefici/rischi è tale da incoraggiare il ricorso al lavoro sommerso, quindi *la problematica non si risolve tanto con un procedimento di razionalizzazione, quanto soprattutto con un'implementazione del numero delle ispezioni e dei funzionari preposti all'attività di vigilanza.*

Vi è poi poca chiarezza nella definizione delle materie oggetto della vigilanza che sono suscettibili di diverse interpretazioni, infatti cosa si intende per vigilare sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili" e quali sono tali livelli? Forse il Legislatore sul punto avrebbe dovuto specificare meglio.

Il personale ispettivo viene investito della titolarità delle funzioni (art 7), che oggi sono in capo alla D.P.L. quale organo amministrativo, ciò comporta un evidente *aggravio di responsabilità ed un elevato grado di discrezionalità che rende l'operatore esposto ad eventuali denuncie per abuso e omissione di atti d'ufficio.*

Le funzioni di promozione e consulenza creano di fatto oggettive condizioni di difficoltà per gli operatori con qualifica di ufficiali di polizia giudiziari e che hanno obblighi precisi definiti dal codice penale nel caso rilevino irregolarità nel corso delle ispezioni. E' evidente la situazione di incompatibilità fra controllore e consulente in capo al medesimo soggetto, perché ciò potrebbe indurre l'impresa nell'erroneo convincimento che la consulenza fornita dall'ispettore del lavoro possa metterla al riparo da eventuali controlli.

Si ritiene che il decreto in commento presenti una serie di criticità in quanto non affronta la problematica legata al *potenziamento delle risorse finanziarie e umane* a disposizione per contrastare il lavoro nero, non punta sulla rilevanza degli *investimenti tecnologici per creare banche dati* condivise, al fine di favorire i processi organizzativi e da ultimo, non potenzia sufficientemente la *vigilanza a vista*, omettendo altresì di *riformare il processo di riscossione* che rappresenta comunque il momento conclusivo della procedura.

Altro punto critico è dato dal fatto che l'autonomia degli enti previdenziali viene compressa nelle attività di autotutela rispetto agli illeciti accertati, funzioni che ora vengono accentrate in capo al *Comitato regionale per i rapporti di lavoro*, con il rischio di una riduzione della possibilità per gli stessi enti previdenziali di recuperare preziose risorse finanziarie e contrastare efficacemente il lavoro sommerso.

Con riferimento al potenziamento della *conciliazione monocratica*, si evidenzia che l'affidamento di una funzione conciliativa al solo funzionario pubblico, con la previsione eventuale dell'assistenza delle organizzazioni sindacali o di un difensore del lavoratore, possa apparire una deviazione rispetto al modello classico adottato dal Legislatore nell'art. 2113 c.c. Quest'ultimo sottrae infatti le rinunce e transazioni al regime di impugnabilità solo per quelle avvenute in sede sindacale o giudiziaria e dunque sempre con la presenza di sindacati o legali che devono assistere il lavoratore nella maturazione della propria decisione. Taluni auspicano la definizione di una sorta di codice di comportamento nella conduzione delle conciliazioni, a cominciare dal fatto che le stesse *si svolgano esclusivamente sulle questioni oggetto dell'intervento ispettivo*, escludendo che in sede di transazione possano inserirsi rinunce generali ad altre eventuali pretese del lavoratore, rimaste estranee all'attività di accertamento da parte dei servizi di vigilanza.

3.3 D.D. n. 340/2006: codice di comportamento ed ulteriori obblighi deontologici

L'ufficiale di P.G. in materia di ispezioni sul lavoro ha il compito di raccogliere tutte le informazioni sulle condizioni e lo svolgimento delle attività produttive (art. 7 comma 1 lett. f del D.P.R. 19 marzo 1955 n. 520). Chi non fornisce le notizie o le fornisce scientemente errate, incorre nella sanzione penale (Legge 22 luglio 1961 n. 628, art. 4, ultimo comma) dell'arresto fino a due mesi o nell'ammenda fino ad 516 euro.

A fronte del dovere di fornire all'ispettore del lavoro le informazioni richieste, vige per l'ispettore l'obbligo di osservare il codice deontologico di categoria. In tal senso, il vecchio codice di comportamento ad uso degli ispettori, disciplinato con Circolare n. 70/2001 del 16.07.2001, rappresenta un utile strumento per un chiaro rapporto con le realtà imprenditoriali sulle quali viene ad incidere l'azione ispettiva. Nel codice del 2001 si specificano alcune disposizioni già contenute nel codice di comportamento dei dipendenti delle P.A. emanato con D.P.C.M. del Dipartimento Funzione Pubblica il 28.11.2000.

La stessa Circolare n. 70/2001 trova fondamento nell'art. 54, comma 5, del D.lgs n. 165 del 30.03.2001 che prevede la possibilità per gli organi di vertice della P.A. di adottare uno specifico codice di comportamento per i propri dipendenti, nonché nell'art. 55, comma 3, dello stesso D.lgs n. 165 del 30.03.2001 che stabilisce l'individuazione da parte dei C.C.N.L. della tipologia di infrazioni e relative sanzioni.

Il vecchio codice del 2001 si struttura in due parti, la prima (art. 1-26) illustra le norme istituzionali relative al comportamento del funzionario, mentre la seconda (art. 27-35) si concentra sulla normativa deontologica. Nella prima parte emerge l'importanza di dichiarare eventuali situazioni di incompatibilità con lo svolgimento dell'attività programmata, anche nel caso in cui l'attività abbia ad oggetto aziende, la cui documentazione di lavoro sia tenuta da consulenti legati all'ispettore da rapporto di parentela od affinità. Non solo, ma nel corso dell'ispezione, nonché nelle fasi successive, il personale ispettivo deve garantire la segretezza della fonte della denuncia, attenendosi alla normativa in materia di tutela dei dati personali, secondo quanto già disposto dalla Circolare del M.L. n. 22 del 18.03.1999. Nel corso degli accertamenti deve essere riconosciuta al datore di lavoro la facoltà di farsi assistere, oltre che dai dipendenti, anche da uno dei professionisti indicati nell'art.1 della legge n. 12/1979. Nel codice del 2001 emergono quindi i principali obblighi degli ispettori del lavoro, ovvero: obbligo di circostanziare la richiesta di intervento, di astenersi in caso di incompatibilità o conflitto di interessi, osservare gli ordini di servizio, acquisire tutti gli elementi probatori utili durante l'accesso ispettivo, garantire il segreto sulla fonte di denuncia, effettuare attività ricognitiva ante ispezione, qualificarsi sempre durante l'accesso, verificare che il consulente del lavoro sia abilitato, nonché effettuare riscontro soggettivo ed oggettivo in merito alle prove acquisite.

Dopo la Circolare n. 70/2001, segue il D.lgs n. 124 del 23.04.2004, relativo alla razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché il Protocollo di intesa tra il Ministero del lavoro, INPS e INAIL, sottoscritto in data 7.04.2005 e l'Unità di intenti sottoscritta il 24.03.2006, fino ad

arrivare al codice deontologico vigente, ovvero il codice di comportamento emanato dalla Direzione Generale dell'attività ispettiva con D.D. n. 340 del 20.04.2006, con il preciso obiettivo di diffondere i principi guida per un corretto comportamento del personale ispettivo nell'esercizio delle sue funzioni.

Il nuovo codice deontologico del 2006 si compone di 4 capi e 26 articoli, nel capo 1 (art. 1-3), si definiscono i principali termini e le finalità del codice con disposizioni di carattere generale. Nel capo 2 (art. 4-10), si ribadiscono gli obblighi già presenti nel codice del 2001, ovvero: principio di collaborazione, programmazione dell'attività, preparazione dell'ispezione, obbligo di qualificarsi, rispetto della procedura ispettiva, obbligo di informazione ed assistenza all'ispezione, nonché corretta informazione. Nel capo 3 (art. 11-19) si disciplinano invece le modalità ispettive, si precisa in particolare come avviene l'esame dei documenti, l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, il rilascio degli atti interlocutori e del modello unificato del verbale di accertamento, nonché i casi di verifica di illeciti penali o violazioni fiscali, fermo restando che il personale ispettivo è tenuto a comunicare alla Guardia di finanza i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie ai sensi dell'art. 19, 1 comma, lettere d) e f) della L. n. 413/1991. Nel capo 4 (art. 20-26), si ribadiscono i profili deontologici, ovvero imparzialità e parità di trattamento, obbligo di astensione e dichiarazione di incompatibilità, tutela della riservatezza e segreto professionale, condivisione degli obiettivi, custodia ed uso dei beni in dotazione e rapporto con gli organi di informazione. Per ottemperare agli obblighi di trasparenza, il M.L. pubblica on line annualmente l'elenco degli incarichi conferiti al personale non dirigenziale in servizio presso gli uffici territoriali. In detto elenco sono pubblicati i nominativi dei funzionari che svolgono attività extraprofessionale, nonché l'oggetto dell'incarico, la data di inizio e fine, il compenso lordo, il soggetto conferente e l'ufficio di appartenenza del funzionario.

Sei anni dopo il secondo codice di comportamento degli ispettori del lavoro, è emanato il Protocollo del 15.02.2012, frutto di un'intesa fra Ministero del Lavoro e Ordine dei consulenti. Tale intesa ha stabilito che la documentazione in possesso dell'Ente competente, da non dover essere richiesta alle aziende in caso di verifica ispettiva, è la seguente: comunicazioni obbligatorie telematiche di instaurazione del rapporto di lavoro di cui al D.M. del 30/10/2007 (Unilav, Uniurg), salvo lavoratori domestici; prospetti informativi inerenti al collocamento obbligatorio, di cui alla L. n. 68/1999; posizioni assicurative e previdenziali; denunce Inail ex art.12 del D.P.R. n. 1124/1965; attribuzione della matricola Inps; denunce aziendali e dichiarazioni trimestrali della mano d'opera occupata in agricoltura; DURC; documentazione societaria; certificato di iscrizione alla C.C.I.A.A.; denunce fiscali; Modello Unico; denunce assicurativo/previdenziali; informazioni relative ai modelli UniEmens dal 2010 in poi, in quanto consultabili da Net-INPS; importi versati tramite mod. F24; informazioni relative ai modelli DM10 concernenti il personale dipendente, fatta eccezione per i dati relativi alle ultime tre mensilità. Dalla data di attuazione del Protocollo, il soggetto ispezionato, in caso di rifiuto nella consegna dei documenti sopra citati ai funzionari ispettivi, non potrà più incorrere nelle sanzioni all'uopo previste. A parere di chi scrive, è evidente che se l'intento del Protocollo era quello di accelerare le ispezioni, viste le difficoltà di accesso ad alcune banche dati, si è ottenuto esattamente il risultato opposto, dato che già l'ispettore utilizzava le banche dati cui ha accesso in sede di ricognizione, ovvero preparazione dell'ispezione e da tempo si limitava prima del Protocollo a chiedere solo i documenti che non era riuscito a scaricare on line. A tal proposito, si ricordi come da tempo il D.P.C.M. del 28.11.2000, ovvero il vecchio codice di comportamento dei dipendenti delle P.A., limitasse gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese a quelli indispensabili e mirasse alla semplificazione dell'attività amministrativa. Lo stesso D.D. n. 3540 del 20.04.2006, Codice di comportamento ad uso degli ispettori, prevede che i rapporti tra ispettori e ispezionati debbano essere improntati ai principi di collaborazione e rispetto reciproco.

La D.G.A.I., con nota del 27.04.2009, ha chiarito le linee guida del Progetto di trasparenza dell'azione ispettiva, illustrando alcuni principi validi anche per il Protocollo del 15.02.2012. Nella nota del 27.04.2009, si prevede che il Direttore della D.T.L., entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione del

comportamento non deontologicamente corretto da parte del Presidente provinciale del Consiglio dell'Ordine dei consulenti o del Presidente delle organizzazioni dei datori di lavoro, dovrà provvedere a convocare l'autore della segnalazione per un approfondimento in merito. Qualora la segnalazione non sia accolta a livello di D.T.L., la condotta non deontologica dell'ispettore del lavoro potrà essere rappresentata alla D.G.A.I. da parte del Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro.

Alla luce dello scenario legislativo appena descritto e fermo restando il codice deontologico per gli ispettori del lavoro emanato nel 2006, a distanza di 7 anni, il Ministero del Lavoro è intervenuto nuovamente con Circolare n. 38 del 06.03.2013, volta a disciplinare gli incarichi extraistituzionali del personale ispettivo.

La Circolare n. 38/2013 è interpretativa della legge n. 190/2012 che disciplina la prevenzione e soppressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A. ed è volta a rendere più efficiente l'azione amministrativa.

In particolare, la legge n. 190/2012, apporta rilevanti modifiche all'art. 53 del D.lgs n. 165/2001 che disciplina le incompatibilità e il cumulo di incarichi del dipendente pubblico. L'art. 53 citato che consente al dipendente pubblico di svolgere incarichi extra, previa autorizzazione della P.A. di appartenenza, viene ora di fatto rafforzato. Infatti, nella legge n. 190/2012, non solo si prevede che la P.A. si limiti a richiedere che l'incarico sia occasionale e svolto fuori dall'orario di lavoro, ma anche che la stessa amministrazione verifichi situazioni di potenziale conflitto con l'attività del funzionario richiedente, ciò significa che *le attività autorizzate non devono pregiudicare in alcun caso l'imparzialità delle funzioni del dipendente stesso*. Ma come si fa ad accertare che l'attività occasionale autorizzata sia contrastante con il lavoro del funzionario in questione? Per rispondere a questo quesito bisogna guardare all'attività del singolo funzionario, è evidente che nel caso dell'ispettore del lavoro, questi deve astenersi da qualsiasi attività di consulenza per le aziende che ispeziona, ma anche per aziende che potenzialmente potrebbe ispezionare. Infatti, per il conferimento di incarichi disposti da altre PA, società o associazioni private, l'amministrazione di appartenenza, prima di concedere l'autorizzazione per l'attività occasionale, *deve verificare che non sussista neppure un conflitto potenziale di interessi*, tale da pregiudicare l'imparzialità del dipendente.

L'elemento più innovativo, come recita la Circolare n. 38/2013, è proprio il *nuovo concetto di conflitto potenziale* di interessi che la P.A. di appartenenza dovrà opportunamente vagliare prima di concedere (o magari revocare) l'autorizzazione all'incarico esterno, al fine di prevenire ogni possibile conflitto di interessi futuro a carico dell'ispettore del lavoro.

La Circolare n. 38/2013 specifica poi che le collaborazioni occasionali del dipendente pubblico non possono superare le 200 ore annuali e che va comunicato all'amministrazione di appartenenza il relativo calendario degli incarichi extra istituzionali. Incarichi che dovranno essere svolti fuori dall'orario di lavoro o utilizzando gli istituti contrattuali che disciplinano le assenze del personale, nonché fuori dai locali all'interno dei quali il funzionario svolge la sua attività primaria. Ogni richiesta del funzionario per svolgere collaborazioni dovrà essere formulata dal dipendente almeno 30 giorni prima dell'inizio dell'attività, cui si aggiungono ulteriori giornate a discrezione dell'ufficio personale di appartenenza del richiedente, al fine di consentire al Dirigente interessato di formulare il proprio parere in merito all'istanza del funzionario. Nel caso in cui il funzionario presti servizio in amministrazione diversa, è necessario il parere di entrambi i dirigenti interessati e la domanda va inoltrata 45 giorni prima dell'inizio della collaborazione. Vale la regola del silenzio assenso, per cui decorsi 30 o 45 giorni, la richiesta di autorizzazione per le collaborazioni si intende accordata.

L'istanza redatta dal dipendente dovrà contenere i seguenti dati: tipologia dell'incarico, contenuti dell'attività, soggetto conferente, luogo, periodo e durata dell'incarico, compenso lordo, dichiarazione di non interferenza con l'attività ordinaria validata dal Dirigente dell'Ufficio di appartenenza. Il responsabile dell'Ufficio dovrà attestare che non esistono conflitti di interesse potenziale tali da pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente. Il dirigente dovrà quindi tener conto della professionalità

del richiedente, della tipologia di incarico, delle modalità di svolgimento e che l'incarico venga svolto in ogni caso fuori dall'orario canonico di lavoro del funzionario.

Le autorizzazioni conferite possono in ogni momento essere revocate nel caso in cui vengano meno i presupposti base o in caso di incompatibilità sopravvenuta fra l'incarico e gli interessi dell'amministrazione. Inoltre l'autorizzazione deve essere necessariamente preventiva e non è possibile chiederla al termine o in corso di svolgimento della collaborazione esterna.

Nei confronti del dipendente che presta attività senza autorizzazione, fatte salve le più gravi sanzioni e la responsabilità disciplinare, il compenso deve essere versato sul conto della P.A. di appartenenza in virtù di una precisa responsabilità erariale sorta in capo al funzionario privo di permesso.

Analoga disciplina vale anche per gli *incarichi non retribuiti*, la cui istanza deve essere inviata 30 giorni prima l'inizio della collaborazione in oggetto, al fine di consentire alla P.A. di appartenenza di verificare che non sussista un conflitto di interessi potenziale.

La Circolare n. 38 del 06.03.2013, ben si inquadra nel nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici deliberato dal C.D.M. in data 08.03.2013, in attuazione della legge anti-corruzione n. 190/2012 ed in linea con le raccomandazioni Ocse in materia di integrità ed etica pubblica; lo stesso codice è poi definitivamente emanato con D.P.R. n. 62 del 16.04.2013. Il D.P.R. n. 62 indica i doveri di comportamento dei dipendenti pubblici e prevede sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni ivi previste che possono arrivare anche al licenziamento. Tra le disposizioni più importanti, in primis il divieto per il dipendente di chiedere e accettare regali, salvo quelli d'uso di modico valore non superiore a 150 euro. I regali ricevuti sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione per essere devoluti a fini istituzionali. Il dipendente è altresì tenuto a comunicare la propria adesione ad associazioni, esclusi partiti politici e sindacati, i cui ambiti di interesse possano interferire con lo svolgimento delle attività dell'ufficio, nonché a comunicare eventuali rapporti di collaborazione avuti con soggetti privati nei 3 anni precedenti all'assunzione. Vigge inoltre l'obbligo per il dipendente di astenersi dal prendere decisioni in situazioni di conflitto di interessi, nonché l'obbligo di garantire la trasparenza delle decisioni adottate e il rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione nell'utilizzo delle attrezzature assegnate per ragioni di ufficio.

A sette mesi di distanza dalla Circolare n. 38/2013 sopra illustrata, il Dicastero del lavoro, in data 9.10.2013, nelle more della definizione del nuovo codice deontologico per i dipendenti, ex art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 62/2013, predispose uno *schema di codice di comportamento* ad uso degli ispettori del lavoro.

Lo schema di codice è emanato dallo stesso Ministero per garantire la trasparenza e l'integrità all'azione amministrativa, in modo da contribuire a migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini. In questo senso, la pubblicazione dello schema di codice sul sito ministeriale, consente di avviare una consultazione pubblica in merito ai contenuti dello stesso, con particolare riferimento ai profili deontologici del personale ispettivo.

3.4 La Direttiva Sacconi del 2008

La Direttiva del ministro Sacconi emanata il 18.09.2008, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.lgs n. 124/2004, intende rilanciare la filosofia preventiva e promozionale già promossa dal precedente decreto che era volto a razionalizzare le funzioni ispettive di vigilanza. La Direttiva in esame, anche a seguito dell'abrogazione dei libri paga e matricola e con l'introduzione del libro unico del lavoro, richiama la centralità di una visione della vigilanza attenta alla *qualità dell'azione ispettiva*, azione che deve essere diretta a prevenire ogni sorta di abuso e a sanzionare *fenomeni di irregolarità sostanziale*.

Il personale ispettivo del Ministero deve dunque concentrarsi nel contrastare fenomeni di irregolarità sostanziale e non deve trascurare i profili legati all'attività di verifica e ispezione, ma neppure quelli di *prevenzione, promozione e informazione* che ad esso sono stati affidati. Il punto è qui concentrare due

tipologie di azioni apparentemente in contrasto: repressione e promozione, ma che la Direttiva concepisce come azioni direttamente complementari. Il conseguimento di un siffatto obiettivo dipenderà non solo dalla professionalità degli ispettori nell'applicare le leggi, ma anche dalla capacità di interpretare in modo moderno ed efficace il ruolo istituzionale dell'ispettore che ora assume anche la veste di consulente.

L'unico precedente storico della Direttiva Sacconi è quello del 1906, con la Direttiva del Ministro F. Cocco Ortu, ancora oggi di singolare attualità, dove l'allora Ministro dell'agricoltura, dell'industria e del commercio, nell'istituire i primi tre circoli di ispezione del lavoro a Milano, Torino e Brescia, fissava altresì i principi ispiratori dell'attività di vigilanza, ovvero: *correttezza, imparzialità, fedele applicazione della legge*. Sono gli stessi principi che la Direttiva in esame vuole promuovere in un'ottica rinnovata, al fine di portare a compimento il processo di modernizzazione del mercato del lavoro già iniziato con la legge Biagi.

L'obiettivo coerente con la visione cooperativa dei rapporti di produzione già enunciata nel Libro Verde sul Welfare, di cui si dirà nel paragrafo successivo, è quello di avviare un rapporto collaborativo con gli operatori economici e i loro consulenti, come già opportunamente anticipato dalla Direttiva di Cocco Ortu.

La direttiva Sacconi pone quindi le giuste premesse per superare ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico, esaltando e riqualificando la stessa figura dell'ispettore del lavoro chiamato a concorrere al governo attivo e al controllo complessivo del mercato del lavoro.

Nella Direttiva del 2008 si conferisce la giusta forza repressiva ai servizi ispettivi delle direzioni territoriali, ma anche alla forza preventivo-promozionale degli stessi uffici periferici ministeriali. Nel documento, infatti, si ribadisce che l'efficacia dell'attività ispettiva nel suo complesso va misurata e rilevata con riguardo sia alla valutazione del lavoro sommerso (attività repressiva), sia alle situazioni di regolarità gestionale dei rapporti di lavoro che si riscontrano in concreto (attività promozionale).

In sintesi, quindi, con la Direttiva Sacconi la vigilanza cambia rotta e con essa anche il ruolo degli ispettori che, in una nuova logica di servizio, dovranno creare un *clima collaborativo con l'azienda e i lavoratori ispezionati*. Le ispezioni devono dunque manifestarsi in sistematici e rapidi accessi per rendere percepibile la presenza sul territorio dell'organo di vigilanza, ricordando che, in caso di certificazione, il contratto non è oggetto di verifica se non a seguito di richiesta del lavoratore e dopo il fallimento del tentativo di conciliazione stesso. A parere di chi scrive, si aggiunge che nella pratica non è facile conciliare entrambe le attività: *repressiva e consultiva*, perché in sede di ispezione l'una esclude l'altra, ciò significa che l'attività di consulenza dell'ispettore può essere concepita solo in un'ottica preventiva, facendo molta attenzione ad eventuali conflitti di interesse palesi o potenziali che potrebbero nascere in capo alla figura dell'ispettore.

La finalità di contrastare il lavoro sommerso richiede evidentemente un controllo a sorpresa, cosicché avverrà ben di rado che il personale ispettivo possa conferire immediatamente con il datore di lavoro prima di aver identificato i lavoratori presenti. Chiaro che il confronto con il datore di lavoro durante l'accesso ispettivo, può portare l'ispettore a dover rivestire un ruolo consultivo che ovviamente sarà circoscritto al caso di specie e non eliminerà, né mitigherà in alcun modo la violazione accertata.

Ai fini della *programmazione*, occorre ricordare che l'attività di vigilanza deve sempre più divenire sintesi sinergica delle azioni programmate dai diversi organi ispettivi e attuate in considerazione delle specifiche realtà e delle caratteristiche delle singole aree, ciò significa che deve esservi una proficua e costante collaborazione fra i vari organi ispettivi territoriali ad ogni livello. La programmazione della attività rappresenta infatti il momento determinante nell'impostazione di un'azione ispettiva, per cui nell'organizzare le azioni ispettive, i dirigenti delle D.P.L. dovranno operare in un *costante equilibrio tra l'ispezione di iniziativa a vista e l'ispezione di iniziativa programmata*. Presupposto della programmazione dell'attività ispettiva è altresì il coordinamento con tutti gli altri organismi incaricati, da attuarsi con reciproci scambi di informazione nei tre livelli (centrale, regionale e territoriale). Spetterà alla D.G.A.I. in prima battuta fornire specifiche direttive, con la duplice finalità di assicurare l'esercizio unitario della attività

ispettiva e l'uniformità di comportamento dei diversi organi nei territori di competenza. Nella propria opera di coordinamento la D.G.A.I. dovrà tenere conto della presenza sia di forme di controllo sociale, come gli enti bilaterali, sia di forme di controllo istituzionale, come le sedi di certificazione dei contratti di lavoro, riservando particolare attenzione alle situazioni che sono totalmente esenti da controllo o verifica preventiva. Nell'ambito della programmazione dell'attività ispettiva e dell'attribuzione delle *richieste di intervento*, va poi ricordato che la *denuncia anonima* non deve essere presa in considerazione per la programmazione di interventi ispettivi perché contraria ai principi di correttezza dell'azione della P.A., salvo casi particolari.

Sempre in fase di pianificazione della vigilanza, la corretta attuazione e implementazione della *conciliazione monocratica*, consentirà ai servizi di ispezione di riorganizzarsi anche in termini di programmazione, mantenendo ferma l'iniziativa solo per le richieste di intervento caratterizzate dalla denuncia di irregolarità gravi, come quelle di rilevanza penale, quelle che interessano altri lavoratori o ancora quelle che riguardano fenomeni di elusione particolarmente diffusi. Inoltre, la semplice presentazione agli uffici di una richiesta di intervento, non comporta necessariamente per l'amministrazione l'obbligo di dare corso alla verifica ispettiva, a meno che i fatti denunciati non rivestano natura penale.

Con riferimento all'attività pratica, in particolare *all'accesso ispettivo e all'obbligo di verbalizzazione*, dopo l'introduzione del libro unico, l'ispezione del lavoro dovrà trasformarsi in una sistematicità di rapidi accessi ispettivi programmati, volti a rendere percepibile sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza. L'ispettore dovrà comportarsi nei confronti del lavoratore come *colui che chiede una collaborazione costruttiva*, si tratta di instaurare quindi un clima collaborativo sia nei confronti dei lavoratori che dei datori di lavoro ispezionati, avendo cura di distinguere il contravventore occasionale, da colui che persegue disegni criminosi o elusivi su larga scala. Le dichiarazioni acquisite dai lavoratori soccorreranno l'attività ispettiva nella fase dell'accertamento, mentre nella immediatezza la prova regina rimarrà soltanto la verbalizzazione di primo accesso. Per effetto della Direttiva, il datore di lavoro riceverà quindi solo 2 verbali: il primo di *accesso* e il secondo di *accertamento e notificazione di eventuali illeciti*. Nel verbale di primo accesso, contenente l'elenco dei lavoratori trovati intenti al lavoro, si precisano le mansioni e l'attività dei lavoratori, nonché il resoconto delle prime operazioni compiute. Nel secondo verbale di accertamento e notificazione di eventuali illeciti, invece, si dà notizia al trasgressore degli addebiti e delle prove in possesso degli organi di vigilanza, irrogando di fatto le sanzioni. Nell'ambito delle violazioni e dei provvedimenti che possono essere da subito irrogati, va ricordato che la *sospensione* può essere adottata con decorrenza dalle ore 12 del giorno successivo all'accesso ovvero dalla cessazione dell'attività in corso in caso di pericolo imminente o grave rischio per la salute dei lavoratori o di terzi. Nella *micro-impresa* ove si rinviene un solo dipendente irregolarmente occupato, non si individuano i requisiti essenziali per il provvedimento di sospensione.

In merito alle *modalità di accertamento* degli illeciti da parte degli ispettori, le profonde modifiche introdotte dalla legge n. 133/2008, suggeriscono l'accertamento delle violazioni sostanziali. Pertanto, nell'ambito delle verifiche sulle *collaborazioni coordinate e continuative e sulle associazioni in partecipazione*, l'ispezione si dovrà concentrare esclusivamente sui contratti di lavoro che non siano già stati certificati, analogamente per quanto riguarda le *verifiche effettuate sui rapporti di lavoro flessibile*. Per quanto attiene invece alle verifiche ispettive *sull'organizzazione dell'orario di lavoro*, è necessario che i funzionari ispettivi adottino massima prudenza in materia di organizzazione dei regimi di orario di lavoro. Sul punto, infatti, l'intervento del Legislatore con la legge n. 133/2008, ha ampliato la flessibilità nei regimi di orario, in coerenza con le direttive comunitarie e ciò ha comportato una notevole riduzione dell'impatto sanzionatorio per eventuali violazioni. Analogamente, con riferimento alle *verifiche sugli appalti illeciti*, anche qui l'attività investigativa dovrà concentrarsi sui contratti di appalto e subappalto che non sono stati oggetto di certificazione preventiva. La Direttiva segnala particolare cautela anche per la *vigilanza sulle categorie*

svantaggiate e i lavori occasionali accessori, nonché in tema di *tutela della salute e sicurezza sul lavoro*, effettuando le opportune segnalazioni alle Asl di riferimento.

Per quanto attiene alla *diffida accertativa*, va richiamata l'attenzione del personale ispettivo sulla corretta adozione dello strumento per il recupero dei crediti patrimoniali, si tratta evidentemente di un potere di straordinaria importanza assegnato agli ispettori che in questo modo possono riconoscere al lavoratore una soddisfazione più rapida per i crediti pecuniari vantati nei confronti del datore di lavoro.

Con riferimento ai *sussidi ed indennità pubbliche*, la Direttiva raccomanda che dovrà operarsi con assoluta severità in sede ispettiva nei confronti dei lavoratori che, percependo trattamenti assistenziali, assicurativi o previdenziali, si lascino contemporaneamente occupare in nero presso datori di lavoro conniventi.

Da ultimo, in tema di *prevenzione, promozione e trasparenza dell'azione ispettiva*, la Direttiva ricorda l'importanza di un corretto utilizzo e di una ampia diffusione dell'istituto dell'*interpello*, nonché la possibilità per le D.R.L. e D.T.L., di svolgere attività di informazione e *aggiornamento nei confronti di enti*, datori di lavoro ed associazioni. La fiducia e la credibilità che i servizi ispettivi godranno presso le categorie interessate sono infatti le risorse più preziose per l'efficienza e l'efficacia della attività di vigilanza.

In parallelo con la Direttiva in esame e sulle medesime tematiche, è intervenuta la Circolare Inps n. 27/2009, *Attività di vigilanza: linee di intervento*. Tale Circolare indica le azioni di vigilanza attraverso le quali l'Istituto dovrà qualificare la propria funzione sociale di garante dei diritti previdenziali dei lavoratori e della regolarità di concorrenza fra i soggetti economici, abbandonando ogni impostazione di carattere formale e a favore di un'azione di contrasto dei fenomeni di irregolarità sostanziale. Anche in questo caso, la nuova filosofia di azione deve essere diretta essenzialmente a *prevenire gli abusi*, abbandonando ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico, che intralcia inutilmente l'efficienza del sistema produttivo, senza portare alcun minimo contributo concreto alla tutela della persona che lavora. L'obiettivo finale è quello della tutela del lavoratore, ma anche quello dell'efficienza del sistema produttivo che può essere falsato da aziende che ricorrono al lavoro sommerso o all'uso distorto di fattispecie contrattuali.

Come per l'attività di vigilanza ministeriale, anche per l'attività ispettiva previdenziale, gli interventi dovranno essere qualificati da accessi brevi finalizzati a rendere percepibile sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza, nonché a promuovere la legalità e ad incoraggiare l'emersione.

La vigilanza finalizzata alla lotta al lavoro nero, al contrasto dell'evasione ed elusione contributiva, sarà caratterizzata da maggior ricorso ad iniziative straordinarie direttamente coordinate dalla Direzione Generale, ente che terrà conto, sia in termini qualitativi che quantitativi, delle proposte provenienti dalle strutture periferiche dell'Istituto. Ciò significa che anche presso l'istituto previdenziale, similmente a quanto accade a livello ministeriale, si cerca di puntare ad un'attività ispettiva strategica, coordinata in primis dalla Direzione Generale che quindi diventa polo di riferimento sia per iniziative mirate che di ampio respiro.

3.5 Il Libro Verde e il Libro Bianco sul futuro del modello sociale

Il Libro Verde del 25.07.2008, *La vita buona della società attiva*, è pubblicato solo due mesi prima della Direttiva Sacconi e con esso si vuole avviare un dibattito pubblico sul futuro del sistema di Welfare in Italia, nella speranza di pervenire a soluzioni quanto più condivise dagli attori istituzionali e concorrendo in tal modo alla stessa coesione nazionale. Anche il Libro Verde, al pari della legge Biagi e della Direttiva Sacconi, si propone lo scopo di *modernizzare il diritto del lavoro* per rispondere alle sfide del XXI secolo, al fine di ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro e di migliore qualità. Il documento, quindi, esamina il ruolo che potrebbe svolgere il diritto del lavoro nel promuovere la 'flessicurezza' nell'ottica di un mercato del lavoro più equo, più reattivo ed inclusivo.

Il Libro Verde è dunque un'occasione utile per gli attori istituzionali europei per riflettere sul futuro del Diritto del lavoro e su tutti quei diritti e valori che costituiscono un elemento chiave del modello sociale europeo. Modello sociale che è concepito come segno d'identità nella costruzione del mercato unico, in uno spazio sovranazionale composto da 27 Stati membri diversi tra loro per condizioni economiche, giuridiche e sociali. Per la prima volta, la Commissione europea invita i Paesi membri a riflettere sul ruolo che il diritto del lavoro dovrebbe svolgere in un sistema di relazioni sociali ed inserito in una libera economia.

Nel Libro Verde si parte della crisi sociale del modello familiare e si insiste sul *valore dell'investimento*, si precisa che vanno favorite le politiche di ingresso immediato dei giovani nel mondo del lavoro perché il lavoro è concepito come promozione e sviluppo dell'individuo. La tesi centrale del Libro Verde è che una società attiva è più competitiva, perché caratterizzata da una alta dotazione di capitale umano, ma anche più giusta e inclusiva, perché capace di connettersi e costruire solide relazioni sociali.

In questo senso, il *lavoro costituisce la base dell'autonomia sociale* delle persone e delle famiglie e va considerato parte integrante dei processi formativi attraverso adeguati strumenti normativi che consentano di integrare positivamente esperienze di studio e di lavoro. L'ipotesi su cui il Governo intende aprire un dibattito pubblico è quella di un *Welfare delle opportunità* fortemente comunitario e relazionale che interviene nell'intero ciclo di vita, in modo da rafforzare l'autosufficienza della persona e prevenire il formarsi del bisogno individuale. È sempre il lavoro che garantisce la possibilità di sviluppare le capacità personali incrementando la competitività del Paese e con essa anche le risorse che affluiscono allo Stato sociale. I bassi tassi di occupazione corrispondono, infatti, ad altrettanto bassi livelli di sostegno del sistema previdenziale, degli ammortizzatori sociali e della fiscalità generale.

L'obiettivo per far fronte alla crisi del Welfare e sperare di poter reggere il sistema previdenziale futuro può realizzarsi proprio attraverso un drastico *innalzamento dei tassi di occupazione regolare*. Infatti, proprio un mercato del lavoro con queste caratteristiche costituisce la migliore tutela per il lavoratore, anche se, a parere della scrivente, in questa sede non viene dato il giusto peso alla promozione del lavoro femminile.

Il Libro Verde propone inoltre un modello di governance che attribuisce a livello centrale compiti di regia e indirizzo, affidando invece alle istituzioni locali, secondo i *principi di sussidiarietà e complementarietà*, l'erogazione dei servizi ulteriori in funzione di standard qualitativi e livelli essenziali delle prestazioni.

A parere di chi scrive, è però assai carente nel Libro Verde l'analisi della *dimensione collettiva*, ovvero dei diritti sociali e del diritto di organizzazione e sindacale nei luoghi di lavoro. Il Libro, infatti, si intrattiene sul ruolo del lavoro per valorizzare la persona come singolo lavoratore, rilanciare l'occupazione e mantenere il sistema di Welfare, ma nulla si dice sulla necessità di non perdere i diritti collettivi acquisiti grazie a storiche battaglie e rivendicazioni sindacali. Anche quando si parla della dimensione lavorativa per sollevare l'occupazione e il Welfare, non si accenna mai alla capacità del diritto del lavoro di tutelare i valori della persona, ma ci si concentra forse eccessivamente sulla *capacità del diritto del lavoro di contribuire a creare un mercato del lavoro che renda possibile la coesione sociale* e quindi anche a costo di una regressione delle principali garanzie e tutele già acquisite.

Manca forse nel Libro Verde la consapevolezza della *complessità del diritto del lavoro* e del suo contributo alla costruzione e al consolidamento del modello sociale europeo attraverso la protezione sociale dei diritti del lavoratore quale soggetto da tutelarsi, in quanto parte debole del rapporto di lavoro.

Infine, *manca nel Libro Verde un'attenzione maggiore al controllo del lavoro sommerso* e quindi non si insiste sufficientemente sulla necessità di un apparato pubblico che controlli e sanzioni l'inadempimento dei poteri pubblici rispetto alle normative comunitarie. Si tratterebbe dunque di progettare meccanismi di cooperazione amministrativa all'interno dell'UE, con speciale attenzione all'ispezione del lavoro e alla sua funzione di vigilanza e di controllo del rispetto delle normative sul lavoro e sulla sicurezza. Sarebbe stato certamente auspicabile indicare la combinazione dell'uso della leva fiscale, unita a misure specifiche di

sostegno ai processi di emersione dal lavoro sommerso, al fine di sostenere l'occupazione e combattere la precarietà. A parere della scrivente, affrontare il problema del basso livello di occupazione, vuol dire occuparsi anche e soprattutto del lavoro irregolare, fenomeno che richiede interventi non tanto punitivi, ma soprattutto di incentivazione e riduzione dei costi, al fine di rilanciare lo sviluppo economico.

In un passaggio del Libro Verde si afferma che possono essere agevolmente raggiunti gli obiettivi promossi dalla Strategia sull'occupazione di Lisbona, rimuovendo alcune rigidità attraverso la *deregolamentazione del mercato del lavoro* e agendo sul lavoro nero. Si tratta però di una valutazione ottimistica se solo teniamo conto che non è individuata alcuna reale azione di intervento. La lotta al lavoro nero viene infatti perseguita nel Libro Verde introducendo *maggior flessibilità regolata* sul mercato del lavoro e potenziando al tempo stesso le tutele e le sicurezze dei lavoratori sul mercato. Il rafforzamento delle tutele può avvenire attraverso quelle misure, presenti in altri Paesi, che possono efficacemente sostenere le transizioni professionali. Dal Libro Verde si evince infatti che se si vuole ridurre il sommerso, si devono *allentare le rigidità dei rapporti di lavoro standard* che, di fatto, si traducono in minori tutele e garanzie. La mancata modernizzazione del mercato del lavoro darebbe quindi luogo a un processo di deregolamentazione strisciante che alimenta forme di concorrenza sleale attraverso il lavoro nero e il depotenziamento delle tutele e dei diritti dei lavoratori.

Poca attenzione è dedicata nel Libro Verde anche al tema della *tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, questa è infatti evocata genericamente tra i diritti basilari dei lavoratori, ma poi di fatto subordinata alla costruzione di un mercato del lavoro più flessibile e dinamico, nel quale gli indici di frequenza degli infortuni sul lavoro sono inclusi tra gli indicatori della vita buona e della società attiva.

Al termine della consultazione delle proposte inserite nel Libro Verde, le risposte delle istituzioni e dei singoli cittadini sono ricondotte a sintesi nel *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*. Il Governo, infatti, in coerenza con esso, formula le proposte in materia di lavoro, salute e politiche sociali per gli anni a venire.

In questo modo, le politiche sociali possono risultare funzionali non solo a ridisegnare costantemente i diritti e le tutele delle singole persone, secondo le tradizionali logiche dei sistemi di Welfare, ma anche a costruire una società che sia al tempo stesso dinamica e assai più competitiva.

Il 06.05.2009, quasi un anno più tardi, è pubblicato il *Libro Bianco* del Governo, *La vita buona nella società attiva*, che si pone in stretto collegamento con il Libro precedente perché raccoglie le istanze acquisite a seguito della consultazione pubblica e del dibattito innescato dal precedente Libro Verde del 2008.

Il Libro Bianco è composto da sette capitoli che delineano lo scenario attuale, i limiti e le potenzialità del modello sociale italiano, i valori della persona e della comunità, il nuovo modello delle opportunità e da ultimo la *sostenibilità del modello sociale attuale*. Il Libro parte dall'assunto che i cambiamenti sociali avranno un forte impatto non solo sul funzionamento dei sistemi di relazioni industriali, ma anche sulla composizione della forza lavoro, sulla qualità dei rapporti di lavoro e sui rischi negli ambienti di lavoro.

Marco Biagi considerava il nostro mercato del lavoro come il peggiore d'Europa, con un tasso di disoccupazione a doppia cifra e percentuali troppo basse di partecipazione attiva al mercato del lavoro da parte di giovani, donne e ultracinquantenni, compensati da una forte attitudine al lavoro sommerso. Successivamente, però, grazie alle riforme introdotte dopo il 1997, si è diffuso l'impiego di forme flessibili che offrono l'opportunità di includere persone che altrimenti rimarrebbero fuori dal mercato di lavoro.

Il Libro Bianco ritiene che il processo di *semplificazione documentale nella gestione dei rapporti di lavoro*, rappresenti un primo passo per liberare il lavoro dal peso, divenuto oramai insostenibile, di una regolazione di dettaglio che intralcia la libertà di azione degli operatori economici senza portare alcun contributo alla tutela dei lavoratori. Si afferma, inoltre, la positività delle riforme sul mercato del lavoro operate dal 1997 al 2003 e si esalta la pluralità di tipologie contrattuali ivi previste, nonché l'assetto del mercato del lavoro derivante dalla pluralità degli operatori, pubblici e privati, presenti.

Nel Libro Bianco si accelera un procedimento di deregolamentazione che non riguarda solo gli adempimenti amministrativi e burocratici legati alla gestione del rapporto di lavoro, ma coinvolge la figura stessa di *lavoratore*. Quest'ultimo non è più solo il titolare di un contratto di lavoro dipendente, ma è *artefice di un percorso lavorativo segnato da cicli in cui si alternano fasi di lavoro dipendente, a fasi di lavoro autonomo, intervallate da forme intermedie e/o da periodi di formazione e riqualificazione professionale*. Al centro delle dinamiche del mercato del lavoro vi è ora una persona-lavoratore in frequente transizione da una occupazione all'altra ovvero dalla fase di attività a quella di inattività o in percorso formativo.

I tre diritti fondamentali del lavoro: *salute e sicurezza, apprendimento continuo ed equa remunerazione*, possono essere esaltati e meglio perseguiti nell'ottica unitaria dello Statuto dei lavori ipotizzato proprio da Marco Biagi, quale corpo di tutele progressive del lavoro costruite per geometrie variabili, in funzione della anzianità di servizio acquisita dal lavoratore e del reale grado di dipendenza economica. La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro viene così affidata, anziché alla funzione di vigilanza sul lavoro, ai singoli comportamenti virtuosi dell'impresa e del dipendente e il diritto alla formazione e all'aggiornamento del lavoratore comporta il riconoscimento della natura intrinsecamente formativa del luogo di lavoro stesso.

Dal Libro in esame traspare anche il *superamento dell'idea stessa di subordinazione* come presupposto per un moderno modo di pensare i rapporti di produzione e che consiste nel superare ogni residua cultura antagonista nei rapporti di produzione e quindi avviare, in un rinnovato clima di collaborazione, una nuova virtuosa alleanza tra capitale e lavoro in un'ottica integrata.

Anche in questo caso, a parere della scrivente, manca nuovamente nel Libro Bianco un *esplicito impulso alla lotta al lavoro nero e un preciso sostegno alle politiche di emersione*. E'altresi assente una politica di incentivi e vantaggi fiscali a favore del lavoro a tempo indeterminato che consenta di migliorare il tasso di occupazione, alleggerendo il costo del lavoro standard e rendendo invece più costose le tipologie di lavoro flessibili non riconducibili ad attività stagionali e dunque utilizzate impropriamente.

Non solo, ma sul terreno del Welfare, si annuncia la definitiva transizione verso lo Stato sociale minimo, ovvero un *Welfare residuale*, confinato al trattamento della povertà assoluta. Si incentiva inoltre *l'intervento privato nella prestazione di servizi sociali*, secondo il principio di sussidiarietà e sulla base del rigoroso postulato della centralità della persona nel nuovo *Welfare*.

4. Protocollo di intesa fra enti di vigilanza e Agenzia entrate del 4.08.2010

Il 04.08.2010 il Ministro del lavoro Sacconi ha firmato, insieme a Inps, Inail ed Agenzia delle Entrate, un Protocollo di Intesa al fine di promuovere e attuare un miglioramento dell'attività ispettiva, per incrementare la lotta all'evasione fiscale e al lavoro nero ed irregolare, favorendo quindi lo *scambio di informazioni e dati specifici fra le amministrazione coinvolte* nell'intesa stessa. Il Protocollo, che ha effetto dalla data della stipula e ha una durata di 3 anni rinnovabile, è accompagnato da un allegato nel quale sono specificate le tipologie di informazioni che ciascuna delle Parti è autorizzata a mettere a disposizione delle altre, al fine di condividere i dati stessi. Le parti concordano, inoltre, che i servizi di fornitura e accesso alle informazioni saranno successivamente regolati con apposite Convenzioni di cooperazione informatica fra gli enti interessati. Per la corretta applicazione di quanto previsto, ciascuna delle Parti nomina un Responsabile del procedimento quale rappresentante preposto alla gestione dei rapporti con i diversi soggetti coinvolti.

Il Protocollo in esame, che prevede la *condivisione dei dati contenuti negli archivi di ciascun organismo* e l'implementazione di moderni strumenti tecnologici di supporto, si inserisce nel quadro delle iniziative già attuate dal Governo in materia. Il documento muove dalla convinzione che il coordinamento tra istituzioni e l'utilizzo integrato dei dati raccolti per la gestione delle attività istituzionali, possa rappresentare un ottimo strumento per la lotta all'evasione fiscale, contributiva e al lavoro irregolare.

Le elaborazioni raccolte devono poi essere riscontrate a livello territoriale anche con le banche dati delle Aziende Sanitarie Locali relative agli infortuni ed alle malattie professionali, questo al fine di verificare il rispetto della normativa prevenzionistica da parte delle singole imprese, anche se attualmente la condivisione delle informazioni con la banca dati dello Spresal non è ancora stata attuata.

Il Protocollo di intesa del 2010 muove dal D.lgs n. 124/2004 che ha provveduto a migliorare le funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, al fine di evitare duplicazione di interventi da parte degli organi preposti all'attività di vigilanza. Lo stesso decreto n. 124/2004 precisa che proprio per evitare moltiplicazione di provvedimenti da parte degli organi coinvolti nell'attività di vigilanza, *le amministrazioni interessate devono provvedere a comunicare alle altre, mediante strumenti telematici, i datori sottoposti ad ispezioni*, immediatamente dopo le ispezioni stesse. Il citato decreto prevede quindi la realizzazione della banca dati delle aziende ispezionate nel rispetto delle norme previste dal D.lgs n. 196/2003, *Codice in materia di protezione dei dati personali* e dal D.lgs n. 82/2005, *Codice dell'amministrazione digitale*.

Oggetto del protocollo è dunque lo scambio di informazioni e di dati specifici fra Ministero, Inail, Inps ed Agenzia delle Entrate, allo scopo di innalzare le capacità di vigilanza sull'attuazione delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione ispettiva nella lotta all'evasione contributiva e al lavoro nero. In ogni caso, il Protocollo precisa che ciascuna delle parti può recedere laddove vengono meno le finalità per le quali il servizio è stato autorizzato.

In dettaglio, le informazioni che verranno messe a disposizione dal Ministero del Lavoro, almeno stando a quanto stabilito nell'allegato n. 1 del Protocollo in esame, sono le seguenti: dati anagrafici e specifici delle comunicazioni obbligatorie, dati georeferenziati dei datori di lavoro, calendario delle ispezioni, verbali ispettivi e da ultimo dati degli illeciti penali. Le informazioni che invece saranno condivise dall'Inail saranno: dati anagrafici delle aziende ispezionate e dati classificativi, verbali ispettivi, calendario delle ispezioni, denunce di nuovo lavoro temporaneo ed infine dati delle richieste Durc. Analogamente, per la Banca dati Inps, le informazioni condivise sono le seguenti: dati anagrafici delle aziende e dei datori di lavoro attivi, dati delle ispezioni e del cassetto previdenziale, nonché calendario delle ispezioni, lavoratori percettori di indennità di sostegno al reddito e datori di lavoro beneficiari di Cig. Quanto all'Agenzia delle Entrate, viene stabilita la condivisione dei seguenti dati: dati anagrafici e dichiarativi delle aziende oggetto di accertamento, verbali ispettivi, nonché dati di interesse emersi nel corso dell'accertamento.

A seguito del Protocollo del 04.08.2010, Inail e Inps hanno siglato un anno dopo, il 03.08.2011, una *Convenzione per lo scambio di dati ed informazioni*, allo scopo di attuare il precedente Protocollo ed innalzare la capacità di vigilanza sull'attuazione delle norme in materia di lavoro, nonché migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione ispettiva nella lotta all'evasione contributiva ed al lavoro sommerso. La Convenzione si propone il raggiungimento degli obiettivi citati, proprio attraverso la programmazione della vigilanza e ottimizzando così l'utilizzo delle risorse disponibili per contrastare i fenomeni di irregolarità.

Viste le Convenzioni ora descritte, si procede quindi con l'esame separato delle banche dati alle quali l'ispettore può accedere nello svolgimento degli accertamenti inerenti la regolarità del rapporto di lavoro.

In primis, occorre ricordare la possibilità di accedere da parte degli ispettori del lavoro al *Registro Imprese* on line, la sperimentazione iniziata a settembre 2009, è stata poi estesa a tutti gli ispettori e consente di ottenere visure camerali sia in modalità ordinaria che storica. La ricerca dei dati nel suddetto registro può essere realizzata con funzionalità di ricerca per impresa o per persona fisica, secondo la provincia d'interesse. Dal Registro delle Imprese è possibile ottenere informazioni dettagliate sulla natura delle aziende ed altresì conoscere le variazioni più importanti relative alla vita delle singole ditte ispezionande.

Vi è poi la *Banca dati aziende ispezionate*, costituita dal 01.01.2011 e incardinata nei Sistemi Gestionali Ispettori del Lavoro SGIL, denominato Portale della Vigilanza, si tratta di una banca accessibile a tutti gli ispettori in via telematica che permette di effettuare ricerche per settore economico e per territorio.

Quanto alla *Banca dati del Centro per l'impiego*, l'utilizzo consente l'accesso al *sistema informativo delle comunicazioni obbligatorie* e altresì di poter visualizzare le modifiche relative ai rapporti di lavoro che fanno capo al lavoratore. Le ricerche sono effettuabili secondo due modalità, ovvero inserendo il codice fiscale del dipendente o il codice della ditta e consentono quindi di ricostruire con sufficiente precisione il momento di assunzione o modifica del rapporto di lavoro oggetto di controllo.

La *Banca dati Inail*, consente invece di poter consultare le denunce nominative degli assicurati (DNA) e le posizioni assicurative territoriali (PAT) in capo alle aziende ispezionate, visualizzando altresì l'ammontare delle retribuzioni imponibili ai fini assicurativi e i nominativi dei consulenti del lavoro e dei professionisti delegati alla tenuta del libro unico del lavoro (LUL).

Dal 19.08.2010, si ha accesso anche alla *Banca dati Inps*, ove è invece possibile consultare il fascicolo elettronico dell'azienda la cui attività è oggetto di ispezione. La ricerca può avvenire impostando la matricola Inps, il codice fiscale della ditta o la denominazione dell'azienda. Una volta individuata l'azienda, le principali informazioni ricavabili riguardano i dati anagrafici sintetici della ditta, ovvero l'inizio dell'attività con dipendenti, inquadramento contributivo, codici di autorizzazione, nonché eventuali aziende collegate, DM10 trasmessi, pagamenti e inadempienze, domanda CIG, estratto conto DM10 ed eventuali contenziosi.

5. Il Piano triennale per il lavoro e l'Atto di indirizzo del Ministero 2011-2013

Nell'ambito della cornice proposta dal Libro Bianco sul futuro del modello sociale, i Piani d'azione presentati dal Ministro Sacconi nel corso del biennio 2009-2010, individuano alcuni interventi cardine per promuovere l'inclusione nel mercato del lavoro. In particolare, 4 sono i piani più importanti programmati per rilanciare l'occupazione nel Paese: 1) *Liberare il lavoro per liberare i lavori: piano triennale per il lavoro*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 30.07.2010 ed inviato alle parti sociali con l'obiettivo di costituire la base comune per un confronto e formulare alcune ipotesi di riforma del mercato del lavoro condivise da tutti gli operatori. 2) *Italia 2020: piano di azione per l'occupabilità dei giovani*, attuato attraverso l'integrazione tra fase di apprendimento e lavoro, con particolare attenzione ai processi di transizione scuola-lavoro. 3) *Italia 2020: programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro*, il piano individua linee di azione strategiche per facilitare la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi dedicati alla cura della famiglia, nonché per promuovere le pari opportunità nell'accesso al lavoro da parte delle donne. 4) *Identità e incontro: piano per l'integrazione nella sicurezza*, programma che si accompagna all'Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato con lo scopo di favorirne l'inclusione sociale.

Ai nostri fini interessa particolarmente il *Piano triennale per il lavoro*, elaborato con l'obiettivo di concorrere a promuovere la crescita economica e una maggiore occupazione e competitività del Paese, ponendo altresì particolare attenzione ai temi della produttività, occupabilità ed emersione. Il Piano triennale, infatti, pone l'emersione dell'economia informale e una efficace azione di contrasto dei lavori totalmente irregolari, quali obiettivi cardine per il raggiungimento di una società attiva e di una economia maggiormente competitiva, basata sull'innalzamento del patrimonio di professionalità e di competenze dei singoli lavoratori. Principale obiettivo del Piano è quello di liberare il lavoro dall'illegalità e dal pericolo, ovvero potenziare in termini qualitativi le attività di vigilanza, orientandole alla repressione delle violazioni sostanziali più gravi e investendo nella semplificazione e razionalizzazione del quadro legale. In questo contesto, gli enti bilaterali potranno fornire utili elementi conoscitivi in ordine ai fenomeni di maggiore criticità presenti sul territorio, attribuendo così agli enti pubblici competenti alcuni elementi per programmare e gestire in modo più puntuale gli interventi per far emergere e contrastare forme di lavoro irregolare e sommerso. La prima parte del documento in esame sintetizza le iniziative assunte e che si concentrano nella necessità di liberare il lavoro dalla oppressione fiscale, burocratica, dal conflitto collettivo

e individuale, nonché dall'insicurezza. La seconda parte della dichiarazione traccia invece il percorso da intraprendere nel prossimo triennio, in particolare si insiste sulla necessità di liberare il lavoro dalla illegalità e potenziare di conseguenza le attività di vigilanza, orientandole alla repressione delle violazioni più gravi, in un'ottica di semplificazione del quadro legale esistente. In questo contesto, grande importanza assume il ruolo degli enti bilaterali e altresì la capacità di liberare il lavoro dal centralismo regolatorio, puntando a una minore rigidità lavorativa e ad una sempre maggiore centralità della formazione dell'individuo.

Fra le iniziative già intraprese dal Governo in tema di vigilanza ed enunciate nella prima parte del Piano triennale, si ricordano: 1. La macro direttiva del 2008 per i servizi ispettivi che si concentra nella repressione delle violazioni sostanziali in tema di diritti e tutele nel lavoro; 2. La campagna contro il sommerso e il lavoro nero, attraverso l'integrazione dei servizi ispettivi con la guardia di finanza, agenzia delle entrate e carabinieri, grazie anche all'impiego di ispezioni programmate congiunte; 3. Il rilancio dei buoni lavoro per l'emersione del sommerso e del lavoro nero; 4. La rivisitazione del T.U. in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro in un'ottica della semplificazione.

In particolare, con la *Direttiva dei servizi ispettivi* del settembre 2008 è stata infatti reindirizzata e riqualificata l'attività di vigilanza su tutto il territorio, ora incentrata verso la prioritaria repressione del lavoro sommerso e la contestazione di violazioni sostanziali, rispetto a quelle puramente burocratico-formali. Con riferimento invece alle attività da programmare per il triennio, il Piano ribadisce l'importanza delle *semplificazioni normative* che incentivano le assunzioni e aiutano a contrastare fenomeni diffusi di irregolarità. Per attuare questo proposito vi concorre, in primis, l'istituto dell'interpello, che ha consentito di uniformare i comportamenti ispettivi su tutto in territorio, orientando parimenti le attività delle imprese.

L'attività ispettiva deve sempre più divenire sintesi *sinergica delle azioni programmate* dai diversi organi di vigilanza interessati, unitamente agli interventi delle forze di polizia, carabinieri e guardia di finanza e attuate in modo coordinato a livello territoriale, anche in considerazione delle caratteristiche peculiari delle singole aree interessate. L'impegno del Governo è quello di portare a compimento la *piena integrazione operativa dei servizi ispettivi* e delle forze armate e di polizia, attraverso ispezioni congiunte e grazie anche all'impiego di tecnologie informatiche condivise che consentano collegamenti digitali fra i dati in possesso e controlli incrociati attraverso l'utilizzo condiviso delle banche dati.

Il documento precisa che liberare il lavoro dalla illegalità e dal pericolo significa potenziare in termini qualitativi le attività di vigilanza, orientandole alla repressione delle violazioni sostanziali più gravi. Pertanto è doveroso e possibile l'obiettivo della "tolleranza zero" per le forme peggiori di sfruttamento del lavoro, secondo un metodo di selezione delle irregolarità e di combinazione delle attività istituzionali e sociali.

L'evoluzione dell'attività ispettiva dovrà consistere quindi nell'approfondimento del *lavoro di intelligence* a monte delle attività operative, questo affinché il numero limitato delle ispezioni sia comunque orientato verso obiettivi mirati e verso le violazioni più gravi. Si pensi, in questo senso, alla necessità di concentrare le ispezioni sulle seguenti tematiche: lavoro nero, sicurezza sui luoghi di lavoro, corretta qualificazione dei contratti di lavoro, false prestazioni nel settore agricolo, fenomeni di elusione contributiva, appalti illeciti, lavoro irregolare degli stranieri, lavoro minorile e da ultimo inserimento lavorativo dei disabili.

Il Piano precisa che sarà necessario porre in essere *programmi straordinari di vigilanza*, alcuni in parte già avviati, come ad esempio il piano straordinario per i settori della edilizia e della agricoltura nel Mezzogiorno. Altri interventi, invece, dovranno riguardare l'economia turistica e i servizi connessi alla logistica e ai trasporti, settori nei quali l'irregolarità dei rapporti di lavoro costituisce un freno all'ammodernamento.

Tra le priorità delle azioni ispettive e di vigilanza, centrale diventa quella in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Tale attività non è solo quella di natura tecnica, volta alla verifica del rispetto della normativa prevenzionistica, ma soprattutto quella avente ad oggetto tutta la disciplina di gestione del rapporto di lavoro che comunque incide sul profilo della integrità psico-fisica del lavoratore.

A livello di programmazione, inoltre, le singole Regioni vengono invitate a stipulare convenzioni con lo Stato affinché le funzioni ispettive centrali integrino la loro organizzazione con quella del servizio sanitario regionale. Ciò consente di verificare in tutti i comparti vigilati, non solo i profili di propria competenza, ma anche quelli relativi al rispetto delle norme in materia di sicurezza.

Interessante notare come l'urgenza del contrasto al lavoro nero sia ripresa a poca distanza anche dalla Circolare del M.L. n. 34/2010, nel settore turistico, dove si ribadisce la necessità di una vigilanza improntata all'obiettivo della tolleranza zero e che interessi le forme peggiori di sfruttamento del lavoro. Si rileva inoltre l'importanza di contrastare fenomeni di irregolarità che direttamente impattano sulla competitività e sulla leale concorrenza fra le imprese. Infatti, proprio attraverso il ricorso a forme di lavoro sommerso o al lavoro irregolare di pseudo appaltatori o di cooperative spurie, si creano intollerabili effetti di dumping economico e sociale, a svantaggio dei mercati del lavoro che hanno un costo maggiore della manodopera.

La necessità di migliorare la programmazione sinergica dell'attività ispettiva al fine di concentrarsi sulle violazioni delle irregolarità sostanziali, è ripresa anche dal *Piano delle Performance* del 28.01.2011.

Nel *Piano delle Performance*, elaborato dal Ministero del lavoro per il periodo 2011-2013, si rileva la diffusa presenza di lavoro nero e si richiede di proseguire con un'azione sempre più incisiva dei corpi ispettivi. In tal senso, si dovrà coniugare la lotta al lavoro nero e il contrasto all'evasione fiscale, attraverso una più stretta collaborazione tra gli organi dello Stato preposti, promuovendo una cultura della sicurezza e della legalità e sostenendo altresì le pratiche di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

In particolare, il documento precisa che ai fini del contrasto dell'illegalità nel lavoro, sono previste azioni di coordinamento nei confronti degli Enti di vigilanza, attraverso opere di sinergia con gli altri soggetti competenti, realizzate grazie anche all'utilizzo di tecnologie e banche dati condivise. In questo modo, si cercherà di promuovere la realizzazione di iniziative volte a programmare e selezionare in modo trasparente gli obiettivi di intervento sul territorio. Si cercherà parimenti di privilegiare la repressione delle violazioni più gravi, attraverso il monitoraggio e la sistematizzazione dei dati provenienti dagli uffici territoriali.

Con riferimento invece all'*Atto di indirizzo* del 05.08.2010 per l'anno 2011-2013, *Individuazione delle priorità politiche*, si riprendono le principali tematiche contenute nel Piano triennale. In particolare, nel documento si precisa che l'amministrazione dovrà impegnarsi nel contrasto dell'illegalità nel lavoro che colpisce trasversalmente la società. Infatti, la lotta al lavoro sommerso e l'impegno contro l'evasione fiscale sono due misure di contrasto a fenomeni strettamente connessi fra loro che, oltre a reprimere condotte illecite, permettono il recupero della ricchezza sommersa a vantaggio dell'equità sociale e dello sviluppo economico del Paese. Il contrasto all'evasione richiede inoltre interventi di vigilanza e repressivi incisivi e selettivi, rivolti all'individuazione delle situazioni di irregolarità sostanziale, con priorità in quei settori ove si registrano casi di irregolarità totale. L'atto di indirizzo ribadisce inoltre come il Piano triennale per il lavoro appena visto, segnali la necessità di liberare il lavoro dall'insicurezza, dall'illegalità e dal pericolo, nonché dal centralismo regolatorio e dalle inefficienze amministrative. Non solo, ma la diffusa presenza del lavoro nero ed irregolare, richiede che si prosegua con un'azione sempre più incisiva e selettiva dei corpi ispettivi. Si dovrà così coniugare la lotta al lavoro nero e all'evasione fiscale attraverso una più stretta collaborazione tra gli organi dello Stato interessati, promuovendo la cultura della legalità e della sicurezza e valorizzando altresì la positiva esperienza della bilateralità.

A parere di chi scrive, è apprezzabile che il Piano per il lavoro confermi la visione dell'attività ispettiva come sintesi sinergica delle azioni promosse dai diversi organi di vigilanza preposti ed impegni il Governo ad approfondire il lavoro di intelligence e di programmazione delle ispezioni. Si fa però notare come il *nuovo ruolo di controllo sociale* che gli enti bilaterali dovranno fornire attraverso servizi ed azioni di orientamento nell'attività di verifica, non dovrà mai sconfinare in forme sostitutive dell'azione di vigilanza stessa, che rimane propria ed esclusiva degli organi di vigilanza pubblici incaricati. In questo senso, si pone il delicato

problema di definire i confini entro i quali gli enti bilaterali sono chiamati a svolgere questo nuovo ruolo, ponderando con attenzione limiti e potenzialità degli stessi. Ulteriore osservazione è data dal fatto che nel documento manca qualsiasi accenno ad una possibile riduzione della pressione fiscale sul lavoro che pure appare un peso eccessivo rispetto al costo del lavoro e che quindi poteva ben essere alleggerita. Altra perplessità è data dal fatto che il ministro Sacconi torna ad annunciare la presentazione dello *Statuto dei Lavori* da parte del Governo sotto forma di disegno di legge-delega, è il medesimo annuncio contenuto nel suo Libro Bianco del 2009 di cui si è già detto al paragrafo 3.4, ma non si comprendono le ragioni dei ripetuti rinvii e i continui ritardi nella presentazione finale dello Statuto stesso.

6. L'ispezione dopo la L. n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro

Il Collegato lavoro, legge n. 183/2010, *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*, ha avuto un iter di approvazione piuttosto travagliato. Il 31.03.2010 il Presidente della Repubblica rinvia il testo alle Camere, chiedendo una nuova deliberazione, al fine di emendare alcune criticità che rischiavano di abbassare le tutele del lavoratore al di sotto della soglia costituzionale. La legge, dopo una serrata navetta tra i due rami del Parlamento, è stata approvata dalla Camera il 19.10.2010, si tratta di un complesso normativo ponderoso, il cui impatto sugli operatori è paragonabile a quello in passato avuto dalla Legge Biagi, dal momento che il Collegato lavoro modifica radicalmente il modus operandi degli operatori interessati.

In particolare, la legge n. 183/2010, con riferimento all'attività di vigilanza, è intervenuta su quattro aspetti: il primo verbale d'accesso, la diffida amministrativa, la verbalizzazione unica e la maxi sanzione.

1) *Verbale di accesso*. Si stabilisce l'obbligo a carico degli ispettori di predisporre per ogni sopralluogo eseguito il verbale di primo accesso che conterrà i seguenti elementi: identificazione dei lavoratori trovati al lavoro, descrizione dell'attività posta in essere, specificazione delle operazioni compiute dal personale, eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o dalla persona presente all'ispezione che lo sostituisce e ogni richiesta utile al proseguimento dell'istruttoria. Con questa disposizione il rilascio del verbale di primo accesso diventa un obbligo che non discende più da norme interne all'amministrazione, come previsto dal art. 14 del Codice di comportamento degli ispettori del lavoro, ma direttamente dalla fonte primaria di legge.

Del resto, l'importanza della verbalizzazione di primo accesso era già stata sottolineata nella Direttiva Sacconi, laddove si affermava che esso costituiva prova regina a fondamento dei successivi illeciti constatati.

2) *Diffida amministrativa*. In caso di inosservanza delle norme di legge o dei CCNL in materia di lavoro, qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido, nonché ad eliminare le inosservanze sanabili, entro il termine di 30 giorni dalla data di notificazione del verbale. Se il trasgressore ottempera alla diffida, è ammesso al pagamento di una somma minima oppure al pagamento di 1/4 della sanzione stabilita in misura fissa. Il pagamento deve avvenire necessariamente entro 15 giorni dalla scadenza ed estingue il procedimento sanzionatorio, limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida. In ogni caso, l'adozione della diffida, interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge n. 689/1981 e quelli per il ricorso al Comitato di cui all'articolo 17 del D.lgs n. 124/2004. Inoltre, il potere di diffida è esteso anche agli ispettori degli istituti previdenziali per le inadempienze rilevate, nonché agli agenti di P.G. che accertano violazioni in materia di lavoro. In questi casi, rimane impregiudicata la competenza della D.T.L. ad emettere l'ordinanza ingiunzione nell'ipotesi di inottemperanza alla diffida e in caso di mancato pagamento della sanzione in misura ridotta, nonché per la destinazione di scritti difensivi a norma dell'art. 18 della legge n. 689/1981.

Con la Circolare n. 38/2010 si chiarisce che l'istituto della diffida trova applicazione nei confronti della nuova maxisanzione, pertanto il trasgressore che ottempera alla diffida e regolarizza la posizione del lavoratore, viene ammesso dal personale ispettivo al pagamento dei minimi di legge. L'articolo 33 del Collegato lavoro fissa infatti un termine di 30 giorni per ottemperare alla diffida ed un termine successivo di 15 giorni per effettuare il pagamento al minimo di legge delle relative sanzioni. Inoltre, la nuova diffida obbligatoria non trova applicazione nei casi di lavoro nero svolto da minori non occupabili o da lavoratori extracomunitari clandestini. In ogni caso, la regolarizzazione del lavoratore irregolare avviene con contratto subordinato a tempo pieno ed indeterminato o contratto di lavoro parziale a 20 ore settimanali.

3) *Verbalizzazione unica*. Il Collegato lavoro in esame stabilisce che alla contestazione delle violazioni amministrative, si provvede utilizzando un unico verbale di accertamento da notificare al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido. Con il verbale unico, quindi, il personale ispettivo provvede sia all'ammissione del trasgressore e dell'obbligato solidale alla procedura di *regolarizzazione della diffida*, sia alla *contestazione delle violazioni* amministrative di cui all'art. 14, legge n. 689/1981. In questo modo, viene assicurata ai datori di lavoro la notifica di due soli verbali, ovvero primo verbale di accesso e secondo verbale di diffida/contestazione per ciascun procedimento accertativo nei confronti del quale gli stessi datori di lavoro siano sottoposti. Il predetto verbale deve contenere: gli esiti dell'accertamento con indicazione delle fonti di prova degli illeciti, la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili, la possibilità di estinguere gli illeciti con diffida, l'opportunità di eliminare gli illeciti non diffidabili attraverso il pagamento della sanzione ridotta, nonché l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso. Nel caso in cui da parte del trasgressore non sia stata fornita prova della regolarizzazione e del pagamento, il verbale produce gli effetti della notificazione degli addebiti nei confronti del trasgressore.

4) *Maxi sanzione*. Con riferimento all'ambito di applicazione, l'art. 4 del Collegato, stabilisce che la nuova maxi sanzione si applica nei confronti dei datori di lavoro privati e degli enti pubblici economici, come previsto dalla Circolare del M.L. n. 38/2010, escluso invece il datore pubblico. La nuova maxi sanzione si applica nei confronti dei datori di lavoro privati che occupano *esclusivamente lavoratori subordinati* per i quali non sia stata effettuata la preventiva comunicazione di assunzione presso il CPI, non si applica invece in caso di lavoro autonomo o parasubordinato. La precedente maxisanzione, al contrario, trovava applicazione nei confronti di qualsiasi tipologia di rapporto di lavoro, come previsto anche dalla Circolare del M.L. n. 29/2006. Il Collegato in esame prevede inoltre che l'unica documentazione idonea ad accertare la regolarità o meno di un rapporto di lavoro sia rappresentata dalla comunicazione anticipata di assunzione al CPI. Nel caso di rapporti di lavoro ove la comunicazione anticipata non è necessaria, la Circolare del M.L. n. 38/2010 rileva che gli stessi rapporti si considerano subordinati, qualora il datore non abbia effettuato le comunicazioni all'Inps/Inail. La nuova maxi sanzione trova applicazione anche nel caso in cui il datore dichiari al personale ispettivo di aver instaurato un rapporto di lavoro autonomo occasionale ai sensi dell'art. 2222 c.c., per il quale però non sia in grado di provare l'autonomia, dimostrando la sussistenza di almeno uno dei seguenti adempimenti: iscrizione alla C.C.I.A., possesso di partita Iva o documentazione fiscale precedente all'accertamento. Il datore di lavoro domestico è escluso dal campo di applicazione della nuova maxi sanzione, a condizione che il lavoratore sia addetto effettivamente alla cura della vita familiare, in ogni caso nei suoi confronti si applicano le altre sanzioni minori connesse all'impiego dei lavoratori in nero. La legge n. 183/2010 ha inoltre previsto due diverse tipologie di maxi sanzione: 1) *Maxisanzione piena*. Si applica nel caso di lavoratori subordinati nei cui confronti il datore di lavoro non ha effettuato la comunicazione anticipata di assunzione; 2) *Maxisanzione ridotta*. Si applica se il datore di lavoro ha occupato un dipendente prima in nero e poi regolarmente, c.d. periodo di prova in nero, oppure nel caso in cui, prima dell'ispezione, ha regolarizzato in parte il rapporto di lavoro originariamente in nero. Il Legislatore ha voluto così distinguere sul piano sanzionatorio il comportamento del datore di lavoro che ha

impiegato personale in nero e poi lo ha regolarizzato, rispetto invece a chi persevera nell'occupare personale senza alcuna regolarizzazione. Qualora il datore di lavoro non abbia effettuato la comunicazione anticipata di assunzione, ma abbia posto in essere *adempimenti di carattere contributivo* (DM10, Emens, Uniemens, iscrizione alla Gestione separata, registrazioni effettuate sul LUL) dai quali si evidenzia comunque la volontà di non occultare il rapporto, la maxi sanzione non trova applicazione. La Circ. n. 38/2010 ha escluso che la nuova maxisanzione possa trovare applicazione nel caso in cui il datore di lavoro sia in grado di dimostrare agli organi di vigilanza: 1) di essersi affidato a professionisti abilitati ad effettuare la comunicazione anticipata; 2) di non aver potuto effettuare la comunicazione anticipata per ferie o chiusura dei soggetti di cui sopra; 3) di aver comunque effettuato la comunicazione preventiva a mezzo fax mediante il modello UniUrg. La maxisanzione non trova inoltre applicazione nei seguenti casi: 1) Se il datore di lavoro prima dell'accesso regolarizza per l'intera durata il rapporto di lavoro irregolare; 2) Quando il datore di lavoro spontaneamente abbia provveduto a denunciare la sua situazione debitoria entro e non oltre 12 mesi decorrenti dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o premi riferiti al primo periodo di paga. In merito all'irrogazione delle sanzioni amministrative, vi provvedono gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza, ovvero: Ministero del lavoro, Guardia di finanza, Inps, Inail, Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane. In ogni caso, però, in caso di mancato pagamento, competente a ricevere il rapporto rimane la sola D.T.L. Per approfondimenti si rimanda al successivo paragrafo n. 7 del presente capitolo.

5) *Sanzioni amministrative minori*. Nei confronti del datore di lavoro che occupa manodopera in nero trovano applicazione, oltre alla maxisanzione in commento, anche le altre sanzioni amministrative minori. Al riguardo, la Circolare n. 38/2010 ha stabilito che la violazione riferita alla *omessa comunicazione preventiva* di assunzione viene assorbita nella nuova maxi-sanzione. Pertanto, le sanzioni minori che trovano applicazione unitamente alla nuova maxi-sanzione sono: *omessa consegna al lavoratore del contratto di lavoro e registrazione sul L.U.L.* entro il 30 del mese successivo all'instaurazione del rapporto di lavoro. Qualora poi il datore utilizzi clandestini, nei suoi confronti troveranno applicazione, oltre alla maxisanzione, anche le sanzioni di carattere penale, ma non troveranno applicazione le sanzioni amministrative minori.

Collegato lavoro, tabella riepilogativa	
<i>Contrasto al lavoro sommerso (artt. 4 e 38)</i>	
Oggetto	Sanzioni a seguito di utilizzo di lavoratore irregolare
Principali novità	<ul style="list-style-type: none"> - Mancata preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte datoriale, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico - Sanzione più lieve per il datore di lavoro che, dopo aver utilizzato lavoro irregolare, abbia provveduto alla sua regolarizzazione - Sanzioni civili connesse all'omesso versamento di contributi e premi con riferimento ai lavoratori irregolarmente impiegati, aumentate del 50% - Esclusione di sanzioni nel caso in cui dagli adempimenti di carattere contributivo assolti dal datore di lavoro sia manifesta la sua volontà di non occultare il rapporto
Sanzione amministrativa aggiuntiva	<ul style="list-style-type: none"> - da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo - da euro 1.000 a euro 8.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo
Competenza	Organi ispettivi in materie di lavoro, fisco e previdenza (inviano rapporto alla D.T.L.)
Deroga per il settore turistico	<ol style="list-style-type: none"> 1. La comunicazione può essere integrata entro il terzo giorno successivo a quello dell'instaurazione del rapporto di lavoro, purché dalla comunicazione preventiva risultino inequivocabilmente la tipologia contrattuale e l'identificazione del prestatore di lavoro 2. Competenza dell'Agenzia delle entrate per l'adozione delle sanzioni amministrative estesa a tutte le violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 223/2006, a prescindere dal momento in cui gli organi ispettivi preposti contestano la violazione stessa
Conciliazione monocratica	Il verbale stilato dall'ispettore del lavoro a seguito di accertamento ispettivo diviene esecutivo con decreto del giudice competente e su istanza della parte interessata
<i>Accesso, diffida e verbalizzazione (art. 33)</i>	
Oggetto	Modifica delle procedure di ispezione nei luoghi di lavoro e sull'atto di diffida, conseguente

	all'accertamento di violazioni in materia di lavoro da cui derivino sanzioni amministrative
Accesso luoghi di lavoro	Al termine delle verifiche compiute durante l'accesso ispettivo, deve essere rilasciato al datore di lavoro o ad un suo preposto, il relativo verbale, con l'indicazione di: lavoratori presenti e modalità del loro impiego, attività compiute dagli ispettori, eventuali dichiarazioni del datore di lavoro, ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'accertamento di eventuali illeciti
Diffida	In caso di inosservanze di disposizioni in materia di lavoro dalle quali derivi l'applicazione di sanzioni amministrative, il personale ispettivo deve procedere alla diffida del trasgressore o dell'obbligato in solido alla regolarizzazione delle inosservanze sanabili, entro 30 gg. dalla notifica del verbale
Agevolazioni da ottemperanza alla diffida	Limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione della sua effettiva ottemperanza, i responsabili della violazione potranno, entro il termine di 15 gg. dalla notifica del verbale, essere ammessi al pagamento della sanzione nella misura pari al minimo o ad 1/4 di quella stabilita in misura fissa. Il pagamento di tale importo estingue il procedimento sanzionatorio limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa
Ammissione alla regolarizzazione e contestazione delle violazioni	Il personale ispettivo con la notifica di un unico verbale di accertamento, inviato ai responsabili della trasgressione, provvede per l'ammissione alla procedura di regolarizzazione e alla contestazione delle violazioni amministrative. Il verbale di accertamento e notificazione deve contenere: gli esiti dettagliati dell'accertamento con indicazione dettagliata 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, la possibilità di estinguere gli illeciti non diffidabili, ovvero quelli oggetto di diffida, attraverso il pagamento della sanzione in misura ridotta, l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con i termini per l'impugnazione
Effetti della notifica del verbale ispettivo	La diffida interrompe i termini di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981 e del ricorso previsto dall'art. 17 del D.lgs n. 124/2004 fino alla scadenza del termine per compiere gli adempimenti di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo in esame. Qualora i responsabili della violazione non abbiano fornito prova al personale ispettivo dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento delle somme previste, il verbale unico produce gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati
Soggetti con potere di diffida	Il potere di diffida è esteso agli ispettori e ai funzionari amministrativi degli enti ed istituti previdenziali, per le violazioni da essi stessi rilevate. Lo stesso è esteso anche ad ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, per le violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale da questi accertate. Qualora rilevino inadempimenti da cui derivino sanzioni amministrative, essi diffidano il trasgressore alla regolarizzazione delle inosservanze materialmente sanabili

Tabella n. 60 - Il Collegato lavoro, Commento alla legge 183/2010, Il Sole 24 Ore Editore, 2010 (Estratto)

La successiva Circolare del M.L. n. 41 del 9.12.2010, chiarisce ulteriormente le novità apportate dal Collegato, soffermandosi sulle procedure delle ispezioni e sulle modalità di comportamento del personale ispettivo nella compilazione del verbale di accesso. In particolare, si specificano le caratteristiche del verbale di primo accesso che deve essere consegnato al datore di lavoro entro il primo giorno dell'ispezione. La Circolare riprende quanto già previsto nel Collegato lavoro, dettando le regole basilari nella redazione del verbale e disciplinando le seguenti fasi: identificazione dei lavoratori presenti e delle attività lavorative svolte, dichiarazioni acquisite dai lavoratori, specificazione delle attività di accertamento e richiesta di qualsiasi elemento utile all'accertamento dell'illecito. Il verbale di primo accesso ispettivo, redatto secondo i criteri tassativi indicati dal Collegato, consentirà alla D.T.L. di difendere l'esito degli accertamenti ispettivi. Con tale verbalizzazione, il datore di lavoro potrà infatti conoscere i fatti oggetto di contestazione a garanzia del suo diritto di difesa, inoltre la prima verbalizzazione dovrà riservarsi di contestare gli illeciti riscontrati al termine degli accertamenti attraverso lo strumento della diffida obbligatoria. È infatti prevista la possibilità di estinguere gli illeciti mediante: ottemperanza alla diffida con pagamento della sanzione ridotta (minimo di legge ovvero $\frac{1}{4}$ se in misura fissa), oppure, per le violazioni non diffidabili, pagamento in misura ridotta ($\frac{1}{3}$ del massimo ovvero il doppio del minimo se più favorevole) entro 60 gg dalla notificazione della violazione. Il verbale deve contenere altresì specifica indicazione degli strumenti di difesa aggiuntivi e degli organi davanti ai quali è possibile proporre ricorso, nonché l'indicazione esatta dei relativi termini di impugnazione. Da ultimo, la Circolare ministeriale n. 41/2010 indica al personale la necessità di redigere la comunicazione di regolare definizione degli accertamenti nel caso in cui al verbale di primo accesso non faccia seguito alcun provvedimento. Si tratta di una dichiarazione nella quale si afferma che, nel corso degli accertamenti, non sono emersi elementi d'irregolarità idonei a comprovare la sussistenza di illeciti. Tale comunicazione, in ogni caso, non funge da attestazione di regolarità, ma rappresenta la fase di chiusura del procedimento.

Sul nuovo procedimento sanzionatorio interviene anche l'Inps con la Circolare n. 157 del 2010, *Misure contro il lavoro sommerso*. Il documento dell'istituto previdenziale si concentra sulla nuova disciplina relativa alle sanzioni civili in caso di impiego di lavoratori in nero e sulle nuove facoltà attribuite agli ispettori degli enti previdenziali, posto che la competenza ad irrogare la maxisanzione dal 24.11.2010 è riferita esclusivamente anche agli illeciti commessi prima di tale data e proseguiti oltre.

Sempre in tema di procedura ispettiva, l'ente previdenziale è intervenuto nuovamente con la Circolare Inps n. 75 del 13.05.2011 che fornisce al personale ulteriori indicazioni operative in ordine alla corretta applicazione della normativa, in linea con quanto già illustrato dalla Circ. del M.L. n. 41/2010. La Circolare in esame fornisce delucidazioni in materia di verbale di primo accesso, valore probatorio dei verbali di accertamento e delle dichiarazioni rese agli ispettori, nonché potere di diffida e redazione del verbale unico.

Sul punto, proprio per chiarire la portata del verbale unico, interviene nuovamente il Dicastero con Circolare del M.L. n. 10 del 28.03.2011, *Verbale unico di accertamento: illeciti diffidati e non diffidabili, effetti e notificazione di illeciti*. Nella suddetta Circolare si precisa che qualora si provveda a diffidare il trasgressore e a richiedere il pagamento delle sanzioni in misura ridotta, il termine di 60 giorni previsto ex art. 16 della legge n. 689/1981, decorre dalla scadenza dei termini individuati ai fini della ottemperanza alla diffida e del relativo pagamento in misura minima (45 giorni o 15 giorni se trova applicazione la diffida ora per allora).

Sulle tempistiche per irrogare la sanzione, interviene anche l'Inail con Circolare n. 36 del 16.06.2011, *Misure contro il lavoro sommerso: accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica*, dove l'ente ridefinisce l'ambito di applicazione della maxisanzione, i presupposti di individuazione del sommerso, i soggetti titolari del potere di contestazione dell'illecito, nonché le modalità di irrogazione della sanzione. Nella seconda parte la Circolare Inail evidenzia inoltre la regolamentazione delle varie fasi dell'accesso ispettivo e fornisce indicazioni in merito al verbale di primo accesso che deve essere obbligatoriamente rilasciato da parte del personale ispettivo al termine delle attività di verifica.

7. La Circolare del Ministero del Lavoro n. 38/2010: la nuova maxi sanzione

La Circolare del M.L. n. 38/2010, *Maxisanzione contro il lavoro sommerso*, riprende quanto già espresso ex art. 4 del Collegato lavoro, fornendo istruzioni pratiche al personale ispettivo. In particolare, si ridefiniscono l'ambito di applicazione della maxi sanzione, i soggetti titolari del potere di contestazione, il nuovo procedimento ispettivo e il relativo regime sanzionatorio.

Quanto alla *natura della misura sanzionatoria e ai presupposti di individuazione del lavoro nero*, viene confermata la natura sanzionatoria aggiuntiva della maxi sanzione che va a sommarsi a tutte le altre sanzioni amministrative introdotte dall'ordinamento nei casi di irregolare costituzione del rapporto di lavoro. Restano dunque ferme le altre sanzioni già previste dalla normativa per l'omissione degli ulteriori adempimenti obbligatori conseguenti all'assunzione del lavoratori, si pensi alla consegna del contratto di lavoro o del prospetto di paga, nonché alla registrazione sul libro unico del lavoro c.d. L.U.L. o alla comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro, tutte sanzioni alle quali va ad aggiungersi la nuova maxi-sanzione.

In ordine al *campo di applicazione* della maxi sanzione, la Circolare in esame si riferisce esclusivamente ai lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro alle dipendenze di datori di lavoro privati o enti pubblici economici, con esclusione dei lavoratori domestici. Pertanto, ne consegue che la maxi sanzione non si applica per i rapporti di lavoro genuinamente instaurati con lavoratori autonomi o parasubordinati, ad esempio co.co.co, associati in partecipazione e rapporti per i quali non è stata effettuata la comunicazione al centro per l'impiego. Per le altre tipologie di lavoro, per le quali non è prevista la comunicazione al C.P.I., troverà applicazione la maxi sanzione qualora non siano stati effettuati gli adempimenti nei confronti della P.A., ovvero quando non sia stata effettuata la comunicazione

all'Inail/Inps connessa, ad esempio, all'attivazione del lavoro accessorio. Per il lavoro autonomo, ex art. 2222 c.c., la maxi sanzione si applicherà in assenza della documentazione utile ad una verifica circa la pretesa autonomia del rapporto (iscrizione alla C.C.I.A., possesso di partita iva, documentazione fiscale).

Per quanto riguarda le *esclusioni dall'applicazione della maxi sanzione e relative scriminanti*, in caso di formale instaurazione di rapporti di lavoro autonomi o parasubordinati, il disconoscimento degli stessi, non implica l'applicazione della maxi sanzione. Non è soggetto alla maxi sanzione neppure il datore di lavoro che prima dell'accesso ispettivo o entro il termine utile per il primo pagamento dei contributi e al massimo entro 12 mesi, regolarizzi integralmente il rapporto di lavoro, salvo la sanzionabilità della tardiva comunicazione. Inoltre, la maxi sanzione non viene irrogata qualora dagli adempimenti di carattere contributivo si evidenzino comunque la volontà di non occultare il rapporto di lavoro (DM 10, Emens ed Uniemens). In tal senso, a nulla rileva l'esibizione di altra documentazione, come ad esempio il L.U.L., il contratto individuale di lavoro, la tessera personale di riconoscimento o la documentazione assicurativa e fiscale, proprio perché per questi documenti non vi è data certa. Da ultimo, la maxi non opera quando il datore di lavoro si è affidato a professionisti che, al momento di effettuare la comunicazione, erano chiusi per ferie o altra causa di forza maggiore. In questo caso, il datore stesso andrà esente da sanzione se provvede all'inoltro della comunicazione via fax mediante il modello UniUrg, fermo restando l'obbligo di inviare la comunicazione in modalità telematica il primo giorno utile. La sanzione minore continuerà ad essere irrogata nei casi in cui non trova applicazione la nuova maxi: ad esempio, quando si tratta di lavoratori domestici o in presenza di adempimenti contributivi idonei a dimostrare la volontà di non occultare il rapporto di lavoro.

Quanto alle *fattispecie particolari*, per i lavoratori domestici l'esonero dalla maxi sanzione riguarda solo i prestatori addetti al funzionamento della vita familiare. Non sono esonerati dall'applicazione della maxi sanzione i datori di lavoro che impiegano extracomunitari clandestini o minori in nero e le agenzie per l'impiego che non comunicano nei termini le assunzioni, parimenti le istituzioni scolastiche private. I datori di lavoro del settore turistico possono integrare la comunicazione di assunzione entro il terzo giorno successivo all'assunzione, mentre per le assunzioni causa forza maggiore, occorre valutare le giustificazioni addotte circa la mancata comunicazione e se sussisteva un'oggettiva impossibilità di conoscere anticipatamente numero e nominativi dei lavoratori occupati.

In particolare, la Circolare in esame si sofferma sull'art. 4 del Collegato che torna a modificare l'art. 3, 3 comma del D.L. n. 12/2002, convertito in legge n. 73/2002 e che disciplina la cosiddetta maxi-sanzione per lavoro nero. Pertanto, con riferimento alle *sanzioni amministrative*, si delineano due ipotesi: 1. *Maxi sanzione piena*. Sanzione da euro 1.500 ad euro 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata effettiva. 2 *Maxi sanzione attenuata*. Ricorre quando il datore di lavoro regolarizza il lavoratore in nero solo successivamente all'effettiva instaurazione, dopo un periodo di prova c.d. in nero. In tal caso la sanzione è minore e l'importo da corrispondere varia da euro 1.000 ad euro 8.000 per ciascun lavoratore irregolare, cui si aggiungono euro 30 per ciascuna giornata irregolare accertata. In entrambe le ipotesi sanzionatorie, il personale ispettivo dovrà ammettere il trasgressore al pagamento in misura ridotta, pertanto la sanzione sarà pari ad euro 3.000 oltre a 150 euro di maggiorazione giornaliera nel primo caso ed euro 2.000 oltre a 10 euro di maggiorazione giornaliera nel secondo caso di ipotesi attenuata.

Per quanto concerne le *sanzioni civili previdenziali* connesse all'evasione di contributi e premi per ciascun lavoratore irregolare, l'importo delle spese per entrambe le maxi sanzioni è aumentato del 50%. In ogni caso, queste sanzioni trovano applicazione solo se al momento dell'accesso ispettivo sono scaduti i termini per il pagamento di premi e contributi con riferimento al periodo di lavoro irregolare accertato.

Quanto agli *organi competenti e alle modalità procedurali*, è aumentata la platea dei soggetti autorizzati ad irrogare la maxi sanzione ovvero tutti gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di fisco, lavoro e previdenza: Inps, Inail, Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane e Guardia di finanza. Questi

soggetti potranno contestare la maxi sanzione avvalendosi del verbale unico di accertamento e notificazione ex art. 33 del Collegato lavoro, accanto alle altre sanzioni di rispettiva competenza. In caso di mancato pagamento, il rapporto va comunque inviato alla D.T.L. competente per territorio che procederà ad attivare la relativa procedura per il recupero del credito. La D.T.L. è infatti deputata alla verifica, tanto della correttezza procedurale, quanto della fondatezza degli accertamenti svolti ai fini dell'emanazione dei provvedimenti finali di ingiunzione o archiviazione.

In merito alla *diffida*, ex art. 13 del D.lgs n. 124/2004, l'attuale previsione normativa consente di applicarla all'istituto della maxi sanzione. Pertanto, l'ispettore dovrà diffidare il trasgressore e gli eventuali obbligati in solido a regolarizzare la posizione dei lavoratori irregolari coinvolti in entrambe le ipotesi di applicazione della maxisanzione, ovvero nell'ipotesi di applicazione piena o attenuata. Lo strumento della diffida non è invece applicabile in caso di lavoro irregolare prestato da extracomunitari privi del permesso di soggiorno o minori non occupabili, trattandosi in entrambi i casi di condotte non sanabili. A seguito di ottemperanza alla diffida, sarà applicata nell'ipotesi base la sanzione di euro 1.500 per lavoratore, cui andranno aggiunti euro 37.50 quale maggiorazione per ciascuna giornata di lavoro irregolare. Invece, nell'ipotesi attenuata, sarà irrogata la somma di euro 1.000, aumentata di euro 7.50 per ciascuna giornata di lavoro irregolare.

Quanto ai profili di *diritto intertemporale*, occorre ricordare che se la condotta illecita posta in essere dal lavoratore si è esaurita prima dell'entrata in vigore del Collegato lavoro, si dovrà applicare la precedente disciplina sanzionatoria. Le nuove modalità di calcolo della diffida andranno applicate ai procedimenti in corso e a quelli già oggetto di rapporto al direttore per mancato pagamento della sanzione contestata.

8. La vigilanza in un'epoca di relazioni industriali che cambiano, l'art. 8 della L. n. 148/2011

L'art. 8 comma 1 della legge in esame precisa che i C.C.L. sottoscritti a livello *aziendale/territoriale* dalle associazioni dei lavoratori più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali, possono realizzare *specifiche intese* con efficacia erga omnes ovvero nei confronti di tutti i lavoratori interessati, a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario. Tali intese sono però vincolate rispetto agli obiettivi, infatti possono essere finalizzate tassativamente alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, all'*emersione del lavoro irregolare*, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, nonché agli investimenti e all'avvio di nuove attività imprenditoriali.

Dal comma 1 della disposizione in esame, si evince quindi che le specifiche intese a livello aziendale o territoriale, possono decidere distinte misure per combattere il lavoro nero, oltre ad intervenire direttamente sulla qualità dei contratti di lavoro, incrementi di retribuzione e gestione delle crisi aziendali.

Si tratta, come è evidente, di un potere enorme, tanto che il comma 2 precisa che le *specifiche intese* possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento alle seguenti materie: impianti audiovisivi, mansioni, classificazione e inquadramento del personale, contratti a termine, contratti a orario ridotto o flessibile, regime della solidarietà negli appalti, ricorso alla somministrazione, orario di lavoro, modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni a progetto e le partite IVA, trasformazione e conversione dei contratti e recesso dal rapporto di lavoro (salvo licenziamento discriminatorio oppure della lavoratrice in concomitanza di matrimonio o all'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, oppure licenziamento causato dalla domanda o fruizione del congedo parentale e per malattia del bambino o in caso di adozione o affidamento).

Dal comma 2 emerge quindi la possibilità per le specifiche intese di intervenire e modificare interi campi regolamentati dalla legge nazionale e dai C.C.N. In questo senso, il comma più rilevante è certamente il 2

bis, ove si specifica che, fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, *le specifiche intese di cui al comma 1, operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro.*

Posto quindi che il rapporto tra legge e contratto collettivo è stato sempre caratterizzato dalla derogabilità in melius della legge da parte del C.C.N.L., ammettendosi la deroga peggiorativa in ipotesi specificate dalla fonte primaria, con la nuova disposizione il rapporto di fatto si ribalta. *Infatti l'art. 8 consente ai contratti aziendali o territoriali di avere efficacia derogatoria generale sia rispetto alla legge che al C.C.N.L.*

Si tratta di una vera e propria rivoluzione, perché l'art. 8 disciplina gli aspetti fondamentali di gerarchia delle fonti con rilevanti effetti sul sistema di relazioni industriali e anche sulla vigilanza. Inoltre l'art. 8 della legge in esame, con il suo vasto ambito di applicazione, esprime la volontà dell'ordinamento di considerare unitariamente sia la legge che il contratto collettivo, subordinandole alla contrattazione di secondo livello.

Non si deve comunque dimenticare che la derogabilità da parte della contrattazione di prossimità è vincolata al rispetto dei requisiti di cui al comma 1 (maggiore occupazione, alla qualità dei contratti, partecipazione dei lavoratori, all'emersione, agli incrementi di competitività e salario, gestione delle crisi aziendali) e di cui al comma 2 bis (le deroghe devono rispettare la Costituzione, nonché i vincoli delle normative comunitarie e convenzioni internazionali). Si apre quindi la strada al controllo giudiziario delle specifiche intese in deroga, sia in ordine all'adeguatezza causale della misura applicata, sia con riguardo al rispetto della Costituzione e delle convenzioni internazionali e comunitarie.

Diverse sono state le critiche alla norma in esame da parte di noti giuristi come Alleva, Gallino, Mariucci, Treu, Ichino, alcuni di questi fra cui Accornero, Cella, Romagnoli, Bordogna, Carrieri, Gottardi, Guarriello, Liso, Mariucci, Scarpelli, Speciale e Zoppoli, arrivarono addirittura a lanciare un accorato appello al Governo, affinché ritirasse l'art. 8 del decreto in esame. Fra i detrattori della legge in commento, taluni l'hanno definita una norma che rovescia i classici rapporti fra legge e contrattazione collettiva (territoriali o aziendali), consentendo a quest'ultima di derogare alla disciplina legislativa.

In tal senso, lo novella introdotta non contribuisce a creare un diritto del lavoro moderno, ma si palesa in un mero ritorno all'antico e come tale inammissibile sulla base dei principi costituzionali (S. Centofanti, 2011).

Su analoghe posizioni si attesta anche L. Zoppoli (2011), secondo il quale la legge che consente intese che modificano o derogano i contratti nazionali e la legislazione sul lavoro, è piena di incongruenze e genericità che la rendono poco utilizzabile ed effettiva, mettendo a rischio i diritti acquisiti dai lavoratori.

Parimenti A. Perulli (2011) ritiene inoltre che l'art. 8 è in grado di produrre conseguenze molto gravi sia sui diritti quesiti, determinando una mutazione genetica del nostro Diritto del lavoro, sia sul sistema di relazioni industriali, che rappresenta un valore aggiunto capace di garantire certezza giuridica e pace sociale.

Secondo G. Ferraro (2011) si tratta di una norma forgiata su esperienze aziendali estreme, che postulano una amplificazione del potere manageriale, un ridimensionamento dello spazio sindacale e una forte contrazione dei margini di insindacabilità giudiziaria sui processi economici e sociali.

Di estremismi aziendali parla anche L. Mariucci (2011) che giunge perfino ad identificare l'art. 8 come l'importazione del modello promosso da Deng Xiao Ping nella celebre direttiva sulle "quattro modernizzazioni" per promuovere lo sviluppo di un capitalismo selvaggio a scapito dei diritti quesiti.

Perplessità verso il nuovo quadro sono anche espresse da F. Carinci (2011), per il quale, visto lo scenario di fondo, pare problematico dare semaforo verde ad una contrattazione aziendale in deroga alla legge e alla CCNL, proprio perché la disciplina così ridisegnata diverrebbe largamente modificativa della legge vigente.

Sull'altro versante, autorevoli giuristi come Vallebona, Pessi e Tiraboschi, hanno evidenziato il deciso rafforzamento del principio di responsabilità nello stato sociale, nonché la mancanza di un conflitto effettivo fra la norma in esame e la Carta costituzionale, definendo la norma in esame un testo ben equilibrato.

In particolare, A. Vallebona parla di “idolo della uniformità oppressiva”, sgretolato proprio grazie all'introduzione dell'art. 8 che finalmente consente specifiche intese finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori e all'emersione.

Sull'importanza di valorizzare il contratto di prossimità interviene anche M. Marazza (2012), secondo il quale la misura apre importanti margini di elasticità, dal momento che il contratto di secondo livello è inteso come strumento capace sia di conciliare le esigenze di tutela della professionalità e competenza del lavoratore, sia di garantire allo stesso tempo la flessibilità organizzativa tanto invocata dal datore di lavoro.

Analogamente, M. Tiraboschi (2011) evidenzia le potenzialità insite nell'art 8 della norma in commento, secondo l'autore infatti, la disposizione non può essere qualificata quale mero intervento autoritario e dirigista volto solo ad interferire nelle dinamiche intersindacali, ma piuttosto come uno strumento che conferma la *piena autonomia di azione affidata alle parti sociali*. Tiraboschi ripercorre il pensiero di Marco Biagi, il quale valorizzava la derogabilità assistita anche nel rapporto tra contratto individuale e legge, oltre a sostenere il primato della contrattazione aziendale rispetto a quella nazionale. L'autore ribadisce che l'art. 8 rappresenta non solo l'evoluzione del processo avviato con il Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001, ma anche il baricentro di un più organico progetto di riforma identificato nello Statuto dei lavori.

In una posizione intermedia si collocano altri noti autori come De Luca Tamajo, Maresca, Magnani e Dell'Aringa, secondo costoro è infatti necessario dare maggior impulso alla contrattazione di prossimità, ma nel rispetto della gerarchia delle fonti, tenendo conto della reale portata ed effettività della norma in esame.

In particolare, De Luca Tamajo ritiene che la flessibilità controllata o contrattata è spesso utilizzata nelle fasi di emergenza e quindi non può considerarsi un evento straordinario di destrutturazione del diritto del lavoro.

Tuttavia mentre l'intesa del 28.06.2011 consentiva modifiche a livello aziendale nei limiti dei CCNL, l'art. 8, conferisce ai contratti di prossimità un potere derogatorio pieno e non limitato dal contratto nazionale.

Analogamente, la discrasia fra l'articolo in esame e il precedente accordo del 28 giugno 2011 è rilevata anche da A. Garilli (2012), secondo il quale il precedente accordo comunque assegnava al CCNL la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore.

L'art. 8 in commento, tuttavia, non sembra aver apportato conseguenze dirimenti, tanto che L. Galantino (2011) afferma che la concreta funzionalità della norma in esame appare pesantemente condizionata da una serie di fattori quali: la scarsa chiarezza e la lacunosità del testo, con conseguenti difficoltà interpretative.

E' infatti certo che la dimensione di prossimità favorisce la modulazione più idonea del tempo di lavoro e l'efficienza produttiva, ma non può implicare la totale riscrittura del diritto del lavoro (S. Gulizia, 2011).

Analogo scetticismo avanza anche Zilio Grandi (2011), il quale si chiede se cambi davvero qualcosa dopo l'introduzione dell'art. 8, posto che è necessario che la norma sia resa effettiva ed operante.

Sull'effettività della norma si interroga anche M. Magnani (2012) che si concentra sui dubbi di legittimità costituzionale della norma con riferimento alla efficacia erga omnes dei contratti di prossimità ed esplora le ragioni per cui il potere derogatorio non sia stato accordato anche al CCNL.

Analizzata brevemente la norma e i relativi commenti a favore e contro, ci si chiede ora quale possa essere l'impatto della stessa sull'attività di vigilanza. Si pensi in tal senso alle possibili deroghe alla norma e alla CCNL in tema di videosorveglianza, classificazione ed inquadramento del personale, nonché contratti atipici, lavoro a termine, somministrazione, contratti ad orario ridotto, lavoro a progetto e partite iva. Chiaro è che oltre alla norma nazionale, l'ispettore del lavoro dovrà ora consultare anche eventuali accordi di secondo livello (territoriale ed aziendale), verificando che non siano contrari ai precetti costituzionali o comunitari.

A parere di chi scrive, questo potrebbe determinare diverse interpretazioni della norma a seconda del territorio di riferimento o dell'azienda stessa e ciò potrebbe rappresentare un grave vulnus alla certezza del diritto e all'uniformità di applicazione dello stesso, comportando una pesante destrutturazione delle fonti del diritto del lavoro, con grave ripercussione sui diritti acquisiti dai lavoratori.

In ogni caso, a prescindere da petizioni di principio, occorre considerare che l'effettività dell'art. 8 non è assolutamente certa, proprio perché l'accettazione da parte sindacale delle deroghe più consistenti non sarà così scontata ed automatica. Analogamente, si dovranno tenere in considerazione anche le eventuali ritrosie degli imprenditori a siglare accordi in deroga, per timore di un possibile contenzioso avente ad oggetto la validità degli stessi accordi conclusi. Ciò posto, quindi, l'effettiva praticabilità delle deroghe dipende dalla concreta disponibilità degli agenti contrattuali aziendali nel modificare leggi e contratti nazionali, in cambio di vantaggi reciproci sul versante occupazionale o della lotta al lavoro nero, nell'ottica di un proficuo scambio tra tutele degli insiders e possibilità per gli outsiders di accedere al mercato del lavoro.

La concreta applicazione dell'art. 8 rischia però di indurre i giudici ad una supina e passiva accettazione degli accordi in deroga, proprio grazie allo scudo della norma autorizzatrice, salvo il giudice stesso non voglia sollevare dubbi di costituzionalità rispetto agli accordi conclusi, verificando puntualmente che questi non siano contrari ai principi internazionali, comunitari o costituzionali.

Nel frattempo, in merito ai dubbi di legittimità costituzionale è intervenuta anche la Consulta con sentenza n. 221/2012, la quale ha dichiarato l'art. 8 pienamente legittimo. Infatti, secondo la Corte Costituzionale l'effetto derogatorio previsto dal comma 2-bis opera esclusivamente in relazione alle materie richiamate dal comma 2 e non nei confronti di altre non tipizzate. Non solo, ma sempre secondo la Consulta, la norma in commento riveste *carattere chiaramente eccezionale, non lesivo delle competenze regionali* e quindi non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati ex art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale.

9. La reiterazione dei controlli nell'art. 11 del D.L. Monti "Salva Italia" n. 201/2011

Il decreto legge n. 201/2011, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, c.d. decreto Monti "Salva Italia", convertito in legge n. 214/2011, ha introdotto diverse disposizioni per far fronte all'aggravarsi della crisi economico-finanziaria che ha colpito il Paese. Ai nostri fini, rileva in particolare l'art. 40 del decreto in esame che modifica i termini per la registrazione sul libro unico del lavoro, c.d. L.U.L. e soprattutto l'art. 11 contenente alcune norme di contrasto all'evasione fiscale.

L'art. 40, comma 4, del decreto in esame, ha infatti modificato, in materia di L.U.L., il comma 3 dell'art. 39 del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, spostando il termine per la registrazione dal 16 alla fine del mese successivo a quello di riferimento. In pratica, il datore di lavoro ha l'obbligo di compilare il L.U.L. con i prescritti dati, entro la fine del mese successivo rispetto a quello di riferimento. Resta invece fermo il termine del 16 del mese successivo per il versamento dei contributi e delle ritenute dovute. Con la predetta modifica viene quindi meno la precisazione fatta dal Ministero del lavoro nella Circolare n. 20/2008, dove si specificava che la finalità dell'aver individuato il termine di registrazione dei dati sul L.U.L. nel giorno 16 del mese successivo era stata quella di uniformare il termine delle annotazioni sul libro unico con quello relativo ai versamenti contributivi previsto per il 16 del mese successivo a quello di riferimento.

L'art. 11 del D.L. n. 201/2011 disciplina alcuni provvedimenti che puntano ad incrementare la lotta all'emersione e all'evasione fiscale, nell'ambito di queste previsioni si evidenziano le modifiche introdotte in tema di accesso ispettivo rispetto a quanto statuito dal D.L. Sviluppo n. 70/2011. Le modifiche apportate in tema di ingresso in azienda sono infatti applicabili non solo agli organi di vigilanza fiscali, ma anche agli organi ispettivi di natura amministrativa, ivi compresi i funzionari ispettivi della D.T.L.

Il D.L. Sviluppo n. 70/2011 aveva infatti previsto che gli accessi ispettivi in azienda potessero durare al massimo 15 giorni e che l'intervallo fra un'ispezione e l'altra dovesse essere non inferiore a 6 mesi, configurandosi altrimenti un illecito disciplinare a carico dell'ispettore/dipendente pubblico che non avesse rispettato i termini previsti dal decreto. Pertanto, obiettivo del D.L. Sviluppo era quello di ridurre il peso

della burocrazia gravante su imprese e contribuenti, al fine di semplificare le procedure ispettive ed evitare duplicazione e sovrapposizione di interventi da parte di più organi di vigilanza diversi.

La medesima legge di conversione del decreto Sviluppo, legge n. 106/2011, aveva ribadito che non erano esclusi dalla reiterazione i casi straordinari di controlli per ragioni di salute, giustizia ed emergenza.

In sintesi, come previsto dalla legge n. 106/2011, il controllo amministrativo in forma d'accesso da parte di qualsiasi autorità competente, ivi compresa quindi la Direzione del Lavoro, doveva tradursi in un controllo unificato, operato con cadenza almeno semestrale e di durata non superiore ai 15 giorni. Gli atti compiuti in violazione di quanto sopra prescritto, avrebbero costituito per i dipendenti pubblici e quindi per i funzionari preposti alla vigilanza, ipotesi di illecito disciplinare. Il funzionario ispettivo rischiava dunque di essere sanzionato paradossalmente proprio per aver effettuato il proprio lavoro, posto che l'ispettore del lavoro, al pari di qualsiasi altro funzionario preposto ai controlli, non decide autonomamente chi e cosa ispezionare, ma esegue semplicemente un ordine di servizio. *L'ipotesi della configurazione dell'illecito disciplinare per il funzionario che, non essendo a conoscenza che la medesima impresa fosse già stata ispezionata da altro organo, eseguiva semplicemente un ordine, è stata criticata da più parti perché incoerente ed irrazionale.*

A seguito delle numerose critiche e attacchi alla previsione normativa che rischiava di ostacolare l'attività di vigilanza, è intervenuto l'art. 11 comma 7 della disposizione in esame che ha cancellato il disposto, ripristinando la possibilità per i funzionari di vigilanza di reiterare il controllo anche prima dei 6 mesi.

E' evidente come la misura in esame, pensata per la Guardia di Finanza, ma applicata anche agli ispettori del lavoro, sia finalizzata ad implementare i poteri dell'Amministrazione, al fine di recuperare la base imponibile sottratta a tassazione e poter irrogare ugualmente sanzioni amministrative in caso di lavoro nero.

Con la modifica apportata dall'art. 11 si dà quindi via libera al controllo amministrativo nella forma dell'accesso in azienda da parte di qualsiasi autorità di vigilanza, ivi compresa la D.T.L. In ogni caso, però, i controlli dovranno essere oggetto di programmazione da parte degli organi competenti e di coordinamento tra i vari soggetti interessati, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni nell'attività di vigilanza. In tal senso, vige l'obbligo per l'ufficio che esegue il controllo ispettivo, di informare preventivamente le altre amministrazioni interessate, in ordine all'inizio di ispezioni e di verifiche, fornendo al termine delle stesse gli eventuali elementi probatori acquisiti, utili ai fini delle attività di controllo di rispettiva competenza. Tale ultimo aspetto è desumibile anche dalla relazione illustrativa che accompagna la manovra Monti, dove viene evidenziato che la soppressione delle disposizioni contenute nel decreto sviluppo, non pregiudica affatto l'efficacia delle previsioni normative che impongono il coordinamento degli accessi e lo scambio telematico di dati ed informazioni fra le P.A. interessate. Resta tuttavia ferma la previsione normativa relativa alla durata massima quindicinale delle verifiche fiscali presso i piccoli contribuenti.

In definitiva, la novità apportata dall'art. 11 del decreto "Salva Italia", risiede nel passaggio da controlli ispettivi unificati e non reiterabili, a verifiche programmate e coordinate. L'intervento in tal senso, mira ad eliminare il rischio di rallentamenti di natura burocratica all'attività operativa degli organi di vigilanza fiscale ed amministrativa e a recuperare gli importi contributivi evasi e le sanzioni per lavoro irregolare.

In estrema sintesi, la durata delle verifiche fiscali, ex art 12 della legge 212/200, c.d. Statuto del contribuente, è attualmente fissata in questo modo: 1. Per i contribuenti e le imprese in *contabilità ordinaria*, la durata massima di permanenza dei verificatori presso la società non può essere superiore a 30 giorni, prorogabili di ulteriori 30 giorni in caso di indagini particolarmente complesse. 2. Per i contribuenti in *contabilità semplificata* e per i lavoratori autonomi, la durata massima di permanenza dei verificatori non può essere superiore a 15 giorni, prorogabili di ulteriori 15 giorni in caso di ulteriori accertamenti. *Queste disposizioni però non si applicano per le verifiche amministrative promosse degli ispettori del lavoro, per i quali il procedimento non assume valenza fiscale, ma ha una natura prevalentemente amministrativa.* Pertanto, gli accessi dei funzionari ispettivi del Ministero del lavoro, si esauriscono per prassi in una sola giornata, salvo

la necessità di accedere nuovamente presso l'azienda in casi particolari, durante i quali verrà rilasciato il verbale interlocutorio per assicurare l'interruzione dei termini del procedimento. In ogni caso, l'intero procedimento ispettivo, dovrà concludersi con l'invio del verbale conclusivo di notifica degli illeciti accertati, in un tempo massimo di 90 giorni, al pari di un qualsiasi altro procedimento amministrativo.

Lo stesso art. 11 del D.L. 201/2011 stabilisce inoltre l'applicazione di sanzioni penali ex art. 76 del D.P.R. n. 445/2000, per chi, a seguito delle richieste avanzate ai fini accertativi dall'Agenzia delle entrate o dalla Guardia di Finanza, *esibisce o trasmette documenti falsi in tutto o in parte o fornisce informazioni non corrispondenti al vero*. Tale disposizione si applica solo se, a seguito delle richieste, si configurano *reati tributari* in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto di cui al D.lgs n. 74/2000. La norma funge quindi da deterrente per i comportamenti fraudolenti e si pone l'obiettivo specifico di rendere più penetranti i poteri di controllo e di accertamento previsti per quanto concerne le imposte sui redditi e l'IVA. La norma non delimita le attività di fronte alle quali può configurarsi l'illecito ora descritto, pertanto deve ritenersi che il Legislatore abbia contemplato l'intero ambito dell'attività di controllo. Ciò significa che il reato potrebbe realizzarsi sia in sede di risposta agli inviti a fornire dati o ad esibire documenti, sia in sede di riscontri ai questionari inviati ai contribuenti, sia ancora in sede di dichiarazioni rese ai verificatori. *Questa norma non interessa però gli ispettori del lavoro, nei confronti dei quali già da tempo si applicano sanzioni penali in caso di inosservanza dei provvedimenti irrogati, produzione di false attestazioni/documentazioni o attestazione di dichiarazioni non veritiere sull'identità o su qualità personali proprie o di altri.*

10. L'art. 14 del D.L. "Semplificazioni" n. 5/2012 come convertito dalla L. n. 35/2012

Il D.L. n. 5/2012 del 09.02.2012, c.d. decreto Semplificazioni, ha apportato una serie di modifiche legislative, tra quelle che interessano il diritto del lavoro si segnalano: la *semplificazione dei controlli sulle imprese*, in particolare soppressione delle verifiche per le imprese in possesso di certificazione UNI EN ISO-9001 (art. 14); *l'interdizione anticipata dal lavoro per maternità*, rilasciata dalla D.T.L. in caso di condizioni lavorative pregiudizievoli e dall'Asl in caso di complicanze legate alla gestazione (art. 15); *misure concernenti i pagamenti telematici in favore dell'INPS e verifiche sulle prestazioni sociali erogate* (art. 16); *assunzioni dei lavoratori stagionali extracomunitari con proroga del permesso in caso di rapporto di lavoro presso lo stesso datore* (art. 17); *assunzioni nei pubblici esercizi equiparate alle assunzioni nel turismo* (art. 18); *sospensione degli obblighi di occupazione ex legge n. 68/1999* in caso di procedure di Cig o mobilità (art. 18 comma 3); *semplificazione in materia di Libro unico del lavoro*, con riferimento alle omissioni connesse (art. 19); *solidarietà negli appalti* entro il limite di 2 anni dalla cessazione dell'appalto (art. 21); *abrogazione del D.P.S.*, documento programmatico sulla sicurezza, volto a regolamentare la sicurezza ed il trattamento dei dati personali, nell'ottica di semplificare gli adempimenti a carico delle imprese (art. 45).

Dopo la pubblicazione del decreto in esame, il M.L. è intervenuto con Circolare n. 2 del 16.02.2012, nella quale ha ulteriormente specificato la portata di alcune disposizioni normative contenute nel decreto stesso. In particolare, la Circolare precisa la decurtazione parziale delle funzioni attribuite alla D.T.L. in caso di astensione anticipata per maternità a far data dal 01.04.2012, nonché la necessità di perfezionare la comunicazione in caso di assunzione nei pubblici esercizi entro 3 giorni dalla comunicazione preventiva. Inoltre, nella Circolare si precisa che le comunicazioni relative all'assunzione di soggetti disabili devono essere effettuate direttamente al Dicastero del lavoro e non più in D.T.L. per le imprese con sedi in più province e interessate da interventi di integrazione salariale. Rispetto al LUL, la Circolare evidenzia che per le omesse registrazioni, andrà applicata una sola sanzione per ciascun mese, in base al numero dei lavoratori interessati e a prescindere dal numero delle omissioni stesse. In tema di appalto si evidenzia inoltre che non sussiste alcuna responsabilità solidale fra appaltatore e subappaltatore con riferimento alle sanzioni civili.

Come si evince dalla breve panoramica ora tracciata, gli adempimenti contenuti nel decreto Semplificazioni in esame e connessi alla tematica giuslavoristica sono molteplici e riguardano aspetti diversi del rapporto di lavoro, in questa sede però si analizzerà soltanto l'art. 14 e le successive modifiche in sede di conversione.

Più in particolare, l'art. 14 del decreto prevede, al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese, che il Governo sia autorizzato ad adottare uno o più regolamenti volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli nelle aziende. Come si evince già nel preambolo dell'art. 14, l'obiettivo prioritario è quello di agevolare le verifiche aziendali, fermo restando alcuni criteri direttivi, in particolare: a) *proporzionalità dei controlli* e dei connessi adempimenti amministrativi al rischio inerente all'attività controllata, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici; b) *eliminazione di attività di controllo non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici*; c) *coordinamento e programmazione dei controlli* da parte delle amministrazioni competenti in modo da assicurare la tutela dell'interesse pubblico, evitando duplicazioni e sovrapposizioni e tali da recare il minore intralcio al normale esercizio delle attività dell'impresa; d) *collaborazione amichevole* con i soggetti controllati, al fine di prevenire rischi e situazioni di irregolarità; e) *informatizzazione degli adempimenti* e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del D.lgs n. 82/2005, c.d. codice dell'amministrazione digitale; f) *soppressione o riduzione dei controlli sulle imprese in possesso della certificazione del sistema di gestione per la qualità (UNI EN ISO-9001)* o altra appropriata certificazione emessa da un organismo di certificazione accreditato.

Quello appena descritto è il testo dell'art. 14 del decreto Semplificazioni prima che fosse convertito in legge e dal quale emerge chiara la volontà di sopprimere i controlli per le imprese certificate.

L'art. 14 ha suscitato molteplici polemiche, tanto che sono stati proposti diversi emendamenti in parte recepiti in sede di conversione del decreto. *Ci si è trovati di fronte ad un rischio effettivo di svuotamento e del depotenziamento della funzione ispettiva, con conseguente cancellazione del ruolo di controllo degli organi di vigilanza pubblici.* Non solo, ma l'articolo 14, così come scritto nel decreto Sviluppo, rischiava di entrare in contraddizione con l'articolo 4, comma 2, della Direttiva 89/391/CEE del Consiglio Europeo del 12.06.1989, la quale stabilisce che gli Stati membri devono assicurare vigilanza e sorveglianza adeguate.

Gli emendamenti sono stati quindi molteplici, si è chiesto di introdurre dei regolamenti attuativi nel rispetto del principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica privata e in condizioni di piena concorrenza e pari opportunità con tutti i soggetti. Si è evidenziato che i regolamenti attuativi venissero emanati non solo dopo aver consultato le associazioni imprenditoriali, ma anche quelle più rappresentative dei lavoratori a livello nazionale, su un piano di perfetta parità fra le parti. Si è scongiurata la soppressione dei controlli per le aziende certificate, ma si è ribadita la necessità di programmare e rimodulare le verifiche, tenendo conto di un efficace modello di organizzazione e gestione. Infatti le norme Uni EN ISO, indicando solo i principi relativi alla qualità dei processi e puntando alla piena soddisfazione del cliente, nulla c'entrano con i controlli ispettivi, mirati invece a prevenire possibili danni alla salute, alla sicurezza e alla dignità umana. Pertanto, un'azienda che adotta il sistema di gestione della qualità (SGSQ) UNI EN ISO 9001:2008, si assume una serie di obblighi solo relativamente al proprio rapporto di qualità con i clienti e non rispetto all'osservanza di determinati parametri di sicurezza. Ciò posto, occorre ricordare che i costi a carico dell'erario per la mancata prevenzione e attuazione dei controlli ispettivi in materia di sicurezza, ammontano in Italia ad oltre 45 milioni di euro, pari ad oltre il 3,2% del Pil, stando ai dati forniti dal Ministero del Lavoro e dall'Inail.

Al termine di un travagliato iter, la legge di conversione n. 35 del 04.04.2012, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo*, è intervenuta su alcuni aspetti del precedente decreto, stabilendo che la disciplina dei controlli sulle imprese è ispirata ai principi della semplicità e proporzionalità dei controlli stessi. Le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare sul proprio sito istituzionale la lista dei controlli a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività, indicando per ciascuno di essi i criteri e le modalità di svolgimento delle relative attività. Inoltre, al fine di promuovere lo

sviluppo del sistema produttivo, il Governo è autorizzato ad adottare, uno o più regolamenti volti a razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli sulle imprese.

I regolamenti sono emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentite le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, in base ai seguenti principi: a) *proporzionalità dei controlli*; b) *eliminazione di attività di controllo non necessarie* rispetto alla tutela degli interessi pubblici; c) *coordinamento e programmazione dei controlli* da parte delle amministrazioni pubbliche interessate, in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni; d) *collaborazione con i soggetti controllati*, al fine di prevenire possibili rischi e situazioni di irregolarità; e) *informatizzazione degli adempimenti* e delle procedure burocratico-amministrative; f) razionalizzazione, anche mediante riduzione o eliminazione di controlli sulle imprese, tenendo conto del possesso di certificazione del sistema di gestione per la qualità ISO o altra appropriata certificazione emessa da un organismo di certificazione accreditato. *In ogni caso, le disposizioni esaminate non si applicano ai controlli in materia fiscale, finanziaria e di salute e sicurezza sul lavoro*, per i quali continuano a trovare applicazione le disposizioni previste dalle vigenti leggi in materia. Nell'ambito dei lavori edili sia pubblici che privati, le PA acquisiscono d'ufficio il DURC con le modalità di cui all'articolo 43 del DPR n. 445/2000. Rileggendo ora con attenzione l'art. 14, così come sommariamente sopra illustrato e riportato nella legge di conversione, si deduce che sono state apportate le seguenti modifiche: 1. Disciplina dei controlli ispirata a quanto prescritto dalla normativa dell'UE (1° comma). 2. Emanazione dei regolamenti di attuazione non soltanto dopo aver consultato le organizzazioni imprenditoriali, ma anche i rappresentanti dei lavoratori più rappresentativi a livello nazionale (4° comma). 3. Razionalizzazione del sistema dei controlli mediante riduzione o eliminazione degli stessi, tenendo conto del possesso di certificazione del sistema di gestione per la qualità ISO. In tal senso, sparisce il riferimento specifico precedente a UNI EN ISO 9001:2008, ma si enuncia genericamente il riferimento al SGSQ ISO. In realtà, questo sistema può essere applicato solo ai controlli in materia di ambiente e alimentazione, escludendo i controlli fiscali e sul lavoro (4° comma, lettera f). 4. Modifica più rilevante: *le disposizioni del presente articolo non si applicano ai controlli in materia fiscale, finanziaria, di salute e sicurezza sul lavoro*, mentre in precedenza l'esenzione era prevista solo per i controlli in materia fiscale e finanziaria (6° comma). 5. Introduzione ex novo del comma 6 bis, in base al quale, nell'ambito dei lavori pubblici e privati edili, le PA acquisiscono il DURC d'ufficio (6° comma bis).

A parere della scrivente, la legge di conversione, impedendo il blocco degli accertamenti fiscali e in materia di salute e sicurezza del lavoro nei confronti di aziende certificate, ha consentito di salvare i controlli ispettivi, lanciando un preciso monito a tutte le imprese ed invitandole in ogni caso a rispettare le norme.

L'osservanza delle regole da parte di tutte le aziende, appartenenti a qualsiasi settore, siano esse certificate o meno, è essenziale, proprio perché l'immunità dai controlli non si può affatto comprare ricorrendo ad una certificazione di soddisfazione clienti.

Rimane invece fermo l'allarme in materia di ambiente e alimentazione, in questi due ambiti infatti, nessun emendamento è stato approvato, pertanto le imprese in possesso di certificazione del sistema di gestione per la qualità ISO o altra certificazione, godranno di una possibile riduzione o eliminazione dei controlli.

11. Il Protocollo di intesa del 15.02.2012 fra D.G.A.I. e consulenti del lavoro

Il 15.02.2012 il Ministero del lavoro, tramite la Direzione Generale dell'attività ispettiva ed il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, siglano il Protocollo di intesa n. 37/002816, accordo volto a semplificare i tempi di verifica e di riscontro della documentazione richiesta dagli ispettori del lavoro durante la compilazione del verbale di primo accesso in azienda. Con l'intesa la semplificazione amministrativa

diventa un mezzo sia per migliorare il rapporto dei cittadini/imprese con l'amministrazione, sia per tutti coloro che operano all'interno del sistema amministrativo stesso perché accelera i tempi del procedimento.

Il Protocollo in commento è la logica conseguenza del codice disciplinare dei dipendenti pubblici del 2000 e s.m.i., del Codice di comportamento degli ispettori del lavoro del 2006, nonché di precedenti accordi del 2009 e 2010 siglati dalla D.G.A.I. con l'Ordine Nazionale dei consulenti del lavoro.

In particolare, il D.P.C.M. 28 novembre 2000, codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ex art. 2, comma 6, prevede che il dipendente pubblico deve limitare gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese solo a quelli indispensabili ed applicare sempre ogni possibile misura di semplificazione dell'attività amministrativa, agevolando lo svolgimento, da parte dei cittadini, delle attività loro consentite o comunque non contrarie alle norme giuridiche in vigore.

Il successivo codice di comportamento dei dipendenti pubblici, emanato con D.P.R. n. 62 del 16.04.2013, precisa ex art. 3, 6 comma, che il dipendente pubblico deve dimostrare sempre massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre P.A., assicurando lo scambio e la trasmissione di informazioni e dati in qualsiasi forma, ivi compresa quella telematica, nel rispetto della normativa vigente.

Quanto al codice deontologico degli ispettori del lavoro, emanato con Decreto Direttoriale n. 3540 del 20.04.2006, si prevede che i rapporti tra personale ispettivo e soggetti ispezionati debbano essere improntati ai principi di leale collaborazione e rispetto reciproco. Ciò significa che le ispezioni devono essere condotte in modo da arrecare minor disagio possibile allo svolgimento delle attività aziendali, tenendo conto delle finalità dell'accertamento. Per evitare inutili rallentamenti durante la verifica in loco, l'indagine ispettiva deve essere preceduta da una fase preparatoria diretta a raccogliere tutte le informazioni e la documentazione inerente al soggetto da sottoporre a controllo. Con l'implementazione delle banche dati a disposizione dell'ispettore, la fase preparatoria dell'ispezione vera e propria, alla luce del Protocollo in esame, potrà essere effettuata con maggior precisione, delineando anticipatamente il quadro aziendale da ispezionare.

Tra i precedenti dell'intesa in esame, si annovera anche il Protocollo del 26.11.2009, con il quale sono state regolamentate alcune fasi delle verifiche ispettive ed istituiti i tavoli tecnici di confronto con i consulenti.

Al Protocollo del 2009 è poi seguito l'Accordo sottoscritto il 4.8.2010 con l'Agenzia delle Entrate, Inps ed Inail, intesa con la quale sono state definite le modalità di scambio delle informazioni provenienti dalle rispettive banche dati, al fine di perseguire un'effettiva semplificazione amministrativa e per il cui approfondimento si rimanda al paragrafo n. 4 del presente capitolo.

Delineato il quadro normativo preesistente all'Accordo in esame, occorre ricordare che, ai sensi del Protocollo n. 37/2012, non dovranno più essere richiesti i documenti che possono trovarsi presso le banche dati telematiche a disposizione dei funzionari degli organi di vigilanza. In chiusura del Protocollo n. 37 è inserito un elenco di documenti non più richiedibili dagli ispettori del lavoro e afferenti a banche dati telematiche che fanno capo ad enti diversi. Per quanto riguarda le informazioni disponibili presso la *banca dati del C.P.I.*, saranno accessibili le comunicazioni obbligatorie telematiche di instaurazione del rapporto di lavoro di cui al D.M. 30.10.2007, c.d. moduli Unilav., Uniurg., fatto salvo il lavoro domestico, nonché i prospetti informativi per il collocamento dei disabili ai sensi della legge n. 68/1999. Con riferimento invece alla *banca dati Inps/Inail*, i dati accessibili sono i seguenti: denunce Inail ex art. 12 del D.P.R. n. 1124/1965, attribuzione della matricola Inps, denunce aziendali e dichiarazioni trimestrali della manodopera occupata in agricoltura, modelli Uniemens dal 2010, importi versati tramite modello F24, modelli DM10 concernenti il personale dipendente, salvo le ultime tre mensilità e il Durc. Per quanto riguarda quest'ultimo, si precisa che lo stesso, oltre ad essere visualizzato in banca dati o eventualmente richiesto alla P.A. delegata a trasmetterlo, non può essere mai oggetto di autocertificazione da parte del soggetto interessato o azienda ispezionata, come ribadito dalla nota della D.G.A.I. n. 619 del 16.01.2012. Per la *banca dati della C.C.I.A.A.*, è possibile consultare il certificato di iscrizione alla Camera di Commercio per identificare gli eventuali

responsabili dell'azienda, ai quali saranno addebitate le sanzioni amministrative eventualmente accertate. Da ultimo, con riferimento alla *banca dati dell'Agenzia delle entrate*, sono visionabili ed estraibili i seguenti documenti fiscali: modello Unico, modelli 750, 760, nonché modelli 770/SA-SC.

Sono escluse dal Protocollo in commento, le attività ispettive eseguite nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, ove si renda necessaria l'acquisizione della documentazione trasmessa dal professionista.

Con periodicità semestrale, il Ministero del lavoro e il Consiglio Nazionale dei consulenti, tramite propri referenti, procederanno ad un monitoraggio sullo stato di attuazione dell'intesa in esame, proponendo eventuali miglioramenti o modifiche, sulla base delle esperienze maturate dai rispettivi consulenti e ispettori. Ciò posto, è evidente che le aziende assistite dai consulenti del lavoro, saranno esentate dal consegnare agli ispettori degli organi di vigilanza una serie di documenti che il M.L. e gli altri Enti possiedono già nelle proprie banche dati, fermo restando che l'elenco sopra riportato non può ritenersi esaustivo e potrà essere integrato con accordi successivi fra le parti. In ogni caso, i documenti necessari potranno essere richiesti al professionista incaricato nel caso in cui l'ispettore del lavoro si trovi nell'impossibilità di accedere alle informazioni contenute nelle banche dati degli altri enti per causa a lui non imputabile.

In estrema sintesi, il Protocollo n. 37/2012, permetterà una gestione semplificata dell'ispezione in azienda, perché il funzionario ispettivo acquisirà i documenti necessari prima dell'ispezione, in modo tale da avere una fotografia il più nitida possibile della situazione che troverà in azienda al momento dell'accesso.

In merito alle conseguenze della stipula del Protocollo, giova ricordare che con la conclusione dell'Accordo in esame, il soggetto ispezionato dal 15.02.2012 non potrà più incorrere, in caso di mancata consegna dei documenti richiesti dai funzionari della D.T.L., nelle violazioni disciplinate dall'art. 4 della legge n. 628/1961, *omessa o errata informazione* e dall'art. 3 del D.L. n. 463/1983, *impedimento all'esercizio dei poteri di vigilanza*, convertito con modificazioni nella legge n. 638/1983. In particolare, l'art. 4, comma 7, della legge n. 628/1961, punisce con l'arresto fino a due mesi o con l'ammenda fino ad euro 516, coloro che non forniscono all'Ispettorato del lavoro le informazioni richieste o le forniscano scientemente errate o incomplete. L'art. 3, comma 3, del D.L. n. 463/1983, invece, punisce i datori di lavoro che impediscono ai funzionari ispettivi l'esercizio dei poteri di vigilanza; in questo caso la violazione comporta il pagamento di una sanzione amministrativa variabile da euro 582 ad euro 2.582. Inoltre qualora tali soggetti forniscano scientemente dati errati o incompleti, che comportano parimenti evasione contributiva, i datori di lavoro e i loro rappresentanti saranno tenuti a versare alle amministrazioni interessate, a titolo di sanzione amministrativa, una somma pari ad euro 25,82 per ogni dipendente cui si riferisce l'inadempienza accertata.

Posto quindi che il soggetto ispezionato andrà esente da sanzione per la mancata esibizione dei documenti, la persistente richiesta della documentazione contenuta nelle banche dati da parte dell'ispettore, comporterà la violazione del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, nonché del codice deontologico degli ispettori, con possibile procedimento disciplinare a carico del soggetto responsabile dell'inadempienza.

Sul punto, occorre ricordare che la Direzione Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, c.d. D.G.A.I., con nota del 27.04.2009, ha chiarito alcune linee guida del Progetto di trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva, dettando taluni principi fondamentali che possono essere estesi anche al Protocollo in esame. Tale Direttiva infatti, al fine di garantire un'ispezione del lavoro efficace e trasparente, mira all'esercizio unitario dell'azione di vigilanza e all'uniformità di comportamento dei diversi organi ispettivi. Per far questo, il Dicastero del lavoro attribuisce ai Presidenti dei Consigli provinciali degli Ordini dei Consulenti, nonché ai Segretari provinciali delle organizzazioni sindacali e di datori, il monitoraggio del corretto funzionamento dell'attività ispettiva su tutto il territorio. Tali soggetti infatti possono segnalare in primis alle D.T.L. di competenza e in subordine alla D.G.A.I., eventuali comportamenti anomali posti in essere dagli ispettori, in palese violazione dei principi deontologici e professionali. Le segnalazioni possono riguardare sia le valutazioni ispettive che si discostano dalle indicazioni e interpretazioni fornite dal

Ministero del Lavoro attraverso Circolari, lettere Circolari, note, interPELLI o pareri, sia l'arbitraria e reiterata richiesta della documentazione sopra citata. In questo contesto, il Direttore della D.T.L., entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione, dovrà provvedere a convocare l'ispettore del lavoro chiedendo spiegazioni in merito alla segnalazione pervenuta. Qualora la segnalazione non venga accolta perché ritenuta infondata, la situazione potrà essere rappresentata ex novo alla D.G.A.I. attraverso il corrispondente organismo nazionale dell'associazione sindacale, datoriale o dei professionisti. Nulla si dice in merito ad eventuali provvedimenti azionabili in caso di segnalazioni pretestuose da parte degli organi che dovrebbero effettuare il monitoraggio. A parere della scrivente, il potere di monitoraggio attribuito dal Progetto di trasparenza ed uniformità ad organi esterni ed aventi interessi opposti, solleva numerosi dubbi e perplessità, proprio perché l'ispettore del lavoro che è soggetto deputato al controllo per antonomasia, diverrebbe a sua volta oggetto di controllo da parte di organi di natura privatistica e non imparziali, che potrebbero eventualmente effettuare segnalazioni meramente dilatorie e pretestuose. La verifica dei controllori dovrebbe invece essere affidata esclusivamente alla D.G.A.I. che è l'organo pubblico di vigilanza superiore e quindi l'unico deputato ad effettuare eventuali azioni disciplinari nei confronti degli stessi accertatori su espressa segnalazione delle singole D.T.L.

12. Legge n. 92/2012: riforma del lavoro Fornero e aspetti sanzionatori

La legge n. 92/2012 punta a contrastare la flessibilità c.d. "cattiva" e taluni comportamenti fraudolenti posti in essere dalle imprese per aggirare il costo del lavoro. Per realizzare ciò, la riforma modifica alcuni istituti contrattuali con inevitabili ripercussioni anche sull'attività di vigilanza in materia di lavoro. In tal senso, la legge in commento, oltre ad effettuare molteplici interventi dal punto di vista sostanziale, per poter garantire l'effettività dei nuovi precetti, predispone un apparato sanzionatorio ben radicato che, con le sue sanzioni amministrative e civili, dovrebbe favorire l'instaurazione di rapporti più stabili. La riforma, inoltre, conferisce rilievo prioritario al rapporto subordinato, cercando di contrastare le elusioni fiscali, ridistribuire più equamente le tutele, promuovere una maggior inclusione e da ultimo favorire le opportunità di impiego.

Può una riforma contribuire a realizzare tutti questi propositi senza un efficace sistema sanzionatorio, ma soprattutto senza che questo sia reso in grado di funzionare concretamente? Non è certo questa la sede più opportuna per disquisire circa la validità o meno dell'impianto sanzionatorio sottostante alla riforma Fornero, ma di certo, l'intervento legislativo ha rafforzato le sanzioni laddove si manifestavano le elusioni contrattuali più marcate e diffuse. Occorre tuttavia ricordare che con le modifiche successive, si sono snaturati gli interventi effettuati in prima istanza dalla riforma, si pensi ai requisiti di accertamento delle false partite Iva.

A differenza della legge Biagi e del Collegato lavoro, la riforma Fornero non interviene direttamente nel modificare l'impianto strutturale dell'attività di vigilanza, ma amplia la possibilità di irrogare sanzioni amministrative, riformulando le condizioni per l'utilizzo delle diverse forme contrattuali.

Nei quattro articoli in cui si struttura la riforma, sono state introdotte molteplici sanzioni aventi diversa natura: amministrative, civili e previdenziali. In tal senso, l'intervento sanzionatorio è ritenuto l'unico rimedio efficace per assicurare l'attuazione dei diritti in materia di lavoro e contrastare gli abusi contrattuali.

Per un approfondimento sulle novità introdotte dalla riforma, si rimanda al paragrafo 1.6 del capitolo 1.

Vediamo di seguito i principali mutamenti introdotti che hanno rilevanza in termini sanzionatori.

1. *Tirocinio*. E' riconosciuta una congrua indennità in relazione alla prestazione svolta dal tirocinante, in caso di mancata erogazione sarà comminata una sanzione proporzionata alla gravità dell'illecito commesso.

Il trasgressore è infatti punito con una sanzione il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell'illecito ed in misura variabile da un minimo di 1.000 euro a un massimo di 6.000 euro. Nel silenzio della legge, deve ritenersi applicabile la procedura di diffida ex art. 13 del D.lgs n. 124/2004, per cui qualora il datore di

lavoro regolarizzi la propria posizione in ottemperanza all'ordine impartito dall'ispettore, lo stesso sarà ammesso al pagamento della sanzione ridottissima, nella misura pari a euro 1.000, ovvero il minimo edittale.

2. *Contratto a tempo determinato.* Non è più necessaria la causale per la stipula del contratto, ma l'ispettore del lavoro dovrà verificare che non venga superato il limite dei 36 mesi, comprensivi di proroghe, rinnovi, somministrazione e che vengano rispettati i termini per il rinnovo (90 e 60 giorni in luogo di 10 e 20 a seconda che il contratto abbia durata inferiore o superiore a sei mesi) e la proroga (30 o 50 giorni rispetto ai precedenti 20 o 30 giorni, in funzione della durata inferiore o superiore al semestre) del contratto stesso.

3. *Lavoro accessorio.* Si dovrà verificare che l'importo del guadagno derivante da questa forma contrattuale non sia superiore ad euro 5 mila in toto, con un limite massimo 2 mila euro per committente.

4. *Contratto di apprendistato.* Si dovrà attenzionare in primis ai limiti minimi di durata contrattuale fissati in 6 mesi, salvo eccezioni, e che il rapporto fra apprendisti e lavoratori qualificati non sia superiore a 3/2, restano esclusi i datori di lavoro che occupano meno di 10 dipendenti, per i quali detto rapporto non può superare il 100%. Per i datori di lavoro che occupano più di 10 dipendenti, bisognerà verificare di volta in volta il rispetto della percentuale di stabilizzazioni degli apprendisti effettuate nell'ultimo triennio, ovvero almeno il 30% per i 36 mesi successivi all'entrata in vigore della riforma, successivamente il 50%.

5. *Contratti a chiamata:* al fine di evitare che i datori di lavoro registrino sul L.U.L. un numero inferiore di giornate rispetto a quelle effettive, il Legislatore ha introdotto l'obbligo di comunicazione preventiva per il lavoro a giornata o ciclo integrato, per un massimo 30 gg lavorativi. La Circolare del M.L. n. 18/2012 prevede la possibilità di utilizzare un'unica comunicazione per indicare la chiamata anche di più lavoratori e chiarisce che non è necessario comunicare anche l'orario in cui il lavoratore sarà occupato durante la singola giornata, riconoscendo la possibilità di indicare solo le chiamate, ma anche la facoltà di individuare un periodo continuativo di chiamate, nel limite di 30 giorni. Fermo restando la comunicazione al C.P.I., la mancata o tardiva comunicazione preventiva al M.L., determinerà, per ogni lavoratore, una sanzione variabile da 400 a 2.400 euro, a cui non sarà applicabile la diffida obbligatoria perché violazione insanabile. Circa le modalità di comunicazione alla D.T.L., si rimanda alle Circolari del M.L. n. 122728 del 09.08.2012 e alla n. 20 del 14.09.2012. In caso di mancata risposta alla chiamata da parte del lavoratore, sarà possibile annullare la comunicazione entro 48 ore dal giorno di inizio della prestazione, in assenza di questa ulteriore comunicazione di annullamento, la Circolare del M.L. n. 20/2012, stabilisce che la prestazione si considera effettuata. La riforma con riferimento ai contratti a chiamata per week-end o per periodi predeterminati dell'anno, ha delegato alla contrattazione collettiva l'individuazione dei predetti periodi e i casi di utilizzo. Si restringono inoltre i requisiti relativi all'età e si stabilisce che potranno ricorrere al lavoro intermittente i lavoratori fino a 23 anni (prima fino a 24) e con almeno 55 anni (prima almeno 46). Il mancato rispetto dei requisiti di età determina la trasformazione del rapporto in contratto subordinato a tempo indeterminato.

Ciò posto, è evidente che in presenza di contratto a chiamata, l'ispettore dovrà prestare particolare attenzione alla doppia comunicazione preventiva al C.P.I. e al M.L., ad eventuali comunicazioni di annullamento della comunicazione stessa, nonché all'età anagrafica dei prestatori, verificando parimenti che i periodi di utilizzo e le condizioni siano compatibili con quanto previsto nella contrattazione collettiva.

6. *Contratti autonomi: lavoro a progetto, partita iva, associazione in partecipazione.* Con riferimento al lavoro a progetto, il Legislatore ribadisce che il progetto non rappresenta una modalità esecutiva, ma l'oggetto della stessa fattispecie contrattuale. Pertanto, il contratto a progetto, si presume subordinato a tempo indeterminato qualora il progetto stesso sia carente o nei fatti disatteso. Il nuovo contratto a progetto dovrà contenere: la descrizione dell'attività del collaboratore che non potrà estrinsecarsi in mansioni elementari e ripetitive, nonché gli obiettivi da raggiungere, che non dovranno coincidere con la ragione sociale dell'azienda. Per quanto riguarda l'utilizzo di *partite iva*, l'ispettore dovrà accertare la reale genuinità della prestazione ex art. 2222 c.c., la cui mancanza convertirà il rapporto in co.co.pro, ma nel caso di assenza

dello specifico progetto, scatterà la presunzione assoluta di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Se invece il progetto è presente, l'ispettore dovrà sanzionare la mancata comunicazione al C.P.I., le omesse registrazioni sul L.U.L. e procedere con il recupero dei premi Inail. Con riferimento invece all'associazione in partecipazione, l'accertatore dovrà verificare l'omessa partecipazione agli utili e la mancata consegna del rendiconto, nonché controllare se il numero di associati è superiore a 3, salvo non si tratti di parenti o affini.

Ciò posto, in presenza di lavoro a progetto, il funzionario di vigilanza dovrà prestare particolare attenzione all'esistenza effettiva del progetto, pena la trasformazione del contratto a progetto in lavoro subordinato a tempo indeterminato. In caso di partite iva, invece, si dovrà riscontrare l'effettiva genuinità della stessa, pena la trasformazione in collaborazione a progetto oppure in contratto subordinato in assenza del progetto. Infine, in caso di associazione in partecipazione, particolare attenzione andrà riposta nel verificare l'effettiva partecipazione agli utili, la consegna di rendiconto e il riscontro sul numero degli associati stessi.

7. *Dimissioni in bianco.* Oltre alla procedura amministrativa di convalida delle dimissioni, che condiziona l'efficacia delle dimissioni stesse, la riforma prevede una nuova ipotesi d'illecito, ovvero l'abuso del foglio firmato in bianco dal lavoratore, al fine di simularne le dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto. A differenza della fattispecie in materia di comunicazione dei lavoratori intermittenti, la riforma ha individuato la D.T.L. quale unico organo competente all'accertamento ed irrogazione della sanzione, che va da 5.000 a 30.000 euro, con possibile riduzione a 10.000 euro, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981.

Oltre la breve analisi circa le novità contrattuali sopra riportata e la cui violazione può essere sanzionata dagli organi di vigilanza preposti, occorre ora riepilogare le sanzioni in funzione della specifica natura.

1. *Sanzioni amministrative.* La legge n. 92/2012 introduce sanzioni pecuniarie volte a punire inadempimenti dei datori di lavoro e anche di ulteriori soggetti tenuti a cooperare nel nuovo assetto normativo. L'ambito di applicazione in materia di lavoro è circoscritto alle violazioni punite con sanzioni pecuniarie, il cui accertamento compete agli organi di vigilanza. Più in dettaglio, con riferimento ai contratti di lavoro, una prima sanzione amministrativa è prevista per quei datori di lavoro che fanno svolgere prestazioni di *lavoro intermittente*, senza adempiere all'*obbligo di preventiva comunicazione* scritta alla competente D.T.L. Una seconda sanzione amministrativa è quella prevista in materia di *tirocini formativi e di orientamento* per il soggetto ospitante che ometta di corrispondere al tirocinante una *congrua indennità* per la prestazione svolta, secondo quanto previsto da apposito Accordo Stato-Regioni. Inoltre, in tema di maggiori somme derivanti dall'*incremento dell'addizionale sui diritti di imbarco dovuti dai passeggeri degli aeromobili* di cui all'art. 6-quater, comma 2, del D.L. n. 7/2005, convertito dalla legge n. 43/2005, sono puniti con una sanzione amministrativa da euro 2.000 a euro 12.000, i soggetti tenuti alla riscossione, ovvero i gestori dei servizi aeroportuali che omettano di effettuare la comunicazione all'Inps in merito alle somme riscosse. E ancora, viene sanzionato, da euro 5.000 a euro 30.000, il datore che *abusa del foglio firmato in bianco dalla lavoratrice o dal lavoratore*, al fine di simularne le dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto.

2. *Sanzioni civili.* Nella legge Fornero le sanzioni civili si distinguono in sanzioni *negative (ripristinatorie e risarcitorie)* e sanzioni *positive (interdittive, clausole sociali, astreintes)*. Le sanzioni negative sono quelle che puniscono un comportamento antidoveroso del datore di lavoro, alla medesima stregua delle sanzioni amministrative e a loro volta sono ripartibili in ripristinatorie e risarcitorie. Al contrario le sanzioni positive, sono quelle che inducono un determinato comportamento adesivo al precetto normativo e si dividono in 1. Interdittive, se vietano un determinato comportamento; 2. Clausole sociali, se subordinano taluni benefici al rispetto di specifiche norme; 3. Astreintes, se si tratta di sanzioni comminatorie di ispirazione comunitaria,

3. *Sanzioni civili ripristinatorie.* In merito a queste ultime, volte cioè a ripristinare le situazioni antecedenti agli atti lesivi posti in essere dal datore di lavoro, possiamo annoverare: 1. Art. 1, comma 9, lett. f): onere per il datore di lavoro di *comunicare preventivamente al C.P.I. che il rapporto di lavoro a tempo determinato continuerà oltre il termine*, per cui, se il rapporto prosegue senza comunicazione, verrà convertito a tempo

indeterminato; 2. Art. 1, comma 16, lett. d): gli *apprendisti assunti in violazione dei limiti* sono considerati lavoratori subordinati a tempo indeterminato dalla data di costituzione del rapporto di lavoro; 3. Art. 1, comma 24: *l'individuazione di uno specifico progetto costituisce elemento essenziale di validità del rapporto di co.co.co.*, senza il quale si ha un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato; 4. Art. 1, commi 28 e 30: in caso di *violazione del divieto di associare più di 3 associati*, salvo parenti e affini, il rapporto con tutti gli associati si considera subordinato a tempo indeterminato. Occorre inoltre ricordare che le sanzioni civili ripristinatorie sono applicate anche in materia di licenziamenti, laddove l'art. 1, comma 42, nel disciplinare il nuovo regime sanzionatorio per i licenziamenti illegittimi, dipinge un quadro sanzionatorio estremamente complesso e progredito, dove le sanzioni ripristinatorie acquistano un ruolo preponderante.

4. *Sanzioni civili interdittive*. Queste ultime si rivengono nelle seguenti disposizioni: 1. *In materia di Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi)*, dove si prevede la decadenza dalle relative indennità in godimento, in presenza di specifici presupposti nel momento stesso in cui si verifica l'evento che determina la decadenza stessa (art. 2, commi 40 e 41). 2. *In caso di condanna per terrorismo, mafia e strage*, si prevede una apposita sanzione accessoria che implica la revoca delle prestazioni assistenziali (indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione di invalidità) di cui il condannato risulti titolare (art. 3, comma 58). 3. La norma definisce le caratteristiche dell'*offerta di lavoro congrua* allo scopo di evidenziare i casi di decadenza dai trattamenti integrativi del reddito, trattandosi di fattispecie che richiedono come requisito lo stato di disoccupazione o di inoccupazione (art. 4, commi 40-45).

5. *Sanzioni previdenziali*. Si tratta di sanzioni a carico del datore nel caso in cui questi abbia omesso o evaso gli obblighi previdenziali. Le sanzioni si concretizzano in misure specifiche, come ad esempio avviene per le *somme riscosse dai gestori dei servizi aeroportuali e riversate all'INPS*, per le quali si applicano le sanzioni stabilite per i contributi previdenziali obbligatori ex art. 116, comma 8, lett. a), della legge n. 388/2000. Analogamente, l'art. 3, comma 25 della riforma, stabilisce che per i contributi di finanziamento ai fondi di solidarietà, si applicano le disposizioni in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria anche con riferimento alle sanzioni. Da ultimo, giova ricordare che l'art. 1, comma 42, in materia di licenziamenti, stabilisce che il datore di lavoro può essere condannato al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello della reintegra del lavoratore, maggiorati degli interessi legali, ma senza applicazione delle sanzioni previdenziali per omessa o ritardata contribuzione.

A parere della scrivente, la riforma Fornero, nel tentativo di combattere gli abusi contrattuali, ha attribuito maggiori poteri agli ispettori del lavoro che, attraverso il sistema di presunzioni relative ed assolute, potranno intervenire disconoscendo i rapporti di lavoro sorti in violazione dei precetti normativi introdotti. Si pensi alle novità sopra illustrate in tema di lavoro a progetto, associazione in partecipazione e co.co.pro. E' tuttavia possibile che queste maggiori facoltà attribuite agli organi di vigilanza, possano incrementare il contenzioso derivante dallo svolgimento dell'attività ispettiva perchè mirate alla riqualificazione dei rapporti di lavoro.

Nonostante i poteri ispettivi siano ampliati nella legge in commento e rappresentino il *fil rouge* della riforma stessa, al fine di rendere effettivi gli obiettivi enunciati, ovvero promuovere la competitività delle imprese e garantire l'incremento dell'occupazione, rimangono numerosi dubbi sul punto. Queste perplessità nascono dal fatto che gli obiettivi teorici che la riforma si propone di raggiungere, difficilmente possono essere raggiunti utilizzando esclusivamente un buon impianto sanzionatorio, anche se progredito.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, chi scrive ritiene che la strada verso la piena occupazione, non sia tanto quella di reprimere gli abusi, ma soprattutto quella di creare investimenti e occupazione reale attraverso incentivi e sgravi fiscali. Forse, più che un intervento legislativo di facciata, che con i successivi correttivi corre il rischio di snaturarsi nella sua concreta applicazione, la vera svolta sarebbe stata quella di intervenire con maggior rigore sul cuneo fiscale, alleggerendo gli oneri fiscali e contributivi sul lavoro. Ciò avrebbe consentito di agire sulle reali motivazioni che spingono molti datori di lavoro ad

eludere le norme e a scegliere il sommerso o il lavoro nero per sopravvivere alla concorrenza globale. È come se il medico-legislatore di fronte ad un paziente moribondo (il mercato del lavoro) si accingesse a prescrivere farmaci (sanzioni) per contrastare e reprimere gli effetti della malattia (il sommerso e la disoccupazione), piuttosto che una seria cura antibiotica per agire sulle cause della stessa (costo del lavoro, eccessivo peso della burocrazie, corruzione). E come si sa, quando il paziente è in fine di vita, solo la somministrazione di cure estreme ed appropriate può salvarlo e scongiurare l'esito nefasto.

13. Le Circolari del M.L. n. 18-20/2012 applicative della L. n. 92/2012 e il Vademecum n. 7258/2013

La Circolare del M.L. n. 18/2012 fornisce indicazioni di carattere operativo agli ispettori del lavoro in merito alle modifiche di alcune tipologie contrattuali disciplinate dalla riforma Fornero.

Con riferimento al *contratto a tempo determinato*, si precisa che non è più necessario indicare il cd causalone ai fini della valida stipulazione del contratto di lavoro, purchè si tratti di primo rapporto a tempo determinato di durata non superiore a 12 mesi, concluso con il datore di lavoro, ivi compresa la somministrazione.

In ogni caso, l'utilizzazione del lavoratore a termine oltre la data prefissata nel contratto a termine, comporta un aumento del costo del lavoro, ovvero una maggiorazione del 20% della retribuzione fino al decimo giorno e del 40% a partire dall'undicesimo giorno lavorativo in poi. La maggiorazione riguarda sia la retribuzione globale del lavoratore, sia tutti gli altri istituti correlati, ma è esclusa per la somministrazione di lavoro.

L'esplicitazione della causale del contratto a termine viene ora richiesta nel caso in cui il lavoratore sia assunto a tempo determinato o sia somministrato presso un datore di lavoro/utilizzatore con il quale ha già intrattenuto un primo rapporto di lavoro subordinato, anche inferiore ai 12 mesi. Si precisa inoltre che la contrattazione collettiva potrà prevedere casi di esonero dal causalone nel caso in cui l'assunzione, per non più del 6% degli occupati, avvenga nell'ambito di un processo organizzativo determinato da: avvio di nuove attività, lancio di un prodotto, cambiamento tecnologico, fase supplementare di un progetto di ricerca oppure proroga di una commessa consistente. Sul punto, a parere della scrivente, i casi contemplati per l'esonero del causalone, potranno portare a notevole contenzioso, si pensi infatti alle difficoltà di individuare i casi relativi alla definizione di cambiamento tecnologico oppure le ipotesi di proroga di una commessa già esistente.

Va inoltre ricordato che, nel computo dei 36 mesi quale periodo di durata massima del contratto a termine, andranno quantificati anche i periodi di occupazione legati ad un contratto di somministrazione a tempo determinato stipulato a far data dal 18.07.2012. Ciò non toglie, che dopo 3 anni di contratto di lavoro a termine, possano comunque stipularsi contratti di somministrazione con lo stesso lavoratore, dal momento che il limite dei 36 mesi riguarda solo la sottoscrizione di ulteriori contratti di lavoro a tempo determinato.

La disposizione, a parere di chi scrive, rappresenta una novità rilevante rispetto al passato, in quanto, per la prima volta, rientrano nel computo dei 36 mesi anche i contratti di somministrazione stipulati dal 18.07.2012. L'ipotesi di farvi rientrare anche i contratti stipulati in data antecedente avrebbe comportato notevoli ripercussioni per le imprese, motivo per cui il Legislatore ha preferito differire il termine.

Per quanto concerne il *contratto di apprendistato*, per i datori di lavoro che occupano almeno 10 dipendenti, l'assunzione di nuovi lavoratori è subordinata alla prosecuzione del rapporto di lavoro nei 3 anni precedenti di almeno il 30%, poi il 50% dal 18.07.2015, salvo i rapporti cessati per dimissioni o licenziamento per giusta causa. Sono però esclusi dalla base di calcolo: gli apprendisti, gli assunti con contratto di inserimento ancora in corso, i lavoratori con contratto di reinserimento, gli occupati dopo un'esperienza nei lavori socialmente utili o di pubblica utilità, nonché da ultimo i lavoratori assunti a seguito di programmi di emersione, mentre i dipendenti a tempo parziale sono calcolati pro quota in relazione all'orario svolto.

Tuttavia, in caso di mancato rispetto delle clausole di stabilizzazione, è comunque possibile l'assunzione di un apprendista. Si precisa inoltre che gli apprendisti assunti in violazione dei limiti sono considerati

subordinati a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto di lavoro. Sul punto occorre ricordare che la clausola di stabilizzazione non rappresenta certo una novità nel panorama normativo, dal momento che questa era anche presente nel nostro ordinamento nel contratto di formazione e lavoro, c.d. C.F.L., ex art. 16 della legge n. 451/1994, nonché nel contratto di inserimento ex art. 59, comma 2, del D.lgs n. 276/2003, che è stato da ultimo abrogato dalla riforma Fornero.

Con riferimento al *lavoro intermittente*, si precisa che i lavoratori interessati devono avere fino a 23 anni al momento della stipula del contratto di lavoro (prestazione fino a 24 anni) oppure più di 55. In caso di violazione del requisito relativo all'età anagrafica, si avrà trasformazione del contratto a tempo indeterminato e il lavoro svolto dal soggetto non in regola sarà considerato in nero. Per i periodi durante i quali effettuare la prestazione, si rinvia invece alla contrattazione collettiva, sono quindi venute meno le precedenti ipotesi oggettive durante le quali si poteva ricorrere alla chiamata, ovvero durante i fine settimana, vacanze natalizie e pasquali, ferie. Sono abrogate anche le vecchie fasce di età che vedevano tra i destinatari del lavoro intermittente i lavoratori con un'età compresa tra i 45 ed i 55 anni.

Oltre alla comunicazione preventiva al centro per l'impiego, il datore di lavoro è tenuto ad effettuare un'ulteriore comunicazione alla D.T.L. per ogni chiamata o ciclo integrato di prestazioni fino a 30 giorni, senza specificare l'orario dell'attività stessa. La comunicazione può avvenire anche lo stesso giorno di inizio della prestazione, purchè antecedente in ogni caso all'inizio dell'attività. In assenza di modifica o annullamento della chiamata prima dell'inizio della prestazione, la stessa si considera effettuata. E' opinione della scrivente, che l'obbligo di comunicazione possa agevolare enormemente l'attività ispettiva, dal momento che le registrazioni delle prestazioni lavorative sul Libro Unico del Lavoro avvengono alla fine del mese successivo e quindi c'è una forte propensione ad eludere la previsione normativa e la registrazione della chiamata sul L.U.L. stesso. Con la doppia comunicazione, al C.P.I e alla D.T.L., si potrà meglio collocare quando di fatto ha avuto luogo la prestazione lavorativa a chiamata.

In merito al *lavoro accessorio*, si pone il tetto dei 5 mila euro con riferimento alla totalità dei committenti nell'anno solare e per un massimo di euro 2 mila a committente, salvo nel lavoro agricolo. Quanto al lavoro agricolo accessorio, questo potrà essere effettuato solo da pensionati e da studenti fino a 24 anni o da qualsiasi lavoratore nei confronti dei piccoli imprenditori con un volume d'affari inferiore a 7 mila euro.

Con riferimento al *collocamento dei disabili*, per il calcolo della base occupazionale in funzione della quale poter assumere i disabili, i lavoratori a tempo determinato dovranno essere computati pro quota, esclusi quelli assunti per ragioni sostitutive, come ad esempio durante la leva, maternità o la malattia.

In merito alle *dimissioni in bianco*, la Circolare prevede che queste, congiuntamente alla risoluzione consensuale del rapporto, siano sospensivamente condizionate ad una convalida presso la D.T.L./C.P.I. oppure alla sottoscrizione di un'apposita dichiarazione in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro. In caso di mancata convalida o sottoscrizione delle dimissioni, il rapporto si intende risolto se il lavoratore, entro 7 giorni, non adempie all'invito trasmesso dal datore di lavoro a presentarsi nelle sedi preposte entro 30 giorni dalle dimissioni o risoluzione consensuale.

Poste queste precisazioni da parte del M.L. in tema di lavoro a tempo determinato, apprendistato, lavoro intermittente, accessorio, collocamento dei disabili e dimissioni, il Dicastero è poi intervenuto ulteriormente con Circolare n. 20/2012 allo scopo di fornire ulteriori istruzioni operative al personale ispettivo.

Nella Circolare n. 20/2012, la D.G.A.I. si concentra sull'istituto del *lavoro intermittente*, precisando nuovamente requisiti, limiti e portata delle innovazioni apportate dalla riforma Fornero.

In particolare, la Circolare n. 20/2012, evidenzia che le modifiche introdotte riguardano prevalentemente il lavoro intermittente, sia esso a tempo determinato o indeterminato, ribadendo i requisiti di età (meno di 24, più di 55 anni), le modalità e i periodi di svolgimento della prestazione che sono ora delegati alla contrattazione collettiva. Le attività per le quali è possibile fare ricorso al lavoro intermittente sono quelle già

illustrate nel R.D. n. 2657/1923. Restano invece immutate le ipotesi per le quali è vietato ricorrere al lavoro intermittente ex art. 34 del D.lgs n. 276/2003, ovvero: sostituzione di scioperanti, unità ove si sia preceduto nei 6 mesi precedenti a licenziamenti collettivi, sospensione o riduzione dei rapporti di lavoro e infine aziende che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi. Nel caso in cui il lavoratore sia obbligato a rispondere alla chiamata, il datore è tenuto a corrispondere un'indennità non inferiore al 20% delle retribuzione per il periodo in cui il lavoratore resta in attesa, a prescindere dall'effettiva chiamata del datore. In ogni caso, la comunicazione della chiamata alla Direzione del lavoro competente per territorio, dovrà avvenire sempre prima dell'inizio della prestazione stessa, come già ribadito nella Circolare n. 18/2012.

L'annullamento della comunicazione di avvio della chiamata, potrà avvenire, nel caso in cui il lavoratore non si presenti, nelle successive 48 ore. A parere della scrivente, la precisazione rappresenta un grave vulnus per l'attività ispettiva, se nella Circolare n. 18 si precisava che la rettifica doveva avvenire prima delle prestazione o comunque prima del presunto inizio, ora il M.L. chiarisce che la comunicazione di non avvenuta prestazione, nel caso in cui il lavoratore non si presenti, può essere effettuata anche 2 giorni dopo. Ciò posto, può anche ipotizzarsi il caso in cui, se l'ispettore del lavoro non si presenta per un accertamento durante lo svolgimento del lavoro a chiamata, il datore di lavoro "scorretto", entro le 48 ore, ben può precisare che quella prestazione in realtà non c'è mai stata, annullando di fatto la comunicazione di chiamata, secondo le procedure indicate. Sicuramente l'annullamento della comunicazione di chiamata entro le 48 ore viene incontro alle esigenze delle imprese e dei loro consulenti del lavoro che hanno 2 giorni di tempo per operare la modifica. Tuttavia, la rettifica operata dal M.L., rischia di vanificare fortemente l'attività ispettiva e sul punto si auspica che il Ministero possa intervenire quanto prima con un intervento chiarificatore.

Le novità della riforma Fornero sono molteplici e nonostante le precisazioni fornite dalle circolari n. 18-20/2012, il M.L. riassume i punti di criticità nel Vademecum del M.L. n. 7258/2013, siglato il 22.04.2013.

Nel documento, con riferimento al *contratto a tempo determinato*, si precisa che il contratto a termine acausale della durata di 12 mesi può essere stipulato solo quando fra le parti non siano intercorsi precedenti rapporti di lavoro di natura subordinata, ivi compreso il contratto a chiamata, ma non in forma autonoma. Se il primo contratto acausale ha durata pari a 3 mesi, il secondo non si può stipulare senza causale per 9 mesi, ma dovrà necessariamente integrare il c.d. causalone. Per il primo contratto acausale è inoltre possibile fruire dei c.d. periodi cuscinetto di 30 o 50 giorni a seconda che il contratto sia inferiore o superiore a 6 mesi, pertanto la durata effettiva del primo contratto acausale sarà di 12 mesi e 50 giorni. In caso di prosecuzione di fatto del rapporto di lavoro oltre i periodi cuscinetto, la mancata o tardiva comunicazione non può essere sanzionata, ma è sanzionato il lavoro nero a partire dal 31 o 51 giorno. Il regime degli intervalli di tempo 60-90 gg fra un contratto e l'altro, a seconda che il primo abbia durata inferiore o superiore a 6 mesi, deve essere rispettato da qualunque tipo di contratto a termine, ivi compresi quelli per ragioni sostitutive, ma esclusi quelli relativi all'assunzione di lavoratori in mobilità. La contrattazione collettiva può ridurre gli intervalli di stipula fra un contratto e l'altro da 60-90 gg a 20-30 gg, in caso di esigenze riconducibili a ragioni organizzative qualificate. Nel caso di più contratti di somministrazione che eccedono i 36 mesi non si applica la conversione a tempo indeterminato, come accade per il contratto a termine. Dopo un primo contratto a termine, la stipula di un eventuale contratto intermittente senza il rispetto dei termini di intervallo previsti, implica la nullità del contratto a chiamata e la trasformazione del primo contratto a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda il *contratto intermittente*, si ritiene possa stipularsi in presenza di causali oggettive e soggettive, anche per periodi di durata significativa. La declinazione dei periodi di tempo è rimessa alla contrattazione collettiva e deve essere specifica, altrimenti il contratto di lavoro si trasforma a tempo indeterminato. La sanzione in caso di mancata comunicazione, si applica per ciascun lavoratore e non per ciascuna giornata di lavoro, quindi per ogni ciclo di 30 giornate si applica una sola sanzione.

In tema di *apprendistato*, in mancanza del libretto formativo, il Vademecum precisa che è possibile indicare il percorso formativo svolto anche mediante annotazione dell'attività espletata da parte dell'apprendista su un apposito registro fornito dal datore di lavoro. Nel caso in cui si riscontrino violazioni delle disposizioni afferenti al tutor, si ritiene che queste siano esclusivamente di natura amministrativa e non necessariamente riverberino effetti automatici sulla genuinità del rapporto di apprendistato che deve essere accertata.

In merito al *lavoro accessorio*, il Vademecum evidenzia che il compenso pari ad euro 5 mila, deve intendersi quale compenso massimo netto per anno solare e per la totalità dei committenti, con un massimo di euro 2 mila per committente, ad eccezione del lavoro agricolo. Al personale ispettivo non è consentito entrare nel merito delle modalità di svolgimento della prestazione, anche se in azienda sono presenti altri lavoratori che svolgono la medesima attività, ma con contratto di natura subordinata. Nel caso di superamento del limite economico, scatta la conversione in contratto subordinato o autonomo, a seconda dei casi.

Occorre comunque ricordare che per effetto dell'art. 26 bis del c.d. "decreto Sviluppo", approvato il 3.08.2012, i lavoratori che usufruiscono di trattamenti di integrazione salariale possono cumulare per tutto il 2013 i compensi per lavoro accessorio nel limite di 3.000 euro, con detrazione da parte dell'istituto previdenziale di quanto dovuto per la contribuzione figurativa. Dal punto di vista fiscale, i compensi percepiti con i buoni non sono soggette ad Irpef e non incidono sullo status di disoccupato od inoccupato. Da ultimo, solo per i lavoratori extra U.E., la norma prevede che i compensi derivati dai voucher rilevino nel calcolo del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

Con riferimento all'*associazione in partecipazione*, il Ministero precisa che la trasformazione in contratto subordinato si ha nei seguenti casi: 1. Se il numero degli associati impegnati in una medesima attività sia superiore a 3, salvo l'eccezione dei legami famigliari. 2. In caso di mancata partecipazione dell'associato agli utili di impresa e omessa consegna del rendiconto ex art. 2552 cc.

Quanto alle *co.co.pro.*, per la genuinità del contratto, si richiede uno specifico progetto collegato ad un risultato finale obiettivamente verificabile. Il progetto non può limitarsi a generiche formulazioni che riproducono la ragione sociale nella visura camerale del committente ed i minimi salariali applicabili devono essere quelli previsti dalla contrattazione collettiva. Le attività elencate nella Circolare n. 29/2012 non costituiscono indice di presunzione di lavoro subordinato, ma sono volte ad orientare l'attività ispettiva.

Ulteriori disposizioni vengono fornite in tema di *responsabilità solidale negli appalti*, dove la riforma Fornero introduce la possibilità di prevedere deroghe da parte della contrattazione collettiva nazionale, salvo per le obbligazioni previdenziali ed assicurative, nei confronti delle quali rimane ferma la responsabilità solidale fra committente ed appaltante. Occorre inoltre ricordare che il regime di responsabilità solidale riguarda sia le obbligazioni dei lavoratori subordinati che autonomi, ma non trova applicazione nei confronti del personale delle P.A.

14. Il D.L. "Sviluppo" n. 83/2012, convertito nella L. n. 134/2012 e il D.L. "Sviluppo bis" n. 179/2012 convertito nella L. n. 221/2012: correzioni alla riforma Fornero

La legge n. 134 del 7.08.2012 di conversione del D.L. n. 83/2012, *Misure urgenti per la crescita del Paese*, è composto da settanta articoli organizzati in quattro titoli riguardanti: misure urgenti per le infrastrutture, l'edilizia e i trasporti (titolo I), misure urgenti per l'agenda digitale e la trasparenza nella Pubblica Amministrazione (titolo II), nonché misure urgenti per lo sviluppo economico (titolo III) e le disposizioni finanziarie (titolo IV). Ai fini della nostra trattazione, rilevano in particolare le modifiche alla legge n. 92/2012, ex art. 46 bis, che riguardano principalmente i seguenti istituti: contratto a termine, apprendistato, partite Iva, lavoro accessorio, indennità di mobilità, ammortizzatori sociali, contribuzione degli iscritti a gestione separata, Cigs, banca dati sulle crisi aziendali, disabili, concordato preventivo e call center.

Con riferimento ai *contratti a termine*, l'art. 46 bis della legge n. 134/2012, modifica il periodo di latenza tra la stipula di un contratto a tempo determinato e l'altro, per cui si passa dai 60/90 giorni stabiliti dalla riforma Fornero, a seconda che il rapporto sia pari o superiore a 6 mesi, ai 20-30 giorni nel caso di *lavoratori stagionali o in ipotesi specifiche contemplate dalla contrattazione collettiva nazionale e decentrata*. Sul punto è intervenuta la Circolare Ministeriale n. 27/2012, secondo la quale gli accordi interconfederali o a livello decentrato, possono ridurre la durata degli intervalli di stipulazione fra un contratto a termine ed un altro, per esigenze riconducibili essenzialmente a ragioni organizzative qualificate, legate all'avvio di una nuova attività oppure al lancio di un nuovo prodotto o di un servizio innovativo. Per ulteriori approfondimenti sulla normativa del contratto a termine, si rimanda al capitolo 2, paragrafo n. 3.

Rispetto al *contratto di apprendistato in somministrazione a tempo indeterminato*, questa tipologia viene estesa ora dalla legge n. 134/2012 in tutti i settori produttivi. Tuttavia, secondo parte della dottrina, non è ancora chiara la modalità di utilizzo dell'apprendistato in staff leasing, con specifico riferimento alle causali e alla parità di trattamento retributivo (M. Tiraboschi, 2013).

In merito alle *partite IVA*, mutano due dei tre elementi presuntivi rispetto ai quali opera la conversione del rapporto, con il decreto in esame, infatti, il riferimento sia agli 8 mesi che all'80% del fatturato riferibile allo stesso soggetto, sono calcolati su 2 anni solari consecutivi e non più su un anno solare. In questo modo, la presunzione di illegittimità della riforma Fornero andrà verificata da parte dell'ispettore del lavoro, non più su un solo anno, ma su due. In sintesi, le prestazioni lavorative, salvo prova contraria fornita dal datore di lavoro, sono considerate rapporti di co.co.co quando ricorrono almeno due dei seguenti requisiti: 1. Collaborazione con lo stesso committente per più di 8 mesi in 2 anni. 2. Corrispettivo pari a più dell'80% del reddito percepito in 2 anni. 3. Sede fissa del collaboratore presso la sede del committente. Se sono accertati almeno due elementi sui tre citati, allora la prestazione autonoma si trasforma in co.co.pro in presenza di un progetto valido, mentre in assenza di progetto, la collaborazione autonoma si trasformerà invece in rapporto di lavoro subordinato. La presunzione non opera se la prestazione è connotata da competenze teoriche di grado elevato, per le professioni intellettuali ed ordinistiche, nonché se il reddito annuo percepito dal collaboratore è pari ad almeno euro 18.633 (1,25 volte l'imponibile minimo per il versamento contributivo di artigiani e commercianti). Per ogni altro chiarimento in merito alla disciplina relativa al lavoro autonomo e circa l'utilizzo improprio delle partite iva, si rinvia al capitolo 2, paragrafo 11.

Quanto al *lavoro accessorio*, si stabilisce che i titolari di trattamenti integrativi del reddito possono lavorare con i voucher in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, con un compenso massimo di 3.000 euro nell'anno solare. L'istituto previdenziale provvederà a decurtare l'indennità delle misure di sostegno al reddito elargite, conguagliandole con il reddito derivante dal lavoro accessorio. Per ulteriori approfondimenti in merito alla disciplina normativa del lavoro accessorio, si rimanda al capitolo 2, paragrafo n. 9.

Con riferimento al *lavoro a progetto*, si stabilisce una deroga per il lavoro nei call center, per cui l'attività di vendita telefonica di prodotti, c.d. out bound, può avvenire con contratto di co.co.pro. solo previo corrispettivo fissato dalla contrattazione collettiva. La forma del contratto a progetto impiegata nella assunzioni presso i call center che si occupano di vendita in out bound è fatta salva, anche se le mansioni sono meramente ripetitive ed esecutive. Si aggiunge inoltre che i call center con almeno 20 dipendenti che si trasferiscono all'estero perdono l'incentivo previsto dall'art. 8, comma 9, della legge n. 407/1990. La deroga imposta dall'art. 24 bis del D.L. Sviluppo, si giustifica dal momento che i nuovi requisiti relativi alla non esecutività e ripetitività delle prestazioni, previste dalla riforma Fornero, avrebbero generato un sostanziale blocco dei contratti di lavoro a progetto nel settore dei call center, con eventuale delocalizzazione delle attività all'estero, come già avvenuto per le attività di call center di tipo informativo, c.d. in bound. Ciò posto il D.L. in esame ha previsto che le nuove norme sul contratto a progetto previste dalla riforma Fornero, non potessero essere applicate, oltre che per agenti e rappresentanti del commercio, anche per le attività di

vendita di beni e servizi realizzate attraverso call center in out bound, per le quali il ricorso ai contratti di collaborazione a progetto è consentito sulla base del corrispettivo definito dalla contrattazione collettiva nazionale. Per maggiori chiarimenti in merito alla nuova disciplina del contratto a progetto e all'evoluzione giuridica dell'istituto contrattuale, si rinvia al capitolo n. 2, paragrafo n. 6 della presente trattazione.

La legge n. 134/2012 interviene anche su ulteriori temi che ai nostri fini hanno meno rilevanza, ma a cui comunque occorre accennare brevemente per completezza. Tra questi ricordiamo le modifiche apportate all'indennità di mobilità che è ora prorogata a requisiti pieni fino al 31.12.2014, mentre in tema di monitoraggio sugli ammortizzatori sociali, si precisa che entro il 31.12.2014 si procederà ad una ricognizione sulle prospettive occupazionali, al fine di ipotizzare correttivi compatibili con le risorse pubbliche. Quanto alla contribuzione per gli iscritti alla gestione separata, per il 2013 l'aliquota contributiva rimane ferma al 27,72%, ma continuerà a crescere progressivamente fino a raggiungere il 33,72% dal 2018. Con riferimento alla C.I.G.S. per le imprese in amministrazione straordinaria, si precisa che rimarrà fino al dicembre 2015, ma soltanto per quelle aziende nelle quali sussistano prospettive di ripresa da valutarsi sulla base di criteri oggettivi determinati con D.M. Viene ipotizzata una banca dati sulle crisi aziendali ove il M.L. raccoglierà tutti i contratti e gli accordi di gestione degli esuberanti con ricorso ad ammortizzatori sociali. In merito invece ai disabili, si stabilisce che anche i contratti a termine di durata pari od inferiore a 6 mesi, non rientrano nella base di calcolo per la determinazione dell'aliquota per il computo delle assunzioni obbligatorie.

Per quanto riguarda invece le misure stabilite dal D.L. Sviluppo bis n. 179/2012, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*, convertito in legge n. 221/2012, sono particolarmente rilevanti ai nostri fini, le disposizioni in tema di trasmissione telematica delle certificazioni di malattia nel settore pubblico e privato ex art. 7, nonché le misure per le società cooperative previste dall'art. 23. A queste si aggiungono inoltre le misure per le start up innovative disciplinate dagli art.li 25 e seguenti ed infine la prevista abrogazione del fax nelle comunicazioni della chiamata per lavoro intermittente ex art. 34, comma 54.

In materia di trasmissione telematica delle *certificazioni di malattia*, la legge n. 221/2012 stabilisce che le disposizioni relative ai controlli sulle assenze si applicano anche al personale pubblico non contrattualizzato, ovvero magistrati, professori, prefetti, salvo personale delle forze armate. Viene semplificata la gestione telematica dei certificati medici relativi alla malattia del figlio con età compresa fra i 3 e gli 8 anni, mentre in tema di tutela della genitorialità, si consente la fruizione dei congedi parentali anche su base oraria.

Quanto invece alle disposizioni sulle *società cooperative*, l'art. 23 del D.L. n. 179/2012, convertito in legge n. 221/2012, prevede la registrazione delle società cooperative nella sezione delle imprese sociali del registro imprese e parimenti in apposita sezione dell'albo delle società cooperative, previsto dal D.lgs n. 220/2002, con conseguente applicazione delle misure di vigilanza, di revisione e di ispezione previste.

In tema di *start up*, la disposizione in esame, oltre a prevedere che queste possano costituirsi nella forma di società di capitali ed usufruire di taluni vantaggi economici, nonché deroghe al diritto societario, stabilisce alcune eccezioni in merito alla stipula di contratti di lavoro a tempo determinato. Infatti, i contratti a termine eventualmente stipulati nell'ambito di una start up entro 4 anni dalla costituzione e con soggetti ad alto contenuto professionale, possono avere una durata compresa fra 6-36 mesi e altresì derogare rispetto agli intervalli di successione stabiliti dalla riforma Fornero (60-90 gg). *Ciò significa che i contratti a termine possono anche essere stipulati consecutivamente, ovvero senza alcun periodo di stacco fra un contratto e l'altro, senza che il primo contratto si converta a tempo indeterminato.* Resta fissato il limite della durata complessiva del contratto a termine in 36 mesi, ma è possibile stipulare un ulteriore contratto di 12 mesi presso la D.T.L. competenti per territorio. La retribuzione dei lavoratori assunti a termine nelle start up non può in ogni caso essere inferiore rispetto a quella prevista dalla contrattazione collettiva e va raccordata in funzione della produttività individuale e collettiva dell'azienda. Si precisa altresì che se un'impresa procede con le assunzioni in deroga, ma senza avere di fatto i requisiti previsti per le start up, i contratti in deroga

così stipulati si considerano a tempo indeterminato. Non solo, ma eventuali contratti di co.co.pro o con partita iva stipulati dopo l'utilizzo del contratto a termine in deroga e che non possiedono i requisiti previsti dalla legge Fornero, in caso di successivo controllo ispettivo, possono eventualmente essere trasformati in rapporti di lavoro subordinati a tempo indeterminato.

Infine, rispetto alle *modalità di comunicazione della chiamata* per il lavoro intermittente, la legge n. 221/2012 ha abrogato l'invio del fax alla D.T.L. come strumento di comunicazione, ma il successivo D.M. del 27.03.2013 l'ha ripristinato e limitato ai soli casi di urgenza. Attualmente la comunicazione, come peraltro chiarito dalla Circolare del M.L. n. 27/2013, può essere effettuata dal portale clic lavoro, via mail, sms o fax in caso di mal funzionamento dei sistemi precedenti. Per ulteriori approfondimento sul lavoro a chiamata e le modalità di comunicazione, si rimanda al capitolo 2, paragrafo 7.

15. Il D.L. n. 76/2013, c.d. “Pacchetto lavoro”, convertito in L. n. 99/2013: correzioni alla riforma Fornero e riflessi sulla vigilanza

Il D.L. n. 76/2013, *Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti*, c.d. Pacchetto lavoro, emanato dal Governo Letta e convertito in legge n. 99/2013, contiene disposizioni che mirano ad aumentare l'occupazione e a facilitare la ripresa economica. Il Pacchetto punta altresì a ridurre l'inattività e a migliorare l'occupabilità giovanile, al fine di fronteggiare il disagio sociale, specie nel Sud, dove il fenomeno è più acuto. Di seguito le principali disposizioni del decreto in esame.

1. *Contributo per assumere gli under 30 svantaggiati e benefici derivanti dall'assunzione di disoccupati percettori di Aspi*. Il datore di lavoro può beneficiare di un contributo pari ad 1/3 della retribuzione mensile lorda con un tetto massimo di 650 euro al mese per singolo lavoratore. Per accedere all'incentivo, si deve assumere, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, un lavoratore con età compresa fra 18-29 anni, purchè questi presenti anche *disgiuntamente* i seguenti requisiti: 1. essere disoccupato da almeno 6 mesi; 2. essere privo del diploma di scuola superiore; 3. vivere solo o con una o più persone a carico. La nuova assunzione, inoltre, deve determinare un incremento occupazionale rispetto al numero medio di occupati nei 12 mesi precedenti. A fronte di tali requisiti, il bonus previsto viene erogato alle aziende per 18 mesi consecutivi. Il bonus è invece erogato per 12 mesi se l'azienda provvede a stabilizzare il lavoratore assunto con contratto a termine. Inoltre l'azienda, oltre a stabilizzare il lavoratore precedente, deve assumerne anche un altro, questo al fine di determinare l'incremento occupazionale richiesto del decreto in esame. Le modalità di accesso all'incentivo saranno definite dall'Inps e le istanze stesse verranno ammesse sulla base della domanda di assunzione più vecchia. Quanto invece ai benefici derivanti in caso di assunzione di disoccupati percettori di ammortizzatori sociali, il D.L. in esame prevede che nei casi in cui questi vengano assunti con contratto a tempo indeterminato, possa essere concesso ai datori di lavoro il 50% dell'indennità spettante ai lavoratori percettori del sussidio di disoccupazione. Requisito fondamentale per accedere al beneficio è quello che i lavoratori assunti non siano stati licenziati nei 6 mesi precedenti dalla stessa azienda che li assume o da imprese a questa collegate.

2. *Contratto a progetto*. Nella riforma Fornero la descrizione del progetto, durata e corrispettivo, erano richiesti solo ai fini della prova del contratto e non per la sua esistenza. Con il D.L. n. 79/2013, questi elementi sono invece richiesti ai fini della validità stessa del contratto che in mancanza di questi elementi essenziali è nullo. Si esclude inoltre il lavoro a progetto se sono contemporaneamente presenti i caratteri della esecutività e ripetitività, la cui individuazione può essere delegata anche alla contrattazione collettiva. E' ora prevista l'applicazione delle disposizioni relative alla convalida delle dimissioni in bianco presso la D.T.L. o il C.P.I., anche per il contratto di associazione in partecipazione.

3. *Contratto di associazione in partecipazione.* L'associato in partecipazione che decide di risolvere unilateralmente o consensualmente il proprio contratto, deve convalidare le proprie dimissioni presso la D.T.L., il C.P.I. o sottoscrivendo in calce la comunicazione di cessazione del rapporto al C.P.I. entro 5 gg. In caso di mancata convalida, le dimissioni saranno efficaci solo dopo 7 giorni dalla richiesta di convalida formale da parte dell'associante.

4. *Tirocini.* L'art. 2, comma 4, offre la possibilità di usufruire dei tirocini formativi in quelle Regioni e Province Autonome ove non è stata adottata alcuna disciplina, applicando in proposito l'art. 18 della legge n. 196/1997 ed il D.M. n. 142/1998. Tale disposizione trova applicazione anche alle P.A. ex art. 1, comma 2, del D.lgs n. 165/2001, che quindi provvederanno ai rimborsi spese, traendo i fondi dagli stanziamenti destinati agli incarichi ed alle consulenze. Con riferimento ai tirocini curriculari in ambito universitario, previsti nei piani di studio e finalizzati a favorire l'incontro con le imprese in un'ottica di alternanza tra studio ed attività produttive, le Università stileranno una graduatoria degli aventi diritto secondo criteri di premialità. La durata minima del tirocinio è di tre mesi e le Università attribuiranno rimborsi nella misura massima di 200 euro che rappresentano il 50% della somma complessiva, mentre l'altra parte sarà erogata dal soggetto ospitante, sia esso pubblico o privato.

5. *Procedura di conciliazione obbligatoria presso la D.T.L. per giustificato motivo oggettivo ex art. 410 cpc.* Vi sono tre casi nei quali la procedura di conciliazione non trova più applicazione: a) Licenziamento per superamento del periodo di comporto, ovvero la durata di assenza massima prevista per la malattia; b) Licenziamento per cambio di appalto quando i lavoratori vengono assunti dall'azienda che subentra all'appalto in applicazione della clausola sociale; c) Chiusura cantiere e fine dei lavori nel settore edile.

6. *Banca dati delle politiche attive e passive.* Il nuovo strumento permetterà di raccordare meglio le politiche attive e passive intraprese, al fine di modernizzare i C.P.I. e facilitare l'incrocio fra la domanda ed offerta di lavoro. Nell'archivio dovrebbe confluire anche l'anagrafe dei laureati in cerca di lavoro. Alla costituzione della Banca dati, concorrono le Regioni e le Province autonome, l'INPS, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le Università pubbliche e private e le Camere di commercio.

7. *Status di disoccupato.* La riforma Fornero aveva previsto la perdita dello status di disoccupazione in caso di lavoro autonomo e in caso di assunzione con contratto di lavoro subordinato a termine superiore a 6 mesi. Con il D.L. n. 79/2012, non si ha più perdita, ma sospensione dello status, se il contratto è superiore ai 6 mesi ed inoltre la condizione di disoccupato non si perde in caso di percezione di un reddito fino a 8 mila euro per il lavoro subordinato e fino a 4.800 euro per il lavoro autonomo (redditi esclusi da imposizione fiscale Irpef).

8. *Reddito di inclusione attiva.* Si prevede la sperimentazione di una carta acquisti nel Mezzogiorno, al fine di ridurre la povertà assoluta. A tal scopo, si dispone uno stanziamento che si avvarrà delle risorse previste dai Fondi strutturali 2007-2013 e sulla rimodulazione del Piano di Azione Coesione.

Con riferimento all'attività di vigilanza, occorre ricordare le disposizioni più rilevanti che avranno sicuramente un deciso impatto sull'attività ispettiva, di seguito si menzionano le principali.

1. *Contratto a termine e di somministrazione.* La riforma Fornero ha stabilito che il primo contratto a termine o di somministrazione può essere acasuale per un tempo massimo di 12 mesi, non più prorogabili. L'esenzione dalla causale può essere anche prevista nell'ambito della contrattazione collettiva, ma per un numero massimo di lavoratori pari al 6% degli occupati e per il perseguimento di specifiche funzionalità: avvio di nuove attività, emersione dal lavoro irregolare e introduzione di nuove tecnologie. Con il D.L. in esame, la contrattazione collettiva sia essa nazionale o decentrata, può individuare ulteriori ipotesi in cui non si applica la causale, senza più il vincolo del 6% sugli occupati e delle specifiche funzionalità imposto dalla legge n. 92/2012. Si aggiunge, inoltre, che il primo contratto acausale può essere ora prorogato nel limite dei 12 mesi. Pertanto, in sede di accertamento, il funzionario ispettivo dovrà verificare che l'utilizzo della acausalità per un periodo massimo di 12 mesi sia riconducibile in prima istanza alle disposizioni di legge

oppure giustificata dal contratto collettivo applicato per quel determinato comparto produttivo. L'ispettore del lavoro dovrà valutare inoltre che la prosecuzione di fatto del rapporto di lavoro non vada oltre i 30-50 giorni, a seconda che il contratto sia inferiore o superiore a 6 mesi, fermo restando il pagamento delle maggiorazioni retributive pari al 20% per ogni giorno di proroga fino al decimo o al 40% per ogni giorno successivo. Nessuna sanzione è prevista invece in caso di mancata comunicazione al Centro per l'impiego da parte del datore di lavoro della proroga relativa al primo contratto a termine.

2. *Contratto intermittente.* Con riferimento a questa tipologia contrattuale ex art. 7, comma 2, lett. a, e lett. b, D.L. n. 76/2013, si prevede l'apposizione di un limite massimo individuato in 400 giornate nell'arco di tre anni solari. L'accertamento del superamento del limite delle 400 giornate comporta la conversione del rapporto intermittente in rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, ma non pare possa comportare recuperi retributivi o contributivi a vantaggio del lavoratore, in quanto queste ipotesi sarebbero collegate all'eventuale accertamento di irregolarità nella registrazione delle giornate sul LUL. Rispetto invece alla non sanzionabilità dell'omessa comunicazione dell'utilizzo del lavoratore intermittente ove emerga la volontà di non occultare la prestazione, occorre ricordare che gli adempimenti contributivi possono essere disposti entro il 16 del mese successivo e quindi post accertamento ispettivo. In questo modo, a parere della scrivente, la sanzione per mancata comunicazione del lavoro a chiamata alla D.T.L., potrebbe non essere mai applicata, in quanto c'è tempo fino al 16 del mese successivo per dimostrare la volontà di non occultare la prestazione, ma sul punto si auspicano chiarimenti da parte del M.L.

3. *Contratto accessorio.* Il ricorso ai voucher viene esteso con eliminazione del riferimento alle attività meramente occasionali, sono quindi considerate prestazioni di lavoro accessorio solo quelle che danno luogo a compensi entro i 5 mila euro con riferimento alla totalità dei committenti. Si prevede inoltre l'emanazione di un D.M. sull'uso dei voucher per specifiche categorie di soggetti svantaggiati da parte delle PA. Si stabilisce da ultimo che, con decorrenza 01.01.2014, per ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio, i beneficiari acquisteranno telematicamente presso l'Inps, uno o più carnet di buoni orari, numerati progressivamente e per prestazioni il cui valore è fissato con DM. L'utilizzo del buono è ammesso entro 30 giorni dall'acquisto. Sul punto, l'addetto alla vigilanza, in caso di controllo, dovrà prestare particolare attenzione nel verificare la congruità fra il momento della prestazione e la scadenza del buono stesso.

4. *Apprendistato.* In merito all'istituto dell'apprendistato, si precisa che, ex art. 9, comma 3, del D.L. n. 76/2013, dopo il conseguimento della qualifica, è consentita la trasformazione del contratto di apprendistato di primo tipo, ovvero quello per il raggiungimento del diploma di cui all'art. 3 D.lgs n. 167/2011, in contratto di apprendistato di secondo tipo, ovvero quello professionalizzante o di mestiere. L'apprendista transita così da un contratto di apprendistato di primo tipo ad uno di secondo tipo, senza veder consolidata la propria situazione lavorativa, mentre l'azienda utilizza gli sgravi contributivi che accompagnano entrambe le figure di apprendistato adottate. In sede ispettiva occorrerà verificare non solo che la qualifica relativa al primo contratto di apprendistato sia stata raggiunta, ma anche che la volontà di transitare da un contratto a l'altro sia comune alle parti stipulanti e che sia rispettato l'obbligo formativo, disponendone il compimento in caso di omissione. Sul punto il D.L. in esame precisa che il piano formativo individuale potrà essere reso obbligatorio solo in relazione all'acquisizione delle competenze di natura tecnico professionali e specialistiche, sono escluse le materie trasversali. Inoltre in caso di imprese multilocalizzate, la formazione potrà avvenire nel rispetto della disciplina della regione in cui l'impresa ha stabilito la propria sede legale.

Si stabilisce altresì che la Conferenza Stato-Regioni dovrà adottare entro il 30.09.2013 delle linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante in maniera uniforme sul territorio dello Stato, al fine di consentire eventuali assunzioni da effettuarsi da parte di p.m.i. e microimprese entro il 31.12.2015.

5. *Regolarizzazione dei cittadini stranieri.* Ex art. 9 comma 10 del decreto in esame, si prevede che in caso di rigetto della dichiarazione di emersione da parte dello Sportello unico per l'immigrazione, c.d. S.U.I.,

dovuto a cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro, al lavoratore viene comunque rilasciato un permesso di soggiorno per attesa di occupazione. In questo modo, l'organo di vigilanza si potrà trovare di fronte a lavoratori stranieri occupati da un datore diverso da quello che ha effettuato la dichiarazione di emersione o eventualmente lavoratori in possesso di un permesso di soggiorno per attesa di occupazione.

6. *Aumento delle sanzioni.* Ex art. 9, comma 2, si modifica l'art. 306, comma 4-bis, D.lgs n. 81/2008 e si dispone un aumento delle sanzioni comminate attraverso la prescrizione obbligatoria nella misura del 9,6% a partire già dal 1.07.2013. Si prevede inoltre che il 50% della maggiorazione sia destinata al finanziamento delle attività di vigilanza e promozione della salute e sicurezza svolte dalle D.T.L.

7. *Obbligazione solidale.* Con riferimento all'obbligazione solidale ex art. 29, comma 2 del D.L. in esame, si estende il vincolo della solidarietà anche alle prestazioni assicurative e previdenziali dei lavoratori autonomi impiegati nell'appalto, esclusi gli uffici pubblici. In questo senso, se il lavoratore autonomo o subordinato non versa premi e contributi nelle casse erariali, l'organo di vigilanza è autorizzato ad escuterli anche presso il committente o appaltante. Spesso infatti le distinzioni fra lavoratore subordinato ed autonomo impiegato in un appalto, sono talmente evanescenti da giustificare anche l'obbligo di solidarietà in capo al committente. In questo senso, il Legislatore ha accolto le indicazioni del M.L. che con Circolare n. 5/2011 estendeva la solidarietà anche a collaboratori a progetto ed associati in partecipazione.

8. *Assunzioni congiunte per le imprese agricole.* Ex art. 9, comma 11 del D.L., si prevedono semplificazioni per le assunzioni in agricoltura nel caso di più imprenditori agricoli uniti da vincoli di parentela o di affinità entro il terzo grado. Analoghe semplificazioni anche nell'ambito dei contratti di rete tra imprese di cui almeno il 50% siano inquadrate come imprese agricole. La norma prevede un meccanismo di responsabilità solidale tra i diversi soggetti imprenditoriali interessati per l'adempimento delle obbligazioni contrattuali, previdenziali e di legge che scaturiscono dal rapporto di lavoro dipendente. Tuttavia, in sede ispettiva, potrebbero nascere eventuali problematiche inerenti all'esatta ubicazione ed orario delle attività espletate dal lavoratore assunto congiuntamente da più imprese.

La Circolare del M.L. n. 35/2013, interpretativa della legge n. 99/2013, fornisce ulteriori precisazioni al personale ispettivo in tema di apprendistato, tirocini formativi, contratto a tempo determinato, lavoro intermittente, lavoro a progetto, voucher, associazione in partecipazione e somministrazione, per il cui approfondimento si rimanda agli specifici paragrafi di trattazione del secondo capitolo.

CAPITOLO IV

ORGANIZZAZIONE E STRUMENTI UTILIZZATI NELL'ATTIVITA' ISPETTIVA

SOMMARIO: 1. Organizzazione dell'attività di vigilanza e soggetti coinvolti – 1.1 Finalità del controllo e metodo logico-deduttivo – 1.2 L'accesso sul luogo di lavoro e la ricerca della prova dell'illecito – 1.3 Le fasi eventuali e gli esiti finali degli accertamenti – 1.4 Il rapporto annuale sulla vigilanza – 1.5 Cooperazione fra organismi di vigilanza italiani e stranieri – 1.6 Verso la realizzazione dei poli integrati del Welfare – 2. La vigilanza sul lavoro negli altri paesi: cenni comparatistici – 2.1 L'attività ispettiva in Francia – 2.2 La vigilanza in Austria e Germania – 2.3 Le ispezioni in Gran Bretagna – 3. Strumenti utilizzati dagli ispettori – 3.1 Diffida – 3.2 Disposizione – 3.3 Prescrizione obbligatoria – 3.4 Sospensione, sequestro, confisca – 3.5 Diffida accertativa – 3.6 Conciliazione monocratica – 4. Strumenti a difesa dell'ispezione – 4.1 Interpello – 4.2 Certificazione – 4.3 Accesso agli atti, scritti difensivi e audizione personale – 4.4 Ricorsi amministrativi – 4.5 Ricorsi giudiziari

1. Organizzazione dell'attività di vigilanza e soggetti coinvolti

Dal punto di vista dell'efficacia dell'azione ispettiva, occorre precisare che le risultanze che emergono dall'attività di vigilanza, rappresentano sempre l'esito di un lavoro dovuto all'operare sinergico di tre fattori, in primis l'attuazione dei programmi di vigilanza varati dai singoli istituti preposti (Inps, Inail, Ministero del lavoro), quindi la disponibilità di organico di ispettori del lavoro operativi ed infine il numero di richieste di intervento e segnalazioni di irregolarità pervenute agli organi ispettivi stessi.

Dal punto di vista organico, invece, le strutture periferiche del M.L., sono divise in 18 D.R.L. e 91 D.T.L., questa suddivisione risale al D.M. n. 687/1996 e poi ribadita dall'art. 45 del D.lgs n. 300/1999. Da ultimo, si ricorda il D.M. del 03.03.2013, relativo al nuovo assetto organizzativo del Dicastero, con ridefinizione dei compiti delle Direzioni Generali, razionalizzazione delle strutture esistenti e semplificazione delle relative attività che vengono quindi accorpate. Nel D.M. viene riconfermata la struttura della D.G.A.I., che, a sua volta, si articola in tre divisioni: affari generali, affari legali, vigilanza tecnica. A ciascuna D.T.L., oltre ai compiti di vigilanza tecnica ed ordinaria, fanno capo ulteriori servizi, ovvero: risorse umane, affari legali e servizio politiche del lavoro, mentre le D.R.L. hanno compiti di coordinamento fra le varie D.T.L. afferenti al territorio. Le funzioni e le relazioni fra D.T.L. e altri organi, sono evidenziate dal grafico n. 27.

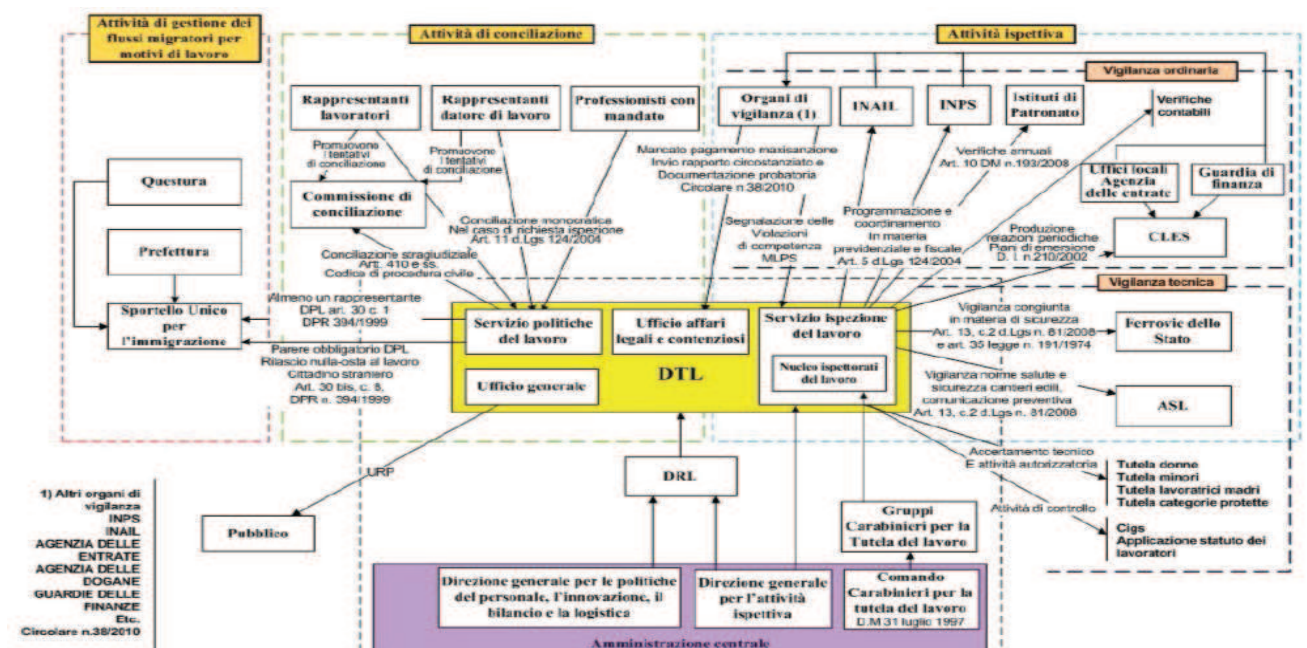


Grafico n. 27 – Struttura della D.T.L. e relazioni con altri organi, Ragioneria dello Stato, 2012.

Dal punto di vista istruttorio, l'intero procedimento amministrativo sanzionatorio, può essere suddiviso in più momenti: iniziativa (d'ufficio, denuncia, rapporto di altre P.A.), accertamento (accesso, acquisizione delle dichiarazioni e dei documenti, verbale di accertamento), contestazione-notificazione della violazione, facoltà difensiva del privato, rapporto al Direttore della D.T.L., istruttoria sulla fondatezza dell'accertamento ispettivo, emissione dell'ordinanza ingiunzione/archiviazione, ricorsi amministrativi e giurisdizionali.

L'elenco delle attività che caratterizzano il procedimento, possono poi ulteriormente semplificarsi in ulteriori macrofasi, che raggruppano più operazioni, come di seguito evidenziato.

1. *Coordinamento della vigilanza.* In tema di coordinamento verticale dell'azione ispettiva, si registra una struttura piramidale dei controlli cui fanno capo gerarchicamente: M.L., D.G.A.I., D.R.L., D.T.L. La D.G.A.I. assicura l'esercizio unitario dell'attività di vigilanza e garantisce l'uniformità del comportamento ispettivo sul territorio. Quanto invece al coordinamento orizzontale, è necessario che venga attuata a livello territoriale una sinergia fra organi di vigilanza ministeriali, istituti di previdenza e assicurativi, nonché carabinieri e guardia di finanza, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni degli interventi ispettivi.

2. *Programmazione, Prevenzione, Promozione.* In tema di programmazione sono intervenuti il D.lgs n. 124/2004 e la Direttiva Sacconi, il M.L. infatti coordina tutte le iniziative di contrasto al lavoro sommerso nei suoi molteplici aspetti, ovvero: regolarità circa l'instaurazione e svolgimento dei rapporti di lavoro, vigilanza sui rispetto dei diritti dei lavoratori, attività di prevenzione e promozione. La programmazione fa capo al M.L. e al Direttore della Direzione Generale dell'attività ispettiva, c.d. D.G.A.I., in sinergia con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali presenti all'interno delle Commissioni di coordinamento a livello nazionale, regionale e provinciale. Fino al 2008 la vigilanza si basava su indicazioni centralistiche, mentre dal 2009 la programmazione dell'attività di vigilanza viene elaborata dalla D.G.A.I. sulla scorta dei fenomeni individuati dalle D.R.L. e D.T.L., con cancellazione di qualsiasi impostazione formalistica e burocratica. La vigilanza si rivolge così a target specifici e diventa significativo non tanto il numero di aziende da ispezionare, quanto il numero degli accessi programmati in funzione di particolari fenomeni, es fenomeni interpositori, corretta qualificazione dei rapporti di lavoro, lavoro minorile, salute e sicurezza. Il valore dell'ispezione si evince dalla presenza sul territorio, dalla rilevanza delle sanzioni comminate ed infine dall'effettiva redditività/incasso della sanzione irrogata. L'attività ispettiva deve essere coordinata e pianificata con attività di *intelligence*, non hanno seguito le denunce anonime, come previsto dalla Circolare del M.L. n. 8/2000, ma gli accertamenti si focalizzano sui seguenti input, opportunamente bilanciati: a) richieste di intervento, denuncia o R.I.; b) visite a iniziativa programmata o V.I.P., per iniziativa della D.T.L. o D.R.L., magari a seguito di una programmazione antecedente o in virtù di comunicazioni ricevute da altre P.A. o organismi di P.G.; c) ispezioni a vista o su iniziativa dell'ispettore. La programmazione della vigilanza tiene conto delle realtà territoriali, a seguito dell'analisi delle problematiche più rilevanti in collaborazione con ulteriori stakeholder, ovvero parti sindacali, consulenti e rappresentanti istituzionali. L'art. 5 del D.D. del 20.04.2006 stabilisce che il personale ispettivo ha l'obbligo di osservare l'ordine di servizio che è atto di assoluta riservatezza, fissato dal Direttore della D.T.L. o dal responsabile S.I.L.

3. *Accesso, accertamento, notificazione.* Per effetto della Direttiva Sacconi, dopo l'accesso in azienda, l'ispettore del lavoro emette ora due soli provvedimenti: a) un *verbale di primo accesso* che fotografa la situazione aziendale e attesta le prime operazioni compiute e b) un secondo *verbale di accertamento* con notificazione delle sanzioni irrogate ad accertamenti ultimati. Gli accessi vengono effettuati da una coppia di ispettori o congiuntamente da più organi di vigilanza e diventano rapidi e sistematici, senza eccessivi formalismi e volti a reprimere le irregolarità sostanziali. Si cerca di evitare duplicazione di interventi e di instaurare un clima il più possibile "collaborativo" all'insegna dell'autorevolezza, imparzialità e trasparenza, in una logica di mero servizio. Se il contratto è stato certificato, l'ispezione può aver luogo su R.I. o in caso di palese incongruenza fra contratto e modalità di esecuzione della prestazione. Durante l'accesso in azienda,

si procede all'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori presenti, con una descrizione puntuale delle attività lavorative e dei luoghi di lavoro, nonché dei fatti avvenuti in presenza degli ispettori, cercando di distinguere la condotta illecita occasionale dalla recidiva su larga scala. Con riferimento al verbale di primo accesso e di accertamento, si rinvia al paragrafo 1.2 e 1.3 del capitolo n. 4. Per quanto riguarda le linee guida per l'accertamento in azienda, si dovrà prestare particolare attenzione ai contratti di lavoro atipici, per la cui trattazione si rinvia al capitolo n. 2, nonché alle problematiche in tema di orario di lavoro, secondo la flessibilità del D.L. n. 112/2008 e alle questioni afferenti gli appalti illeciti o in tema di salute e sicurezza sul lavoro. A seconda delle irregolarità riscontrate durante gli accertamenti, l'ispettore adotterà di volta in volta, il provvedimento ritenuto più idoneo, comminando le relative sanzioni tramite i seguenti strumenti: diffida obbligatoria, diffida ora per allora, prescrizione, disposizione, sospensione, sequestro, confisca. In caso di mancato pagamento della sanzione, l'ispettore del lavoro effettua rapporto al Direttore della D.T.L. L'ufficio legale effettuerà un'istruttoria sulla fondatezza dell'accertamento, al termine della quale emanerà l'ordinanza di ingiunzione o archiviazione, rispetto alla quale il datore di lavoro potrà esperire ricorso.

4. *Istituti eventuali.* In casi particolari, in luogo della diffida o prescrizione, possono eventualmente trovare applicazione anche gli istituti della diffida accertativa e della conciliazione monocratica, per la cui trattazione si rinvia ai paragrafi n. 3.5 e 3.6 del quarto capitolo.

5. *Pre-contenzioso.* La fase precontenziosa è quella che vede la possibilità di accedere agli atti e alle prove acquisite durante l'ispezione dopo la notifica del verbale di accertamento da parte dell'ispettore e prima dell'emissione dell'ordinanza ingiunzione da parte dell'ufficio legale, a seguito della quale sono esperibili i ricorsi nelle forme previste. L'accesso alle prove raccolte, consente al datore di lavoro di poter presentare scritti difensivi ed eventuali memorie a sostegno delle proprie ragioni, chiedendo eventualmente audizione presso la D.T.L. Per un ulteriore approfondimento, si rinvia al paragrafo n. 4.3 del presente capitolo.

6. *Ricorsi.* In merito alla possibilità di esperire ricorsi amministrativi o giudiziari avverso i verbali di accertamento, si rinvia ai paragrafi n. 4.4 e 4.5 del capitolo n. 4 per una trattazione esaustiva.

Dal punto di vista soggettivo, in merito al personale reclutato e agli organi coinvolti nell'attività ispettiva, si individuano di seguito i principali addetti ai lavori, ruolo, funzioni e relative competenze.

1. *Personale ispettivo.* Gli ispettori del lavoro operano incardinati nelle D.T.L., a questi si aggiungono gli ispettori Inps, Inail, nonché il personale militare riconducibile al N.I.L., ovvero il nucleo dei Carabinieri dell'Ispettorato del lavoro. Si precisa che dopo il Collegato lavoro, legge n. 183/2010, la possibilità di sanzionare il lavoro nero è oggi estesa a tutti gli ufficiali ed agenti di P.G. in servizio permanente, ivi compresi Guardia di Finanza (intesa con il M.L. sottoscritta il 26.10.2010), Carabinieri (intesa con il M.L. siglata il 29.09.2010), Polizia di Stato e assimilati.

L'ispettore del lavoro ministeriale compare per la prima volta nella legge n. 4828/1879, si chiama ispettore dell'Industria e fa capo al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio. Con leggi n. 4828/1879 e n. 184/1893 è istituito il Corso degli ispettori e ingegneri delle miniere, cave e torbiere, quindi con legge n. 246/1902 viene istituito il primo Ufficio del lavoro. Più tardi, con legge n. 572/1904, viene ratificata dall'Italia la Convenzione italo francese del 15.04.1904, avente per oggetto l'istituzione di un Servizio Ispettivo statale, ma solo con legge n. 380/1906 si autorizzano maggiori funzioni di vigilanza sul lavoro. Grazie alla Circolare del M.L. datata 26.11.1906, nacquero a Torino, Milano e Brescia i primi Circoli di ispezione del Lavoro. Solo con legge n. 1361/1912 nasce però l'Ispettorato del lavoro nell'ambito del Ministero dell'Agricoltura ed Industria, con precisi poteri di visita ed accesso ai luoghi di lavoro, nonché la sanzionabilità del rifiuto di obbedienza agli ispettori. Con R.D. n. 755/1916, viene istituito il Ministero dell'Industria e con R.D. n. 700/1920 nasce il Ministero del lavoro, nello stesso anno inoltre si tiene il primo convegno nazionale degli ispettori del lavoro. In epoca fascista, con R.D. n. 2183/1929, compare l'Ispettorato delle Corporazioni all'interno del Ministero delle Corporazioni, dicastero istituito a sua volta

con R.D. n. 1131/1926. Con la caduta del regime, con R.D.Lgt. n. 377/1945 venne ricostituito il M.L., mentre con D.P.R. n. 520/955 e legge n. 628/1961, si ridisciplinano nuovamente i poteri ispettivi. Purtroppo a seguito dell'emanazione del D.M. n. 687/1996, l'Ispettorato si riduce a mero servizio della D.P.L. e perde la sua autonomia funzionale, con relativo trattamento normativo ed economico distinto rispetto agli addetti alle politiche del lavoro. Il D.lgs n. 124/2004 riscopre il ruolo di rilevanza esterna della vigilanza sul lavoro, mentre con la Direttiva Sacconi cambia l'approccio metodologico. Per un approfondimento sull'evoluzione storica della normativa afferente la vigilanza, si rimanda al capitolo n. 3, paragrafi n. 2 e ss.

Rispetto al ruolo dell'ispettore del lavoro, va ricordato che, oltre ad effettuare accertamenti al fine di sanzionare le situazioni di irregolarità ex art. 7 del D.lgs n. 124/2004, il funzionario preposto, a seguito della Direttiva del 2008, è oggi chiamato anche a svolgere attività di promozione e prevenzione presso i singoli datori di lavoro, al fine di garantire l'integrale rispetto della normativa giuslavoristica. Quando l'ispettore riveste il ruolo di consulente, egli deve astenersi dall'espletare qualsiasi azione di vigilanza e di P.G.

Con riferimento all'ispettore del lavoro ministeriale, si evidenziano nell'ambito della categoria due tipologie: *ispettore del lavoro ordinario*, con formazione giuridico-economica, le cui competenze trovano origine ex art. 7 del D.lgs n. 124/2004 e si concentrano sul riscontro contrattuale del rapporto di lavoro e *ispettore tecnico*, con abilità ingegneristiche-architettoniche che effettua vigilanza in materia di salute e sicurezza, specie in ambito edile, come previsto dal D.M. n. 412/1997 e dal T.U. n. 81/2008. Subordinata alle due qualifiche precedenti, è invece la categoria degli *accertatori del lavoro*, che svolgono funzioni simili a quelle degli ispettori, ma hanno minor autonomia funzionale, anche se ormai la tipologia è in estinzione.

Con riferimento agli ispettori degli Istituti Previdenziali (Inps ed Inail), questi non rivestono la qualifica di ufficiali di P.G., a differenza degli ispettori ministeriali, delle Asl e dell'Arpa e concentrano le loro verifiche prevalentemente sugli aspetti contributivi. Fra ispettori ministeriali e previdenziali, si assiste tuttavia ad una progressiva assimilazione delle funzioni, tanto che sussistono comuni codici di comportamento e modelli unificati di verbalizzazione delle operazioni ispettive esercitate da entrambi. Con legge n. 183/2010, in caso di lavoro nero, i funzionari previdenziali possono contestare direttamente la maxi sanzione, oltre a prevedere i relativi recuperi contributivi ed effettuare rapporto direttamente alla D.T.L. che resiste in giudizio.

Accanto agli ispettori del lavoro ministeriali, sono da annoverare fra gli organi di vigilanza anche gli ispettori dello Spresal o delle Asl e dell'Arpa, si tratta di ufficiali di P.G. che si occupano prevalentemente di infortuni e degli aspetti legati alla salute e sicurezza sul lavoro, come previsto dall'art. 13 del D.lgs n. 81/2008.

Oltre agli ispettori civili, occorre ricordare che l'irrogazione delle sanzioni può essere disposta anche dai militari appartenenti ai corpi di Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza. I militari in questione, infatti, a seguito dell'emanazione del Collegato lavoro con legge n. 183/2010, possono esercitare le attività di verifica e assumere i provvedimenti relativi, invitando i datori di lavoro a sanare gli illeciti riscontrati.

Nel personale ispettivo, rientra anche il Nil, Nucleo ispettivo dei Carabinieri, istituito con R.D. n. 804/1937 e riorganizzato successivamente ex art. 16 del D.P.R. n. 520/1955. Il Nil è subordinato al Comando Generale dei Carabinieri dell'Ispettorato del lavoro con D.L. n. 510/1996. A sua volta, il Comando Generale del Nil, è divenuto ora Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, con sede a Roma, a seguito del D.M. 02.03.2006. Il D.M. 12.11.2009 ha ridefinito l'organizzazione centralistica del Comando Carabinieri, istituendo 4 formazioni con competenza macro regionale a Milano, Roma, Napoli e Palermo, da questi 4 gruppi dipendono gerarchicamente i 101 Nil localizzati all'interno di ciascuna D.T.L. A livello di Nil, il Comandante dipende funzionalmente dal Dirigente della D.T.L., ma gerarchicamente dal Comandante Generale del Comando. Il rapporto fra Nil e Autorità giudiziaria è gestito direttamente dal Comandante del Nil, mentre le attività di iniziativa devono essere concertate fra Comandante e direttore della D.T.L.

2. *Ex Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, oggi Cabina nazionale di regia sull'emersione.* Istituito dall'art. 78 della legge n. 448/1998, tale organo è insediato dapprima presso la P.C.M., quindi presso

il M.L., il suo Presidente partecipa alle riunioni della Commissione Centrale di vigilanza. A livello regionale e locale, esistono analoghi comitati per l'emersione operanti presso le C.C.I.A.A. i cui presidenti partecipano alle Commissioni regionali e ai Cles. Il Comitato attua campagne di sensibilizzazione verso il lavoro irregolare ed è chiamato a valutare i risultati delle proprie commissioni regionali e provinciali, nonché ad esaminare le proposte contrattuali di emersione. Dal 01.02.2013 ha cessato le proprie funzioni ed è stato sostituito dalla Cabina nazionale di regia sull'emersione del lavoro nero ed irregolare istituita con D.M. 11.10.2007, la Cabina è presieduta dal M.L. ed è composta da membri permanenti in rappresentanza di organismi pubblici con compiti di vigilanza.

3. *D.G.A.I. e Commissione centrale di vigilanza.* Istituita con D.M. del 19.01.2006, la Commissione centrale di coordinamento, presieduta del Ministro del lavoro, elabora orientamenti e linee di priorità dell'attività di vigilanza, proponendo indirizzi ed obiettivi strategici. Ne fanno parte di diritto: il Ministro del lavoro, il Direttore della D.G.A.I., il Direttore Generale dell'Inps, Inail ed Entrate, nonché il Comandante Generale della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, del Nil, il Presidente della Commissione per l'emersione del lavoro irregolare e le parti sociali. Alle diverse sedute della Commissione centrale possono partecipare di volta in volta altre figure interessate, in funzione degli argomenti trattati.

4. *D.R.L. e Commissione regionale.* Nella Commissione regionale fanno parte di diritto: il Direttore della D.R.L., il Direttore Regionale dell'Inps, Inail, Entrate, il Comandante regionale della Guardia di Finanza e dei Carabinieri. Possono altresì partecipare i componenti delle Commissioni regionali per l'emersione del lavoro irregolare o direttori regionali di altri enti, a seconda degli argomenti trattati. La Commissione opera previa convocazione da parte del Direttore regionale, al fine di attuare le azioni di contrasto al lavoro irregolare, illegale e sommerso, in funzione di quanto deciso dalla D.G.A.I.

5. *D.T.L. e Cles, Comitato per l'emersione del lavoro sommerso.* Le D.T.L. sono chiamate a coordinare l'azione ispettiva sul territorio, sentiti i Direttori provinciali di Inps ed Inail. Le modalità operative sono dettate dal Direttore della D.T.L., sulla scorta di quanto elaborato dalla D.R.L. di riferimento. I Cles introdotti dal D.L. n. 266/2002, rappresentano gli organi consultivi della D.T.L., si tratta di Comitati originariamente costituiti da 16 membri nominati dal Prefetto, 8 dei quali designati dal M.L., Ministero dell'ambiente, Inps, Inail, Asl, Comune, Regione, U.T.G. ed 8 designati dalle organizzazioni sindacali in maniera paritetica. Il componente designato dal M.L. assume le funzioni di presidente. Dopo il D.lgs n. 124/2004 i Cles hanno mutato la loro composizione e sono ora integrati con altre figure di rappresentanza provenienti da tutti gli organi di vigilanza interessati (Inps, Inail, Guardia di Finanza, Carabinieri, Agenzia delle Entrate) e dall'intervento del Questore per le problematiche attinenti al lavoro illegale. Il Cles rappresenta quindi l'organo collegiale attraverso il quale si realizza a livello provinciale il coordinamento della vigilanza. Le riunioni dei Cles sono validamente costituite con almeno la presenza del Direttore della D.T.L., degli altri enti previdenziali ed assicurativi e da almeno due rappresentanti delle parti sociali. Già con Circolare n. 64/2002 il M.L. ha previsto che è il Presidente del Cles a convocare l'organo e a stabilirne l'ordine del giorno, adottando tutti i provvedimenti necessari al buon funzionamento del Comitato; le delibere sono valide se votate a maggioranza dei presenti ed in caso di parità prevale il voto del Presidente.

1.1 Finalità del controllo e metodo logico-deduttivo

Nella comparazione tra l'organizzazione dell'attività di vigilanza che fa capo al M.L., si deve tener conto che i diversi risultati raggiunti, si giustificano per il fatto che, non solo possono variare i programmi e le priorità dell'attività ispettiva da un anno all'altro, ma anche l'organico messo in campo dagli enti preposti.

I risultati afferenti ai controlli diversi in base agli anni, si spiegano quindi con le diverse finalità o priorità specifiche assegnate per quell'anno durante la programmazione dell'attività di vigilanza.

Tuttavia, le diverse priorità assegnate dalla D.G.A.I. in funzione del tipo di tessuto industriale del territorio, non devono comunque far perdere di vista l'obiettivo finale e gli scopi dell'attività di vigilanza sul lavoro.

Obiettivo finale dei controlli è infatti quello di verificare il rispetto delle regole giuslavoristiche durante lo svolgimento delle mansioni lavorative, non solo per reprimere gli abusi, ma anche per garantire la leale concorrenza fra le imprese sul mercato. Ciò consente di evitare la corsa al ribasso del costo del lavoro, quale alternativa alla delocalizzazione da parte delle imprese, al fine di resistere alla globalizzazione.

La finalità della verifica ispettiva è quindi il rispetto dell'ordinamento, ovvero del corpus giuridico di norme poste a tutela del lavoratore e che sono state declinate in maniera diverse nel corso del tempo, come si evince dalla regolamentazione giuridica dell'attività di vigilanza, per la quale si rimanda al capitolo terzo.

Oltre alla corretta applicazione delle norme, gli ispettori del lavoro dovranno anche verificare eventuali deroghe alle stesse apportate dalla contrattazione collettiva, sia essa nazionale che decentrata. Gli ispettori devono quindi confrontarsi con un quadro giuridico piuttosto complesso e frammentato, la cui osservanza deve comunque essere garantita. Dal mancato rispetto della normativa, consegue, ove vi sia la prova dell'esistenza dei presupposti di fatto e diritto, l'irrogazione di sanzioni amministrative o penali.

L'obiettivo finale del controllo in materia giuslavoristica per tutelare i diritti dei lavoratori, può però esercitarsi solo in *determinati ambiti* che per l'ispettore ordinario, ex art. 7 del D.lgs n. 124/2004, sono i seguenti: esecuzione di tutte le leggi concernenti i diritti civili e sociali dei lavoratori, a prescindere dallo schema contrattuale di volta in volta utilizzato; vigilanza sulla corretta applicazione dei contratti nazionali e di prossimità; consulenza in merito alle leggi e ai contratti applicati, ma fuori dall'accesso ispettivo; inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del M.L. Per l'ispettore tecnico, invece, l'ambito di competenza diverge, come previsto dal T.U. n. 81/2008 e il funzionario preposto si occuperà prevalentemente di verificare l'applicazione della normativa sulla salute e sicurezza nei seguenti ambiti: attività nel settore delle costruzioni e attività assimilate; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi; lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei; vigilanza sugli impianti gestiti dalle Ferrovie dello Stato, ex art. 35 legge n. 191/1974; attività di consulenza ed informazione sull'interpretazione delle leggi sulla cui osservanza deve vigilare; ispezioni e collaudi agli ascensori e montacarichi negli stabilimenti industriali e nelle aziende agricole, nonché consulenze tecniche e pareri di congruità.

Quanto al metodo logico-deduttivo adottato dagli ispettori del lavoro durante gli accessi, questo parte dall'analisi dei fatti riscontrati in azienda, fino all'adozione dei corretti provvedimenti di legge. Tale processo può essere scomposto analiticamente in 4 fasi che vanno dalle materiali operazioni di investigazione, all'individuazione delle eventuali conseguenze previste dall'ordinamento.

1. *Indagine*. Prima di effettuare un accesso, si analizza il quadro aziendale con le informazioni reperibili dalle banche dati a disposizione, si procede quindi ad atenzionare i dati ricavabili dalle comunicazioni effettuate al C.P.I., visura camerale dell'azienda e resoconto dei versamenti Inps/Inail. La regolarità della documentazione fornisce una prima radiografia dello stato di salute dell'azienda, quindi si esamina la R.I. specifica o la comunicazione fornita da altro ente e si restringe il campo di azione dei controlli.

2. *Comparazione fra la fattispecie rilevata e quella legale*. In questa fase si evidenzia la frattura fra quanto denunciato e la reale situazione aziendale, si focalizza cioè il problema da indagare, alla luce di quanto espressamente previsto dalla normativa, contrattazione collettiva, circolari interpretative e interpellati. Vista la velocità con cui cambia la normativa, non è semplice questa operazione e normalmente si scinde in due momenti. Un primo momento, abbastanza intuitivo, è quello in cui si rileva la discordanza, in un secondo momento, invece, si risolve la problematica alla luce della normativa analizzata. Quest'ultima fase può essere accelerata in funzione dell'esperienza, dell'intuito e della preparazione giuridica dell'ispettore.

3. *Riscontro pratico*. Il riscontro avviene in azienda, ascoltando i lavoratori, comparando le affermazioni ascoltate ed incrociando i dati acquisiti prima dell'ispezione, con quelli documentali forniti dall'azienda

dopo l'accesso. Il potere di accesso nei luoghi di lavoro è il più caratteristico potere attribuito agli organi di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale, sancito anche dalla Convenzione OIL sulle ispezioni del lavoro dell'11.07.1947. Tale Convenzione prevede infatti l'impegno di tutti gli Stati membri ad assicurare la presenza di un servizio ispettivo dotato della facoltà di "accedere liberamente e senza preavviso, in ogni ora del giorno e della notte, in qualsiasi stabilimento" (art.12).

Con riferimento alle dichiarazioni dei lavoratori identificati dopo l'accesso in azienda, il codice unitario di comportamento del personale ispettivo dell'aprile 2006, disciplina le modalità di raccolta delle dichiarazioni nel corso dell'accertamento in azienda. In particolare l'art. 12 del codice deontologico, afferma che le dichiarazioni rese dai lavoratori devono essere acquisite di norma durante il primo accesso, questo al fine di preservare la spontaneità del lavoratore e la genuinità delle dichiarazioni stesse, in modo da evitare che il lavoratore possa essere sottoposto a condizionamenti da parte del proprio datore di lavoro.

La verbalizzazione per essere efficace, deve essere chirurgica e mirata a provare la successiva contestazione dell'illecito. Sul punto, occorre ricordare che la verbalizzazione del primo accesso ispettivo in azienda, per la verifica della situazione di irregolarità denunciata dal lavoratore, oltre ad essere ritenuta dal M.L. assolutamente obbligatoria, diventa fondamentale ai fini dei successivi passaggi procedurali, sia in fase di accertamento, sia nell'eventuale fase del contenzioso amministrativo o giudiziario. Infatti, il verbale di primo accesso ispettivo conterrà l'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro durante l'accesso, nonché la descrizione delle attività lavorative svolte di fatto dai lavoratori individuati e da ultimo la richiesta di esibizione della documentazione necessaria alla prosecuzione e alla definizione dell'attività di vigilanza.

Notizie indirette possono essere ricavate anche dal contegno degli interlocutori in azienda, infatti una buona osservazione e un ascolto attivo e partecipativo, teso a creare un clima di "collaborazione", come auspicato dalla Direttiva Sacconi, forniscono il c.d. "olfatto psicologico della prova", ovvero il quadro indiziario che, accanto alle prove orali e documentali, non disgiunto dal buon senso, consente di provare gli illeciti.

4. *Contestazione dell'illecito.* Rappresenta la rielaborazione delle prove acquisite prima, durante e dopo l'ispezione in azienda, è il momento di sintesi e di ricomposizione del quadro probatorio, con successiva erogazione della sanzione amministrativa. Fermo restando che, nonostante l'irrogazione della sanzione, il rapporto di lavoro rimane nella disponibilità delle parti, per cui potrebbe anche cessare o proseguire negli stessi termini anche dopo la conclusione del procedimento ispettivo.

Le violazioni contestate, siano esse in materia di lavoro o previdenza, possono avere rilevanza penale o amministrativa. Qualora siano accertate violazioni di natura penale, gli ispettori ministeriali e previdenziali devono provvedere ex art. 347 c.p.p. e dare immediata notizia all'A.G. Le violazioni amministrative riscontrate, contemplano il pagamento di una sanzione pecuniaria e qualora il pagamento avvenga entro 60 giorni dalla contestazione della violazione, l'importo della sanzione viene ridotto, ex art. 16 della legge n. 689/1981, al terzo del massimo o, se più favorevole al trasgressore, al doppio del minimo della sanzione prevista. In materia previdenziale, invece, sono previste delle sanzioni civili una tantum, calcolate in misura differenziata rispetto alla gravità della violazione, ovvero se si tratti di omissione o evasione contributiva.

Sia la finalità che il metodo di controllo, tuttavia, dovrebbero essere parametrati al principio della proporzionalità, ovvero essere attuati in funzione del rischio aziendale, come avviene in altri Paesi. Purtroppo in Italia è estremamente difficile coordinare ed evitare duplicazioni nei controlli, proprio a causa del numero elevato di enti diversi coinvolti nel medesimo compito.

In Inghilterra, ad esempio, il Dipartimento del Tesoro nel 2005 ha elaborato il *Rapporto Hampton*, che illustrava l'eccessivo costo statale per il mancato rispetto del coordinamento fra gli enti coinvolti negli accessi ispettivi. Si è quindi sostenuto che l'ispezione sul lavoro debba essere sempre motivata e preceduta da una valutazione generale dei rischi legati alle attività espletate, così da concentrare le scarse risorse a disposizione nei settori più vulnerabili che siano ad alto rischio "lavoro nero". La vigilanza sul lavoro in

Inghilterra è quindi ispirata ad alcuni principi cardine: preparazione e collaborazione degli ispettori, trasparenza, premialità per le aziende virtuose, trasparenza e check list dei controlli, prevalentemente focalizzati sulle imprese ad rischio. Per un maggior approfondimento dell'organizzazione e dei metodi ispettivi inglesi, si rimanda al paragrafo n. 2.3 del presente capitolo.

Anche l'Olanda si basa sul medesimo metodo adottato in Inghilterra e grazie alla leva della programmazione affidata all'*Inspection Council*, ha elaborato il fascicolo elettronico a cui tutti gli ispettori possono accedere per avere informazioni su una stessa impresa. Non solo, ma è stato anche istituito il *bonus* per le imprese virtuose, per cui più l'impresa viene trovata in regola, più diminuiscono le eventuali ispezioni.

L'Unione Europea, in particolar modo lo S.L.I.C., *The Committee of Senior Labour Inspectors* (2012), ha fornito ai paesi membri alcune indicazioni in materia di ispezione, mutuandoli dalle esperienze appena citate e fornendo una sorta di guida per gli ispettori del lavoro. La guida evidenzia le fasi salienti del metodo di ispezione, fornendo una sorta di Vademecum sulla condotta da parte degli organi di vigilanza, con particolare riferimento ai rischi psicosociali. Vengono messi in luce alcuni principi cui dovrebbe ricondursi l'attività di vigilanza, ovvero: qualificazione e formazione continua degli ispettori, predisposizione di piani di controllo pluriennali, controlli espletati in funzione del rischio attività e trasparenza.

Analogamente, anche la Banca Mondiale si sofferma sulla necessità di predisporre codici etici per gli ispettori del lavoro, al fine di evitare il conflitto di interessi e promuovere la trasparenza e la proporzionalità delle sanzioni, proprio attraverso ispezioni effettuate in funzione dell'indice di rischio dell'attività.

Dagli stessi principi muove anche l'OCSE, secondo cui la frequenza dei controlli dovrebbe essere legata al rischio insito nell'attività realizzata dall'azienda, in questo modo si riducono i controlli sulle imprese a bassa criticità, spendendo in maniera efficace e mirata le risorse destinate alla vigilanza.

1.2 L'accesso sul luogo di lavoro e la ricerca della prova dell'illecito

L'accesso in azienda avviene previo obbligo di qualificazione degli ispettori del lavoro, come ribadito dalla Circolare del M.L. n. 41/2010, ai sensi dell'art. 7 del D.D. del 20.04.2006, recante il codice deontologico dei funzionari. Nelle ipotesi di illegittimo intralcio dell'azione di vigilanza è previsto, a carico di chi crea ostacoli all'ispezione, il cumulo di sanzioni di diversa gravità, siano esse penali (es. interruzione di ufficio pubblico) oppure amministrative (es. impedimento all'azione di vigilanza). In mancanza dell'esibizione del tesserino di riconoscimento da parte dell'ispettore, risulta legittimo il rifiuto di subire l'ispezione da parte del datore di lavoro. In caso di ingresso di ispettore privo di tessera di riconoscimento, possono configurarsi i reati di violazione di domicilio ed abuso d'ufficio. Dopo l'accesso è necessario che i funzionari prendano contatto con il datore di lavoro o chi ne fa le veci, salvo ciò rischi di compromettere l'azione ispettiva, si pensi al classico caso del lavoratore irregolare in fuga. In tal caso, si procede alla ricerca della prova, ma cessata l'urgenza investigativa, si provvede quanto prima con la presentazione al datore di lavoro. La legge non specifica il numero e la durata degli accessi in azienda, questi devono avvenire senza intralciare l'attività lavorativa e il loro numero è in funzione del tempo necessario per acquisire la prova, nel rispetto dei termini del procedimento amministrativo. Solitamente, però, un primo accesso in azienda è in genere sufficiente per perfezionare e concludere il procedimento. Durante l'accesso, il datore di lavoro può farsi assistere da un consulente o avvocato, purchè abilitato ai sensi dell'art. 1 della legge n. 12/1979, altrimenti si configura il reato di svolgimento abusivo della professione di cui all'art. 348 c.p. Anche in assenza di tale rappresentante, comunque, l'accesso e il conseguente accertamento ispettivo sono ritenuti pienamente validi.

Per quanto attiene alle dichiarazioni rese dai lavoratori e verbalizzate disgiuntamente rispetto al verbale di primo accesso, è sufficiente acquisirne un campione significativo, selezionando il personale in base allo svolgimento delle mansioni a ai modelli organizzativi adottati in azienda, a condizioni che i criteri di

selezione siano citati nel verbale. Deve essere inoltre annotato anche il caso in cui il lavoratore rifiuti di rilasciare dichiarazioni al funzionario ispettivo o rifiuti di firmare quanto appena dichiarato. Nel caso invece di esplicito rifiuto a rilasciare le proprie generalità ai fini dell'identificazione o in caso di mancata esibizione di idoneo documento di identità, il fatto rileva ex art. 651 del c.p. e il lavoratore è punito con la reclusione fino ad un mese o con l'ammenda fino a euro 206.

Oltre all'illecito sopra prospettato, chi attesta circostanze false, può incorrere nel reato di *falsa attestazione a pubblico ufficiale* ex art. 495 c.p., come anche in ulteriori ipotesi di *favoreggiamento*, laddove il lavoratore intende alleviare la responsabilità dell'azienda per la situazione antiggiuridica posta in essere.

Alla verbalizzazione delle dichiarazioni rilasciate dai lavoratori, non possono assistere né il datore di lavoro, né suoi delegati o consulenti del lavoro, al fine di evitare indebite influenze. Non può essere rilasciata copia delle dichiarazioni rilasciate, se non dopo l'esito del procedimento in corso e nei casi consentiti dalla legge. Le dichiarazioni verbalizzate dall'ispettore del lavoro, devono essere fatte leggere, confermate e sottoscritte (L.C.S.) dal dichiarante e dal medesimo funzionario. In caso di rifiuto a sottoscrivere l'atto, l'ispettore deve indicare in calce le ragioni della mancata apposizione della firma nel documento. Così redatto, il verbale acquista valenza pubblicistica, fino a quando però non venga eventualmente dichiarato falso.

Ove necessario, oltre ai lavoratori, possono acquisirsi anche le dichiarazioni del R.S.U., R.S.A. o del R.S.L. Eventuali dichiarazioni rese dal consulente del lavoro o dalla persona che assiste il datore di lavoro, potranno essere rese anche via fax o mail, come precisato dalla Circolare del M.L. n. 41/2010, durante lo svolgimento delle operazioni ispettive, purché prima della chiusura del verbale di accesso. Le precedenti dichiarazioni possono essere prodotte a condizione che vi sia esatta identificazione del dichiarante, attraverso la sottoscrizione delle stesse affermazioni e l'allegazione di copia di un valido documento di identità.

Con riferimento al verbale di primo accesso, ovvero la "prova regina", come ribattezzato dalla Direttiva Sacconi del 2008 e richiamato dalla Circolare del M.L. n. 20/2008, questo rappresenta un vero e proprio obbligo di redazione per il personale che accede in azienda, come si evince anche dall'art. 33 della legge n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro e dalla Circolare del M.L. n. 41/2010. Il verbale dovrà essere consegnato in originale al datore di lavoro quale riscontro in merito alla totalità delle operazioni compiute dal momento dell'ingresso in azienda, fino alla conclusione delle stesse. Nel primo verbale dovranno essere contenute le seguenti circostanze: 1. Identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro; 2. Descrizione dei luoghi di lavoro e delle relative attività ivi esercitate; 3. Altre circostanze avvenute in presenza degli ispettori del lavoro (mancata disponibilità del datore di lavoro, eventuali episodi di aggressione, lavoratore in fuga). Fondamentale è il punto n. 1 che prevede l'esatta identificazione dei lavoratori previa esibizione del documento di identità e il punto n. 2 con la rappresentazione delle attività espletate, come già peraltro ribadito dalla Lettera Circolare del M.L. n. 8906/2007. La Circolare n. 41/2010 segnala che l'identificazione dei lavoratori deve avvenire in modo puntuale ed analitico, qualora si ravvisino illeciti a loro carico, quando invece non sussistono irregolarità, si può procedere ad un'identificazione *per relationem*, attraverso cioè un rinvio alla generalità del personale risultante dal L.U.L. La Circolare n. 41/2010 ha inoltre previsto che non è indispensabile un'identificazione analitica del personale, quando essa appaia del tutto ininfluenza rispetto agli esiti dell'accertamento in corso. Al contrario, si esige puntuale identificazione, in caso di personale coinvolto in fattispecie di lavoro irregolare, interposizione fraudolenta di manodopera o altri illeciti.

Nel verbale di primo accesso deve inoltre essere obbligatoriamente inserita ogni richiesta, anche documentale, utile al perseguimento dell'istruttoria e finalizzata all'accertamento degli illeciti, come peraltro statuito dall'art. 33 del Collegato lavoro. La mancata consegna dei documenti formulata nel verbale di primo accesso e la mancata ottemperanza ad un provvedimento di richiesta di notizie, formulata in un successivo verbale interlocutorio, è punita, ex art. 4, comma 7, della legge n. 628/1961, con la pena dell'arresto fino a 2 mesi o dell'ammenda fino a 516 euro, parimenti nel caso in cui vengano fornite dall'interlocutore notizie

scientemente errate o incomplete. In tal caso, il reato si perfeziona alla scadenza del momento in cui le informazioni avrebbero dovuto essere date e permane fino a quando sussiste tale condotta omissiva.

Si evidenzia inoltre che provvedimenti particolari, quali ad esempio la sospensione dell'attività, il sequestro, la disposizione, la prescrizione o altri eventi che possono subentrare durante la prima fase degli accertamenti, devono comunque essere oggetto di autonomo verbale, separato rispetto al verbale di primo accesso, nel quale però devono essere espressamente menzionati.

La fotografia di quanto rinvenuto in azienda consente poi agli ispettori di poter redigere il verbale di contestazione degli illeciti accertati e potersi difendere in caso di contenzioso, analogamente per il datore di lavoro, rappresenta uno strumento che gli permette di essere informato su quanto avvenuto ed eventualmente iniziare a preparare una propria strategia difensiva. Inoltre, con il verbale di primo accesso, gli ispettori richiedono l'esibizione di ulteriore documentazione non acquisita d'ufficio nella fase di preparazione.

Il verbale di primo accesso deve essere consegnato al datore di lavoro e in sua mancanza a persona giuridicamente capace a ricevere il documento, in caso di rifiuto, si deve dare atto espressamente nel verbale, della circostanza che ha impedito la consegna dell'atto stesso. In caso di mancata verbalizzazione o grave incompletezza, la procedura sanzionatoria successiva può essere annullata per vizio di legittimità, a causa della violazione dell'art. 13 del D.lgs n. 124/2004. E' infatti nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali ed è annullabile se adottato in violazione di legge o viziato per eccesso di potere, come statuito dagli art.li 21 septies e seguenti della legge n. 241/1990 e s.m.i. Pertanto, l'omissione del verbale di primo accesso, così come la mancanza di elementi essenziali o di contenuti specifici, potrà inficiare la legittimità del procedimento ispettivo e sanzionatorio successivo.

Il verbale di primo accesso redatto dagli ispettori è *prova dei fatti che i funzionari attestino essere avvenuti in loro presenza*, mentre per le altre circostanze di fatto che i verbalizzanti segnalino di aver accertato, il materiale probatorio è liberamente valutabile dal giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente qualora lo specifico contenuto renda superfluo l'espletamento di ulteriori mezzi istruttori. I fatti che avvengono in presenza dell'ispettore del lavoro fanno prova fino a querela di falso e vincolano in modo difficilmente controvertibile tutti i successivi provvedimenti del medesimo funzionario.

Se l'accertamento si rivela particolarmente complesso, al fine di interrompere i termini di prescrizione del procedimento, al verbale di primo accesso, può seguire anche un verbale interlocutorio, ex art. 13 del D.D. del 20.04.2006. Questo verbale integra il verbale di primo accesso, deve contenere la descrizione completa delle attività di indagine e formulare altresì la richiesta di informazioni supplementari, con l'esplicito avvertimento che gli accertamenti risultano ancora in corso al momento della redazione del verbale stesso.

In merito alla ricerca della prova dell'illecito, i poteri predisposti allo scopo, devono essere esercitati dall'ispettore per le finalità e nei limiti delle materie di competenza ex art. 4 della legge n. 628/1961.

L'ispettore del lavoro cerca di fondare le proprie intuizioni sulla base di riscontri certi, tentando di reperire direttamente presso l'azienda fatti e documenti che evidenziano eventuali infrazioni ed elusioni alle disposizioni di legge o del contratto collettivo. I funzionari hanno quindi facoltà di considerare ogni indizio utile e le prove così ottenute devono essere tenute riservate fino all'eventuale giudizio o richiesta di accesso. Sono considerate prove non soltanto le testimonianze e i supporti documentali, ma parimenti i video e il materiale fotografico acquisito anche antecedentemente al primo ingresso in azienda; tali materiali entrano di diritto nel fascicolo istruttorio. Sono parimenti considerati fonti di prova anche documenti di natura non lavoristica, si pensi alla necessità da parte dell'ispettore di dover documentare l'avvenuta attività lavorativa in un periodo di supposta chiusura per ferie, così come dichiarato dall'imprenditore. In questo caso l'ispettore, al fine di provare che l'attività lavorativa è comunque avvenuta, potrà richiedere il registro contabile dei corrispettivi o le registrazioni dei consumi energetici e dei tabulati telefonici, al fine di rilevarne i dati e relazionarli al periodo interessato per poter dimostrare la piena attività dell'azienda.

La stessa prova di aver lavorato in nero, non può basarsi unicamente sulle dichiarazioni testimoniali del lavoratore irregolare, ma deve trovare riscontro dalle dichiarazioni incrociate fornite dai colleghi o da ulteriori prove documentali a supporto delle dichiarazioni del primo.

In presenza di illeciti penali, es lavoro di minori, impiego di lavoratori clandestini o somministrazione illecita di manodopera, l'ispettore del lavoro dovrà assicurare le fonti di prova e provvedere ad informare senza ritardo e per iscritto l'Autorità Giudiziaria ex art. 347 e ss c.p.p.

In caso di indagini penali, inoltre, è compito degli ispettori vigilare affinché le cose pertinenti al reato e lo stato dei luoghi non vengano mutati prima dell'intervento del P.M. Nei casi urgenti, gli ispettori possono disporre il sequestro del corpo del reato e delle cose ad esso pertinenti che siano state necessarie per l'accertamento dei fatti. Anche contestualmente alle attività di indagine penale, può continuare a procedere autonomamente l'azione ispettiva di carattere amministrativo, volta alla contestazione di ulteriori fatti di rilevanza amministrativa eventualmente commessi dallo stesso reo.

La ricerca della prova può avvenire anche d'ufficio, ovvero senza che l'ispettore si rechi materialmente sul luogo di lavoro, si pensi al caso classico in cui l'azienda da ispezionare abbia cessato la propria attività perché fallita e i suoi locali siano vuoti. In questo caso, ovviamente, non potrà essere consegnato il verbale di primo accesso, ma rimane ferma la richiesta di documenti e l'eventuale convocazione di soggetti informati sui fatti. Si pensi ancora al caso in cui l'attività ispettiva sia iniziata a seguito di comunicazione e di verbalizzazione di altri organi ispettivi, in questa ipotesi, fanno piena prova, fino a querela di falso, le indicazioni contenute nel verbale di accertamento trasmesso da altri enti. All'esito dell'accertamento d'ufficio, il personale procede a contestare gli addebiti degli illeciti emersi e le parti vengono invitate alla regolarizzazione. In merito alla decorrenza del termini per le informative inviate da altre P.A., la Nota del M.L. del 12.06.2009 ritiene che tali comunicazioni non possano essere equiparate a richieste di intervento e che siano da ritenersi solo quali utili segnalazioni valutabili per proseguire l'attività di vigilanza di iniziativa. Terminate le indagini, l'azione di verifica ispettiva giunge alla sua definizione nel momento in cui, oltre all'accertamento dell'illecito, si perviene all'attribuzione dello stesso ad un soggetto determinato, per dolo o colpa, senza che ricorrano a suo favore scusanti e scriminanti di alcun genere rispetto alla condotta considerata. Ciò posto, tutti gli elementi e le circostanze probatorie relative al fatto illecito, devono trovare puntuale descrizione, a pena di illegittimità, nel verbale di contestazione e notificazione degli addebiti che viene notificato ai trasgressori e agli obbligati in solido.

1.3 Le fasi eventuali e gli esiti finali degli accertamenti

Con riferimento alle fasi eventuali dell'ispezione, si tratta di istituti che possono essere applicati in corso di accertamento, prima che si concluda il procedimento amministrativo, purchè sussistano determinati requisiti e condizioni. Si pensi alla funzione della *conciliazione*, oppure alla *diffida accertativa* per il recupero di credito di lavoro, alla *sospensione*, *sequestro*, *confisca* o alla *certificazione*. Per l'analisi e l'approfondimento di ciascun istituto, si rimanda rispettivamente ai paragrafi n. 3.4, 3.5, 3.6 del presente capitolo, si tratta infatti di strumenti che rappresentano ulteriori poteri dell'ispettore del lavoro, accanto all'utilizzo dei mezzi tradizionali, ovvero: diffida, disposizione e prescrizione obbligatoria. Per la certificazione, invece, si rimanda al paragrafo n. 4.2 del presente capitolo, l'istituto è trattato insieme agli ulteriori mezzi che consentono la difesa dall'ispezione per l'imprenditore, accanto a interpellato, accesso agli scritti, audizione e ricorsi.

Quanto agli esiti finali degli accertamenti condotti dagli ispettori del lavoro, occorre rilevare come dopo una fase di indagine in senso stretto, debba seguire necessariamente una fase volta alla comminazione della sanzione. Al termine delle indagini, se non emergono o non sono sufficientemente provati gli indizi di reato, l'ispettore del lavoro può infatti proporre l'*archiviazione* della pratica, in tal caso l'ufficio potrà aderire alla

proposta o proporre a sua volta nuovi temi da approfondire. Se invece emergono illeciti, l'ispettore provvederà a redigere un *verbale di accertamento e notificazione* che rappresenta sostanzialmente lo sviluppo fotografico della prima rilevazione avvenuta con il verbale di primo accesso.

La vecchia struttura del *verbale di accertamento*, in attuazione delle indicazioni contenute nella Direttiva Sacconi del 2008 e della Nota della D.G.A.I. n. 195 del 09.01.2009, prevedeva una modulistica unitaria, nei confronti della quale gli accertatori non avrebbero dovuto apporre nessuna modificazione o personalizzazione del contenuto. Il verbale era quindi costituito da una serie di allegati A/H che andavano ricomposti in funzione dei singoli illeciti rilevati durante l'ispezione. La prima parte del verbale prevedeva i seguenti elementi: denominazione dell'azienda e caratteri distintivi, eventuale consulente o assistente della ditta, contratto collettivo applicato, denominazione dei soggetti presenti durante l'accertamento, periodo temporale ispezionato, tipologia dei documenti controllati, attività rilevate nel corso dell'accertamento e relative risultanze, avvertenze per le violazioni amministrative, penali, omissioni contributive e separati provvedimenti. Nell'allegato A, *diffida e notifica di illecito amministrativo*, venivano annotate in fatto e diritto le violazioni riscontrate durante l'accertamento ispettivo e si diffidava il datore di lavoro a sanare le inosservanze rilevate entro il termine stabilito. In caso di ottemperanza, il datore di lavoro era ammesso al pagamento in misura pari al minimo previsto dalla legge o nella misura di $\frac{1}{4}$ per la sanzione stabilita in misura fissa. Trascorso inutilmente il termine assegnato per ottemperare, il medesimo provvedimento assumeva valenza e notificazione di illecito amministrativo ex art. 16 della legge n. 681/1989. Nell'allegato B, invece, *diffida ora per allora*, venivano evidenziate in fatto e diritto le violazioni riscontrate e poi spontaneamente regolarizzate dallo stesso datore di lavoro che quindi veniva ammesso al pagamento nella misura pari al minimo previsto dalla legge. L'allegato C, *notificazione di illecito amministrativo*, conteneva invece le violazioni non sanabili, con i relativi termini necessari per la regolarizzazione. Con l'allegato D, *disposizione*, si provvedeva a impartire eventuali ordini esecutivi al datore di lavoro, provvedimenti dei quali doveva essere poi data prova di regolare adempimento. Con l'allegato E, *prescrizione*, l'ispettore imponeva alcuni adempimenti nel caso in cui avesse riscontrato illeciti di natura penale, mentre con l'allegato F, si dava atto dell'*autonomo adempimento degli obblighi di legge di natura penale*, con conseguente ammissione al pagamento in sede amministrativa. L'allegato G conteneva disposizioni in merito alle *omissioni dei contributi e dei premi assicurativi*, infine, con l'allegato H, si provvedeva a contestare i reati accertati in materia di *previdenza ed assistenza obbligatoria*.

Con il nuovo *verbale unico di accertamento* introdotto con il Collegato lavoro, ex art. 33 della legge n. 183/2010, la struttura dell'atto diventa molto più snella, in un'ottica di semplificazione e deframmentazione. Il verbale si compone di una prima parte dove vengono inseriti i dati relativi al datore di lavoro, trasgressore, obbligato in solido, soggetti presenti al momento dell'accesso, contratto collettivo applicato, consulente del lavoro che assiste l'azienda e documenti dei quali si è presa visione. Vi è poi una parte descrittiva dedicata agli esiti dell'accertamento e alle prove degli illeciti rilevati, non vengono in ogni caso indicate le fonti di prova che attengono ad attività investigative di natura penale per le quali, in quanto atti intimamente connessi ad attività istruttoria penale, risulta applicabile l'art. 329 c.p.p. Alla prima parte, segue la Sezione I, contenente la *diffida* ad adempiere e la *notificazione di illecito amministrativo*. Si fa presente che, in caso di regolarizzazione, entro 30 gg dal ricevimento del verbale, il trasgressore è ammesso al pagamento delle sanzioni nella misura ridotta. Il pagamento dovrà essere effettuato entro 15 gg dalla scadenza del termine e comunque non oltre il 45° giorno dalla notifica del verbale. Entro 45 gg il trasgressore o l'obbligato solidale dovranno fornire prova dell'avvenuta regolarizzazione e dell'avvenuto pagamento che estingue il procedimento sanzionatorio. Ove il trasgressore o l'obbligato solidale non forniscano prova dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento, l'atto produce gli effetti della contestazione e notificazione degli illeciti amministrativi di cui agli artt. 14 e 16 legge n. 689/1981, a far data dal 46° giorno dalla notifica del verbale e

quindi gli importi da pagare aumentano. Nella Sezione I/B, *diffida ora per allora, ammissione al pagamento in misura minima e notificazione di illecito*, constatato che il trasgressore ha regolarizzato spontaneamente le violazioni, lo stesso è ammesso al pagamento in misura ridotta. Il pagamento dovrà essere effettuato entro il termine di giorni 15 dalla notifica/consegna del verbale, tuttavia ove il trasgressore non fornisca prova del pagamento, il verbale produce gli effetti della contestazione e notificazione degli illeciti amministrativi a far data dal 16° giorno dalla notifica dello stesso. In tal caso, il trasgressore per gli illeciti sanabili è ammesso al pagamento della somma entro 60 giorni dalla notifica, mentre per gli illeciti non sanabili le sanzioni saranno definite con Ordinanza del Direttore della D.T.L. Vi è poi una Sezione III, dedicata alla notifica degli ulteriori *illeciti amministrativi*, per i quali il trasgressore è ammesso, entro 60 giorni dalla data di notificazione del verbale, al pagamento di una somma ridotta, mentre per le inosservanze non sanabili, per le quali non è ammesso pagamento ridotto, queste saranno definite con ordinanza del Direttore della D.T.L. Segue una Sezione III, *strumenti di tutela*, ove si indicano i termini per la presentazione degli scritti difensivi e la richiesta di audizione personale, per la cui trattazione si rinvia al paragrafo n. 4.3 del presente capitolo.

E' anche possibile che al termine degli accertamenti l'ispettore non rilevi alcun illecito, in tal caso seguirà la c.d. *comunicazione di regolarità degli accertamenti*. Nella comunicazione, progressivamente numerata, compaiono i dati relativi al soggetto ispezionato e il riferimento al verbale di primo accesso. Nel documento si specifica che, con riferimento allo stato degli atti e della documentazione, così come prodotti ed esaminati, non sono emersi elementi di irregolarità idonei a comprovare la sussistenza di illeciti, pertanto allo stesso non seguiranno ulteriori provvedimenti da parte della D.T.L. Si osservi che tale comunicazione, *non ha la valenza di attestazione di regolarità*, come previsto dall'art. 3, comma 20 della legge n. 335/1995, ma unicamente la finalità di comunicare al soggetto ispezionato la conclusione del procedimento ispettivo.

In merito al nuovo verbale unico, è intervenuta la Circolare del M.L. n. 41 del 9.12.2010, con la quale la D.G.A.I. ha fornito al proprio personale alcune istruzioni operative. La Circolare precisa che la funzione assolta dal verbale unico è quella di racchiudere in un unico atto la constatazione e notificazione di tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza, al fine di evitare la redazione di una molteplicità di provvedimenti per la contestazione di ciascuna violazione. Il termine dei 90 gg per la contestazione del verbale unico, decorre nel momento in cui sono conclusi gli accertamenti nel loro complesso, pertanto il termine iniziale coincide con l'acquisizione di tutti i dati e riferimenti di carattere oggettivo e soggettivo necessari per la definizione dell'accertamento inteso nella sua globalità. Per gli irreperibili, invece, la notifica ex art. 140 c.p.c. potrà dirsi perfezionata con il ricevimento della R.A.R. contenente l'avviso di deposito o comunque decorsi 10 gg dalla spedizione della medesima. Quanto ai contenuti e alla motivazione del verbale unico, con l'indicazione puntuale delle fonti di prova e degli illeciti rilevati, il trasgressore acquista certezza in merito alla completezza delle verifiche effettuate. La Circolare ricorda che la dichiarazione di aver lavorato in nero da parte del lavoratore, deve essere suffragata da ulteriori elementi indiziari per diventare prova, ovvero: documentazione formale o informale detenuta dal datore di lavoro e dichiarazioni supplementari rilasciate da lavoratori o terzi, c.d. dichiarazioni incrociate. I contenuti delle dichiarazioni sono menzionabili nel verbale, ma non devono mai essere esplicitati nell'atto di accertamento i nominativi dei dichiaranti che quindi devono rimanere anonimi, né in alcun modo riconoscibili.

Da ultimo l'art. 13 del D.lgs n. 124/2004, precisa che nel verbale di accertamento deve essere contenuta l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei *termini di impugnazione*. Si ricorda, inoltre, che mentre contro il verbale di accertamento è possibile solo presentare scritti difensivi e memorie di cui all'art. 18 della legge n. 689/1981, invece, contro la successiva ordinanza di ingiunzione è ammesso il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro. Restano in ogni caso esclusi dalla verbalizzazione unica tutti quei provvedimenti che seguono autonomi percorsi di definizione e che dovranno essere adottati con specifici modelli, quali ad esempio, la diffida accertativa per crediti

patrimoniali di cui all'art. 12 del D.lgs n.124/2004, il provvedimento di disposizione di cui all'art.14, del D.lgs n. 124/2004, gli eventuali provvedimenti di P.G. come la prescrizione obbligatoria ex art. 15 del D.lgs n. 124/2004 e la sospensione dell'attività imprenditoriale previsto dall'art. 14 del D.lgs n.81/2008.

In caso di omissione o incompleta redazione del verbale unico di accertamento e notificazione, valgono le stesse regole già viste per la mancata consegna del verbale di primo accesso, per cui si potranno determinare sostanzialmente due casi: 1. *Illegittimità* dell'atto e conseguente annullabilità del provvedimento e dei successivi atti della procedura che verrebbero così caducati e resi inoperativi; 2. *Irregolarità* degli atti adottati che manterrebbero comunque una propria autonoma valenza. A tal proposito, si rammenta che l'eventuale omessa indicazione degli strumenti di difesa, rappresenta una mera irregolarità dell'atto che induce il destinatario in errore scusabile, con conseguente rimessione in termini di colui che abbia indirizzato il mezzo d'impugnativa all'autorità incompetente, ovvero lo abbia fatto fuori termine.

1.4 Il rapporto annuale sulla vigilanza

L'ultimo Rapporto annuale sulla vigilanza in materia di lavoro e previdenza, emanato il 30.01.2013 e redatto in attuazione dell'art. 20 della Convenzione OIL n. 81/1947, illustra i dati nazionali relativi alla vigilanza sul lavoro predisposti dal M.L., Inps e Inail, con un focus sugli accertamenti condotti dagli ispettori del lavoro.

Da una rapida analisi del documento, si evince che, anche a fronte della crisi imperante, l'azione di vigilanza, ha puntato al contrasto dei fenomeni di irregolarità sostanziale, allo scopo di realizzare una effettiva tutela delle condizioni dei lavoratori. La tabella che segue mette a confronto i riepiloghi nazionali degli ultimi quattro anni relativamente alle ispezioni condotte da Ministero, Inps e Inail.

Riepilogo generale	2009	2010	2011	2012
Aziende ispezionate	303.691	262.014	244.170	243.847
Aziende irregolari	175.144	171.810	149.708	154.820
Numero lavoratori irregolari	316.310	232.854	278.262	295.246
Numero lavoratori in nero	124.476	133.366	105.279	100.193
Recupero contributi e premi	€ 1.924.720.290,99	€ 1.417.554.632,39	€ 1.225.165.438,62	€ 1.631.703.292,00

Tabella n. 61 - Riepilogo attività ispettiva Ministero del lavoro, Inps, Inail (2009-2012)

Già da una prima lettura della tabella riepilogativa, emerge come le ispezioni siano diminuite nel corso del tempo e se consideriamo che le aziende presenti sul territorio sono quasi 6 milioni, si deduce che viene ispezionata mediamente 1 impresa su 24. Il *Ministero del Lavoro non considera però i 6 milioni di aziende presenti sul territorio nazionale, ma soltanto 1,6 milioni di imprese con dipendenti iscritte all'Inps nel 2012.*

La scelta del M.L. di ispezionare meno aziende nel corso del 2012, si spiega sia con la ristrettezza delle risorse finanziarie rese disponibili per lo svolgimento delle attività ispettive, sia per l'attuale periodo di crisi e recessione economica che il Paese sta vivendo.

Le aziende ispezionate nel 2012 sono state pari a 139.937 unità, mentre per il 2013 il Dicastero ha previsto un obiettivo ulteriormente ribassato, pari cioè a 134.990, motivato dal fatto che alcune zone sono state colpite dal sisma e che il numero degli ispettori del lavoro ministeriali è in continua diminuzione (-5,21% dal 2011 al 2012, da 3.325 a 3.156, di cui non tutti utilizzati in ispezione). Se è legittimo comprendere le ragioni legate al sisma, non si comprende, invece, quali siano le motivazioni per cui non si avvii una profonda riorganizzazione dei servizi ispettivi territoriali, assicurando una distribuzione omogenea degli ispettori nelle D.T.L., in ragione della ampiezza dei territori da vigilare e della diffusione delle imprese, ma anche per migliorare sensibilmente le condizioni in cui il personale ispettivo ministeriale è chiamato ad operare.

Mentre diminuiscono le aziende ispezionate, quelle oggetto di ispezione risultate irregolari aumentano e sono pari al 63% di quelle ispezionate (+5.112 rispetto al 2011, +3%), così come aumenta il numero dei lavoratori

irregolari accertati (+ 16.984 rispetto al 2011, +6%). Ciò si spiega con il fatto che il lavoro irregolare va sempre più raffinandosi, non più mero lavoro “in nero”, (pari al 34/ degli irregolari, -5% rispetto al 2011), ma lavoro grigio, conseguenza di un cattivo utilizzo degli strumenti di flessibilità disponibili.

Il recupero di premi e contributi sembrerebbe aumentato rispetto al 2011 di ben 406.537.853,38 euro, ma si tratta di recuperi potenziali, lo stesso Ministero precisa che risulta essere ancora piuttosto rilevante il differenziale tra le somme accertate e quelle introitate, pari a circa il 20% degli importi imponibili.

Il Rapporto segnala che se diminuiscono le unità di lavoro “in nero”, aumentano invece le tipologie di abusi sulla cosiddetta “cattiva flessibilità”, al solo fine di contenere i costi della manodopera, con conseguente aumento del numero di violazioni in materia di riqualificazione del contratto di lavoro.

La Relazione illustra i dati disaggregati per settore di intervento: agricoltura, industria, edilizia, terziario, descrivendo il numero di ispezioni effettuate e gli illeciti riscontrati, nonché i lavoratori a cui si riferiscono gli accertamenti, le categorie interessate, l'imponibile evaso, le tipologie di sanzioni irrogate e gli introiti effettivi. Anche qui per comprendere l'evoluzione dell'attività di vigilanza da parte del Ministero, appare utile raffrontare i dati dell'ultimo biennio:

	Riepilogo generale	2011	2012
Riepilogo ispezioni	Totale ispezioni effettuate	148.553	139.937
	Ispezioni con illeciti	73.789	75.087
Lavoratori accertati	Posizioni verificate	429.712	416.188
	Lavoratori irregolari	164.473	163.305
Categorie particolari	Tutela minori	1.367	897
	Extracomunitari clandestini	2.095	1.601
	Tutela genitoriale	2.253	445
Imponibile accertato	Imponibile evaso	€ 165.479.603	€ 450.079.448
Tipologie di sanzioni	Maxisanzione per lavoro nero	52.426	47.877
	Fenomeni interpositori	18.311	15.739
	Riqualificazione rapporto	13.698	18.652
	Orario di lavoro	27.340	25.807
Entrate di cassa	Diffide e revoca sospensione	€ 51.588.211	€ 47.032.174
	Prescrizione	€ 29.202.814	€ 31.417.048
	Sanzioni ridotte pagate	€ 41.523.654	€ 85.913.207
	Pagamenti post ordinanza-ingiunzione	€ 22.640.776	€ 22.478.412
	Importi introitati in totale	€ 144.644.622	€ 186.840.840
Tutela prevenzionistica	Violazioni prevenzionistiche	33.970	40.424

Tabella n. 62 - Riepilogo attività ispettiva del solo Ministero del lavoro, 2011-2012

Interessante è il confronto che emerge dalla comparazione dei dati in tabella, va segnalato che nel 2012 diminuiscono le ispezioni effettuate per le ragioni già evidenziate, (-8.616 rispetto al 2011), nonostante questo dato, aumentano notevolmente gli illeciti riscontrati rispetto l'anno precedente (+ 1.298). Inoltre, rispetto al 2011, diminuiscono sia le posizioni verificate (-13.524), sia i lavoratori irregolari (- 1.168). Logica della diminuzione delle posizioni verificate, è quella che vede meno presente la tutela per determinate categorie di lavoratori, diminuiscono così i casi accertati di irregolarità nei confronti dei minori (- 470), extracomunitari clandestini (- 494) e tutela genitoriale (- 1.808). Da sottolineare inoltre che, a fronte di un imponibile evaso pari a euro 450.079.448 (+ 284.599.845 rispetto al 2011), gli effettivi importi di cassa non registrano notevoli incrementi, infatti l'entrata di cassa in più rispetto all'anno precedente è pari solo a euro 42.196.218. Semplificando quindi si può dire che, rispetto all'anno 2011, l'imponibile evaso è aumentato di quasi tre volte, ma in pratica l'ammontare effettivamente riscosso è aumentato di circa un quarto.

Il Rapporto evidenzia inoltre che l'azione ispettiva risulta essere redditizia per lo Stato, al punto da autofinanziarsi, se solo si considera il costo medio del personale ispettivo.

Nonostante la crisi economica e finanziaria e i gravi problemi di liquidità delle imprese, i datori di lavoro hanno pagato nell'anno 2012 ben 85.913.207 euro, con una somma ben più che raddoppiata rispetto al 2011. Questo dato, a ben guardare, rappresenta la fotografia reale dell'andamento, in termini di qualità, delle attività ispettive: scegliere di rinunciare al contenzioso e pagare immediatamente la sanzione ridotta significa riconoscere la fondatezza degli accertamenti e la bontà dei provvedimenti adottati dagli ispettori del lavoro.

Infine, per quanto riguarda la tipologia di sanzioni erogate, diminuiscono le sanzioni erogate in caso di lavoro "in nero" (- 4.549), fenomeni interpositori (- 2.572) e orario di lavoro (- 1.533), mentre aumentano le violazioni prevenzionistiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro (+ 6.454) e quelle relative al disconoscimento dei contratti di lavoro e alla conseguente riqualificazione dei relativi rapporti, a causa di un uso improprio, distorto o fraudolento dei contratti flessibili (+ 4.954).

Rispetto alle ispezioni programmate per il 2012 (n. 137.348), quelle effettuate sono in linea, con un leggero incremento, pari cioè a n. 139.937 ispezioni eseguite complessivamente su tutto il territorio nazionale. Il Rapporto evidenzia come siano numericamente aumentate le ispezioni nelle regioni Abruzzo, Marche, Campania, Calabria, Puglia, Toscana, specificando gli incrementi più significativi nei singoli settori del terziario (Lombardia), edilizia (Campania), industria (Marche), agricoltura (Puglia).

Dal punto di vista qualitativo, il 54% degli accessi effettuati ha fornito un risultato di irregolarità, con particolare rilievo nel settore dell'edilizia (61%, +3% rispetto al 2011) e dell'industria (53%, +4% rispetto al 2011). Il numero dei lavoratori irregolari è pari al 39% delle posizioni esaminate, con particolare rilievo nel terziario (62%), specialmente nelle regioni Emilia Romagna, Lombardia, Puglia.

Per quanto riguarda le sanzioni, si registrano flessioni sia nella maxisanzione contro il lavoro nero, sia nell'ambito degli appalti, subappalti, distacchi e orario di lavoro. Interessante è, invece, il dato sulla corretta qualificazione del rapporto di lavoro, poiché i fenomeni di elusione contrattuale sono aumentati del 36%, specie nelle regioni Lombardia, Veneto, Sardegna, Toscana e Umbria. Diminuiscono per contro le violazioni che riguardano minori, disabili, extracomunitari e lavoratrici madri.

Per quanto riguarda le sospensioni delle attività imprenditoriali, di cui all'art. 14 del D.lgs n. 81/2008, si registra una lieve flessione (8.388 contro 8.564 del 2011), si tratta di aziende che hanno occupato il 56% dei lavoratori "in nero", specie nei settori dei pubblici esercizi, edilizia e commercio.

In tema di *sicurezza sul lavoro* si registra un sensibile aumento delle violazioni rispetto all'anno precedente (+19%), le irregolarità sono state pari al 78% dei cantieri ispezionati e al 66% delle aziende verificate (oltre 98 mila le prescrizioni prevenzionistiche adottate e 139 i sequestri effettuati).

Il Rapporto menziona inoltre i risultati conclusivi delle *campagne di vigilanza straordinarie* attuate nel 2012, si segnalano in particolare le operazioni "mattone sicuro" (dove i lavoratori "in nero" sono stati il 49% degli irregolari), nonché i controlli legati ad "eventi culturali" (che hanno visto quasi il 72% degli eventi ispezionati irregolari) e le operazioni di "controllo in agricoltura" (con oltre il 74% delle aziende irregolari).

Particolare cura è dedicata agli importi effettivamente introitati a seguito dei diversi provvedimenti irrogati, ovvero per diffida, sospensione o prescrizione obbligatoria. Per quanto riguarda i singoli rapporti territoriali e settoriali, bisogna guardare alle relazioni condotte dalle singole D.T.L. che vengono inoltrate alla D.G.A.I. e che sono redatte in base ai criteri forniti dalla stessa in sede di coordinamento verticale delle strutture periferiche del Ministero. La D.G.A.I. dispone, quindi, di numerosi rapporti forniti dalle D.R.L. e che consentono di visualizzare i dati disaggregati per singola regione. Il tasso di irregolarità a livello nazionale, tiene quindi conto delle micro-statistiche effettuate da ogni singola D.T.L. e da ogni singolo ispettore che, almeno mensilmente, rende conto dell'attività effettuata. In tal senso, il dato nazionale è una operazione di sintesi, raccordo e riporto, frutto della media delle attività complessivamente svolte dalle singole D.T.L.

Da ultimo, occorre ricordare che, allo stato attuale, non esiste una unificazione della vigilanza condotta dagli ispettori del lavoro e dai funzionari degli Istituti previdenziali, questo perché la natura dei controlli è diversa, così come differente è la natura dell'organo preposto alla vigilanza stessa, sebbene vi sia un rilevante intreccio di competenze. La duplicazione delle competenze, genera spesso sovrapposizioni fra le funzioni attuate dai due organi, in attesa della tanto auspicata unificazione fra le due vigilanze, come auspicato dal coordinamento delineato dal D.lgs n. 124/2004 e a tutt'oggi non realizzato. Il mancato accorpamento delle attività ispettive e lo sdoppiamento delle competenze è tale da far ritenere preferibile reintrodurre, a parere della scrivente, una netta distinzione e separazione di funzioni fra i due tipi di vigilanza, ministeriale e previdenziale/assicurativa, in modo tale da assicurare omogeneità e chiarezza dei dati relativi alle omissioni previdenziali e agli esiti degli accertamenti ispettivi sui rapporti di lavoro.

Ad integrazione del Rapporto in commento, il 02.07.2013, il Ministero del lavoro ha presentato i Risultati relativi alla vigilanza del primo trimestre 2013, risultati che confluiranno successivamente nel Rapporto sulla vigilanza per il 2013. Secondo quanto riportato nel comunicato stampa del Ministero del lavoro, tra i risultati del primo trimestre, si rileva una forte diminuzione del lavoro nero pari a -8% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente, con l'accertamento di 21.866 lavoratori totalmente sommersi. La decurtazione di 8 punti percentuali rispetto all'anno scorso ha molteplici determinanti, può infatti ricondursi sia al periodo di crisi economica, sia ad una diminuzione generalizzata dei posti di lavoro, ivi compreso quelli in nero, nonché da ultimo, ad una maggior presenza delle forme contrattuali flessibili e ad una crescita esponenziale delle forme lavorative autonome, non sempre genuine. Inoltre, per quanto riguarda l'incidenza del lavoro irregolare per settore, la maggiore concentrazione si conferma nell'edilizia (55% delle aziende ispezionate), in agricoltura (50%) e nel settore terziario e industriale (entrambi con il 46%).

1.5 Cooperazione fra organismi di vigilanza italiani e stranieri

Il Ministero del lavoro, in particolare la Direzione Generale per l'attività ispettiva, c.d. D.G.A.I., ha da tempo attuato tutta una serie di collaborazioni con organismi di vigilanza e con altri enti non ispettivi, sia italiani che esteri, al fine di comparare i metodi adottati dagli organi di controllo e renderli più efficienti.

Per quanto riguarda le collaborazioni con enti italiani, possono sintetizzarsi in questa sede le collaborazioni più significative realizzate negli ultimi anni con altri organi, con l'obiettivo di rafforzare l'attività ispettiva.

In particolare, il 25.06.2007, la D.G.A.I. sigla un Protocollo di Intesa con la *Rete Nazionale delle Consigliere di Parità*, documento che ha portato all'emanazione da parte della D.G.A.I. della Lettera Circolare n. 25/II/2840 del 26.02.2009. La Lettera Circolare introduce un Modulo di dichiarazione unificato per la convalida delle dimissioni della lavoratrice madre e del lavoratore padre ex art. 55 del D.lgs n. 151/2001. L'emanazione del documento ha lo scopo di garantire l'uniformità di comportamento del personale ispettivo nel delicato compito di convalida delle dimissioni e una maggiore efficacia nel procedimento di accertamento dell'autenticità della volontà del lavoratore dimissionario.

Di rilevante interesse è anche il Protocollo di intesa siglato in data 26.11.2009 fra il Ministero del lavoro e il Consiglio Nazionale dell'*Ordine dei Consulenti del lavoro*. Il documento istituzionalizza i tavoli tecnici a livello nazionale e regionale fra personale ispettivo e consulenti del lavoro, impegna il M.L. a fornire indicazioni al personale ispettivo per trasmettere al consulente del lavoro via e-mail il verbale di primo accesso, privilegiando inoltre l'esame della documentazione presso lo studio del consulente stesso. In realtà queste due disposizioni non sono state mai attuate perché il M.L. non dispone di una capillare informatizzazione nei suoi uffici periferici e il costo dell'esame dei documenti presso i consulenti del lavoro sarebbe stato troppo dispendioso. Nel Protocollo si punta al contrasto dell'abusivismo professionale e al

corretto svolgimento delle verifiche ispettive, promuovendo altresì incontri formativi congiunti volti ad analizzare le problematiche del contenzioso e la disciplina dell'apparato sanzionatorio.

A seguito del precedente Protocollo, in data 26.04.2010, la D.G.A.I., nell'ambito delle indicazioni contenute nella Direttiva Sacconi, sigla due Protocolli d'Intesa, rispettivamente con la *Confartigianato* e con la *Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa* (CNA). L'obiettivo delle Intese è quello di disciplinare alcuni profili operativi connessi con le verifiche ispettive, creare tavoli tecnici congiunti finalizzati all'esame delle problematiche operative connesse con l'attività di vigilanza in materia di lavoro, nonché favorire l'azione di contrasto del fenomeno dell'abusivismo professionale. Si tratta di tematiche già trattate nel Protocollo siglato con i consulenti del lavoro e solo parzialmente attuato.

Nello stesso periodo, la D.G.A.I. ha concluso, in data 27.04.2010, un ulteriore Protocollo operativo per l'attività di vigilanza con l'*Inpdap*, Istituto Nazionale di previdenza per i dipendenti pubblici, ente ormai abrogato e confluito nell'Inps. L'Accordo, redatto tre anni fa, prevedeva l'avvio dell'attività ispettiva congiunta in materia previdenziale ed assicurativa, al fine di assicurare la diretta osservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale. Il Protocollo precisa che l'attività ispettiva sarà svolta in team dal personale Inpdap e da quello ispettivo ministeriale, mentre il coordinamento della vigilanza è attribuito congiuntamente alla Direzione Centrale delle Entrate dell'*Inpdap* e alla D.G.A.I., con la condivisione delle informazioni contenute nelle rispettive banche dati. Ciò posto, occorre ricordare che con l'introduzione della legge n. 183/2010, che ha attribuito ai funzionari degli enti previdenziali il potere di diffida e di sottoscrizione dei verbali di accesso e di accertamento, D.G.A.I. e Inpdap, in data 26.07.2011, hanno revisionato il precedente Protocollo del 27.04.2010, provvedendo ad includervi all'interno anche i nuovi poteri ispettivi introdotti dal Collegato lavoro.

La D.G.A.I. ha anche intrapreso iniziative non soltanto a monte del procedimento ispettivo, ma anche per quanto riguarda le fasi conclusive dello stesso. Infatti, in data 26.05.2010, la Direzione ha siglato un Accordo con *Equitalia S.p.a.* per la diffusione dei servizi web a supporto della riscossione a mezzo ruolo. Con l'Accordo, che sostituisce le convenzioni già stipulate a livello locale tra D.P.L. e agenti per la riscossione, la società si impegna a mettere a disposizione del Ministero e delle D.P.L. i servizi web indicati nell'accordo. Nell'ambito delle Convenzioni, si segnala anche il Protocollo di intesa siglato il 17.06.2010 con la *Confederazione Autonoma Sindacati artigiani o Casartigiani*. Obiettivo dell'Intesa, che va ad aggiungersi a quelle siglate il 21.04.2010 con la *Confartigianato* e con la CNA, è quello di disciplinare alcuni profili operativi connessi con le verifiche ispettive, creare tavoli tecnici congiunti e favorire l'azione di contrasto dell'abusivismo professionale. Anche questo è un Protocollo fotocopia rispetto a quello stipulato con i consulenti del lavoro e presenta tutte le problematiche già analizzate per il precedente.

Fra le intese siglate, degna di attenzione è anche la Convenzione con l'*Arma dei Carabinieri*, sottoscritta il 29.09.2010 fra il M.L. e il Ministero della Difesa. L'accordo prevede una cooperazione fra le D.P.L. e i Comandi Provinciali dell'Arma, al fine di contrastare tutti quei fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento del lavoro, all'occupazione illegale e al rispetto delle condizioni di sicurezza. Grazie alla Convenzione, le D.P.L. e i Comandi provinciali dell'Arma possono coordinare le proprie azioni su questo versante, anche attraverso incontri trimestrali per lo scambio di dati e per la programmazione di eventuali verifiche da effettuare congiuntamente. E' evidente che si tratta di una Convenzione molto importante, ma ormai superata dalle successive disposizioni del Collegato lavoro, legge n. 183/2010, che ha esteso anche ai carabinieri la possibilità di erogare sanzioni in caso di lavoro nero.

Il Ministero del lavoro, oltre ad aver sottoscritto l'intesa sopra citata con i Carabinieri, in data 26.10.2010, ha anche firmato una Convenzione per la cooperazione tra le D.P.L. e la *Guardia di Finanza*. L'intesa rafforza la collaborazione per il contrasto ai fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento del lavoro nero e a questo fine, i Comandi provinciali della Guardia di Finanza segnaleranno alle D.P.L. l'esistenza di cantieri o

strutture con la presenza di lavoratori "in nero", ovvero con palesi violazioni alla normativa sulla sicurezza. Parallelamente le D.P.L. provvederanno a segnalare ai Comandi provinciali della Guardia di Finanza gli accertamenti che evidenziano possibili evasioni fiscali e contributive.

Sul fronte della collaborazione con gli enti previdenziali, la D.G.A.I., in data 9.11.2010, ha siglato con l'*Ente Nazionale di previdenza ed Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri* (ENPAM), un Protocollo d'Intesa per la formazione e l'aggiornamento del relativo personale, con riferimento al *controllo degli obblighi dichiarativi e contributivi*. L'intesa prevede l'organizzazione di vigilanze congiunte tra il personale ispettivo del Ministero e dell'ENPAM, nonché la predisposizione di strumenti che consentono un maggiore scambio di informazioni utili alla pianificazione della vigilanza. La sottoscrizione del Protocollo che si va ad aggiungere alle intese già siglate con l'INPS, l'INAIL, l'ENPALS (ora abrogato), l'INPGI, l'IPSEMA (ora abrogato), l'INPDAP (ora abrogato), risponde all'esigenza di rafforzare i legami istituzionali tra il Ministero del lavoro e gli Enti previdenziali, potenziando le forme di collaborazione.

Da ultimo il 02.07.2012, la D.G.A.I. conclude un Protocollo d'Intesa per l'attività ispettiva siglato con l'*Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore dei Biologi* (ENPAB). Si tratta di un Accordo finalizzato a predisporre strumenti e procedure che consentano un efficace scambio di informazioni utili alla pianificazione degli accertamenti ispettivi e ad organizzare azioni congiunte tra il personale ispettivo delle D.T.L. e l'ENPAB, nonché a realizzare programmi di formazione curati dalla D.G.A.I. e rivolti al personale dell'ENPAB da impiegare nell'attività di vigilanza.

Analogo Accordo è stato siglato dalla D.G.A.I. il 07.11.2012 con l'*Ente Nazionale di Previdenza e assistenza della professione infermieristica*, E.N.P.A.P.I.. L'Intesa nasce dall'esigenza di promuovere l'osservanza della normativa di legislazione sociale e istruire il personale dell'ente addetto alla vigilanza attraverso percorsi di formazione permanente. Pertanto le parti stipulanti si impegnano a realizzare programmi di aggiornamento in materia di vigilanza rivolti al personale E.N.P.A.P.I., predisporre strumenti che consentano la pianificazione dell'attività ispettiva, nonché organizzare vigilanza congiunta tra i due enti. Per quanto riguarda le collaborazioni con enti stranieri, il 22.04.1999, il Consiglio dell'U.E. ha emanato una Risoluzione relativa ad un codice di condotta per una più efficace cooperazione fra le P.A. degli Stati membri nella lotta contro il lavoro sommerso. Si tratta di un documento fondamentale che predispose alcune linee guida in merito alle collaborazioni fra P.A. sul contrasto al lavoro nero ed invita tutti gli Stati membri ad informare la Commissione rispetto alle misure prese ai fini dell'attuazione della risoluzione.

Dal giugno del 2008 e fino al novembre 2009, l'Ilo ha organizzato il progetto FREED, *Prevention and Fight against crime 2007*, volto al contrasto della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo. L'iniziativa ha coinvolto Italia, Polonia, Portogallo e Romania e si è sviluppata seguendo i criteri già predisposti dal Consiglio dei Ministri dell'Ocse (2008) sul tema. Obiettivo del progetto è quello di rafforzare la cooperazione tra le forze dell'ordine (Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, Ispettorati del lavoro) e migliorare le competenze degli operatori a vario titolo coinvolti nel settore anti-tratta. I seminari di formazione previsti sono volti alla condivisione dei saperi e allo scambio di buone pratiche relative al contrasto del crimine e all'assistenza delle vittime. Le reti nazionali, create o rafforzate, contribuiscono così ad elaborare indicatori per l'identificazione delle vittime e a garantire loro standard specifici di protezione.

Sempre in tema di cooperazione, il 29.01.2009, la D.G.A.I. e i rappresentanti del Ministero del lavoro del Regno di Giordania, fra cui il Capo dell'Ispettorato del lavoro ed il Capo della Direzione Investigazione Criminali, hanno affrontato presso il M.L. italiano, il tema della "tutela del lavoro". Durante l'incontro sono stati illustrati i compiti della D.G.A.I. e i principi fondamentali in materia di procedimento ispettivo, nonché la Direttiva del Ministro Sacconi e il progetto FREED, al fine di attivare un proficuo confronto tra le attività di vigilanza dei due Paesi, volto alla realizzazione di progetti comuni di contrasto al lavoro nero.

Gli scambi con altre realtà hanno lo scopo di comparare i rispettivi meccanismi di vigilanza, come accaduto anche in occasione dell'incontro con la delegazione della vigilanza sul lavoro cinese, avvenuto il 24.06.2010 presso la D.G.A.I., nell'ambito del Programma "Special Action Programme to Combat Forced Labour" organizzato dall'Ilo di Ginevra. L'incontro è stato ripetuto il 17.11.2010, sempre presso la D.G.A.I., ma questa volta su iniziativa dell'Oil di Torino. Emblematico il fatto che dopo essere stata ricevuta a livello centrale, la rappresentanza cinese si sia recata presso la D.P.L. fiorentina, nel cui territorio è particolarmente diffuso il lavoro nero utilizzato da imprese che fanno capo a titolari cinesi.

Sempre nel 2010, il 3-4 Novembre, la D.G.A.I. ha partecipato a Madrid al seminario di "esperti", appartenenti alle autorità competenti di 12 Stati Membri dell'U.E., nell'ambito del Progetto ICENUW: *Cooperazione per una rete europea contro il lavoro sommerso*. Il Progetto si prefigge l'obiettivo di implementare la cooperazione dei servizi ispettivi degli Stati membri, al fine di migliorare le misure di contrasto al lavoro irregolare e di condividere e trasferire conoscenze, esperienze e buone pratiche. Hanno partecipato al progetto il Ministero Federale del lavoro del Belgio in qualità di capofila, nonché il Ministero del lavoro francese, spagnolo e italiano. In particolare, il Progetto ICENUW, si propone i seguenti obiettivi:

1. Sviluppare una piattaforma informatica per lo scambio di informazioni tra referenti dei servizi ispettivi dei paesi partner (Spagna);
2. Redigere delle linee guida per l'adozione di standard ispettivi minimi (Francia);
3. Definire un quadro giuridico per la cooperazione europea tra i servizi ispettivi degli Stati Membri (Belgio);
4. Proporre delle linee guida per rendere il lavoro regolare più attrattivo attraverso la creazione di un Libro Verde sulle misure da promuovere (Italia).

Il 29.11.2010 è altresì sottoscritta la Convenzione fra D.G.A.I. e Ispettorato del lavoro rumeno, in attuazione del Progetto EMPOWER, *Exchange of Experiences and implementation of actions for Posied Workers*, nel quale le parti si propongono la realizzazione di azioni di sensibilizzazione e formazione volte a migliorare l'applicazione della Direttiva 96171 ICE sui lavoratori distaccati in Italia e in Romania.

Il Progetto europeo ICENUW ha avuto sviluppi molto interessanti e in occasione della Conferenza di Bruges, tenutasi in data 17 e 18 febbraio 2011, a conclusione del progetto stesso, è stata sottoscritta la *Carta di Bruges* da parte delle autorità competenti di Italia, Francia, Belgio, Spagna, Austria, Polonia, Romania, Bulgaria, Portogallo, Norvegia, Olanda, quale attestazione conclusiva dell'impegno comune a proseguire la cooperazione avviata in materia di contrasto al lavoro sommerso e alle relative frodi transnazionali.

Nel 2011 dopo la conclusione del Progetto ICENUW, ne è iniziato uno nuovo, denominato CIBELES, acronimo di "*Convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System*", approvato dallo SLIC, (Senior Labour Inspectors' Committee, ovvero il Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del Lavoro) e finanziato dalla Commissione Europea, a cui hanno preso parte nove Paesi (Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Malta, Portogallo, Spagna, Ungheria). Il progetto ha affrontato la problematica relativa al *distacco comunitario* dei lavoratori ed alla prestazione d'opera che comporti implicazioni transnazionali. Il risultato del lavoro ha prodotto una serie di proposte allo SLIC e alla Commissione Europea per l'elaborazione di un'apposita Direttiva, superando gli ostacoli che si frappongono alla reciproca assistenza e allo scambio di informazioni. Nel corso della riunione plenaria dello SLIC, tenutasi a Varsavia nel dicembre 2011, è stato espresso apprezzamento per l'attività svolta, istituendo un Comitato per la prosecuzione dei lavori. Tale gruppo sarà costituito da rappresentanti di 5 Paesi già coinvolti nel Progetto (Belgio, Italia, Portogallo, Francia e Spagna) e 5 Paesi che, invece, non hanno partecipato al Progetto CIBELES (Gran Bretagna, Estonia, Svezia, Polonia e Olanda).

Particolarmente costruttiva la collaborazione fra M.L. italiano e francese, non solo nel Progetto ICENUW (2010) e CIBELES (2011), come più sopra visto, ma anche in materia di *controllo della mobilità transnazionale dei lavoratori e lotta al lavoro illegale*, tanto che il 18.10.2011, i due Paesi hanno sottoscritto una Dichiarazione ad hoc proprio su queste problematiche. L'ambito della cooperazione fra i due Paesi

comprenderà la verifica dell'applicazione delle disposizioni relative alle *condizioni di lavoro previste dalla Direttiva 96/71/CE e riguardante la mobilità dei lavoratori*. Le autorità competenti potranno così prestarsi mutua assistenza nelle azioni di prevenzione e nello scambio di informazioni sui rispettivi metodi di controllo, procedendo eventualmente ad azioni coordinate di vigilanza.

Nel marzo 2012, viene redatta una Guida per le autorità di controllo in merito alla *vigilanza nell'ambito del distacco transazionale dei lavoratori nel trasporto stradale*, elaborata nell'ambito del progetto TRANSPO, *Road Transport Sector and Posting of Workers*, un progetto pilota finanziato dalla Commissione Europea. Il progetto è stato attuato nel periodo febbraio-novembre 2011, da un partenariato composto dal Ministero del Lavoro Francese, Ministero del Lavoro Italiano (D.G.A.I) e Ispettorato del Lavoro della Romania. In Francia, Italia e Romania, TRANSPO ha realizzato seminari informativi e workshop sul tema dell'applicazione della Direttiva n. 96/71/CE nel trasporto stradale, con il coinvolgimento diretto degli ispettori del lavoro. Nell'ottobre del 2012, l'ambito della vigilanza nel settore dei trasporti è stato nuovamente oggetto di attenzione in occasione dell'incontro per l'avvio dei lavori del "Bureau de liaison national" tra la D.G.A.I. e la Direction Generale du Travail francese (DGT). Si è trattato di uno incontro volto a realizzare uno scambio di informazioni circa i differenti metodi di controllo adottati nei rispettivi Paesi e le modalità di cooperazione da instaurare, al fine di realizzare un efficace contrasto al lavoro nero.

Da ultimo, il 24.07.2012 la D.G.A.I. ha incontrato una delegazione nigeriana in visita in Italia e composta da diversi esponenti, tra cui alcuni membri del Servizio Immigrazione e del Ministero Federale del lavoro. Nel corso dell'incontro è stato illustrato il sistema ispettivo italiano, con particolare riferimento alle caratteristiche dell'azione di vigilanza e alla normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Sono state fornite, inoltre, notizie in merito ai poteri dell'ispettore del lavoro, agli strumenti di contrasto al lavoro nero ed in particolare alla competenza dell'ispettore del lavoro in materia di tratta e lavoro paraschiavistico, anche alla luce della partecipazione al Progetto FREED del 2008-2009.

1.6 Verso la realizzazione dei poli integrati del Welfare

Con l'emanazione del Protocollo del Welfare ex art. 7, comma 1 della legge n. 247/2007, è nata l'idea della "Casa del Welfare", ovvero un polo integrato in cui raggruppare i servizi gestiti da Inail, Inps, D.T.L., Inpdap ed Enappsma. Allo stato attuale, però, stante anche la grave crisi economica che investe il Paese, solo l'Inpdap, l'Ipsema, l'Enpals e l'Enappsma sono stati assorbiti dall'Inps, mentre Inail e D.T.L. hanno mantenuto la propria autonomia. La teorica aggregazione degli enti avanzata dal Protocollo del Welfare, avrebbe dovuto consentire l'erogazione di migliori servizi per i cittadini, attraverso l'istituzione dei c.d. sportelli unici del Welfare, dove concentrare tutte le prestazioni in materia di lavoro, previdenza ed assistenza, senza aumentare il personale in forza e riducendo le spese per la gestione dei servizi stessi.

Progetto teorico quindi, ma che il 18.05.2010 ha preso corpo per la prima volta al Forum della P.A. In quell'occasione, infatti, tutti gli enti che si occupano di sicurezza, previdenza e prevenzione, sono stati accorpati insieme per rispondere alle necessità del cittadino. Il visitatore nello stand dedicato alla Casa del Welfare si è trovato innanzi ad una piattaforma digitale, altamente innovativa, sviluppata con lo scopo di dematerializzare i documenti e risparmiare costi e carta stampata. In questo modo ogni ente coinvolto, Inail, Inps, D.T.L. e Inpdap, ha messo a disposizione degli utenti i propri servizi, consentendo ad esempio di reperire informazioni, chiedere consulenze o appuntamenti per denunce, richieste relative al Durc o al premio assicurativo. Così facendo, per la prima volta, si è creata, anche se in uno spazio espositivo nell'ambito del Forum P.A., una sinergia fra i diversi enti, mettendo in comune le rispettive banche dati.

Forte anche di questa esperienza, il decreto interministeriale del 28.03.2011, emanato dal Ministero del lavoro e delle Finanze, pubblicato nella G.U. n. 140 del 18.06.2011, da finalmente attuazione, con 4 anni di

ritardo, alle disposizioni per la realizzazione dei c.d. Poli integrati del Welfare, secondo quanto già statuito nel Protocollo del Welfare di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 247 del 24.12.2007. Il decreto interministeriale stabilisce infatti che le P.A. coinvolte, provvedano con propri accordi alla messa in comune di risorse personali e strumentali in un unico centro di imputazione di interessi. Non solo, ma il decreto definisce anche le sedi logistiche uniche dove gli utenti possono fruire dei servizi pubblici inerenti le politiche del lavoro, con tutela delle condizioni di lavoro, sicurezza, previdenza ed assistenza. Il modello si articola in un sistema flessibile di mutua cooperazione e l'integrazione riguarda le funzioni istituzionali, la programmazione e la direzione dell'attività di vigilanza. L'obiettivo primario della riorganizzazione è il taglio dei costi: la legge n. 247/2007 ha infatti previsto che con la razionalizzazione degli enti previdenziali ed assicurativi, si possa arrivare ad un risparmio di almeno 3,5 miliardi di euro in 10 anni. Ciascuna amministrazione coinvolta nella creazione dei Poli integrati dovrà ridurre le proprie spese di funzionamento del 30% rispetto a quelle sostenute per le medesime finalità nell'ultimo triennio.

L'art. 1 del decreto rilancia il modello organizzativo del Polo integrato che trova compiuta definizione nelle sedi logistiche uniche per la realizzazione delle sinergie tra tutte le amministrazioni direttamente coinvolte.

L'art. 2 individua quindi nuovi assetti territoriali, nell'ambito di un sistema flessibile strettamente correlato ai "bisogni" dell'utenza e in linea con le spese di contenimento e le risorse della finanza pubblica. I servizi di accoglienza dell'utenza sono realizzati in forma integrata attraverso il coordinamento operativo effettuato dall'Urp, ufficio di relazioni con il pubblico, istituito ex art. 11 del D.lgs n. 165/2001. I principali obiettivi operativi del decreto consistono in un incremento del livello di accessibilità dei servizi, riduzione strutturale delle spese afferenti alla logistica e gestionali, nonché ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse umane. I poli logistici integrati del Welfare sono costituiti a livello provinciale e comprendono gli uffici territoriali del Ministero del lavoro e le sedi territoriali degli enti previdenziali e assicurativi.

L'art. 3 è dedicato alla programmazione e prevede che le amministrazioni interessate assicurino la piena coerenza dei rispettivi piani di formazione e dello sviluppo dei relativi sistemi informativi con gli obiettivi fissati per la realizzazione del modello organizzativo della "Casa del Welfare".

L'ambito territoriale dei "poli logistici integrati del Welfare" dal punto di vista geografico, è individuato dall'art. 4 nel livello provinciale (INPS, INAIL, INPDAP, DTL, ENPALS).

Secondo l'art. 5 del decreto in esame, le P.A. interessate devono stabilire un accordo per ciascun Polo integrato costituito, l'intesa così sottoscritta dai direttori degli enti coinvolti, deve individuare un'amministrazione capofila che definisce la ripartizione degli oneri locativi e delle spese di funzionamento, il regime delle responsabilità e l'integrazione di attività e servizi, fissando la relativa tempistica di attuazione. Fra gli obiettivi della riorganizzazione, promessi dal Polo integrato del Welfare, c'è anche quello di imprimere *un'accelerazione al coordinamento delle attività ispettive*, già previsto dal D.lgs n. 124/2004 e alla condivisione delle rispettive banche dati da parte di Inail, Inps e DTL. Il comitato dei direttori di ciascun Polo integrato dovrà coordinare le iniziative e i piani attuativi con azioni congiunte di vigilanza.

Stando quindi a quanto previsto nel decreto interministeriale, la "Casa del Welfare" non dovrà essere soltanto ridotta ad un indirizzo civico comune delle tre distinte sedi, ma dovrà costituire un sistema flessibile strettamente correlato ai bisogni dei cittadini che vi si rivolgono.

L'art. 6 del decreto in commento è dedicato al coordinamento della casa del Welfare, affidato ad un Comitato costituito dai dirigenti delle P.A. facenti parte del Polo integrato. Fra i compiti specifici del Comitato, si segnalano le seguenti attribuzioni: programmazione ed organizzazione dei servizi di accoglienza dell'utenza, organizzazione dei servizi di supporto e di gestione dell'edificio, coordinamento delle attività istituzionali integrate ed infine comunicazioni congiunte al personale e agli utenti.

L'art. 7 regola invece i servizi di accoglienza dell'utenza che verranno realizzati in forma integrata attraverso il coordinamento operativo effettuato dall'URP. Sono previsti livelli diversi di integrazione per l'erogazione dei servizi di competenza delle singole P.A., secondo le direttive espresse dalla cabina di regia.

L'art. 8 del decreto interministeriale individua invece le specifiche iniziative di collaborazione che devono riguardare: gli atti di programmazione degli approvvigionamenti, le comunicazioni interne ed esterne, gli atti di gestione delle presenze del personale, quelli relativi alla manutenzione e alla gestione degli archivi.

L'art. 9 precisa che in attuazione degli obiettivi annuali fissati da ciascuna amministrazione, il comitato dei direttori, attraverso l'ausilio delle banche dati e dei sistemi informativi, coordina la realizzazione degli interventi congiunti, nonché le spese di missione del personale ispettivo.

L'art. 10 del decreto in esame precisa inoltre che le P.A. integrano le attività istituzionali svolte dai propri professionisti e dai medici, adeguando la programmazione delle attività e i sistemi informativi di supporto.

L'art. 11 della disposizione allo studio, disciplina l'attività di vigilanza che è l'attività di cassa più remunerative per ciascuna P.A. integrata nel Polo, insistendo sulla condivisione delle informazioni contenute nelle banche dati afferenti ai tre istituti coinvolti e ribadendo che comunque le spese di missione per le ispezioni integrate sono a carico della P.A. cui fa capo il funzionario ispettivo coinvolto.

L'art. 12 si occupa dei beni strumentali, ovvero degli immobili adibiti a Casa del Welfare, mentre l'art. 13 disciplina gli investimenti degli enti previdenziali ed assicurativi pubblici a favore dei Poli logistici integrati.

L'art. 14 è dedicato ai risparmi di gestione con specifico riferimento al coordinamento direzionale, ai servizi di accoglienza e sostegno, nonché alle attività di supporto dei professionisti e dei medici.

Con riferimento agli investimenti per i Poli logistici integrati, ex art. 13 del decreto in commento, gli enti previdenziali e assicurativi, effettuano i relativi investimenti in forma diretta, previa verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

Si precisa inoltre che, ex art. 14 del decreto in esame, per lo svolgimento delle attività ora menzionate, ciascuna amministrazione coinvolta individua le risorse finanziarie necessarie nell'ambito di quelle disponibili, senza maggiori oneri a carico dei rispettivi bilanci.

L'art. 15 del decreto specifica inoltre che le graduatorie concorsuali di ciascun ente saranno condivise dalle altre P.A. afferenti al Polo integrato, nel rispetto della disciplina vigente in materia di assunzioni.

Gli ultimi tre articoli riguardano la cooperazione informatica e l'accesso alla banca dati (art. 16), il monitoraggio (art. 17), nonché l'adeguamento dei modelli organizzativi (art. 18). Viene quindi istituita una cabina di regia a livello centrale, in pieno raccordo con gli organismi indipendenti di valutazione e composta dai massimi livelli dirigenziali del Ministero e degli Enti previdenziali, il cui compito è quello di verificare la realizzazione dei processi sinergici e i relativi effetti finanziari. Si stabilisce inoltre che tutte le PA interessate dovranno adeguare i propri regolamenti organizzativi alle disposizioni contenute nel decreto.

In questo modo, la creazione di un unico Polo di vigilanza sul lavoro consentirebbe di raggiungere diversi risultati: 1. Se infatti l'ispezione è svolta contestualmente da più ispettori con competenze diverse, questo consentirebbe all'azienda di ricevere un'unica ispezione completa negli aspetti verificati. 2. Qualora l'ispezione non produca alcuna sanzione, l'azienda sarà comunque consapevole di non riceverne altre nel futuro immediato, fatte salve debite eccezioni. 3. Qualora l'ispezione si concluda con l'irrogazione di sanzioni, si andrebbe comunque ad evitare l'allungamento dei tempi dovuto alla trasmissione per competenza dei verbali da un ente all'altro. 4. L'ispezione unica, inoltre, eviterebbe la moltiplicazione di ispezioni da parte di enti con compiti analoghi, aumentando così il numero delle ispezioni sul territorio e quindi amplificando la percezione, da parte delle aziende, di poter essere oggetto di verifiche. 5. Il coordinamento dell'attività ispettiva, infine, non avverrebbe più tra istituzioni diverse, ma farebbe capo ad un unico soggetto pubblico, il Polo integrato, riducendo i relativi tempi di programmazione.

In luogo del Polo integrato o Casa del Welfare, altra parte della dottrina aveva auspicato la creazione di un'Agenzia del Lavoro, la cui disciplina ricalca quella già prevista per le Agenzie fiscali e più precisamente per l'Agenzia delle Entrate ex artt. 59 e ss del D.lgs n. 300/1999. L'Agenzia del Lavoro può stipulare un'apposita convenzione con il proprio Ministro di riferimento, nella quale si fissano gli obiettivi specifici in materia di vigilanza sul lavoro, nonché le risorse disponibili per realizzarli, prevedendosi altresì le necessarie forme di controllo e verifica da parte del Ministero. L'Agenzia del Lavoro deve essere un soggetto di diritto pubblico, dotato di propria autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. In particolare, essendo il frutto dell'accorpamento fra Inps, Inail e Ministero del lavoro, essa deve garantire l'erogazione dei servizi attualmente distribuiti fra i tre enti. L'Agenzia, inoltre, può finanziarsi in parte con i proventi delle sanzioni irrogate nell'ambito dell'attività di vigilanza ed in parte con i servizi forniti. Peraltro, le entrate dell'Agenzia del Lavoro possono essere costituite sia da finanziamenti statali, sia da corrispettivi per i servizi prestati ad altri soggetti per prestazioni non convenzionate. Per quanto riguarda il rapporto di lavoro del personale dipendente di quest'Agenzia, tenendo presente quanto dispone l'art. 71, D.lgs n. 300/1999, esso può essere sottoposto alle norme del T.U. sul Pubblico Impiego.

Altri autori, invece, invocano la rinascita di un Ispettorato del Lavoro, che inglobi personale delle D.T.L., dell'INAIL e delle ASL. Tale organo, caratterizzato certamente da imparzialità e terzietà, può autofinanziarsi con l'importo delle sanzioni riscosse e di parte dei premi assicurativi, garantendo parallelamente forti risparmi sulla spesa dovuti all'accentramento delle strutture e del personale di supporto.

Un ulteriore tentativo di razionalizzare ed unificare l'attività di vigilanza è stato effettuato con il Disegno di Legge S.3587 del 27.11.2012, *Istituzione dell'Agenzia Nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro*, che però ha solo modificato l'art. 5 del D.lgs n. 81/2008, istituendo un'Agenzia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, sottoposta ai poteri di indirizzo e di vigilanza congiunti del Ministero del lavoro e del Ministero della salute, ma quale organo aggiuntivo ai precedenti, con compiti di coordinamento per le politiche nazionali solo in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Allo stato attuale, non è stato quindi creato alcun Polo integrato, né Casa del Welfare, né Agenzia del lavoro o rinato Ispettorato del lavoro. Comunque lo si voglia chiamare, a parere della scrivente, la struttura preposta alla vigilanza sul lavoro presenta oggi l'urgente necessità di essere ammodernata e unificata, anche sulla scorta di quanto avviene presso gli Ispettorati del lavoro di altri Paesi europei, come Francia o Belgio.

Dal 01.01.2012 si è proceduto solo alla creazione di un Super Inps di circa 35 mila dipendenti che ha inglobato altri enti, quali Inpdap, Ipsema, Enpals ed Enappsma, ma l'attività di vigilanza continua ad essere immobilizzata e frammentata nelle sue complesse problematiche. Secondo alcuni, però, la creazione di un Super Inps sarebbe solo la prima tappa della tanto auspicata Casa del Welfare.

Il 31.07.2013 il M.L. ha annunciato un'accelerazione sulla riorganizzazione del Dicastero, riunificando alcune direzioni territoriali preposte ai controlli e rinforzando quelle centrali di mera organizzazione.

La riorganizzazione del M.L. prevede infatti l'accorpamento delle D.T.L. capoluogo con le D.R.L., nonché la trasformazione di 12 D.T.L., in *Uffici Presidio di livello non dirigenziale*, laddove la provincia abbia meno di 300 mila abitanti e meno di 60 unità dipendenti (Lodi, Lecco, Biella, Verbania, Isernia, Gorizia, Massa, Forlì, Crotone, Chieti, Oristano, Terni e Verbania Cusio Ossola).

Nella bozza del D.P.C.M. recante il *Regolamento di riorganizzazione del Ministero del Lavoro*, presentata nel settembre 2013, muta la struttura del M.L., in particolare il Segretariato Generale si articolerà su 4 Uffici dirigenziali e verrà incardinato presso il Servizio Ispettivo che sarà composto da tre Dirigenti di seconda fascia. Le Direzioni Generali restano 10, ma con qualche novità: ritorna infatti la Direzione Generale della Innovazione Tecnologica in cui rientra la Comunicazione e vengono separate le politiche attive e passive in due diverse Direzioni Generali. Per l'Amministrazione Centrale la diversa articolazione all'interno del Segretariato Generale e delle Direzioni generali porta ad una riduzione di n. 23 posti di funzione dirigenziale

non generale. Sono inoltre costituite n. 4 Direzioni Interregionali del Lavoro con sede a: Milano (per la Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle D'Aosta), Venezia (per Emilia Romagna, Friuli, Marche e Veneto), Roma (per Abruzzo, Lazio, Sardegna, Toscana e Umbra), Napoli (per Basilicata, Campania, Calabria, Molise e Puglia). Mentre la precedente ipotesi organizzativa prevedeva l'accorpamento tra D.R.L. e D.P.L. capoluogo di regione, la nuova versione prevede l'eliminazione delle D.R.L. e l'istituzione di quattro *Direzioni interregionali* in sostituzione delle D.R.L. A parere di chi scrive, il passaggio di competenza istituzionale per macroaree di cui non sussiste al momento alcun riconoscimento istituzionale, è un aspetto molto complesso. Infatti, l'assenza di cornici istituzionali definite che possano costituire validi riferimenti normativi per le nascenti macroaree, pone il rischio di malfunzionamento delle attività che fanno capo alle D.T.L. e di grave di conflitto istituzionale, con la conseguente perdita definitiva, non solo delle funzioni delle D.R.L., ma anche del prestigio del Ministero stesso. Analogamente, si ritiene rilevante il rischio, nel medio e lungo termine, di un esubero funzionale per il personale amministrativo degli Uffici accorpati.

2. La vigilanza sul lavoro negli altri paesi: cenni comparatistici

Il 4.04.2001 il Parlamento e il Consiglio dell'UE hanno adottato la Raccomandazione n. 2001/331/CE che stabilisce i *criteri minimi per le ispezioni sul lavoro negli Stati membri*. In una successiva Comunicazione n. COM(2007)707 del 14.11.2007, la Commissione ha annunciato che avrebbe ulteriormente sviluppato e perfezionato le regole minime sancite dalla Raccomandazione del 2001. Nella Raccomandazione n. 2008/C 85/01 del 31.03.2008, sul rafforzamento della *cooperazione amministrativa nel contesto del distacco dei lavoratori*, la Commissione suggerisce agli Stati membri di adottare le misure necessarie per porre in essere un sistema di scambio di informazioni e di incrementare gli sforzi per migliorare l'accesso alle informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione.

Per una regolamentazione normativa dell'attività ispettiva da parte degli organi dell'U.E. ed internazionali, si rinvia al paragrafo n. 1 del capitolo terzo.

Il 21.01.2010 l'Ilo pubblica un *Rapporto sull'ispezione del lavoro in Europa*, dove evidenzia le diverse misure adottate nei Paesi dell'UE in tema di vigilanza sul lavoro, con particolare riferimento al lavoro nero e ai flussi di immigrazione. Si tratta di una serie di linee guida, preparate e approvate dagli esperti, con la speranza che queste possano agevolare l'attività degli Ispettorati in ciascun Paese dell'U.E. ed altresì sollecitare i responsabili politici della programmazione, al fine di sviluppare risposte congrue al fenomeno del sommerso. Il Rapporto definisce il lavoro nero come un fenomeno complesso e qualsiasi tentativo di contrastare questo modello richiede un approccio altrettanto sofisticato ed equilibrato tra prevenzione e repressione. Lo scopo del Rapporto è quello di considerare il ruolo che gli Ispettorati del lavoro hanno quale risposta politica strategica al lavoro sommerso, da sempre in simbiosi con l'immigrazione clandestina. Infatti in molti casi, i lavoratori immigrati clandestini vengono spesso reclutati nel mondo del lavoro nero, proprio perché più vulnerabili. Il Rapporto invita gli Ispettorati del lavoro a collaborare nel far rispettare la legge sull'immigrazione, in modo da contribuire a prevenire e regolarizzare il lavoro non dichiarato. In ogni caso, il Rapporto precisa che gli Ispettorati del lavoro non dispongono di risorse sufficienti per affrontare il fenomeno e il coordinamento con le altre P.A. competenti diventa sempre difficile. Si consideri inoltre che il lavoro sommerso è, per sua natura, non facilmente individuabile e quindi sussistono molteplici ostacoli pratici nella progettazione e realizzazione delle visite ispettive.

Il 7.06.2010 l'Ilo pubblica un ulteriore Rapporto dal titolo, *Costruire moderni ed efficaci sistemi di ispezione del lavoro*, si tratta di una guida operativa che è frutto di una stretta collaborazione tra il programma di controllo dell'Oil e il Centro Internazionale di Formazione. Il documento sottolinea l'importanza dell'ispezione sul lavoro nella promozione del lavoro dignitoso che è sempre più riconosciuto come

strumento fondamentale di governance. In questo modo l'Oil si propone di rafforzare i sistemi di vigilanza sul lavoro, nonché garantire il rispetto della normativa e delle relative politiche di controllo.

Il 4.04.2011, l'Ilo è nuovamente intervenuta sul tema della vigilanza attraverso una *Relazione sulla gestione del lavoro e l'organizzazione dell'Ispettorato*, nella quale ha ribadito l'importanza di promuovere una corretta gestione degli Ispettorati del lavoro a livello europeo, dal momento che il sommerso è presente in diversi luoghi di produzione e coinvolge numerosi lavoratori con profili professionali molto vari.

Il 29.05.2011, l'Ilo cura uno studio molto interessante, dal titolo: *Ministeri del lavoro, recenti sviluppi e transazioni future*, si tratta di una pubblicazione che analizza in chiave comparata i sistemi di vigilanza e le strutture del Dicastero del lavoro in vari Paesi, al fine di migliorare il coordinamento tra le diverse politiche di vigilanza sul lavoro. La relazione illustra inoltre le conseguenze della recente crisi economica per i Ministeri del lavoro che sono stati in prima linea nell'affrontare il fenomeno della disoccupazione e le molteplici criticità legate al mercato del lavoro che è stato colpito in primis dalle misure di austerità.

Pochi mesi più tardi, l'8.08.2011, l'Ilo pubblica una *Guida ai sistemi dell'Ispettorato del lavoro*, il documento è frutto del lavoro svolto dal servizio ispettivo del lavoro dell'Oil e rileva come i Sistemi di Ispezione riflettano le realtà dei Paesi ove si trovano ad operare. La diversità della legislazione del lavoro rende difficile comprendere il funzionamento dei Sistemi di vigilanza, dal momento che ogni paese regola con proprie regole gli organi di vigilanza.

Nel corso del 2012, tutti gli Stati europei si sono concentrati sulle ispezioni in merito ai *rischi psico sociali*, si è trattato di un'iniziativa promossa dallo SLIC (Alto Comitato degli ispettori del lavoro) in diversi ambiti, fra cui quello sanitario, dei servizi e dei trasporti. La campagna di ispezione sui rischi psico sociali si è conclusa con una riunione finale tenutasi a Stoccolma nel marzo 2013 e con la redazione di una *Guida per gli accertatori*. Nel documento sono stati sintetizzate le fasi salienti dell'accertamento, in particolare in merito ai rischi psico sociali accertati negli ambienti di lavoro, sono state individuate alcune tipologie classiche di rischi (carico di lavoro, aspettative, lavoro notturno, turni) e si è cercato di capire come sia avvenuta la loro valutazione e quali azioni siano state intraprese per fronteggiarli. In concomitanza ai controlli, l'Agenzia Europea per la Sicurezza sul Lavoro, che ha sede a Bilbao, ha deciso che i rischi psico sociali saranno il primo obiettivo della sua azione negli anni 2014 e 2015.

Interessante è l'elaborazione di una ricerca condotta dall'Ilo, *Sistema ispettivo del lavoro: diritto e pratica dei sistemi nazionali ispettivi*, pubblicata il 30.04.2013, nella quale si precisa che le sanzioni sono solo uno dei mezzi di azione a disposizione degli ispettori per far rispettare la normativa posta a tutela dei lavoratori. Tuttavia, in molti casi, le regole e le prassi nazionali in materia di sanzioni non sono chiare e non forniscono indicazioni sufficienti agli ispettori del lavoro. Si rileva come, nei diversi paesi esaminati, siano state introdotte sanzioni innovative, ivi compresa la revoca della possibilità per le imprese di partecipare a gare d'appalto pubbliche, la sospensione di azienda e la rimozione di taluni privilegi amministrativi. Una lezione da trarre da questo studio comparativo è che, *per essere efficaci, le sanzioni non devono essere solo adeguate in termini di quantità e di visibilità, ma devono anche essere efficacemente applicate*, prevenendo così gli abusi. Proprio per questo, il sistema di vigilanza sul lavoro, deve essere adeguatamente progettato, in modo da essere compatibile con le tradizioni giuridiche e le procedure amministrative dei paesi interessati.

Il 19.06.2013, l'Ilo pubblica uno studio sulla *Storia e il ruolo dei Dicasteri del lavoro*, il documento è prezioso in quanto fornisce informazioni sull'assistenza che l'Oil ha prestato nel valutare e migliorare la capacità istituzionale dei Ministeri del lavoro, in un'ottica comparata. Infatti, soprattutto negli ultimi anni, è aumentato il numero di richieste da parte dei Governi per ottenere consulenza dall'Ilo, al fine di modernizzare le strutture ministeriali, migliorare i metodi di gestione e le capacità di ispezione.

Da ultimo, occorre rilevare che anche i paesi più arretrati, stanno progressivamente recependo le Convenzioni e norme poste a tutela dei lavoratori a livello internazionale. Si pensi, ad esempio, al Governo

del Sud Africa che in data 21.06.2013 ha depositato presso l'Oil lo strumento di ratifica di quattro convenzioni internazionali sul lavoro, più precisamente, la Convenzione sull'ispezione del lavoro n. 81/1947, la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, la Convenzione nel settore della pesca n. 188/2007 ed infine la Convenzione sul lavoro domestico n. 189/2011. Particolare attenzione merita il recepimento da parte del Governo del Sud Africa della Convenzione sull'ispezione del lavoro, avvenuta dopo ben 66 anni !

Interessante è rilevare altresì come sia avvenuta l'assimilazione e la progressiva attuazione delle Raccomandazioni dell'Ilo e delle linee guida presentate dallo Slic nei diversi Paesi.

Nel Regno Unito, ad esempio, per il cui approfondimento si rimanda al paragrafo 2.3 del presente capitolo, ogni controllo deve essere motivato, per cui la programmazione delle ispezioni sul lavoro deve essere preceduta da un'attenta valutazione dei rischi. Particolare attenzione è dedicata alla trasparenza, in modo che cittadini ed imprese siano adeguatamente informati sui meccanismi di controllo. In questo paese, inoltre, si è sviluppata un'interessante giurisprudenza sulla responsabilità dei datori di lavoro in situazioni di stress lavorativo che fino ad ora si era basata su principi generali ovvero sul dovere di protezione da parte del datore di lavoro nei confronti delle situazioni di rischio dei lavoratori che si trovino alle sue dipendenze. Qualora l'ispettore del lavoro ritenga che i lavoratori possano essere esposti a rischi lavorativi per la loro salute, questi dovrà imporre all'impresa di adottare le misure necessarie per completare o correggere il processo di valutazione. Gli ispettori del lavoro dispongono inoltre di diverse check-list come aiuto o riferimento per effettuare i controlli presso le aziende.

L'Olanda ha invece allestito il fascicolo elettronico che tutti gli ispettori possono consultare per avere informazioni su una determinata impresa e un sito dove i cittadini possono acquisire informazioni sui controlli, fermo restando il principio di virtuosità, per cui più un'azienda è in regola, meno subisce ispezioni. In Danimarca, il sistema ispettivo è basato sulla verifica delle condizioni lavorative in azienda, a tale scopo, l'Ispettorato del lavoro danese ha elaborato delle linee guida sull'ispezione nei principali settori produttivi in cui focalizzare l'attenzione, in particolare per quanto riguarda i rischi psico sociali.

In Germania, per il cui approfondimento si rimanda al paragrafo 2.2 del presente capitolo, occorre ricordare che l'ispezione relativa alla salute e sicurezza è completamente decentrata nei Lander, ciascuno dei quali segue un proprio programma ispettivo in maniera autonoma, anche se il Comitato che riunisce le autorità dei singoli Lander (LASI) ha adottato alcune linee guida generali per orientare l'attività degli ispettori.

Quanto all'Austria, per il cui approfondimento si rimanda al paragrafo n. 2.2 del 4° capitolo, questa ha adottato un modello di vigilanza sul lavoro molto simile a quello tedesco e come tale specializzato in sicurezza e salute sui luoghi di lavoro. Anche in questo caso, si procede alla valutazione dei rischi effettuata dal datore di lavoro, senza scendere nella verifica diretta sul processo di valutazione elaborato dall'azienda, come invece avviene nei modelli nordici olandese e finlandese.

Con riferimento all'ispezione in Francia, il sistema di vigilanza adottato è molto simile a quello italiano, in particolare i metodi impiegati per orientare gli ispettori nella valutazione delle condizioni di lavoro, si basano su diverse check-list orientate a controllare in azienda l'esistenza di specifici fattori di criticità o anomalie che costituiranno prova documentale o testimoniale dell'irregolarità stessa. Per un ulteriore approfondimento in merito a funzioni e status degli ispettori del lavoro, si rimanda al paragrafo successivo.

Per quanto riguarda la Spagna, giova ricordare che l'organizzazione dell'ispezione sul lavoro è assai complessa in quanto è inquadrata in un principio generale di decentramento della sua gestione che è attribuita alle Comunità Autonome. Ciascuna Comunità quindi agisce per competenza territoriale e in piena autonomia, queste sono però coordinate da un'Autorità Centrale e possono portare a termine le attività di vigilanza a fianco delle autorità del lavoro, in accordo con quanto disposto dall'art. 13.1 della legge n. 42/1997 *Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social* (LOITSS). Occorre inoltre precisare che la maggior parte delle iniziative ispettive sono realizzate a seguito di richiesta di intervento dei lavoratori

coinvolti o dei loro rappresentanti e solo in pochissime occasioni hanno funzione preventiva, così come avviene più di frequente nei paesi sopra menzionati. In ogni caso, l'ispettore del lavoro deve avvalersi di prove circostanziate e di elementi convincenti per sostenere i propri interventi di fronte all'azienda.

In conclusione, a parere della scrivente, si può ritenere che la valutazione dei sistemi di vigilanza adottati negli altri Paesi e la relativa comparazione, possano contribuire all'identificazione dei problemi maggiori che nascono durante l'ispezione, nonché a monitorare punti di forza e criticità della relativa attività. La funzione dell'ispezione deve infatti puntare al *miglioramento generale delle condizioni di lavoro* vissute nelle aziende e a *reprimere eventuali violazioni*. Rendere più efficienti ed efficaci i controlli sul lavoro attraverso il loro potenziamento, consente di prevenire altresì la maggior parte degli infortuni, come risulta anche dalla maggior parte degli studi condotti dagli organismi tecnici per la sicurezza e la salute dei lavoratori.

Sul punto si aggiunga inoltre che lo stesso Ilo, in un studio su *Ispezione e rapporto di lavoro*, pubblicato il 12.07.2013, ritiene che il rafforzamento della vigilanza in molti paesi, vada di pari passo con il rispetto dei diritti fissati nel quadro del rapporto di lavoro e che i due elementi siano imprescindibili. La relazione evidenzia infatti che, proprio questa connessione tra il rapporto di lavoro e il ruolo della ispezione, possa assurgere a strumento di governance per la protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori.

2.1 L'attività ispettiva in Francia

Dal punto di vista storico, nel 1841 viene creato un primo nucleo ispettivo per monitorare il lavoro dei bambini con meno di otto anni, mentre solo nel 1874 è istituito in Francia un corpo di ispettori del lavoro stabili e dipendenti dai Dipartimenti. Tuttavia, l'ispettorato del lavoro quale istituzione governativa, è nato solo nel 1892, quando viene regolamentata l'attività di vigilanza ed è prevista la possibilità per l'ispettore del lavoro di entrare liberamente durante il giorno o la notte, in qualsiasi attività commerciale ed irrogare eventuali sanzioni in caso di accertamento di illeciti. Dal 1906 l'ispettorato è annesso al Dicastero del lavoro e nel 1950 la Francia ha ratificato la Convenzione OIL sul sistema ispettivo del lavoro n. 81/1947.

In merito alla legislazione sul lavoro, in Francia la maggior parte della normativa giuslavoristica è raccolta all'interno del *Code du travail*, mentre le nuove norme vengono anch'esse annesse al Codice, qualora vi apportino modifiche. Il Codice del lavoro francese nella Parte VIII dedicata al sistema delle ispezioni del lavoro elenca le strutture e le funzioni ispettive, menzionando il Consiglio nazionale del lavoro, la DGT, i servizi decentrati e il personale di supporto alle ispezioni del lavoro (ispettori medici, medici e tecnici della prevenzione). Ulteriori regolamentazioni si trovano anche nel *Code de la sécurité sociale*, specie con riferimento ad aspetti salariali, previdenziali e di legislazione speciale. Da ultimo, occorre ricordare che anche gli interventi legislativi più recenti, come la legge di riforma del lavoro francese, *loi de Sécurisation de l'emploi*, approvata il 14.05.2013 e il *Contrat de génération* del 19.12.2012, hanno mutato gli scenari normativi e regolamentari con i quali gli ispettori del lavoro dovranno inevitabilmente confrontarsi.

Quanto alla struttura dell'ispettorato, in Francia le sezioni ispettive sono un servizio esterno del Ministero del lavoro, con il compito di vigilare sull'applicazione del Codice del lavoro e dei regolamenti ad esso attinenti. Alle funzioni di controllo si aggiungono anche ulteriori funzioni di arbitraggio, conciliazione e consulenza. Prima della riforma del 2008, gli ispettori facevano capo a quattro diversi Ministeri a seconda della loro specializzazione: Ministero dell'agricoltura, Trasporto, Marina e Lavoro, ma a partire dal 1.01.2009 i quattro ispettorati sono stati fusi in un unico organismo di vigilanza con funzioni di controllo generalizzate.

A livello locale, la sezione ispettiva è costituita da un nucleo di ispettori del lavoro e accertatori, entrambe le figure hanno il diritto di visitare i luoghi di lavoro ed accedere a documenti e registri aziendali, al fine di rilevare che le prestazioni lavorative siano svolte secondo le prescrizioni normative e non vi siano disparità.

In caso di constatazione di una situazione di pericolo durante l'accesso in ditta, il funzionario ispettivo può procedere a sospensione temporanea dell'attività aziendale, disponendo i provvedimenti necessari per annullare o limitare la situazione di rischio, allontanando altresì i lavoratori dalle situazioni di irregolarità.

In merito all'attività di controllo, esiste una precisa gerarchia e un'intensa attività di coordinamento fra gli organi preposti ad effettuare attività di vigilanza. A capo della struttura c'è il Ministero del lavoro che ha una funzione di indirizzo politico e detta le direttive, quindi l'IGAS (Ispettorato Generale), la DGT (direzione centrale), le diverse DERECCTE distribuite sul territorio (direzioni regionali) e le UT (Sezioni provinciali), con i relativi capi sezioni e ispettori direttamente operativi nei diversi dipartimenti.

Negli ultimi anni il Dicastero del lavoro ha dovuto affrontare una serie di riforme che hanno inciso sul sistema ispettivo: si pensi alla revisione delle politiche pubbliche (RGPP) che ha comportato la condivisione di alcune funzioni di supporto e l'istituzione del livello ispettivo regionale e provinciale, all'aumento del numero delle ispezioni effettuate a carico di ciascun funzionario, nonché all'accorpamento tra gli ispettorati in un unico organo ispettivo e da ultimo alla redistribuzione delle sezioni risultanti dalla fusione delle stesse.

L'*Ispettorato generale degli Affari sociali francese* (IGAS) coordina la DGT e controlla gli atti ispettivi prodotti, verificando a campione il lavoro svolto dagli ispettori provenienti da alcune delle 784 sezioni distribuite sul territorio nazionale (UT), al fine di migliorare l'efficienza della stessa attività di vigilanza.

L'IGAS mira a fare delle sezioni territoriali locali (UT) il luogo della programmazione strategica, sensibilizzando in tal senso gli ispettori e senza creare disparità di trattamento fra le diverse sezioni operanti.

L'IGAS raccomanda alla DGT di quantificare gli obiettivi ispettivi all'inizio di ogni anno e di organizzare la preparazione del piano d'azione regionale e territoriale, garantendo coerenza fra i livelli di vigilanza territoriali esistenti (Regioni, territori, sezioni), consentendo comunque alle sezioni di prendere iniziative per rispondere alle esigenze locali, in modo tale da integrare la programmazione centrale con quella periferica. Secondo l'IGAS per effettuare una buona programmazione territoriale dell'attività ispettiva, è necessario differenziare le imprese a seconda dei livelli di rischio, intensificando la vigilanza proprio nei settori dove è più alto il tasso di infortuni, malattie professionali o assenza degli organi di rappresentanza sindacali.

Con riferimento alle riforme recentemente attuate, uno degli obiettivi prioritari dell'IGAS è quello di condurre una riorganizzazione completa delle sezioni territoriali, cercando di individuare i fattori chiave di successo dell'attività ispettiva e le condizioni per ottenere un livello soddisfacente in termini di prestazioni.

L'Ispettorato generale si propone di non creare isole, ma di far interagire tra loro sia le sezioni generali, che quelle specializzate nella vigilanza in settori particolari, valutando eventualmente cambiamenti organizzativi, al fine di armonizzare la produttività delle sezioni stesse. In tal senso, il sistema informatico di gestione dell'attività ispettiva è utilizzato proprio come strumento di monitoraggio da parte della Direzione generale.

Sul punto, occorre ricordare che l'IGAS promuove da sempre il miglioramento delle banche dati e della strumentazione informatica a disposizione degli ispettori del lavoro, al fine di migliorare sia l'attività operativa sul territorio, ma anche la funzione di programmazione centrale e periferica della vigilanza stessa.

In sintesi, le principali raccomandazioni dell'IGAS alla DGT puntano sul monitoraggio dell'attività ispettiva, la qualità degli atti, l'organizzazione del sistema informatico e possono così essere sintetizzate: 1) Precisare la nozione di programmazione e indicare le priorità degli interventi rispetto agli obiettivi nazionali; 2) Fissare gli obiettivi per gli ispettori, esprimendoli in numeri di controlli in azienda; 3) Procedere ad un bilancio dei compiti in carico a ciascun ispettore per determinare quelli che potrebbero essere delegati alle segreterie; 4) Fare delle sezioni dei luoghi di composizione delle controversie e porre in essere un'attività che risponda alla programmazione, ma anche alle diverse richieste di intervento; 5) Organizzare le modalità di preparazione del BOP (Budget operativo di programma) e del piano d'azione regionale al fine di garantire la presa in carico delle richieste, in ottemperanza con il piano regionale, territoriale e sezionale; 6) Domandare alle unità territoriali di presentare un piano d'azione per ciascuna sezione per la realizzazione degli obiettivi qualitativi

e quantitativi fissati dall'UT nel quadro di un piano d'azione regionale; 7) Intraprendere a livello nazionale una riflessione per determinare i criteri da utilizzare nelle sezioni per migliorare le ispezioni presso le aziende; 8) Sviluppare degli strumenti per la programmazione, identificando attraverso il sistema informatico la data dell'ultimo controllo effettuato presso ciascuna impresa; 9) Organizzare a titolo sperimentale un'azione per determinare a livello nazionale il tasso di violazione delle disposizioni per grandi settori. Ulteriori disposizioni attengono al monitoraggio delle sezioni e disciplinano il ruolo dell'ispettore capo, gli incontri formativi, la supervisione del verbale da parte del capo sezione, il completamento delle procedure informatiche, la costituzione di gruppi di studio e confronto, nonché l'uniformità nella redazione dei verbali. Subordinata all'IGAS, si trova la *Direzione generale dell'attività ispettiva francese* (DGT), organo che coordina l'attività ispettiva delle 784 unità territoriali dislocate in provincia e raggruppate a livello regionale. Non è però possibile misurare con precisione la portata degli orientamenti di cui è portavoce la DGT, dal momento che le priorità nazionali sono molto ampie e coprono diversi settori con interventi differenziati. In ogni caso, in Francia l'approccio "strategico" alla programmazione ispettiva centrale o locale, tende alla realizzazione di interventi mirati e studiati in funzione del territorio, al fine di garantire una maggior presenza degli organi di vigilanza sia all'interno delle singole Regioni che dei Dipartimenti o Province. La DGT sta cercando di uniformare l'attività ispettiva insistendo su alcuni punti, quali: 1. Sviluppo di un quadro nazionale di riferimento per l'utilizzo di strumenti giuridici uniformi, come ad esempio verbali e procedure uniche; 2. Istituzionalizzazione a livello locale di un maggior coordinamento tra i servizi di vigilanza e Procura; 3. Dibattito sulle sanzioni, al fine di creare una mentalità che induca i datori di lavoro a rispettare il diritto del lavoro anche attraverso incontri formativi organizzati fra ispettori e consulenti. La DGT francese ha proceduto negli ultimi anni ad attuare un piano di ammodernamento della struttura di vigilanza, in particolare l'attività della DGT si è concentrata sui seguenti aspetti: 1. Creazione di legami fra i servizi ispettivi regionali e periferici attraverso il miglioramento del collegamento informatico; 2. Fusione dei diversi ispettorati del lavoro esistenti (agricoltura, trasporto, marina, ordinario); 3. Creazione di sezioni tematiche/specializzate accanto a sezioni tradizionali, al fine di poter sviluppare meglio determinate competenze ispettive; 4. Potenziamento dei servizi informatici utilizzati dagli ispettori del lavoro attraverso la digitalizzazione della pratica che consente non solo di velocizzare gli adempimenti burocratici, ma anche di poter effettuare statistiche mirate e sufficientemente precise; 5. Rafforzamento del dialogo tra ispettori del lavoro locali e gerarchie dipartimentali/provinciali e regionali, al fine di migliorare l'attività operativa. La DGT diventa così un organo di programmazione e orientamento anche dell'attività regionale, svolgendo un ruolo di leadership nell'analisi dei rischi e nella definizione dei piani di azione centrali e locali, fermo restando il coinvolgimento diretto dei livelli distrettuali e regionali, in un'ottica di integrazione reciproca. Obiettivo della DGT francese è dunque quello di sviluppare una banca dati informatica condivisa per tutte le sezioni ispettive territoriali (UT) che definisca il quadro degli interventi ispettivi realizzati sia in ambito provinciale che regionale, indipendentemente dal modello di organizzazione scelto a livello locale. Sul punto occorre però ricordare che la necessità di innovare e migliorare il quadro organizzativo periferico, deve comunque fare i conti con gli esercizi di bilancio e le scarse risorse finanziarie messe a disposizione. Ad oggi il Ministero del lavoro, con la creazione della Direzione generale (DGT) e l'istituzione del piano di sviluppo e di modernizzazione delle ispezioni, si è dotato dei mezzi per affrontare i cambiamenti legati sia alle nuove tecnologie che al nuovo modo di lavorare, individuando le attività più esposte al rischio e quindi quelle oggetto di maggior controllo. Nonostante questo, però, i cambiamenti non hanno ancora prodotto i risultati sperati, questo perché le strutture e soprattutto il *modus operandi* degli ispettori non si sono ancora sufficientemente adeguati, pur essendoci stato un decisivo miglioramento del controllo in questo senso.

Proprio per accelerare questa fase di ammodernamento del sistema di vigilanza e per agevolare l'integrazione del programmazione nazionale con quello locale, la DGT cerca di ridefinire e armonizzare il quadro operativo nel quale collaborano sia le direzioni regionali (DIRECTEE) che quelle territoriali (UT). Subordinate alla DGT, si trovano le direzioni regionali ovvero le DIRECTEE, ciascun organo è infatti presieduto da un direttore regionale che funge da guida per il procedimento ispettivo. In particolare, il direttore regionale definisce gli orientamenti della vigilanza per il territorio di competenza, presiede le riunioni di servizio alle quali partecipano i direttori delle unità territoriali (UT), conduce un confronto professionale con i direttori territoriali e fissa loro gli obiettivi secondo i parametri già fissati dalla DGT. Sia in ambito regionale che dipartimentale, sono molto frequenti i gruppi di lavoro che coinvolgono gli ispettori e che affrontano i problemi comuni a tutte le sezioni, consentendo così un confronto delle priorità nazionali e delle esigenze individuate a livello locale, al fine di migliorare la programmazione stessa. Dalle DIRECTEE dipendono anche le 784 sezioni ispettive francesi o UT che sono il cuore del controllo e nell'ambito delle quali viene di fatto esercitata la vigilanza, tuttavia il lavoro di una sezione può essere affrontato solo considerando la stessa in stretta sinergia con il lavoro delle altre situate nella stessa Regione. Ogni anno l'attività di vigilanza viene effettuata dalle 784 sezioni secondo il programma stabilito dalla DGT centrale e si cerca di concentrare le operazioni di vigilanza in quelle attività che hanno un tasso più elevato di rischio, in collaborazione con le altre unità locali periferiche e il responsabile di sezione preposto. Le sezioni territoriali (UT) ricorrono spesso all'utilizzo di differenti strumenti giuridici, ma la mancanza di regole certe e di buone prassi, rende difficile la tracciabilità dell'attività ispettiva effettuata da ciascun ispettore. Quest'ultimo mediamente effettua circa 200 interventi l'anno nell'ambito delle sezioni territoriali di competenza, nel numero rientrano anche comunicazioni, pareri e consulenze che vengono registrate impropriamente dal sistema informatico come interventi, anche se non si tratta di veri e propri accessi. Il programma di modernizzazione (PMDIT) ha introdotto una gestione per obiettivi del lavoro ispettivo, implicando quindi maggior impegno da parte degli agenti nel raggiungere il numero di ispezioni stabilite. La Circolare del Ministero del lavoro del 12.03.2010 ricorda che l'attività di vigilanza dell'Ispettorato del lavoro deve rispettare un equilibrio tra le ispezioni a vista e quelle programmate, ma le UT possono anche personalizzare la programmazione dei propri piani d'azione, in funzione del fabbisogno territoriale. Con una programmazione dettagliata della vigilanza, le sezioni territoriali sono poste in grado di conoscere lo stato delle aziende locali e di inserire detti dati nel programma informatico di gestione delle ispezioni. A capo della Sezione territoriale, vi è il direttore della UT che esercita il potere gerarchico sugli agenti di controllo, valida i piani di azione o programmazione dell'attività ispettiva locale, analizza l'attività delle sezioni fissandone gli obiettivi, riunisce regolarmente gli ispettori per informarli sulle tematiche della politica del lavoro e favorisce altresì l'emersione di azioni trasversali comuni alle sezioni. Il direttore delle UT impartisce le direttive al capo sezione dell'area vigilanza, il quale predispose l'ordine di servizio degli ispettori, fissa gli obiettivi di vigilanza, analizza l'attività dei singoli funzionari, supervisiona gli atti e i verbali redatti dagli agenti, riunisce il personale e sorveglia l'integrazione dei nuovi ispettori. La connessione alle priorità nazionali dei programmi delle unità territoriali, non preclude un'analisi minuziosa dei bisogni del territorio, anzi obiettivi nazionali e locali devono integrarsi a vicenda per rendere più incisiva la pianificazione della vigilanza locale e il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Con riferimento all'attività operativa e al tempo dedicato alle ispezioni in azienda, questo è inferiore rispetto a quanto dovrebbe essere, perché gli ispettori sono spesso assorbiti da incombenze amministrative che comunque richiedono tempo e attente valutazioni che implicano un aggiornamento continuo, senza contare il tempo impiegato per la redazione degli atti e per i colloqui con i consulenti del lavoro e i lavoratori.

La questione del carico di lavoro per ogni ispettore all'interno della sezione è fondamentale, l'idea di agenti liberi da funzioni burocratiche e focalizzati solo sul versante ispettivo resta però un miraggio, anche se il numero di funzionari amministrativi sottratti alle ispezioni, è stato notevolmente ridotto negli ultimi anni.

Procure e ispettori del lavoro possono inoltre far parte dei *Comitati di reparto operativo antifrode* (CODAF), il CODAF tuttavia non può giocare il ruolo di raccordo fra Procura e sezioni ispettive, per diverse ragioni, in primis in quanto esso è principalmente un organo di coordinamento tra Prefetto e Procuratore e non tra ispettore e Procuratore. In secondo luogo il CODAF è focalizzato esclusivamente sull'evasione fiscale e la lotta al lavoro sommerso e non quindi sulla politica criminale del lavoro nel suo complesso. Ciò significa che il CODAF è organo di collaborazione fra il Ministero della giustizia, attraverso le Procure e il Ministero dell'interno, mediante il Prefetto. Non esiste quindi un diretto collegamento fra CODAF e Ministero del lavoro, perché tale organo si concentra esclusivamente sulle irregolarità fiscali derivanti dal lavoro irregolare, ma non attua una politica di prevenzione e reale contrasto al lavoro sommerso.

Per quanto riguarda le attività di collaborazione fra l'ispettorato italiano e quello francese, si rimanda al paragrafo n. 1.5 del capitolo quarto.

2.2 La vigilanza in Austria e Germania

Con riferimento alla legislazione sul sommerso in Germania, si tratta del primo Paese al mondo nel quale è stata introdotta l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (1894), qui infatti l'Istituto di assicurazione infortuni gestisce sia la prevenzione di infortuni e malattie professionali, sia le cure mediche e riabilitative con proprie strutture ospedaliere che erogano cure di prima urgenza e trattamenti specializzati per infortuni.

La prevenzione infortunistica è considerata strategica, così come è determinante la sinergia tra i tre aspetti essenziali della tutela dei rischi professionali, ovvero: prevenzione, riabilitazione e indennizzo monetario.

Per quanto attiene la prevenzione, nel solo settore dell'industria, si conta che circa 4.300 funzionari, tra professionisti, tecnici, ispettori ed amministrativi, siano assegnati a compiti di mera prevenzione sul lavoro. Compito degli ispettori del lavoro e dei tecnici non è solo quello di effettuare controlli, ma anche di offrire consulenza alle imprese che la richiedono, formando anche i responsabili della sicurezza delle stesse aziende. Gli istituti di assicurazione infortuni, oltre ad effettuare ispezioni nelle aziende, possono anche emettere delle norme prescrittive e coercitive per le imprese in materia di salute e sicurezza, ma se le aziende non si conformano a queste disposizioni, vengono sanzionate dagli ispettori degli istituti di assicurazione infortuni e oltre a pagare le sanzioni previste per i reati accertati, devono altresì sanare le irregolarità riscontrate.

La prima legge contro il lavoro sommerso, *Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit*, è stata emanata il 30.03.1957 ed è stata più volte modificata nel corso del tempo, fino alla più recente correzione del 1.06.1998. Questa norma include una definizione di lavoro nero generica e stabilisce sanzioni in caso di ricorso al sommerso, sia a carico dei datori di lavoro, sia dei lavoratori, che quindi non restano indenni da sanzione.

La successiva legge di riforma del lavoro del 1996, ha puntato sulla protezione dei lavoratori, rafforzando soprattutto l'attività di prevenzione sui luoghi di lavoro attraverso la legiferazione in materia, nonché regolamentando la partecipazione dei lavoratori in materia di salute e sicurezza e fissando gli orari di lavoro.

La nuova legge sul lavoro irregolare del 1.06.1998, ha apportato diversi cambiamenti, in particolare è stato aumentato il limite massimo delle sanzioni, nonché il numero delle autorità impegnate nel combattere il lavoro nero, definendo compiti e relative responsabilità, al fine di facilitare la scoperta del lavoro sommerso.

La successiva legge per la promozione del lavoro autonomo, *Gesetz zur Förderung der Selbständigkeit*, è entrata in vigore il 1.01.1999, questa norma offre agli ispettori del lavoro i criteri base per accertare qualora un individuo lavori come subordinato o come autonomo e sanzionare l'eventuale elusione contrattuale.

Al fine di raggiungere questo obiettivo e di perseguire i casi di sfruttamento delle categorie lavorative più deboli, sono stati apportati importanti cambiamenti nella legislazione del lavoro, si tratta di modifiche che riguardano le modalità di assunzione dei lavoratori, in particolare di quelli stranieri. Tra i principali interventi ricordiamo: la legge sull'assunzione dei lavoratori, *Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen or Arbeitnehmer-Entsendegesetz*, la legge che disciplina il distacco dei lavoratori all'estero, *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*, nonché la legge per combattere l'occupazione illegale dei lavoratori stranieri senza permesso di soggiorno, *Gesetz zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung*. Queste misure assoggettano il distacco dei lavoratori, siano essi tedeschi o stranieri, a severe condizioni, in primis il dovere di fornire valide identificazioni per evitare di alimentare il lavoro sommerso (1998-1999).

Per quanto riguarda la quantificazione del lavoro irregolare, si stima che in Germania esso si aggiri intorno al 16% del PIL, ed abbraccia settori diversi, specie quello agricolo, manifatturiero ed edile; i soggetti maggiormente interessati sono: pensionati, studenti, immigrati irregolari, disoccupati, autonomi e occupati. Le misure di controllo sono state intensificate, specialmente nei settori a maggior rischio, ovvero quello edile e domestico e le sanzioni sono state erogate sia dalla polizia doganale che dagli ispettori del lavoro preposti. Con la riforma fiscale del 1999 si è cercato di contrastare il sommerso diminuendo il costo del lavoro e abbassando le aliquote di imposta sul reddito, in questo modo si è accertato un aumento del lavoro formale. Le misure intraprese per combattere il lavoro irregolare, hanno tuttavia portato solo una piccola riduzione del sommerso, in quanto gli incentivi ad assumere lavoratori in nero sono fortemente aumentati durante gli anni '90, a causa dell'innalzamento delle imposte e degli oneri di previdenza sociale a carico del datore di lavoro. Per contrastare il fenomeno, i controlli sono stati intensificati: a oggi, ci sono circa 2.800 ispettori del lavoro e circa 2.500 addetti della Polizia Doganale che sono impiegati per scoprire il lavoro sommerso ed irregolare. Ovviamente, la regolamentazione non ha prodotto ovunque benessere, tanto che la Germania orientale è stata assimilata per certi versi al Sud Italia, dal momento che entrambe hanno problemi più accentuati di disoccupazione, bassa industrializzazione e lavoro nero, rispetto alle aree di appartenenza e per questo sono state individuate dall'U.E. come zone ad obiettivo 1 nelle ripartizioni dei fondi strutturali europei (2000).

La Commissione Hartz nel 2002 ha introdotto nuove regole per i contratti di lavoro a basso salario, i cd *mini-jobs*, che sono stati esentati dal pagamento dei contributi di sicurezza sociale, mentre più in generale anche il costo del lavoro per i contratti di lavoro ordinari è stato ridotto, portando ad una diminuzione del lavoro nero. Con la Riforma del lavoro Hartz, oltre a creare occupazione, sono state introdotte anche misure per ridurre l'entità del sommerso, specie nel settore domestico ed edile, attraverso il dialogo con tutte le parti sociali.

Nel 2003 è stato introdotto dalla Commissione Hartz il regime *Ich-AG, Existenzgründungszuschuss*, un nuovo sussidio pubblico destinato alle imprese start-up, con lo scopo di ridurre il tasso di disoccupazione in Germania, combattere il lavoro illegale e offrire ai disoccupati un modo per uscire dal lavoro informale.

Nel 2004, il Ministero federale delle finanze tedesco e le parti sociali del settore edile hanno unito le forze per combattere il lavoro nero nei cantieri edili, tramite la sottoscrizione di specifici accordi, come quello per i decoratori (2010) e quello del settore industriale tessile (2012), entrambi volti a contenere l'incidenza del sommerso attraverso lo scambio di informazioni, visite di controllo e monitoraggio dei minimi salariali.

Quanto alla struttura dell'organo di vigilanza sul lavoro in Germania, questo è anche conosciuto con il nome di *Dipartimento di Stato per la sicurezza e la protezione ambientale o Ispettorato Nazionale del lavoro*, ha sede a Berlino dal 1998 e coordina l'attività dei diversi *Uffici di Stato per la tutela del lavoro e la sicurezza*, dislocati sul territorio e inquadrati nelle strutture delle diverse regioni tedesche (Baden-Württemberg, Baviera, Berlino, Assia, Bassa Sassonia, Nord-Reno Westfalia, Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein). L'Ispettorato Nazionale del lavoro dipende dal Ministero Federale del lavoro e degli Affari sociali (BMAS) che è un Dicastero della Repubblica Federale di Germania e detta le direttive prioritarie all'Ispettorato stesso.

In Germania esiste un duplice sistema di protezione dei lavoratori, da un lato quello offerto dal servizio degli ispettorati del lavoro, detti anche uffici per la sicurezza sul lavoro, dall'altro quello presente presso le associazioni di categoria che esercitano funzioni nell'ambito della tutela della sicurezza e salute sul lavoro.

Negli ultimi decenni, ci sono stati ripetuti tentativi di unire queste doppie tutele (ispettorati ed associazioni) in un'unica sola autorità sovraordinata, ma i tentativi sono tutti falliti, perché si tratta comunque di assistenze riconducibili ad organi che hanno strutture e finanziamenti profondamente diversi e totalmente inconciliabili.

Per un approfondimento sull'evoluzione e problematiche del mercato del lavoro tedesco, quale modello utilizzato per la riforma del lavoro Fornero del 2012, si veda il paragrafo 1.5 del capitolo n. 1.

In Austria, dal punto di vista storico, i primi ispettori di fabbrica sono istituiti il 17.06.1883 ed operavano all'interno di 9 distretti di vigilanza dislocati sul territorio, ma già tra il 1885-1886, con l'intensificarsi dell'industrializzazione, il numero dei distretti di vigilanza addetti ai controlli, viene aumentato fino a 15.

La prima legge di tutela dei lavoratori nelle fabbriche è emanata il 17.01.1885, si tratta di un regolamento che disciplina gli orari di lavoro, pause, riposi, durata massima giornaliera, limitazioni per donne e bambini.

Nel 1905 è emanato un altro regolamento per tutelare la salute degli operai, ma solo nel 1917 è istituito il Ministero del Welfare che però nel 1918 viene sostituito dall'Agenzia di Stato per la previdenza sociale.

A partire dal 1921, l'Ispettorato del lavoro viene istituzionalizzato come corpo dipendente dal Ministero del lavoro e conseguentemente, vengono rafforzati il diritti di accesso e i poteri operativi dei funzionari preposti.

Queste facoltà esercitabili da parte degli ispettori possono essere così sintetizzate: obbligo di assistere il lavoratore in tutti gli aspetti relativi alla sicurezza sul lavoro e fornire relativa consulenza, diritto di accesso nei locali aziendali o cantieri in qualsiasi momento del giorno e delle notte, con o senza preavviso, facoltà di intervistare il personale sul posto di lavoro o richiedere informazioni scritte, al fine di rilevare condizioni e modalità di lavoro nello stabilimento, nonché possibilità di scattare fotografie o effettuare misurazioni.

Nel 1945 l'Ispettorato è sciolto e i relativi poteri trasferiti agli ispettorati commerciali, il personale viene dimezzato a causa di licenziamenti, rimozioni, cessazioni di rami di servizio e conta meno di 100 dipendenti.

Il 03.07.1947 viene redatta la nuova legge sulle ispezioni nel lavoro, il *Labour Inspection Act*, mentre nel 1948 è riattivato l'Ispettorato del lavoro dopo la parentesi bellica e nel 1949 l'Austria recepisce le Convenzioni internazionali in materia di lavoro, impegnandosi ad emanare la legislazione di dettaglio.

Successivamente, viene attuato il regolamento CEE n. 3820/85 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni nel settore dei trasporti su strada, ciò comporta l'obbligo da parte degli ispettori del lavoro di effettuare anche la rilevazione dei tempi di guida, periodi di riposi giornalieri, settimanali e pause di guida.

La norma federale più importante sulle ispezioni del lavoro, legge n. 27/1993, *Arbig*, definisce portata e compiti dell'Ispettorato, in particolare precisa le funzioni attribuite ai funzionari preposti, le modalità dell'accertamento durante le ispezioni in azienda, nonché la verifica degli illeciti e i ricorsi esperibili.

Il 25.05.1994, viene redatta la legge federale sulla sicurezza e la salute sul lavoro, questa norma garantisce ad ogni dipendente la sicurezza sul posto di lavoro, impone l'identificazione e valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro, con conseguente messa in opera di idonee forme di prevenzione e prevede altresì la nomina degli addetti alla sicurezza, nonché la formazione dei lavoratori in relazione alle attività da svolgere.

Più recentemente, tra il 2000-2006, al fine di aumentare i tassi di attività legali nel settore domestico, il Governo ha cercato di migliorare il sistema di protezione sociale dei lavoratori interessati, semplificando le procedure per richiedere l'assunzione e il pagamento dei relativi contributi per colf e badanti e introducendo il c.d. sistema dei buoni per le attività di lavoro domestico, il cui valore nominale oscilla fra i 5 e 10 euro.

Inoltre, per contrastare il lavoro nero in edilizia, tra il 2007-2008 è stata introdotta una nuova legge volta a regolamentare la registrazione del lavoratore e la responsabilità fra azienda committente e appaltatrice.

Infatti dal 1.01.2008, i datori di lavoro sono obbligati a registrare i propri dipendenti presso le pertinenti istituzioni di previdenza sociale prima dell'inizio dell'attività lavorativa e in caso di trasgressione, è previsto un aumento del massimale delle multe da € 3.630 a € 5.000 per ogni caso di lavoratore in nero accertato.

Il 1.09.2009 è entrato anche in vigore il *Customer Liability Act, AuftraggeberInnen-Haftungsgesetz*, la norma stabilisce che le imprese di costruzione committenti sono responsabili con le aziende subappaltatrici per l'adempimento degli obblighi contributivi e previdenziali nei confronti degli stessi lavoratori subappaltati.

Il 1.05.2011, al fine di evitare fenomeni di dumping sociale e salariale, viene introdotta una legge che introduce sanzioni più severe in caso di sleale concorrenza, attuata ricorrendo alla decurtazione del costo del lavoro, si tratta tuttavia di pene ancora troppo basse nel caso in cui il datore rifiuti di adeguarsi alla norma.

Sul punto, nel 2011 viene emanato anche il *Fraud Prevention Act*, trattasi di un atto che mira proprio a rimuovere il vantaggio competitivo apportato dalla concorrenziale sleale di alcuni operatori rispetto ad altri.

Rientra nel dumping salariale anche il caso della classificazione volontariamente errata di dipendenti in possesso di qualifica, ma non inquadrati contrattualmente come tali, per evitare il pagamento della qualifica.

Nel giugno 2011, l'Austria e la Germania hanno firmato un contratto finalizzato a migliorare la cooperazione tra le autorità austriache e tedesche per accertare fenomeni di dumping salariale e sociale comuni ai territori.

Quanto all'organizzazione dell'Ispettorato del lavoro austriaco, l'*Arbeitsinspektion*, questo è parte del Dicastero Federale del lavoro e si divide in 19 sezioni provinciali o distretti di sorveglianza che fanno capo ad una sezione centrale situata nella città di Vienna, mentre gli ispettori coinvolti nelle procedure di controllo sono circa 550 per 210 mila aziende, un rapporto ancora troppo sproporzionato rispetto alle reali esigenze.

Il Direttore dell'Ispettorato Centrale del lavoro si occupa di coordinare le 19 sezioni territoriali, le materie di competenza della sezione centrale riguardano: vigilanza ordinaria e tecnica, logistica, affari legali, medicina del lavoro, igiene industriale, contrattualistica, diritto del lavoro ed agrario e politica sociale del lavoro.

L'ispettorato del lavoro austriaco è quindi oggi la più grande organizzazione istituita per legge per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, per combattere il lavoro nero e contribuire così alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, nonché al rispetto della normativa giuslavoristica e contrattuale.

2.3 Le ispezioni in Gran Bretagna

Gli esperti britannici ritengono che l'economia del mercato del lavoro irregolare sia compresa fra l'8% e il 15% del PIL, i settori principalmente interessati dal lavoro sommerso sono: agricoltura, servizi domestici, edilizia, turismo, ristorazione, moda e abbigliamento. Il sommerso è svolto soprattutto dagli occupati, inclusi i lavoratori autonomi e dai lavoratori stagionali, occasionali, disoccupati, da coloro che richiedono trattamenti di integrazione del reddito e dagli immigrati senza regolare permesso di soggiorno.

Per il Governo e le autorità fiscali, la lotta al sommerso ha un'elevata priorità, bassa invece per i sindacati. Inoltre, nelle politiche inglesi di lotta al lavoro irregolare, è data maggiore attenzione al sommerso svolto dai disoccupati, alla domanda di manodopera in nero da parte dei datori e alle sanzioni erogate dagli ispettori.

Dal punto di vista storico, già nel 1802, nel *Moral Act*, si prevede la figura dei medici *visitors* che diventano operativi nel 1902, quando iniziano ad effettuare controlli sulla salute degli operai nelle fabbriche del Regno.

Nel frattempo, nel 1833 con la legge *Althorp*, viene istituito un vero e proprio servizio di ispezione sul lavoro, entrato in vigore nel 1834 e deputato alla vigilanza generale delle condizioni e modalità di lavoro.

La norma più importante in tema di salute e sicurezza sul lavoro, è la legge del 1974, c.d. *HSW Act* che ha istituito i due organi dello HSC e HSE, di cui si tratterà più avanti. Qualche anno più tardi, nel 1978, anche il Nord dell'Irlanda inizia a legiferare in tema di salute e sicurezza sul lavoro, sull'esempio dell'Inghilterra.

Fin dal 1985, il Governo ha adottato una serie di misure per incrementare la flessibilità nel mercato del lavoro, concedendo ampia libertà di assunzione e di licenziamento dei lavoratori da parte dei datori di lavoro.

Attualmente, il Paese è secondo solo agli Stati Uniti nel detenere le misure meno restrittive nell'ambito della legislazione di protezione sul lavoro, secondo il modello anglosassone che intende aumentare i livelli occupazionali attraverso lo sviluppo della competitività delle imprese operanti direttamente sul territorio.

Il *Single European Act* emanato nel 1986 in materia di salute e sicurezza, ha rappresentato un modello per la legislazione dell'U.E. ed ha portato all'attuazione della c.d. Direttiva quadro, *Framework* del 1989 e alle successive direttive che riguardavano problematiche relative al rumore, vibrazioni e uso dei videoterminali.

Dal 1997 in Gran Bretagna sono state introdotte una serie di riforme per migliorare l'accessibilità a forme di lavoro maggiormente flessibili, aumentando al contempo i diritti dei lavoratori impegnati in lavoro atipici.

Il Governo per migliorare le tutele dei lavoratori precari, ha emanato un nuovo "patto", denominato *New Deal*, per l'attivazione di politiche attive per l'occupazione, dove i disoccupati o *jobseekers* sono titolari di una serie di diritti e di responsabilità attraverso un percorso che li aiuti a ricollocarsi nel mercato del lavoro.

Il *New Deal* quale sistema di welfare basato su misure studiate per specifici target di gruppi, ha migliorato la stabilità macroeconomica del paese, costruendo un mercato del lavoro più flessibile con standard minimi per l'occupazione, attraverso un insieme di politiche fiscali per rendere il lavoro conveniente rispetto al sussidio.

Il *New Deal* si è avvalso di politiche formative finalizzate alla creazione di una forza lavoro più produttiva, cercando di prevenire la disoccupazione e l'inattività della popolazione in età lavorativa, come peraltro già previsto dal Regolamento inglese sulla salute e sicurezza del 1998, applicato nel 1999 anche in Irlanda.

Nel 2000 il Governo britannico ha introdotto un pacchetto di misure che hanno avuto impatto sul mercato del lavoro, al fine di migliorare il tasso di occupazione e intervenire sulle seguenti problematiche: tasse non riscosse, mancanza di protezione sociale per i lavoratori in nero e nuova attenzione sull'economia informale.

Le misure inserite nel pacchetto che si pongono tra gli obiettivi la riduzione del sommerso, hanno previsto l'istituzione di un salario minimo nazionale, *National Minimum Wage*, la creazione di crediti di imposte sul reddito come il *Childcare Tax Credit* e il *Working Families Tax Credit* (WFTC), l'introduzione della tessera di registrazione per i subappaltatori, l'obbligo per tutti i Dipartimenti di condividere i dati relative all'attività di vigilanza, l'istituzione di linee telefoniche di supporto per uscire dal sommerso, nonché la diffusione di campagne informative contro i rischi del sommerso e la registrazione anticipata delle attività economiche.

È stato istituito dal 2002 un gruppo di confronto sul lavoro illegale che comprende autorità nazionali, parti sociali e delegati dei soggetti di riferimento sul tema, compresi i rappresentanti dei vari lavoratori immigrati.

Il forum favorisce la circolazione di buone prassi e la prevenzione del sommerso, in particolare l'importante ruolo delle parti sociali viene riconosciuto anche nelle proposte di modifica della legge sull'immigrazione e nelle iniziative sindacali realizzate per prevenire il lavoro nero nel settore delle costruzioni e dei trasporti.

Nel 2003 il Governo ha lanciato un piano per incoraggiare le imprese a registrarsi, offrendo loro un incentivo *antum*, favorendo così l'emersione di aziende completamente sconosciute al Fisco inglese.

Nel 2005 è stato sviluppato il Progetto pilota *Hartlepool*, volto ad offrire ai lavoratori in nero di questa cittadina nel Nord Est dell'Inghilterra, la possibilità di reintegrarsi nell'economia formale, anche se il livello di adesione all'offerta è stato minimo, a causa dei bassi livelli di fiducia e stima nelle autorità pubbliche.

Analogamente nel 2006, viene attuato un provvedimento volto a migliorare l'adempimento degli oneri fiscali e contributivi nel settore delle costruzioni, anche se la misura non ha affrontato la questione delle false dichiarazioni di status di lavoratore autonomo da parte degli operai edili, di fatto lavoratori subordinati.

Nel 2006 viene semplificato il quadro burocratico per le imprese favorendo l'imprenditorialità, la flessibilità e gli investimenti, in questo senso la riforma dei servizi per l'impiego è stata indirizzata ad una maggiore efficienza, infatti tra i compiti dei servizi è prevista anche l'informazione sui temi legati al lavoro sommerso.

Nello stesso anno, la legge sull'immigrazione e l'asilo per gli immigrati, emanata nel 2006, contiene nuove misure per prevenire il lavoro illegale e irregolare realizzato dalla manodopera extracomunitaria immigrata.

L'HSE, organo deputato all'attuazione delle direttive sulla sicurezza, nell'agosto del 2006 ha lanciato una serie di raccomandazioni sulla gestione dei rischi sui luoghi di lavoro, al fine di aiutare i lavoratori a concentrarsi sui rischi reali e a prevenirli, come previsto dal Regolamento del 2006 sulla salute e sicurezza. Tra le principali indicazioni, l'HSE, raccomanda l'innovazione dei dispositivi per la protezione individuale, nonché la promozione di campagne di sensibilizzazione e prevenzione nei confronti dei possibili rischi, come statuito dalla riforma legislativa sulla salute e sicurezza del 2008, c.d. *Health and Safety Executive*.

Nel 2007 l'Inghilterra ha adottato lo *Statutory Code of practice for regulators*, secondo il quale ogni ispezione deve essere giustificata in base alla valutazione dei rischi dell'attività posta in essere, devono inoltre essere limitate al minimo le ispezioni a vista e chi rispetta le regole deve essere incentivato a farlo. Nel caso di duplicazione dei controlli, gli ispettori del lavoro devono condividere i dati rilevati, in modo da ridurre al minimo gli oneri per l'impresa, in un'ottica di massima trasparenza, sia per cittadini che le aziende. Nel 2010 lo HSE ha visto il suo budget ridotto del 35% che, combinato con il 28% dei tagli applicati ai finanziamenti locali, ha avuto un impatto negativo sull'efficienza del sistema dei controlli nel Regno Unito. Nei primi mesi del 2011, a fronte della molteplicità di organi ed agenzie coinvolte nel compito della vigilanza sul lavoro, HSC, HSE, DWP, EAS, GLA, HMRC, ORR, LAS, CCA, VOSA, MCA, DEFRA, JoFITs, il Governo, nell'ambito della sua politica generale di revisione del diritto del lavoro, ha iniziato a valutare i vantaggi economici in caso di unificazione dell'attività ispettiva in un unico organo di controllo.

Per quanto riguarda l'organizzazione della vigilanza, posto che la Convenzione Ilo n. 81/1947, prevede l'obbligatorietà dell'esistenza di un organo pubblico di riferimento per la vigilanza sul lavoro, che in molti paesi è rappresentato dal Ministero del lavoro, nel Regno Unito la funzione di controllo è invece delegata ad una molteplicità di organi, enti, agenzie e dipartimenti, ciascuno con prerogative e campi di azione specifici. Infatti, nel Regno Unito vi sono 12 amministrazioni Regionali: Galles, Scozia, Irlanda del Nord con grado di autonomia elevato anche per quanto riguarda l'attività di vigilanza e altre 9 regioni che sono invece deputate a erogare i servizi senza autonomia e dipendono quindi dalle 12 precedenti: North West, South West, London, East of England, West Midlands, North East, Yorkshire & Humberside, South East, East Midlands. Lo HSE ha sede a Liverpool e ha 33 uffici in Gran Bretagna, mentre l'ORR ha sede a Londra e comprende 18 uffici dislocati su tutto il territorio, cui si aggiungono circa 400 uffici gestiti dalle autorità locali (LAS).

Il sistema di reclutamento degli ispettori è molto interessante perché questi, pur avendo un diploma di laurea, nei primi 4 anni di lavoro conseguono un Diploma di Specializzazione, in collaborazione con l'Università di Warwick, che è incentrato sullo studio di 4 moduli: valutazione giuridica e investigazione, competenze in materia di sicurezza, salute e igiene del lavoro, conoscenza del business e relazioni tra persone e skills. Dell'attività di controllo si interessano soprattutto le autorità che si occupano di gestire l'immigrazione, sono infatti previste sanzioni amministrative e penali per gli stranieri occupati illegalmente dai datori di lavoro e specifiche norme contro le discriminazioni razziali vengono affiancate a quelle di contrasto al lavoro nero.

Mentre in Paesi come Francia e Spagna gli ispettori del lavoro hanno compiti generici, in Italia, Regno Unito e Germania esistono anche ispettori del lavoro con competenze circoscritte e delegate ad un settore specifico. Infatti in Gran Bretagna da una parte esistono funzionari di vigilanza che dipendono dal Dicastero del lavoro, mentre dall'altra esistono le agenzie assicurative per gli infortuni a carattere privato che sono indipendenti.

Nel Regno Unito viene istituita nel 1974 ad opera dell'*HSW Act*, atto emanato sulla scia del *Robens Report* del '72, l'istituto della HSC, *Health and Safety Commission*, organo entrato in servizio il 1.10.1974 e che si occupa di controllare la corretta applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro e che nel tempo ha predisposto una serie di prescrizioni, tali da ridurre il rischio di possibile danno alla salute.

Lo HSC è costituito da 13 Comitati, *Industry advisory committees* (IACs) di cui fanno parte anche quelli per l'agricoltura, le costruzioni, i servizi alla salute e 4 *subject advisory committees* che riguardano le sostanze tossiche. I membri di questi Comitati sono scelti previa consultazione delle parti sociali, ovvero dalla

Confederation of British Industry (CBI) e dal *Trades Union Congress* (TUC), mentre il capo di questi IACs proviene dall'HSE ed è in genere un ispettore senior con una certa esperienza nell'ambito della vigilanza.

Il *HSW Act* ha istituito anche lo HSE, *Health and Safety Executive*, che assiste lo HSC nelle sue funzioni, può avanzare disegni di legge, nonché fornire consulenze e pareri su questioni di relative alla sicurezza.

Sia lo HSC che lo HSE hanno strutture flessibili, in particolare lo HSC ha un collegio costituito da: un presidente, tre rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e altri tre che vengono nominati a seguito delle consultazioni con le parti interessate e le autorità locali. Il dovere dello HSC è quello di pianificare le azioni per garantire salute e sicurezza sul lavoro e riferire periodicamente al Segretario di Stato. Quanto alla struttura dello HSE, questo è promosso dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, ha sede a Liverpool e nel Merseyside ed è composto da tre membri: il Direttore, nominato dalla Commissione (HSC) con l'approvazione del Segretario di Stato e due assistenti, nominati previa consultazione con il Direttore.

A livello internazionale, lo HSE conduce collaborazione con l'Oil sulle questioni relative alla sicurezza e salute sul lavoro (SSL), come ad esempio alcune proposte di convenzioni e raccomandazioni, fornendo un feedback sulla posizione del Regno Unito in merito alle convenzioni già esistenti ed altri strumenti operativi.

Un alto funzionario dello HSE rappresenta il Regno Unito anche per le questioni afferenti alla salute e sicurezza nello IALI, *Associazione Internazionale per le ispezioni sul lavoro* che è l'associazione professionale internazionale di riferimento per tutti gli organi che si occupano di vigilanza sul lavoro.

A livello europeo, lo HSE è responsabile della negoziazione e del recepimento della legislazione europea in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Durante la fase di negoziazione, lo HSE si impegna con la Commissione europea e gli Stati membri in seno al Consiglio e al Parlamento europeo, per rappresentare al meglio le posizioni del Regno Unito sul tema della salute e sicurezza (SSL). Lo HSE rappresenta altresì il Regno Unito nei vari comitati europei, come il *Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro* o il *Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro* (SLIC). Lo HSE lavora inoltre con l'*Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro* (EU-OSHA) per facilitare la condivisione delle migliori pratiche in materia di SSL e per promuovere le campagne europee.

In sostanza, i due organi HSE e HSC si compensano reciprocamente, la Commissione funge da cuscinetto fra il Ministero del lavoro e lo HSE, ha come obiettivo la programmazione e i suoi poteri sono soggetti all'approvazione ministeriale, mentre l'esecutivo o HSE (4 mila soggetti) ha un ruolo meramente esecutivo.

Gli ispettori dello HSE, collaborano con l'*Autorità di sicurezza per le ferrovie in Gran Bretagna*, *Office of Rail Regulation* (ORR) e le *Autorità locali, local authorities* (LAS), questi enti hanno poteri simili in materia di applicazione delle normative sulla salute e sicurezza rispetto al settore di vigilanza loro assegnato.

Nel Regno Unito vi sono inoltre diverse agenzie che hanno poteri esecutivi su temi di lavoro, tra questi vi sono: l'Ispettorato per il controllo delle agenzie per l'impiego, *Employment Agency Standards Inspectorate* (EAS), l'Autorità di Licenza per i lavori agricoli, *Gangmasters Licensing Authority* (GLA), l'Autorità per la raccolta delle imposte e l'indicazione del salario minimo nazionale, *HM Revenue and Customs* (HMRC), nonché il Dipartimento per il controllo sugli alimenti, *Department for Food and Rural Affairs* (DEFRA) e il Team per l'industria della moda, *Joint Fashion Industry Teams* (JoFITs).

L'*Ispettorato delle agenzie per l'impiego* (EAS), effettua ispezioni di routine nelle agenzie per il lavoro per elevare gli standard del settore e garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori temporanei che sono di fatto più vulnerabili. Quando un lavoratore temporaneo è coinvolto in un grave incidente, lo HSE notificherà il fatto all'Ispettorato delle agenzie per l'impiego, in modo da assicurare un'indagine coordinata fra HSE e lo EAS.

L'*Autorità di licenza per i lavori agricoli* (GLA), effettua verifiche nei confronti di coloro che forniscono o utilizzano lavoratori, adibendoli ai seguenti settori: agricoltura, silvicoltura, orticoltura, nonché raccolta e trasformazione dei prodotti alimentari. Il GLA controlla che ci sia un continuo rispetto delle condizioni

previste dalla licenza, ivi comprese le condizioni dei lavoratori e adotta misure coercitive nei confronti di coloro che operano illegalmente o che per altri motivi non sono ritenuti idonei a possedere regolare licenza.

Dal 1.10.2006 per i c.d. caporali, operare senza licenza è diventato un reato e come tale è perseguibile.

L'*Autorità per la raccolta delle imposte* (HMRC), raccoglie e gestisce le imposte dirette e indirette e rafforza anche il salario minimo nazionale. Dal 2009 se l'HMRC trova datori che hanno sottopagato il lavoratore, emetterà una sorta di avviso-prescrizione per il datore per il pagamento degli arretrati e la relativa sanzione.

L'HMRC risponde alle denunce presentate contro i datori sospettati di non aver pagato la retribuzione standard, questo per assicurarsi che tutti i datori rispettino gli obblighi relativi alla legge sul salario minimo.

Lo HMRC è anche impegnata nel lavoro interdipartimentale con diverse organizzazioni pubbliche del Regno Unito, tra cui l'*Home Office* britannico, il Dipartimento per il lavoro (DWP), la *Gangmasters Licensing Authority* (GLA) e la *Serious Organised Crime Agency* (SOCA).

Il Dipartimento per il controllo sugli alimenti, *Department for Food and Rural Affairs* (DEFRA), si occupa invece di effettuare ispezioni sui luoghi di lavoro ove vengono prodotti alimenti e surrogati.

Nel campo dell'abbigliamento è stato istituito nel 2000 il Team per l'industria della moda, *Joint Fashion Industry Teams* (JoFITs) che si occupa di contrastare il sommerso nel settore del costume. Questo team ha riunito i funzionari del Dipartimento per il Lavoro e le Pensioni (DWP), il Dipartimento delle entrate di Sua Maestà (HMRC) e il *Jobcentre Plus*, Agenzia del governo per combattere il lavoro nero nel settore moda.

Singolare è la moltiplicazione di strutture in merito al controllo degli orari di lavoro, infatti i limiti e le valutazioni di salute sono applicate sia dallo HSE (con riferimento a stabilimenti, cantieri, miniere, fattorie, zone fieristiche, cave, impianti chimici, impianti nucleari, scuole e ospedali), sia dagli enti locali o LAS (in caso di vendita al dettaglio, uffici, alberghi e ristorazione, sport, tempo libero e servizi di consumo), sia dall'Autorità di aviazione civile, *Civil Aviation Authority* o CAA (per il settore aereo in generale), sia dall'Agenzia per la sicurezza della circolazione, *Vehicle and Operator Services Agency* o VOSA (per il trasporto su strada), sia dall'Agenzia marittima e di Guardia Costiera, *Maritime and Coastguard Agency* o MCA (per i marittimi) e sia dall'ORR (per il trasporto ferroviario).

In conclusione, può affermarsi che la strutturazione dei due organi preposti alla tutela della salute e sicurezza, HSC e HSE, insieme a tutte le altre agenzie e autorità preposte (DWP, EAS, GLA, HMRC, ORR, LAS, CCA, VOSA, MCA, DEFRA, JoFITs) è tale da garantire un adeguato livello di protezione nei confronti di tutti i lavoratori, ma i più importanti obiettivi perseguiti oggi sembrano essere rivolti soprattutto al mantenimento di un apprezzabile grado di fiducia da parte del pubblico e alla necessità di far fronte ai repentini cambiamenti del mondo del lavoro e a quelli relativi alle organizzazioni delle parti sociali.

3. Strumenti utilizzati dagli ispettori

Per quanto riguarda gli strumenti utilizzati dagli ispettori nell'attività di vigilanza, questi sono molteplici e per l'approfondimento di ciascun istituto, si rimanda ai paragrafi successivi. In questa sede si cercherà solo di offrire solo una breve panoramica introduttiva, al fine di inquadrare la varietà degli strumenti utilizzabili.

Gli ispettori del lavoro ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 520/1955 ed ex art. 6 del D.lgs n. 124/2004, sono ufficiali di P.G. e si occupano di sanzionare le violazioni accertate in materia di lavoro, attraverso una serie di strumenti previsti allo scopo, ma anche di favorire la conciliazione fra datore di lavoro e lavoratore.

Le funzioni dell'ispettore ordinario sono molteplici, come previsto dall'art. 7 del D.lgs n. 124/2004 e così possono essere riassunte: vigilare sull'esecuzione delle leggi e dei regolamenti concernenti i diritti civili e sociali dei lavoratori che devono essere garantiti sul territorio di rispettiva competenza, nonché effettuare controlli in merito alla tutela dei rapporti di lavoro, a prescindere dallo schema contrattuale di fatto utilizzato.

L'ispettore deve altresì controllare la corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro, nonché fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti rispetto alle leggi sul lavoro, vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali e assistenziali a favore dei prestatori d'opera ed effettuare anche inchieste e indagini.

Le attribuzioni dell'ispettore tecnico, invece, sono previste dal D.P.C.M. n. 412/1997 e dal D.lgs n. 81/2008, si tratta di controlli sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro e comprendono le attività nel settore delle costruzioni edili, lavori in sotterraneo, gallerie, cassoni ad aria compressa o subacquei, nonché la vigilanza sugli impianti gestiti dalle ferrovie, attività di consulenza, informazione e altresì collaborazioni sulla tenuta della documentazione normativa interna ed internazionale.

Il personale ispettivo ordinario, diversamente da quello tecnico, può vigilare senza alcuna preclusione su tutti i settori, come quello agricolo, edilizio, commerciale, marittimo, autotrasporto, domestico e spettacolo.

L'ispettore fornisce altresì una serie di autorizzazioni, come quelle previste per la sorveglianza a distanza ex artt. 4 e 38 legge n. 300/1970 e quelle statuite per le dimissioni delle lavoratrici madri ex D.lgs n. 151/2001.

Il funzionario ispettivo effettua anche vigilanza su patronati ed enti di formazione che utilizzano gli F.S.E. ai fini della rendicontazione dei contributi pubblici di finanziamento, nonché controllo sulle attività per l'elargizione degli ammortizzatori sociali e dei trattamenti di integrazione del reddito (quali C.I.G.O., C.I.G.S., C.I.G. in deroga, contratti di solidarietà ex lege n. 863/1984 e s.m.i.) e da ultimo esegue anche inchieste sul mancato riconoscimento dell'infortunio da parte del datore di lavoro ex D.P.R. n. 1124/1965.

Gli strumenti utilizzati per poter assolvere alle funzioni ora descritte, possono dividersi sostanzialmente in due macro aree, ambito penale che segue le regole del codice di rito (*prescrizione*) ed ambito amministrativo, secondo le regole previste dalla legge n. 689/1981 e s.m.i (*diffida, disposizione, conciliazione, sospensione*).

1. *Diffida obbligatoria*. Lo strumento è previsto dall'art. 13 del D.lgs n. 124/2004, ma era già stato introdotto ex art. 9 del D.P.R. n. 520/1955 e consente all'ispettore di diffidare il datore di lavoro e l'eventuale obbligato in solido alla regolarizzazione delle inosservanze accertate, ma comunque ancora suscettibili di essere sanate. Si tratta dell'istituto omologo alla prescrizione, ma opera in ambito amministrativo e non in quello penale.

In caso di ottemperanza alla diffida, il datore è ammesso al pagamento della sanzione che è pari al minimo se la pena è stabilita in misura variabile, oppure a 1/4 se la pena è fissa, il pagamento estingue il procedimento.

La diffida obbligatoria non è oggetto di ricorso da parte del datore di lavoro e in caso di non ottemperanza e mancato pagamento, l'ispettore provvede alla notifica di illecito, contro il quale è invece ammesso ricorso.

Con la legge n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro, la diffida è contenuta in un unico verbale di accertamento e notificazione da intimare al trasgressore e decorsi rispettivamente 30 e 15 giorni per adempiere all'ottemperanza e per pagare la sanzione, lo stesso verbale, già inviato, assume gli effetti della notificazione di illecito amministrativo con gli importi aumentati, ma senza la necessità dell'invio di un ulteriore verbale.

2. *Disposizione*. L'istituto è disciplinato ex art. 11 del D.P.R. n. 520/1955, come modificato dal successivo D.lgs n. 758/1994 e richiamato dall'art. 14 del D.lgs n. 124/2004 e si sostanzia in un ordine dell'ispettore.

L'ordine è impartito dal funzionario ispettivo in materia giuslavoristica e può concretamente adattarsi alla condizione o modalità lavorativa riscontrata, purché la violazione non sia configurabile come illecito o reato.

La disposizione consente quindi di adattare la norma alle situazioni accertate, sia nel rapporto di lavoro che in materia di sicurezza ed è immediatamente esecutiva e come tale ricorribili innanzi al direttore della D.T.L.

L'inottemperanza all'ordine/disposizione impartito dall'ispettore è sanzionata dal D.P.R. n. 520/1955.

3. *Prescrizione obbligatoria*. Istituto previsto dall'art. 15 del D.lgs n. 124/2004, si tratta di un provvedimento che l'ispettore emette in materia giuslavoristica, qualora si ravvisino reati puniti con l'ammenda o l'arresto.

L'ordine o prescrizione impone la regolarizzazione di una situazione ancora sanabile e la cui ottemperanza con il pagamento/oblazione di un importo pari ad 1/4 dell'ammenda comporta l'estinzione del reato.

L'ispettore deve comunicare alla Procura l'emissione del provvedimento e il relativo esito, in caso di mancata ottemperanza/pagamento alla prescrizione del funzionario, seguirà il procedimento penale ordinario.

4. *Sospensione dell'attività produttiva.* Si tratta di una facoltà esperibile dall'ispettore e disciplinata dall'art. 14 del D.lgs n. 81/2008, introdotta per combattere il sommerso, all'inizio solo in edilizia ai sensi dell'art. 36-bis della legge n. 248/2006, poi estesa a qualunque attività imprenditoriale ex art. 5 della legge n. 123/2007. La sospensione implica la chiusura dell'attività o parte di essa, presupposti per l'emanazione del provvedimento sono: 1) lavoratori in nero in percentuale pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti al momento dell'accertamento; 2) gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza individuate con D.M. e indicate nell'Allegato I al TU n. 81/2008, il riscontro delle irregolarità non è facile a causa della difficoltà di accertare la reiterazione, per via della frammentazione degli organi ispettivi. Fino al 26.06.2008, data di entrata in vigore del D.L. n. 112/2008, esisteva anche una terza ipotesi di sospensione, ovvero in caso di reiterate violazioni in materia di orario di lavoro e riposi. Con l'emanazione del D.L. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, tale previsione è stata abrogata. Il provvedimento di sospensione è notificato direttamente al datore, nonché comunicato all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ex D.lgs n. 163/2006, al Ministero delle Infrastrutture e alla polizia locale. Il mancato rispetto della sospensione totale/parziale dell'attività lavorativa prevede l'arresto fino a 6 mesi. Ai fini della revoca della sospensione il datore di lavoro deve regolarizzare le violazioni e versare una somma di € 1.500 in caso di lavoro nero ed € 2.500, in caso di violazioni in materia di salute e sicurezza. Avverso i provvedimenti disposti dall'ispettore ministeriale è ammesso ricorso, entro 30 giorni, alla D.R.L. di competenza, mentre per i provvedimenti emessi dai funzionari delle Asl, al Presidente della Regione. D.R.L. e Presidente della Regione, devono pronunciarsi entro 15 giorni dalla notifica del ricorso, ma decorso il termine senza che ci sia stata alcuna pronuncia, il provvedimento di sospensione perde efficacia. Il provvedimento che dispone la sospensione dell'attività produttiva è altresì ricorribile innanzi al TAR locale entro 60 giorni o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica entro 120 giorni.

5. *Diffida accertativa.* Lo strumento è disciplinato dall'art. 12 del D.lgs n. 124/2004, si tratta di una sorta di decreto ingiuntivo con cui si diffida il datore di lavoro al pagamento di crediti certi in favore del lavoratore. Presupposto per l'applicazione dell'istituto è che l'ammontare della somma sia già quantificato, quindi entro 30 giorni dal ricevimento della diffida, il datore di lavoro può proporre conciliazione presso la D.T.L. competente e se questa va a buon fine e le parti si accordano, viene firmato il relativo verbale di accordo. In caso contrario, con provvedimento del Direttore della D.T.L., la diffida acquista valore di accertamento tecnico e diventa titolo esecutivo. Avverso la diffida è ammesso appello presso la D.R.L. innanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, ex art. 17 del D.lgs n. 124/2004, il ricorso sospende la diffida.

6. *Conciliazione monocratica.* Si tratta di un istituto regolamentato ai sensi dell'art. 11 del D.lgs n. 124/2004 e che consente a seguito di richiesta di intervento (preventiva) o in sede di accesso (contestuale) di poter effettuare conciliazione fra le parti contraenti, purché in ogni caso non si ravvisino estremi di reato. La conciliazione è utilizzata per rivendicazioni di natura economica (es retribuzioni o straordinari non pagati) e se le parti lo consentono, può essere effettuata presso la D.T.L. innanzi ad un funzionario ispettivo. E' una sorta di patteggiamento, per cui se la conciliazione riesce, sulla somma oggetto di contrattazione vengono versati i relativi contributi previdenziali e assistenziali. Il pagamento delle competenze dovute estingue il procedimento ispettivo, mentre se non si raggiunge un accordo, si procede ad ispezione.

7. *Potere di disconoscimento e riqualificazione.* Si tratta di un potere derivato dagli art. 7 e 17 del D.lgs n. 124/2004, ma già previsto dall'art. 7 del D.P.R. n. 520/1955, per cui quando l'ispettore ritenga che il contratto scelto dalle parti non sia conforme a quello di fatto posto in essere, ad esempio co.co.pro. che mascheri un contratto di lavoro subordinato, opera il disconoscimento del contratto simulato, cui seguiranno le sanzioni pecuniarie per le errate comunicazioni telematiche o registrazioni sul libro unico del lavoro. Avverso tale contestazione è ammesso ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro presso la D.R.L.

8. *Contestazione e notificazione di illecito.* La contestazione ha luogo ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 689/1981, per sanzionare le violazioni alla normativa giuslavoristica accertate durante l'accesso in azienda.

E' possibile sanare le violazioni riscontrate, mediante il pagamento dell'importo *minimo*, diversamente in caso di mancata ottemperanza, l'iter prosegue con applicazione dell'art. 16 della legge n. 689/1981, per cui la sanzione è contestata in *forma ridotta*, ovvero 1/3 del massimo o se più favorevole il doppio del minimo.

In caso di mancato pagamento del minimo o forma ridotta, si procede ex art. 17 della medesima legge con ordinanza-ingiunzione disposta dall'ufficio legale della DTL che è ricorribile innanzi al Tribunale ordinario.

In D.T.L. è possibile essere sentiti e presentare memorie difensive, per cui se l'ufficio legale ritiene che vi siano le prove del commesso illecito, emette la predetta ordinanza in cui ingiunge il pagamento, in caso contrario, se si ritiene che vi sia il buon diritto del datore di lavoro, emetterà ordinanza di archiviazione.

9. *Potere di indagine.* Ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 520/1955, gli ispettori hanno facoltà di visitare, a qualunque ora del giorno e della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi, con l'unico limite rappresentato dai locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano connessi con l'esercizio dell'attività produttiva, sempre che non abbiano sospetto che tali luoghi servano a compiere o a nascondere violazioni di legge potendo, in tal caso, accedervi.

L'ispettore del lavoro, agendo in ambito amministrativo, non necessita di alcuna esplicita autorizzazione del datore di lavoro o del magistrato per poter accedere ai locali dell'azienda e accertare le condizioni lavorative.

Gli ispettori possono inoltre trarre copia di tutta la documentazione utile alle indagini, chiedere informazioni a tutti gli uffici pubblici, oltre che ai consulenti del lavoro, patronati e istituti di previdenza, nonché raccogliere spontanee dichiarazioni da parte di tutti coloro che operano presso la sede di lavoro controllata.

L'intralcio alle indagini dei funzionari ispettivi, se si manifesta come *resistenza*, è punibile ex art. 337 c.p.p., mentre se si tratta di *violenza o minaccia*, è perseguibile anche dall'art. 337 del medesimo codice.

Il mancato riscontro alle richieste dall'ispettore o qualora vengano date notizie scientemente errate, è sanzionato ex art. 4, comma 7, della legge n. 628/1961, con l'arresto fino a 2 mesi o ammenda fino ad € 516.

A ciò, si aggiunge la sanzione da € 1.290 ad € 12.910, qualora i datori di lavoro e i loro rappresentanti impediscano agli ispettori del lavoro l'esercizio dei poteri di vigilanza, salvo il fatto non costituisca reato.

Inoltre, qualora forniscano scientemente dati errati o incompleti, che comportino evasione contributiva, i datori sono colpiti dalla sanzione di € 129 per ogni dipendente interessato, ancorché il fatto costituisca reato.

Da ultimo, gli ispettori del lavoro devono mantenere il segreto professionale sopra i processi di lavorazione e sulle notizie e documenti dei quali vengono a conoscenza per ragioni di ufficio.

3.1 Diffida

La diffida obbligatoria, originariamente disciplinata dall'art. 12 del R.D. n. 431/1913, venne poi regolamentata dagli artt. 5 e 5 bis della legge n. 886/1932, norma di conversione che recepiva e modificava il R.D.L. n. 1634/1931, per poi essere da ultimo trasferita nel corpo dell'art. 9 del D.P.R. n. 520/1955.

In seguito, con legge n. 1305/1952, l'Italia ratificava la Convenzione OIL sull'ispezione del lavoro n. 81/1947 e affidava ai funzionari di vigilanza il compito di diffidare il datore di lavoro dall'adottare specifiche misure atte a porre in regola l'azienda ispezionata, sia pure con riferimento alla sola materia della salute e sicurezza.

Questa facoltà veniva estesa a tutti gli ambiti dall'art. 9 del D.P.R. n. 520/1955, norma che conferiva agli ispettori del lavoro, ove rilevassero violazioni di legge, sia in ambito amministrativo che penale, la possibilità di ordinare al datore di lavoro la regolarizzazione delle inosservanze accertate durante l'ispezione in azienda, fissando un termine per la relativa ottemperanza, cui seguiva l'erogazione della sanzione.

Sul punto, occorre però ricordare, che l'antica diffida di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 520/1955, era una potestà meramente discrezionale dell'ispettore e si realizzava mediante un atto avente la forma della prescrizione,

con il quale veniva intimato al datore di adempiere ad un determinato obbligo preesistente, entro un termine perentorio, con l'avvertimento che l'inadempimento avrebbe comportato l'applicazione di una sanzione.

Con sentenza n. 105/1967 la Corte Costituzionale ha legittimato l'istituto in esame, affermando che la diffida obbligatoria, operando in ambito amministrativo, non vale a limitare o condizionare l'azione del P.M., il quale rimane libero di promuovere l'azione penale quando venga a conoscenza della sussistenza di un reato.

Lo strumento della diffida ha così conservato spazi di intervento solo in ambito amministrativo e considerati i tempi fissati dalla legge n. 68/1981, non ha trovato larga applicazione e diffusione, continuando a ingenerare problemi, sia sotto il profilo della parità di trattamento, sia in tutte quelle altre ipotesi in cui l'opzione era quella di procedere mediante diffida o contestazione diretta dell'illecito.

Con il parere n. 1243/1983, il Consiglio di Stato ha sostenuto che la diffida di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 520/1955, opera legittimamente in presenza degli illeciti amministrativi, oltre che di quelli penali, giacché la norma non presenta alcuno specifico riferimento, diretto o indiretto, alla materia penale.

Le Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza n. 1228/1993, hanno affermato che la diffida, operando su un piano amministrativo, non influisce sulla punibilità del reato, mancando una previsione espressa circa la sospensione dell'azione penale e l'estinzione del reato per effetto dell'intervenuta ottemperanza.

Dopo questa pronuncia, la Circolare del M.L. n. 73/1993, interviene sottolineando che la decisione delle S.U. parte dal presupposto secondo cui l'azione penale può essere sospesa o interrotta solo nei casi previsti dalla legge e che mancano indicazioni per poter ritenere che l'ottemperanza alla diffida estingua il reato.

Qualche anno più tardi, la Circolare del M.L. n. 25/1996, precisa che il ricorso alla diffida non appare più sostenibile a causa della rigida articolazione delle procedure e per la perentorietà dei termini fissati dalla normativa di depenalizzazione, motivo per cui il ricorso all'istituto appare difficilmente praticabile.

L'art. 8 della legge n. 30/2003, ridefinisce i due poteri tipici dell'ex ispettorato del lavoro, ovvero la diffida e la prescrizione obbligatoria, fornendo alle aziende ispezionate l'opportunità di adeguarsi alla normativa prima di essere sanzionate e di ottenere in cambio l'erogazione di una sanzione decurtata.

L'art. 13 del D.lgs n. 124/2004, interviene quindi rinnovando l'istituto radicalmente e abbandonando le diatribe del passato circa l'utilizzabilità della diffida sia a fronte di illeciti penali che amministrativi.

L'oggetto della diffida, come statuito nel D.lgs n. 124/2004, è quindi il ripristino della legalità violata, mediante l'adozione da parte del trasgressore della condotta prevista dalla legge, lo strumento si adotta infatti in caso di constatata inosservanza delle norme previste dalla legge o dalla contrattazione collettiva, purché si tratti di inadempimenti materialmente sanabili dai quali derivi l'applicazione di sanzioni amministrative.

La nuova diffida, prevista dall'art. 13 del D.lgs 124/2004, ha dunque lo scopo di snellire l'attività di vigilanza, premiare il comportamento collaborativo del trasgressore/obbligato in solido e rappresenta un incentivo alla regolarizzazione, nonché un utile strumento di contrasto al lavoro sommerso totale o parziale.

Si tratta quindi di un provvedimento che va obbligatoriamente adottato dagli ispettori, non sussiste più alcuna forma di discrezionalità e la diffida stessa rappresenta una condizione di procedibilità per il proseguo dell'azione ispettiva, infatti, se non viene adottata, i successivi procedimenti sanzionatori diventano nulli.

La diffida non è impugnabile, i suoi effetti immediati sono i seguenti: in primis, interrompe i termini entro i quali contestare/notificare le violazioni accertate ex art. 14 della legge n. 689/1981, nonché i termini per la presentazione del ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro presso la D.R.L. di competenza.

La diffida riduce altresì l'importo della sanzione comminata al minimo edittale e la successiva ottemperanza e pagamento da parte del trasgressore/obbligato in solido, estinguono in toto il procedimento sanzionatorio.

Con l'introduzione dell'art. 13 del D.lgs n. 124/2004, il Legislatore ha dunque inteso introdurre in tema di illeciti amministrativi una procedura parallela che ricalcasse quella già prevista dagli artt. 20 e ss. del D.lgs n. 758/1994 in materia di illeciti penali contravvenzionali, c.d. prescrizione obbligatoria, fermo restando che la diffida opera ora solo in ipotesi di illeciti amministrativi e in caso di inadempienze che risultano sanabili.

L'ispettore del lavoro che adotta la diffida non è tenuto ad accertare che l'illecito amministrativo sia posto in essere dal datore di lavoro/trasgressore con coscienza e volontà, con colpa o dolo, ma piuttosto deve limitarsi a constatare, secondo la lettera dell'art. 13 del D.lgs n. 124/2004, l'inosservanza oggettiva delle norme giuslavoristiche con riferimento agli inadempimenti dai quali la legge fa derivare sanzioni amministrative.

La diffida ha un peso preponderante, soprattutto nell'ambito del lavoro sommerso, si pensi al caso di omessa registrazione nel libro unico, omessa consegna della dichiarazione di assunzione o omessa comunicazione dell'assunzione al centro per l'impiego, quali inadempimenti per i quali il datore di lavoro viene diffidato a regolarizzare, potendo in cambio ottenere la riduzione delle sanzioni ai minimi termini previsti dalla legge.

Le fasi salienti dell'applicazione della diffida, possono così essere sintetizzate: accertamento della violazione sanabile, diffida a sanare le irregolarità riscontrate fissando il termine, accertamento dell'ottemperanza a quanto impartito, ammissione al pagamento della sanzione, pagamento della sanzione ed estinzione del procedimento sanzionatorio oppure mancato pagamento e ripresa del procedimento sanzionatorio.

Pertanto, se il datore di lavoro ottempera alla diffida, il procedimento sanzionatorio si estingue mediante pagamento di una sanzione agevolata, pari al minimo fissato dalla legge in caso di sanzione variabile (doppio del minimo o 1/3 del massimo se più favorevole) oppure, in caso di sanzioni fissa, ¼ dell'importo stabilito.

Si aggiunga inoltre che il termine dei 90 gg per la notificazione degli illeciti amministrativi ex art. 14 della legge n. 689/1981, viene sospeso dalla procedura di diffida e ridecorre dopo la verifica dell'ottemperanza.

La successiva Circolare del M.L. n. 24/2004 ha sancito l'obbligatorietà della diffida ex art. 13 del D.lgs n. 124/2004, caratterizzandola quale condizione di procedibilità per la contestazione e notificazione degli illeciti accertati, per poi delineare i criteri per l'individuazione delle inadempienze eventualmente sanabili.

Sul punto, sempre la Circolare del M.L. n. 24/2004, ha precisato che devono ritenersi sanabili tutte le inosservanze relative ad adempimenti omessi in tutto o in parte e che possono ancora essere materialmente realizzabili, anche qualora la legge preveda un termine per l'effettuazione dell'adempimento.

Con la successiva Circolare del M.L. n. 9/2006, sono stati inoltre illustrati alcuni chiarimenti operativi in merito all'adozione della diffida ex art. 13 del D.lgs n. 124/2004, si tratta di precisazioni rivolte soprattutto al personale ispettivo, ad integrazione di quanto già previsto dalla precedente Circ. del M.L. n. 24/2004.

Nella Circ. del M.L. n. 9/2006, si ribadisce infatti che la diffida obbligatoria costituisce una condizione di procedibilità assoluta dell'azione sanzionatoria degli illeciti in materia di lavoro e di legislazione sociale.

Nella stessa Circolare si precisa che il potere di diffida si applica a tutte le materie di competenza degli ispettori e quindi anche quelle relative alla sicurezza, legislazione sociale e disciplina prevenzionistica. Tuttavia, si precisa anche che la regolarizzazione dell'inosservanza rilevata sarà ammissibile soltanto se la condotta omessa sia ancora realizzabile e sempre che si tratti di violazione ad adempimenti formali.

La Circ. del M.L. n. 9/2006 fornisce altresì un elenco di fattispecie alle quali può essere applicata la diffida, ovvero in tema di salute e sicurezza, collocamento obbligatorio, dichiarazione di assunzione, lavoro straordinario e festivo, infortunio e malattia professionale, prospetto paga, lavoro dei minori/immigrati, ecc.

Analogamente, in tema di applicazione della diffida, l'Inail, con nota n. 6756/2007, ha fornito alle proprie articolazioni periferiche chiarimenti operativi concernenti quanto disposto dall'art. 4, comma 6, della legge n. 123/2007, norma che riconosce anche ai funzionari previdenziali Inps e Inail, la possibilità di accertare le violazioni amministrative sanabili con la procedura di diffida obbligatoria ex art. 13 del D.lgs n. 124/2004.

La legge n. 183/2010, cd Collegato lavoro, è successivamente intervenuta modificando l'istituto della diffida ex art. 33 ed ha introdotto per la prima volta una disciplina di dettaglio sulla verbalizzazione dell'attività svolta dal personale ispettivo, stabilendo precisi termini e requisiti per l'applicazione della diffida stessa.

In particolare, la legge n. 183/2010 ha previsto un termine per ottemperare e pagare la sanzione, precisando che l'importo non è dilazionabile, come già chiarito dalla risposta del M.L. ad interpello n. 2226/2006.

In tal senso, il Collegato ha previsto che qualora il datore di lavoro ottemperi alla diffida obbligatoria, ma non paghi la sanzione pecuniaria prevista, non si avrà estinzione del processo amministrativo sanzionatorio, ma il verbale unico produrrà i soli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti già accertati.

Con la successiva Circolare del M.L. n. 38/2010, interpretativa del Collegato lavoro, è stato definitivamente chiarito che l'istituto della diffida obbligatoria si applica anche nei confronti della nuova maxisanzione.

Ciò significa che se il trasgressore ottempera alla diffida e quindi regolarizza la posizione del lavoratore in nero o irregolare, viene ammesso di diritto al pagamento del minimo, occorre però distinguere due ipotesi.

Nella prima ipotesi, con riferimento alla *maxisanzione piena* per lavoro non dichiarato, il trasgressore, a seguito dell'ottemperanza alla diffida obbligatoria, verrà ammesso al pagamento della sanzione minima, ovvero al pagamento di € 1.500 per ciascun lavoratore irregolare ed € 37,50 per ogni giornata di lavoro nero.

Nella seconda ipotesi, nel caso di *maxisanzione ridotta*, cui è seguita una regolarizzazione spontanea del datore, il c.d. periodo di prova in nero, il trasgressore, a seguito dell'ottemperanza, verrà ammesso al pagamento della sanzione minima, ovvero € 1000 per lavoratore ed € 7,50 per ogni giornata di lavoro nero.

Si precisa, tuttavia, che il nuovo strumento della diffida obbligatoria non trova mai applicazione in caso di lavoro nero o irregolare svolto da minori non occupabili o da lavoratori extracomunitari clandestini.

La Circolare del M.L. n. 38/2010, ha inoltre chiarito che l'ottemperanza alla diffida obbligatoria, in caso di lavoro nero, può avvenire esclusivamente con contratti di natura subordinata a tempo pieno ed indeterminato oppure contratti di lavoro subordinato a tempo parziale con regime orario non inferiore a 20 ore settimanali.

La successiva Circolare del M.L. n. 41/2010, a seguito delle novità introdotte ex art. 33 della legge n. 183/2010, fornisce agli ispettori alcune istruzioni in merito alla procedimentalizzazione dell'attività ispettiva.

Infatti, la Circolare sopra citata, precisa che destinatari della diffida sono sia il trasgressore che l'eventuale obbligato in solido, a differenza di quanto sancito in precedenza dall'art. 13 del D.lgs n. 124/2004 che faceva invece riferimento al solo datore di lavoro quale unico soggetto nei confronti del quale indirizzare la diffida.

In caso di più trasgressori, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 689/1981, l'ottemperanza alla diffida da parte di uno solo di essi, permette a tutti di accedere al pagamento della sanzione minima e quindi il procedimento si estinguerà, in relazione a ciascun trasgressore, con il pagamento del responsabile o dell'obbligato in solido.

Pertanto, qualora il personale ispettivo accerti l'inosservanza di norme derivanti dalla legge o dal C.C.N.L., provvederà a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido, alla regolarizzazione delle inosservanze materialmente sanabili entro 30 gg dalla data di notificazione del verbale unico conclusivo.

Riguardo alla tempistica per procedere alla regolarizzazione, il Legislatore introduce il termine di 30 giorni decorrenti dalla notificazione del verbale unico, a differenza di quanto avveniva con la vecchia normativa che non individuava alcun termine, lasciandone la fissazione alla discrezionalità degli organi di vigilanza.

Se il trasgressore o obbligato in solido ottempera alla diffida, lo stesso ha tempo 15 giorni per il pagamento della sanzione amministrativa che è pari ad un importo ridotto al minimo previsto dalla legge o nella misura pari ad $\frac{1}{4}$ della sanzione stabilita in misura fissa. A seguito di tale versamento il processo si estingue.

Il nuovo comma 3 dell'art. 13 del D.lgs n. 124/2004, condiziona l'estinzione del procedimento sanzionatorio, non soltanto al pagamento della sanzione minima, ma anche all'effettiva ottemperanza della diffida.

Inoltre, per effetto del comma 5 dell'art. 13 del D.lgs n. 124/2004, l'adozione della diffida obbligatoria interrompe i termini stabiliti dall'art. 14 della legge n. 681/1981 per la notifica degli illeciti riscontrati, fino alla scadenza del termine stabilito per la regolarizzazione e il successivo pagamento della sanzione minima.

Ciò significa che, verificata l'inottemperanza alla diffida o il mancato pagamento, l'attività sanzionatoria riprenderà il suo corso e il verbale unico produrrà gli effetti della notificazione degli addebiti già accertati.

Se il pagamento della sanzione avviene dopo 45 giorni (30 per ottemperare e 15 per pagare), non sarà possibile ritenere estinto il procedimento sanzionatorio, ma resta ferma la possibilità per l'ufficio legale di

tenere in debito conto la circostanza nell'emanare l'ordinanza ingiunzione, qualora il pagamento sia comunque circoscritto entro un congruo limite di tempo o il ritardo sia determinato da obiettive ragioni. Quanto al termine dei 30 giorni per effettuare ricorso al Comitato regionale, questo termine decorrerà dopo i 45 giorni dal ricevimento del verbale da parte del datore di lavoro, se il verbale stesso contiene solo illeciti diffidabili, mentre se contiene illeciti non diffidabili, i 30 giorni decorrono già dal ricevimento del verbale. Se però il verbale unico contiene sia illeciti diffidabili che non diffidabili, il termine dei 30 giorni per il ricorso al Comitato regionale, decorre dopo i 45 giorni dal ricevimento del verbale unico da parte del datore. L'art. 13 comma 6 del D.lgs 124/2004, conferma la titolarità del potere di diffida anche in capo ai funzionari degli enti previdenziali (Inps, Inail), per le inadempienze rilevate e riconducibili alla materia previdenziale. Il nuovo comma 7 dell'art. 13 del D.lgs 124/2004, estende da ultimo il potere di diffida anche agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che accertano violazioni giuslavoristiche, purchè ancora materialmente sanabili. Anche l'Inail con Circolare n. 36/2011, interviene sul tema della diffida, precisando che l'istituto è stato notevolmente modificato dal Collegato lavoro, con importanti novità che incidono sull'individuazione dei destinatari e sui termini apposti per la regolarizzazione e per effettuare il pagamento della relativa sanzione. In merito ai destinatari finali della diffida obbligatoria, la Circolare n. 36/2011 precisa che la sanzione si rivolge ora al trasgressore/obbligato in solido ex art. 6 della legge n. 689/1981 e non più al datore di lavoro. Inoltre, in caso di più trasgressori, individuati come destinatari finali del provvedimento, ciascuno soggiace alla relativa sanzione e il numero delle diffide andrà moltiplicato per il numero totale di trasgressori. Da ultimo, la Circolare del M.L. n. 23/2011, precisa che tutti gli illeciti amministrativi previsti in materia di libro unico del lavoro, ad eccezione di quello relativo alla mancata conservazione dello stesso, possono essere oggetto di diffida, con l'ammissione, in caso di regolarizzazione, al pagamento in misura minima. Pertanto, con riferimento alla omessa o infedele registrazione sul L.U.L., gli ispettori dovranno diffidare il trasgressore alla regolarizzazione, salvo non si accerti la volontà di alterare i dati riportati sul L.U.L.

3.2 Disposizione

Con riferimento all'istituto in esame, questo era già previsto dall'art. 10 del D.P.R. n. 520/1955, quindi dall'art. 66 del D.lgs n. 303/1956 ed è oggi disciplinato dall'art. 14 del D.lgs n. 124/2004 e dall'art. 302 bis del D.lgs n. 106/2009, provvedimenti legislativi dove si cerca di valorizzare e rilanciare questo strumento nell'ambito dei poteri discrezionali esercitabili dagli organi di vigilanza durante gli accessi ispettivi. La disposizione, ex art. 10 del D.P.R. n. 520/1955, era un provvedimento amministrativo che presentava il requisito dell'efficacia esecutiva qualora fosse stato adottato da un ispettore del lavoro nella materia di prevenzione degli infortuni e solo se successivamente approvato dal Direttore della medesima Direzione. In ogni caso, contro le disposizioni adottate in materia di infortuni e successivamente ratificate dal Direttore dell'ispettorato, era poi ammesso ricorso al Ministero del lavoro entro 15 giorni, senza effetto sospensivo. Alle inosservanze alle disposizioni impartite dagli ispettori del lavoro, l'art. 11 del D.lgs n. 758/1994, collegava poi due sanzioni: in primis, l'arresto fino a un mese o l'ammenda fino a € 413 per le disposizioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro, oppure sanzione pecuniaria amministrativa da € 103 a € 516, nelle altre materie non comprese in quelle di salute e sicurezza, salvo non fossero previste sanzioni specifiche. Oggi l'istituto in esame si concretizza di fatto nel potere attribuito a ciascun funzionario ispettivo di impartire singole disposizioni ai datori di lavoro in materia giuslavoristica e previdenziale, laddove la legge consenta un mero apprezzamento discrezionale sulla opportunità o meno di verbalizzare la disposizione. Sul punto infatti, l'attuale art. 14 del D.lgs n. 124/2004, disciplina le sole disposizioni che vengono impartite dal personale ispettivo in *materia di lavoro* e ciò significa che, per quanto attiene alla materia degli *infortuni e della sicurezza*, continua ad applicarsi la disciplina prevista dagli artt. 10 e 11 del D.P.R. n. 520/1955.

Sul tema in oggetto, occorre inoltre ricordare che la Circolare n. 24/2004 del Ministero del lavoro, segnala la piena permanenza in vigore degli artt. 10 e 11 del D.P.R. n. 520/1955, con i connessi effetti sanzionatori.

L'art. 14 comma 1, del D.lgs n. 124/2004, parla di disposizioni impartite dagli ispettori in materia di lavoro e di legislazione sociale nell'ambito delle norme per le quali sia attribuito un apprezzamento discrezionale, in tal senso si tratta di una ripetizione, quasi letterale, della previsione dell'art. 10 del D.P.R. n. 520/1955.

Dunque tre sono le caratteristiche fondamentali del provvedimento di disposizione in esame: 1. *Discrezionalità* sul "se", "come" e "quando" intervenire da parte del funzionario ispettivo; 2. *Immediata esecutività* dell'ordine impartito, a prescindere da un successivo provvedimento di convalida da parte del direttore della D.T.L. o D.R.L. competente; 3. *Piena esecutività* del provvedimento in esame, dal momento che l'inottemperanza alla disposizione determina l'applicazione della *sanzione* da € 515 a € 2.580.

Nella disposizione, a differenza della diffida ex art. 13 del D.lgs n. 124/2004, si impone al datore di lavoro un obbligo nuovo che specifica nel dettaglio quanto già previsto dalla legge, laddove essa non regolamenta la fattispecie in maniera dettagliata, lasciando quindi all'ispettore ampi margini di autonomia discrezionale.

Per utilizzare il potere di disposizione è sufficiente che l'ispettore si trovi a vigilare la disapplicazione o l'inosservanza di precetti generali, potendo quindi determinare l'obbligo in concreto e trasferirlo nell'atto di disposizione, opportunamente notificato al datore di lavoro, vale a dire al soggetto chiamato ad adempiere.

Avverso il verbale di disposizione, recante le indicazioni delle misure da attuare con i relativi tempi massimi di adempimento, la ditta può decidere di rispondere positivamente o negativamente. Nel caso di adeguamento dell'impresa alle disposizioni dell'ispettore, la pratica può dirsi archiviata, mentre in caso di mancata ottemperanza, è necessaria la comunicazione al P.M. per l'attivazione delle relative sanzioni penali.

Si ricordi che il destinatario del provvedimento dispositivo è obbligato a dare attuazione all'ordine, non potendolo evidentemente valutare in termini di opportunità, ma può scegliere il mezzo per darvi attuazione.

Secondariamente, sarà il singolo ispettore del lavoro a dover valutare l'idoneità dell'utilizzo del potere di disposizione e se, nel caso concreto a lui sottoposto, la condotta del datore di lavoro, seppur conforme al precetto legislativo, non sia sufficiente a perseguire l'interesse giuridico protetto dalla disciplina positiva.

Nel D.lgs n. 124/2004, il potere di disposizione è immediatamente esecutivo e non necessita più di un ulteriore provvedimento da parte del Direttore dell'ispettorato, come invece prevedeva il D.P.R. n. 520/1955.

In sintesi, quindi, sotto un profilo meramente operativo, le disposizioni in materia di prevenzione ex art. 10 del D.P.R. n. 520/1955 e la disposizione in materia di lavoro ex art. 14 del D.lgs n. 124/2004, prevedono le seguenti fasi: constatazione da parte del funzionario ispettivo dell'inosservanza di una norma distinta, segue specificazione nel verbale dell'ordine dispositivo, quindi osservanza o meno delle ditta all'ordine dispositivo impartito, infine l'archiviazione della pratica in caso di esecuzione della disposizione o ricorso amministrativo/giudiziario del datore di lavoro in caso di mancata ottemperanza alla disposizione prescritta.

In merito ai soggetti competenti all'emanazione della disposizione, occorre ricordare che, mentre quella in *materia di lavoro* rimane affidata al personale ispettivo della D.T.L., quella in *materia di sicurezza* è affidata sia al personale della D.T.L., che ai funzionari di vigilanza delle Asl, ai sensi della legge n. 833/1978.

Le disposizioni degli ispettori del lavoro sono inoltre tutelabili ex art. 650 del c.p., secondo cui chiunque punisce oppure contravviene ad ordini legittimamente e legalmente impartiti dall'autorità preposta, è punito con la pena alternativa dell'arresto fino a 3 mesi o dell'ammenda pecuniaria fino ad € 203.

A mero titolo di esempio degli ambiti in cui possa essere applicato il potere in esame, si pensi ai seguenti casi: sospensione o cessazione dello svolgimento di lavoro straordinario, concessione della pausa giornaliera, richiesta al C.P.I. della disponibilità del lavoratore disabile ai fini dell'assunzione obbligatoria, cessazione dello svolgimento di mansioni non compatibili con le minorazioni del lavoratore assunto obbligatoriamente, concessione di un riposo di oltre 14 ore consecutive al minore che ha prestato lavoro notturno in deroga,

concessione di un adeguato riposo compensativo durante il giorno per il domestico che abbia effettuato prestazioni notturne, nonché effettiva messa a disposizione permanente delle R.S.A. di un locale idoneo.

La disposizione in oggetto, si materializza inoltre in tutte quelle buone prassi ex art. 2, comma 1, lettera v) del D.lgs n. 106/2009, ovvero in quelle pratiche che implicano delle soluzioni organizzative e procedurali coerenti con le norme di buona tecnica e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui posti di lavoro, attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni e modalità di lavoro.

Il fine perseguito dal Legislatore, come enunciato nella relazione di accompagnamento al D.lgs n. 106/2009, decreto correttivo del TU n. 81/2008, è stato quello di consentire in primis un ripristino dei livelli di tutela del lavoratore, privilegiando soprattutto l'aspetto di prevenzione rispetto a quello meramente punitivo.

Nel caso di disposizioni in *materia giuslavoristica*, gli effetti possono essere sospesi tramite ricorso amministrativo gerarchico entro i successivi 30 giorni dal ricevimento del verbale al Direttore della D.T.L., il quale deciderà il ricorso entro i successivi 15 giorni, fermo restando che, decorso inutilmente il termine previsto per la decisione, il ricorso si intende respinto e la disposizione diventa esecutiva (silenzio-rigetto).

Nel caso di disposizioni in *materia infortunistica e di salute e sicurezza*, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del D.P.R. n. 520/1955, se emanate da ispettori della D.T.L., deve ritenersi ammesso il ricorso al Dicastero del lavoro entro il termine di 30 giorni, mentre se le disposizioni sono emanate dal personale delle Asl locali, il ricorso è presentato entro 30 giorni al Presidente della Giunta regionale che decide sentite le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e può sospendere l'esecuzione dell'atto per il combinato disposto dell'art. 402 del D.P.R. n. 547/1955, art. 66 del D.P.R. n. 303/1956 e art. 21, comma 5, della legge n. 833/1978.

Non può escludersi però che il datore di lavoro possa impugnare, per i soli profili di legittimità, il provvedimento di disposizione, nelle forme e nei modi di cui alla legge n. 1034/1971, come modificata dalla legge n. 205/2000, mediante ricorso giudiziale amministrativo al T.A.R. competente per territorio, anche nelle forme urgenti del procedimento cautelare oppure previo ricorso avverso il silenzio rigetto. Entrambi i ricorsi sono disciplinati dal codice del processo amministrativo ai sensi del D.lgs n. 104/2010.

Si ricorda però che in questa materia è possibile il ricorso al T.A.R. per soli motivi di legittimità, restando preclusa al giudice amministrativo la possibilità di valutare l'atto amministrativo in termini di opportunità.

In tal senso, la disposizione impartita dagli ispettori del lavoro, può anche sintetizzarsi in un *facere*, come ad esempio l'obbligo imposto al datore di lavoro di installare un mezzo meccanico di rilevazione delle presenze effettive dei lavoratori, al fine di riscontrare quanto indicato dal badge, rispetto a quanto indicato nel libro unico del lavoro, c.d. L.U.L. e poter controllare così i periodi di lavoro, pause e riposi dei lavoratori.

Sul punto il T.A.R. di Milano, con sentenza n. 830/2011, ha statuito la legittimità di una simile richiesta, dal momento che l'omessa installazione del badge non avrebbe consentito alla P.A., nella fattispecie alla D.T.L., di effettuare i necessari controlli sugli orari di lavoro effettuati e sulle relative pause concesse.

3.3 Prescrizione obbligatoria

Il Legislatore con l'art. 20 e seguenti del D.lgs n. 758/1994 ha introdotto la prescrizione obbligatoria, il cui meccanismo cerca di coniugare contemporaneamente, sia l'obbligo di notificare l'A.G. in merito all'illecito commesso, sia l'esigenza di eliminare la situazione antigiusdica posta in essere dal datore di lavoro.

Dal punto di vista oggettivo, la prescrizione si sostanzia in un provvedimento con il quale vengono impartite direttive per rimuovere o modificare le situazioni irregolari riscontrate in azienda durante l'accertamento, cui possono aggiungersi anche eventuali indicazioni tecniche in materia di prevenzione infortuni.

L'esercizio dell'azione penale rimane sospeso fino all'adempimento della prescrizione e al pagamento della sanzione: il personale ispettivo, infatti, nell'impartire la prescrizione obbligatoria, deve altresì indicare i tempi, le modalità di esecuzione delle modifiche e l'importo della sanzione amministrativa comminata.

Entro 60 giorni dalla scadenza, l'ispettore del lavoro verifica l'adempimento della prescrizione, cui consegue l'ammissione del contravventore al pagamento di una somma pari ad 1/4 dell'ammenda, mentre in caso contrario, l'inadempimento viene riferito all'Autorità Giudiziaria per il proseguimento dell'azione penale. L'istituto in esame è poi ripreso dall'art. 15 del D.lgs 124/2004 che utilizza la prescrizione per i reati di tipo contravvenzionale ed è spesso utilizzato in caso di reati accertati in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Il termine concesso per sanare l'irregolarità, ex art. 20 del D.lgs n. 758/1994, deve essere commisurato al tempo tecnicamente necessario per eliminare gli effetti della contravvenzione rilevata, ma non deve essere legato a considerazioni di carattere economico o finanziario, relative solo al contravventore o alla ditta. Il termine inserito in prescrizione per sanare le irregolarità, può inoltre essere prorogato una sola volta su richiesta motivata dell'interessato nei casi in cui l'adempimento risulti complesso e non può in nessun caso superare i 6 mesi. A quest'ultimo termine possono aggiungersi ulteriori 6 mesi, su richiesta del destinatario della prescrizione, nei casi in cui il ritardo nella regolarizzazione non sia imputabile al contravventore. La prescrizione va notificata alla persona fisica che, in rappresentanza dell'impresa-datore di lavoro, ha posto in essere la condotta illegittima che ha integrato gli estremi del reato e che deve essere regolarizzata. Una copia della prescrizione obbligatoria va notificata anche alla ditta presso la quale opera il trasgressore. Il funzionario che ha redatto e notificato la prescrizione con l'indicazione delle misure da effettuare per sanare l'irregolarità, è obbligato, ex art. 347 c.p.p., a riferire la notizia di reato relativa alla contravvenzione rilevata al P.M., organo in forza presso il Tribunale del luogo dove è stato commesso il reato accertato. Ai sensi dell'art. 21 del D.lgs n. 758/1994, l'ispettore del lavoro deve verificare, entro e non oltre 60 giorni dalla scadenza del termine stabilito per l'adempimento, se la violazione è stata effettivamente eliminata dal datore di lavoro/trasgressore, seguendo le indicazioni e le modalità dettate nella prescrizione stessa. Se la prescrizione risulta essere concretamente adempiuta, l'organo di vigilanza ammette il contravventore al pagamento, entro 30 giorni, di una sanzione pari ad 1/4 del massimo dell'ammenda fissata dalla legge. La norma stabilisce che nei 120 giorni successivi dalla scadenza del termine indicato nel dispositivo, l'ispettore deve comunicare al P.M. l'adempimento della prescrizione e il pagamento della sanzione irrogata. Se il datore di lavoro/contravventore, non adempie alla prescrizione, l'ispettore deve darne comunicazione al P.M. e al contravventore stesso entro 90 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione. Quando il P.M. viene ad avere notizia direttamente di un reato contravvenzionale, provvede, ex art. 22 del D.lgs n. 758/1994, a darne immediata comunicazione all'organo di vigilanza, affinché questi proceda ad impartire o meno la prescrizione, al fine di eliminare la contravvenzione. In questo caso, il funzionario ispettivo incaricato, informa il P.M. entro 60 giorni dalla ricezione della notizia di reato. Qualora la regolarizzazione ovvero l'eliminazione degli effetti della contravvenzione, avvenga in un tempo superiore rispetto a quello richiesto dalla prescrizione obbligatoria, ovvero nel caso in cui il contravventore reputi di dover adempiere secondo modalità diverse, il P.M. ex art. 24, comma 3 del D.lgs n. 758/1994, valuta la condotta del reo ai fini dell'eventuale applicazione dell'oblazione ex art. 162 bis del c.p. La Circolare del M.L. n. 25/1996, ha definito l'ambito di applicazione della prescrizione, così come istituita dal D.lgs n. 758/1994, precisando che essa trova operatività in caso di violazioni sulla sicurezza, nelle ipotesi costituenti reato di pericolo e nelle fattispecie attuate con omissione o aventi natura di reato permanente. Le contravvenzioni per le quali gli autori del reato potevano attendersi l'ammissione al pagamento di una sanzione sostitutiva di importo ridotto, rispetto all'ammenda originariamente prevista dalla legge, erano soltanto quelle caratterizzate dal permanere della condotta lesiva del datore di lavoro, con la consapevolezza, da parte del contravventore, della illiceità e della anti giuridicità della fattispecie posta in essere. La Circolare del M.L. n. 25/1996, ha inoltre chiarito che l'istituto della prescrizione obbligatoria è applicabile anche alle ipotesi contravvenzionali, fattispecie per le quali le norme in bianco previste dal Legislatore non dettano regole precise rispetto alla condotta da osservarsi.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 19/1998, esclude la prescrizione per il soggetto sanzionato che, prima dell'ispezione, abbia provveduto spontaneamente e autonomamente ad eliminare gli effetti del reato.

Secondo la Consulta, l'organo di vigilanza può impartire la prescrizione "ora per allora" e procedere quindi a verificare l'eliminazione degli effetti della contravvenzione erogata, nonché ammettere di conseguenza il trasgressore al pagamento della somma stabilita per l'estinzione del reato in sede amministrativa.

La Corte Costituzionale in questo modo, assicura l'effettiva osservanza delle misure di prevenzione e protezione e interviene efficacemente nella deflazione dei processi penali in corso, alleggerendo l'attività processuale e riservando l'irrogazione della sanzione penale ai soli delitti e alle contravvenzioni più gravi.

Segue poi l'art. 15, comma 1, del D.lgs n. 124/2004 che introduce un'ipotesi allargata di prescrizione obbligatoria per tutti i reati contravvenzionali in materia di lavoro e di legislazione sociale che siano puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la pena prevista della sola ammenda.

Il comma 3 dell'art. 15 del D.lgs n. 124/2004, estende la prescrizione in materia di lavoro e legislazione sociale anche alle ipotesi di reato di natura contravvenzionale a condotta esaurita e nelle fattispecie in cui il reo ha già provveduto, spontaneamente e autonomamente, prima dell'intervento dell'organo pubblico di vigilanza, all'adempimento tardivo degli obblighi penalmente sanzionati.

Attualmente quindi, a seguito dell'introduzione dell'art. 15 del D.lgs n. 124/2004, sono previste due ipotesi di prescrizione: 1. *Prescrizione ex D.lgs n. 758/1994*, si applica solo per le contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza, è punita con la pena alternativa dell'arresto o ammenda ed è impartita dallo Spresal e dagli ispettori tecnici ex art. 23, comma 2, del D.lgs n. 626/1994 e D.P.C.M. n. 412/1997. 2. *Prescrizione ex D.lgs n. 124/2004*, si applica per le contravvenzioni in materia di lavoro ed è prevista dalle leggi la cui applicazione è affidata alla vigilanza della D.T.L., si tratta di ipotesi punite con la sola ammenda oppure alternativamente con arresto/ammenda e viene impartita soltanto dal personale ispettivo della D.T.L.

Si noti da ultimo, la stretta analogia tra la nuova *prescrizione obbligatoria* in materia di lavoro e la *diffida obbligatoria* ex art. 13 del D.lgs n. 124/2004. Infatti, mentre la prima opera a fronte di violazioni di carattere esclusivamente penale, la seconda opera invece nelle ipotesi di illecito amministrativo, posto che l'inadempimento sia ancora sanabile. Entrambe le misure però hanno valenza generale e sono volte a consentire il ripristino della legalità, a fronte di una sanzione pecuniaria agevolata per il trasgressore.

A titolo di esempio, si pensi al reato di *interposizione illecita di manodopera* ex art. 18, commi 1 e 2 del D.lgs n. 276/2003 o anche al reato di *somministrazione fraudolenta* ex art. 28 del D.lgs n. 276/2003, i quali, essendo reati strutturati come contravvenzioni punite con la sola ammenda, sono ammessi a prescrizione. Ciò significa che il datore di lavoro, cessando la somministrazione illecita/fraudolenta e regolarizzando l'assunzione dei lavoratori illecitamente somministrati, è ammesso alla definizione amministrativa del reato.

La prescrizione obbligatoria sovente si accompagna ad altri provvedimenti, come ad esempio quello di *sospensione dell'attività imprenditoriale* nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina prevenzionistica, dove si assegna al contravventore un termine per la regolarizzazione delle violazioni. Ovviamente, fermo restando il termine impartito con il provvedimento di prescrizione, il datore di lavoro potrà procedere alla immediata regolarizzazione, al fine di ottenere la revoca della sospensione dell'attività.

Altri esempi di applicazione dell'istituto della prescrizione obbligatoria in esame, oltre la fattispecie di *somministrazione illecita* o *abusiva* già sopra evidenziate, riguardano il caso dell'*appalto fraudolento*, del *distacco illecito* e quello della *condotta antisindacale* che si verifica quando il datore di lavoro non ottempera al decreto emesso dal Tribunale in sede di ricorso ex art. 28 della legge n. 300/1970, posto che l'inottemperanza al decreto citato è punita con la pena alternativa dell'arresto/ammenda.

Occorre ancora ricordare che l'ottemperanza alla prescrizione ha conseguenze di non poco conto, infatti sul piano pratico, qualora il datore di lavoro/trasgressore estingua le violazioni accertate attraverso la procedura premiale prevista per le violazioni penali (prescrizione) oppure per mezzo del pagamento in misura ridotta ex

art. 16 della legge 689/1981 per le violazioni amministrative (diffida), esso viene riabilitato e riacquista così la *possibilità di ottenere un Durc regolare*, al fine di poter contrarre eventualmente con la P.A.

Quanto alle modalità per rilevare la prescrizione obbligatoria, va ricordato che restano esclusi dalla verbalizzazione unica tutti quei provvedimenti che seguono autonomi percorsi di definizione e che saranno adottati con specifici modelli. Si pensi, ad esempio, alla diffida accertativa ex art. 12 del D.lgs n.124/2004, alla disposizione di cui all'art. 14 e agli eventuali provvedimenti di P.G., come appunto la prescrizione ex art. 15 e il provvedimento di sospensione dell'attività di impresa ai sensi dell'art.14 del D.lgs n. 81/2008.

Si aggiunga inoltre che anche il *rifiuto di fornire notizie legalmente richieste* agli organi accertatori delle Direzioni territoriali del lavoro, integra la contravvenzione di cui all'art. 4, comma 7, della legge n. 628/1961, provvedimento che è soggetto a prescrizione ai sensi dell'art. 15 del D.lgs n. 124/2004.

Sul punto, il Ministero del lavoro si è espresso con Nota n. 15525/2011, secondo cui non sussistano motivi ostativi per l'applicabilità della prescrizione obbligatoria, laddove venga violato l'obbligo di fornire all'ispettorato le notizie espressamente richieste dallo stesso ex art. 4, comma 7, della legge n. 628/1961, in quanto tale disposizione costituisce normativa inerente la materia del lavoro e della legislazione sociale.

Ne consegue che, in caso di rifiuto di fornire notizie all'ispettore, questi potrà applicare l'istituto della prescrizione che prevede, in caso di mancata ottemperanza, l'arresto fino a 2 mesi o l'ammenda fino a € 516. La prescrizione non trova applicazione qualora all'ispettore vengano fornite notizie consapevolmente errate.

3.4 Sospensione, sequestro, confisca

Il provvedimento di sospensione, già previsto solo in ambito edile e disciplinato dall'art. 36 bis del D.L. n. 223/2006, poi convertito nella legge n. 248/2006, venne successivamente esteso alla generalità delle attività produttive, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 123/2007, ampliando altresì i casi ai quali si poteva far ricorso.

In sintesi quindi, il provvedimento di sospensione, ex art. 36 bis del D.L. n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006, si applicava solo ai cantieri o alle imprese che svolgevano le attività descritte nell'Allegato I del D.lgs n. 494/1996. Titolare del potere di sospensione era il personale ministeriale e presupposti del provvedimento erano l'utilizzo dei lavoratori in nero e la violazione della normativa sui tempi di lavoro.

La Circolare del M.L n. 29/2006 aveva poi chiarito che obiettivo del nuovo provvedimento di sospensione era appunto la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori attraverso il contrasto del lavoro irregolare.

Con l'art. 5 della legge n. 123/2007 la sospensione è stata poi estesa ad ogni altro ambito produttivo, titolari del relativo potere erano sia gli ispettori ministeriali che quelli dello Spresal. Presupposti per l'adozione del relativo provvedimenti erano, oltre all'utilizzo dei lavoratori in nero e alla violazione della normativa sui tempi di lavoro, anche le gravi e reiterate violazioni in tema di salute e sicurezza sul lavoro.

Il provvedimento sopra citato, nasceva quindi come un istituto di natura cautelare, teso ad esplicitare il forte legame esistente tra lavoro sommerso e la violazione delle norme in materia di orari di lavoro ed infortuni, consentendo così al personale ispettivo la sospensione nei cantieri edili in presenza di gravi violazioni.

Con successiva Circolare del M.L. n. 24/2007, il requisito introdotto dalla legge n. 123/2007, ovvero le gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza, è stato esteso anche ai casi di sospensione nei cantieri edili, attraverso una dubbia interpretazione di tipo creativo fornita dagli organi stessi del M.L.

Quindi, con Lettera Circolare del M.L. n. 10797/2007, il Dicastero ha esplicitato i casi di applicazione della sospensione ex art. 5 della legge n. 123/2007, ovvero: 1. Occupazione di manodopera in nero in percentuale superiore al 20% dei lavoratori regolarmente occupati, ivi compreso il personale extracomunitario clandestino; 2. Reiterate violazioni in materia di riposi e superamento dell'orario massimo settimanale di lavoro; 3. Sussistenza di gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Con Nota n. 4472/2007, il M.L. ha chiarito che il ripristino delle regolari condizioni di lavoro richiede la reintegrazione dell'ordine giuridico violato attraverso il pagamento delle sanzioni amministrative, tuttavia, si deve tener conto delle diverse situazioni aziendali ai fini dell'adozione del provvedimento di revoca.

L'art. 14 del D.lgs n. 81/2008 ha abrogato le due norme precedenti, legge n. 223/2006 e legge n. 123/2007, ridisciplinando nuovamente il potere di sospensione, attraverso una serie di disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza, attribuendo altresì la facoltà di sospendere anche ai Vigili del fuoco territorialmente competenti per le violazioni in materia di prevenzione incendi.

In seguito, con riferimento all'attività di sospensione temporanea dell'attività imprenditoriale, l'art. 11 del D.lgs n. 106/2009, ha sostituito l'art. 14 del D.lgs n. 81/2008, c.d. Tusic ed ha trasformato l'istituto in oggetto in un provvedimento sanzionatorio interdittivo, discrezionale, con finalità cautelare, il cui scopo è quello di tutelare la salute e sicurezza, nonché contrastare il sommerso, come da Circ. del M.L. n. 33/2009.

L'ordine di sospensione dell'attività, come ridisegnata dal D.lgs n. 106/2009, si struttura nei seguenti elementi: intestazione dell'organo che emette il provvedimento, destinatario, premessa motivante dove il personale ispettivo da atto degli adempimenti istruttori compiuti e degli elementi in fatto e diritto che consentono l'adozione del provvedimento, dispositivo o intimazione di sospensione, data, sottoscrizione, clausola difensiva ovvero avvertimento sulle conseguenze dell'inosservanza dell'ordine, relata di notifica.

La sospensione si applica in tutti i settori economici esercitati in forma di impresa, salvo i seguenti ambiti: organizzazioni di tendenza, professioni intellettuali, affare privato, enti pubblici e lavoro domestico.

Il D.lgs n. 106/2009 interviene quindi in tema di sospensione, disciplinandone altresì ambito di applicazione, presupposti, organi di vigilanza competenti, discrezionalità nell'adozione dell'atto, decorrenza degli effetti, revoca, inottemperanza e ricorsi avverso il provvedimento stesso.

La Circolare del M.L. n. 33/2009 ha previsto che gli effetti del provvedimento di sospensione siano circoscritti alla singola unità produttiva, es singolo cantiere, piuttosto che all'intera attività imprenditoriale.

La stessa Circolare statuisce che, a seguito della sospensione per violazioni in materia di salute e sicurezza e conseguente adozione del provvedimento di prescrizione obbligatoria, deve ritenersi possibile la prosecuzione dell'attività per il tempo strettamente necessario alla eliminazione delle irregolarità riscontrate.

In merito alla discrezionalità del provvedimento, la Circolare n. 33/2009 ha statuito che la sospensione deve essere attuata quando sussistono i necessari presupposti, fermo restando la considerazione di circostanze particolari, ovvero se l'interruzione determini a sua volta una situazione di pericolo (scavi urgenti, eventuali danni alla stabilità o rimozione di materiali nocivi), o cagioni degrado per eventuali attrezzature o materie prime interessate (attività a ciclo continuo, danni al raccolto o ad animali) oppure possa causare disservizio pubblico, salvo determini grave danno alla salute (trasporti, fornitura energia elettrica, gas, acqua e luce).

Si pone dunque una questione di ponderazione tra interessi di rilevanza costituzionale fra loro contrapposti, da un lato la tutela della salute del lavoratore e dall'altro la libertà di iniziativa economica privata e ciò esige una valutazione affidata all'ispettore del lavoro, al fine di evitare che l'adozione della sospensione appaia lesiva del bene tutelato ex art. 41 Cost. e perciò sproporzionata rispetto alla situazione concreta da tutelare.

Titolari del potere di sospensione sono i servizi ispettivi della D.T.L., lo Spresal solo con riferimento alla reiterazione delle violazioni in materia di sicurezza, nonché il Comando provinciale dei Vigili del fuoco.

La sospensione può inoltre aver luogo anche su segnalazione delle P.A., secondo le rispettive competenze.

La precedente Circolare specifica inoltre che, a seguito del ricevimento di segnalazioni da parte di altri soggetti pubblici, la D.T.L. entro 7 giorni, può disporre la sospensione senza effettuare ulteriori verifiche.

In merito ai presupposti della sospensione per adottare il provvedimento in esame, si distinguono due casi:

1. *Sospensione per lavoro irregolare.* Si verifica nel caso in cui vengano impiegati lavoratori non risultanti da alcuna documentazione obbligatoria ovvero da alcuna comunicazione al C.P.I., in misura pari o superiore

al 20%, ovvero almeno 1/5 de totale dei lavoratori autonomi/subordinati effettivamente presenti in azienda al momento dell'accesso ispettivo e adibiti alla lavorazione in quell'unità produttiva o cantiere.

Gli effetti sospensivi decorrono dalle ore 12.00 del primo giorno successivo all'adozione del provvedimento sospensivo oppure dal momento della cessazione dell'attività in corso che non possa essere utilmente interrotta, se invece il pericolo è imminente o vi è un grave rischio per la salute/sicurezza dei lavoratori o di terzi, la decorrenza della sospensione dell'attività produttiva è immediata.

Come statuito dalla Circolare del M.L. n. 30/2008, a seguito dell'emanazione della Direttiva Sacconi del 2008, il provvedimento non si applica in caso di microimpresa costituita da un unico occupato.

2. *Sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza.* Si verifica nel caso di violazioni particolarmente gravi individuate dall'Allegato I del T.U. che le classifica per tipologia di rischio.

Si tratta dei seguenti illeciti: mancato elaborazione del DUVRI, del Piano di evacuazione, del POS, mancata nomina del responsabile del servizio prevenzione e protezione (RSPP), omessa consegna dei DPI, violazioni che espongono al rischio di caduta dall'alto, dal basso, seppellimento, elettrocuzione o amianto.

La reiterazione si ha quando, dopo l'accertamento di una violazione previa prescrizione o sentenza definitiva, nel quinquennio successivo, lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole.

La Circolare del M.L. n. 33/2009 precisa che, ai fini delle reiterazione, bisogna considerare solo le violazioni commesse dopo il 20.08.2009, data di entrata in vigore del D.lgs n. 106/2009 e riferibili alla stessa impresa, indipendentemente dal responsabile del reato persona fisica che ha agito per conto dell'impresa stessa.

Gli effetti della sospensione sono immediati e si applicano anche alla microimpresa con un solo addetto.

La sospensione può essere revocata da parte dell'organo che l'ha adottata, previa istanza in bollo da parte del trasgressore/datore di lavoro, sul punto la Circolare del M.L. n. 33/2009 precisa che questa può essere effettuata anche da personale diverso da quello che ha emanato l'atto, dopo aver verificato i requisiti richiesti per la regolarizzazione, che risultano essere diversi in funzione delle cause della sospensione stessa.

Nel caso di sospensione per lavoro irregolare, la revoca avviene previa regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalla documentazione obbligatoria e previo pagamento di una somma aggiuntiva pari a € 1500.

L'impugnazione del provvedimento di sospensione, fermo restando la possibilità per la D.T.L. di revocare il provvedimento in via di autotutela ex art. 21 quinquies e 21 nonies della legge n. 241/1990, avviene previo ricorso entro 30 giorni alla Direzione Regionale del lavoro (D.R.L.), la decisione deve essere presa entro 15 giorni dalla notifica del ricorso, altrimenti il provvedimento in esame non conserva più alcuna efficacia.

Nel caso di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza, la revoca avviene previo accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro e contestuale pagamento di € 2.500.

L'impugnazione del provvedimento avviene previo ricorso entro 30 giorni al Presidente della Giunta regionale per le sospensioni impartite dall'Asl o alla D.R.L. per quelle impartite dalla D.T.L., la decisione deve essere presa nel termine perentorio di 15 giorni, decorsi i quali il provvedimento perde efficacia.

Restano salvi i ricorso innanzi al Tar entro 60 giorni o al Presidente della Repubblica entro 120 giorni.

La verifica dell'osservanza della sospensione, sia che si tratti di lavoro irregolare, sia per le gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza, compete al Comando di Polizia Municipale del Comune in cui insiste l'impresa o all'Autorità di P.S. (Questura o Commissariato) o al Comando dell'Arma dei Carabinieri.

In caso di inottemperanza al provvedimento di sospensione per lavoro irregolare, è prevista la sanzione dell'arresto da 3 a 6 mesi o l'ammenda da € 2500 ad € 6400, è inoltre possibile l'estinzione agevolata del reato in via amministrativa con una sanzione pari a € 1600 previa ottemperanza alla prescrizione.

In caso di inottemperanza alla sospensione per gravi e reiterate violazioni in tema di salute e sicurezza, è prevista la sanzione dell'arresto fino a 6 mesi, ma è possibile l'estinzione agevolata del reato previa integrale regolarizzazione con una somma pari a € 38 per ciascun giorno di arresto e per un minimo di € 2000.

L'adozione della sospensione, se la stessa ha avuto decorrenza e non è stata revocata, deve essere comunicata all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, affinché procedano ad emanare un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le P.A.

La durata del provvedimento di interdizione sarà pari a quella della sospensione in caso di lavoratori irregolari in percentuale inferiore al 50%, mentre sarà raddoppiata per un massimo di 2 anni se la percentuale degli irregolari è pari o superiore al 50% e nei casi di gravi e reiterate violazioni sulla salute e sicurezza.

Il provvedimento di sospensione riguarda la totalità dei settori, a questo non si applica la normativa sul procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241/1990, anche se una successiva sentenza della Consulta n. 310/2010 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 14 del TUSIC nella parte in cui esclude la motivazione, statuendo quindi che gli ispettori del lavoro hanno l'obbligo di adottare provvedimenti sospensivi motivati.

Nel verbale di sospensione compilato dall'ispettore del lavoro, dovrà quindi essere specificato che, poiché i lavoratori sono stati trovati intenti al lavoro senza alcuna evidenza documentale pubblica certa, sussistono le regioni di fatto e diritto che comportano l'adozione del provvedimento di sospensione stesso.

Nel documento si dovrà specificare che il lavoro è stato svolto senza alcuna registrazione dei lavoratori, come risulta dal verbale di primo accesso redatto per un certo numero di lavoratori sul totale dei presenti.

Quanto al sequestro, posto in essere dagli ufficiali di P.G., questo può essere sia preventivo che probatorio.

Il *sequestro preventivo-cautelare*, ex art. 321 c.p.p., viene disposto quando la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato può aggravarne gli effetti e quindi si pone l'esigenza di impedire il suo libero utilizzo.

In genere il sequestro preventivo è disposto con decreto del Gip o del giudice di merito su richiesta del P.M., tuttavia in caso di urgenza gli ufficiali di P.G. possono precedere di propria iniziativa al sequestro e trasmettere quindi il verbale al P.M. per la convalida del provvedimento entro le 48 ore successive.

Il *sequestro probatorio* ex art. 354 c.p.p. è quello utilizzato non per impedire l'uso della cosa, ma per far sì che la stessa possa acquisirsi come prova quando ci sia ragionevole sospetto che possa essere distrutta.

Il sequestro probatorio è legittimo se c'è pericolo che la prova possa alternarsi o essere distrutta e quando il P.M. non possa tempestivamente intervenire. L'ispettore che effettua il sequestro deve redigere apposito verbale nel quale dovrà indicare il motivo del provvedimento, l'elenco delle cose sequestrate, le cautele adottate, il numero di sigilli apposti, nonché l'indicazione del luogo della custodia o dell'eventuale custode.

In edilizia il sequestro riguarda spesso immobili o mobili non trasportabili, per cui è necessario apporre idonei lucchetti, nastri o cartelli per impedirne l'utilizzo, previa descrizione nel verbale della cautele adottate.

Il verbale di sequestro deve essere trasmesso al P.M. entro le 48 ore ex art. 355 c.p.p., altra copia deve essere consegnata al datore di lavoro che subisce il sequestro, il quale deve essere anche informato della facoltà di farsi assistere da un difensore di fiducia, le cui osservazioni, istanza ed obiezioni andranno verbalizzate.

Contro il sequestro è ammesso ricorso all'ufficio competente a disporre la confisca delle cose sequestrate, che decide entro 10 giorni, decorsi i quali il ricorso si intende accolto ed il bene deve essere restituito.

Interessante la pronuncia della Corte di Cassazione che, con sentenza n. 18603/2013, ha affermato che è ammissibile il sequestro, debitamente motivato, di un'azienda nella sua interezza, qualora questa sia strutturata in maniera tale da sfruttare l'attività di lavoratori clandestini privi del permesso di soggiorno.

In merito alla confisca amministrativa, prevista dall'art. 17 della legge n. 217/2010, si ricorre a tale istituto in presenza di violazioni gravi e reiterate in materia di lavoro e prevenzione infortunistica.

La confisca prevede la sottrazione delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione amministrativa e delle cose che furono il prodotto, profitto, prezzo del reato o della violazione stessa.

Si tratta di un'ordinanza accessoria a carattere repressivo e sanzionatorio che spetta ai funzionari delle D.T.L. e dello Spresal, ma la cui gestione procedurale è affidata alla Prefettura (U.T.G.).

La confisca consente sostanzialmente di traslare la proprietà di un bene privato in capo ad una P.A. e si differenzia dal sequestro dove la proprietà rimane in capo al trasgressore, ma è interdetto solo l'uso del bene.

Esistono due tipi di confisca: 1. *Facoltativa*, quando con il bene si è commesso materialmente il reato e il giudizio sulla pericolosità è lasciato alla valutazione della P.A. che è titolare della potestà sanzionatoria. 2. *Obbligatoria*, quando è il medesimo bene che costituisce il prezzo, profitto o prodotto del reato ed è lo stesso Legislatore a valutare a monte la pericolosità della disponibilità di un bene nella mani del trasgressore.

La confisca è disposta con la medesima ordinanza-ingiunzione con cui si decide sull'irrogazione delle sanzioni e deve essere adottata entro 3 mesi dal giorno del rapporto e comunque entro 6 mesi dal sequestro.

Il provvedimento ablatorio non comporta indennizzo specifico, ma riveste una funzione preventiva rispetto alla commissione di ulteriori illeciti e può applicarsi in tutti i casi di gravi e reiterate violazioni delle norme.

Ma cosa si intende per casi che comportano gravi e reiterate violazioni delle norme giuslavoristiche?

Il D.M. del 24.10.2007 in materia di Durc, elenca possibili casi di gravi violazioni per le quali non può essere rilasciato il documento stesso, come ad esempio l'applicazione della maxi sanzione per lavoro nero, la presenza di lavoratori extracomunitari clandestini o la mancata fruizione dei riposi giornalieri o settimanali.

Ulteriori fattispecie di gravi violazioni sono individuate anche dall'art. 14 del D.lgs n. 81/2008 che individua i casi di sospensione dell'attività imprenditoriale per le materie identificate dall'Allegato I allo stesso T.U.

Quanto alla titolarità del potere di emettere la confisca amministrativa, giova ricordare che non tutte le P.A. competenti ad effettuare gli accertamenti in materia di lavoro sono legittimate ad adottare il provvedimento, ma solo le D.T.L. e le Asl, rimangono esclusi Inps, Inail, Guardia di Finanza e i vari organi di P.G.

La confisca non è un provvedimento cautelare e a differenza del sequestro non può essere emanata in fase di primo accesso in azienda, ma solo successivamente all'interno del verbale di contestazione degli illeciti.

Oggetto della confisca ex art. 240 c.p. può essere qualunque bene in capo al trasgressore, pertanto, in materia di lavoro, sono confiscabili tutti i beni che costituiscono il prodotto finito di un ciclo lavorativo, nonché lo stesso stabile in cui le medesime attività trovano esecuzione, si pensi ad esempio ai cantieri ove i lavoratori si trovino a prestare la loro attività in condizioni deficitarie dal punto di vista igienico e prevenzionistico.

Giova inoltre ricordare che la Corte di Cassazione con sentenza n. 2635/1989, ha statuito che il proprietario della cosa che servì a commettere la violazione, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà.

Un'ulteriore condizione ostativa all'adozione del provvedimento ablatorio è stata introdotta in sede di conversione parlamentare del D.L. n.187/2010 e, precisamente, nell'ipotesi in cui alla violazione possa fare seguito la messa a norma e quest'ultima risulti essere stata effettuata secondo le disposizioni vigenti.

Contro l'ordinanza di confisca è ammesso ricorso in opposizione presso il Tribunale in composizione monocratica ex art. 22 bis della legge n. 689/1981 entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento.

Va comunque osservato che il semplice ricorso/opposizione al provvedimento ablatorio non sospende l'esecutività della confisca, la quale potrà essere inficiata solo con l'intervento dell'autorità giudicante.

3.5 Diffida accertativa

La diffida accertativa, disciplinata dall'art. 12 del D.lgs n. 124/2004, prevede la possibilità per il funzionario ispettivo di ordinare immediatamente al datore di lavoro la corresponsione, entro un termine prestabilito, di specifiche somme dovute al lavoratore a titolo di credito patrimoniale e che trovano fondamento in un'inadempienza di natura contrattuale o normativa, purchè il credito sorto sia certo, liquido ed esigibile.

La diffida mira a coniugare flessibilità ed occupabilità e garantisce la possibilità per il lavoratore di vedere immediatamente soddisfatti i propri crediti di natura pecuniaria, retributivi o corrispettivi.

Secondo parte della dottrina, nell'art. 12 del D.lgs n. 124/2004, ci sarebbe stato un eccesso nell'attuazione della delega parlamentare di cui all'art. 8, comma 2, lettera e) della legge n. 30/2003, con conseguente violazione dell'art. 76 della Cost. e altresì violazione del diritto di difesa del datore di lavoro ex art. 24 Cost.

In realtà, la diffida semplifica solo le procedure a vantaggio del lavoratore e non acquista da subito efficacia di titolo esecutivo, essendo invece necessario un apposito provvedimento di validazione emanato dal Direttore della D.T.L. e lo stesso datore può ricorrere anche al Comitato regionale avverso il provvedimento. La diffida è facoltativa e viene impartita dall'ispettore dopo un'attenta valutazione di tutte le circostanze del caso, come statuito anche dalla Circolare del M.L. n. 24/2004, egli infatti dovrà valutare l'adeguatezza del materiale probatorio acquisito in sede di accertamento per l'esatta individuazione del credito del lavoratore, senza effettuare alcuna valutazione circa lo stato di salute finanziaria dell'azienda o del datore di lavoro.

Si tratta di un provvedimento autonomo, nel senso che con diffida si può solo ordinare al datore di lavoro di corrispondere al lavoratore le somme che risultano accertate come crediti patrimoniali, in qualsiasi modo derivanti dallo svolgimento del rapporto di lavoro, non è infatti possibile inserire nel medesimo atto altre statuizioni concernenti la regolarizzazione delle inadempienze riscontrate (registrazione sul L.U.L., comunicazione di assunzione al C.P.I., ecc.) che invece dovranno essere oggetto di distinto provvedimento.

La diffida può essere emessa sia su richiesta del lavoratore che d'ufficio, in ogni caso spetterà sempre al prestatore attivarsi per azionare la diffida validata oppure decidere di rinunciare all'azione esecutiva.

Lo strumento può essere attivato sia per iniziativa del lavoratore subordinato che autonomo (co.co.pro., associazione in partecipazione, lavoro occasionale), per quei compensi certi e già predeterminati che non richiedono approfondimenti in ordine alla verifica del raggiungimento o meno dei risultati dell'attività.

Per ragioni di competenza lo strumento della diffida non è invece utilizzabile dal personale di vigilanza degli enti previdenziali, le cui funzioni ispettive sono limitate alla materia della previdenza ed assistenza e non attengono all'esecuzione del rapporto contrattuale cui fa riferimento l'art. 12, D.lgs n. 124/2004.

Presupposto perché possa procedersi con la diffida accertativa è l'emergere di inosservanze alla disciplina contrattuale, sia essa collettiva o individuale, nazionale o di prossimità (territoriale o aziendale), oppure in caso di prestazioni rese in nero da lavoratori non registrati sui documenti obbligatori di lavoro.

Il credito diffidabile è quello contrattualmente pattuito derivante dalla costanza/cessazione del rapporto di lavoro, leggi, pattuizioni individuali e connesso comunque al rapporto di lavoro avente natura retributiva, indennitaria, forfetaria o premiale (debiti di valuta). E' invece escluso il credito risarcitorio o indennitario non legato alla prestazione lavoristica, ma scaturente da illecito extra contrattuale, afferente alla riservatezza o incolumità personale e identificato come credito incerto, non liquido, indeterminato (credito di valore).

Pertanto, non potrà mai essere oggetto di diffida accertativa un rapporto di lavoro contestato nella durata, nelle mansioni, nella sussistenza medesima, in quanto tale accertamento implica una valutazione di tipo qualitativo e una ricerca delle prove atte a giustificare la natura del rapporto di lavoro in essere.

In caso di assegnazione del lavoratore a mansioni inferiori, ad esempio, l'accertamento dovrebbe non solo verificare il minore contenuto professionale delle mansioni successivamente assegnate al dipendente, ma anche stabilire l'esistenza e la quantificazione di un danno, patrimoniale e non, eventualmente subito dal lavoratore e questo implica un accertamento di natura discrezionale e come tale inammissibile.

La diffida ha quindi per oggetto tutti i crediti pecuniari da lavoro, per cui per il lavoratore subordinato potrà riguardare sia elementi retributivi (minimi contrattuali, indennità di contingenza, EDR, scatti di anzianità, superminimi, maggiorazioni, indennità varie, mensilità aggiuntive e TFR), sia ulteriori erogazioni pattuite con il datore di lavoro (premi di anzianità o di risultato, indennità per patto di non concorrenza, benefit).

Per il lavoratore autonomo, i crediti patrimoniali, certi, liquidi, determinati ed esigibili, riguardano obbligazioni contrattuali e altre erogazioni legate allo svolgimento della prestazione, salvo crediti risarcitori.

La Circolare del M.L. n. 24/2004 stabilisce che anche per il lavoratore autonomo, è necessario che l'erogazione dei compensi sia legata a presupposti oggettivi e predeterminati che non richiedano complessi approfondimenti in ordine alla verifica dell'effettivo raggiungimento o meno dei risultati dell'attività.

L'ispettore procederà dunque a diffidare il datore di lavoro, solo dopo aver accertato le inosservanze relative alla disciplina contrattuale e aver acquisito gli elementi di fatto e di diritto per calcolare gli importi dovuti. Il funzionario dovrà effettuare un calcolo preciso delle spettanze patrimoniali, eliminando qualsiasi valutazione discrezionale, quindi potrà procedere con la diffida nel caso, ad esempio, di erroneo/omesso inquadramento negoziale del lavoratore, mancato consenso delle parti alla conciliazione monocratica oppure qualora emergano rivendicazioni patrimoniali del lavoratore secondo dati certi e documentati.

La diffida è un provvedimento amministrativo, manifestazione di una potestà pubblica che implica un accertamento di tipo tecnico ed una volta validata dal Direttore della D.T.L., acquista carattere esecutivo. Si tratta di un atto propulsivo a volontà vincolata, che punta a stimolare l'attività del datore e dove l'attività discrezionale dell'ispettore del lavoro può esercitarsi in merito all'*an*, al *quid* e al *quando* del provvedimento. Elementi essenziali della diffida sono i seguenti: *soggetto*, ovvero autorità amministrativa competente, *oggetto* o calcolo delle spettanze dovute e quindi *forma* del provvedimento che comprende intestazione, destinatario, premessa motivante, dispositivo, data, sottoscrizione, clausola difensiva e relata di notifica. Quanto al termine per ottemperare, il datore di lavoro entro 30 giorni dalla notifica della diffida, può adempiere o in alternativa promuovere un tentativo di conciliazione presso la D.T.L. competente.

Destinatario della diffida è il datore di lavoro, nonché il committente e appaltatore in qualità di obbligati in solido per le retribuzioni spettanti ai lavoratori impegnati nell'appalto o subappalto, come statuito dalla Circolare del M.L. n. 5/2011, da ultimo per prassi l'atto è notificato in conto conoscenza anche al lavoratore. Se le inosservanze riguardano più lavoratori, la diffida dovrà essere redatta per ciascuno di questi con separati provvedimenti aventi natura autonoma, come ribadito dalla lettera Circolare del M.L. n. 986/2005. In questo modo, la diffida accertativa sarà separata dal verbale conclusivo contenente il provvedimento di diffida obbligatoria, perché per tutte le altre violazioni, l'ispezione seguirà il suo iter tradizionale.

Dopo l'adozione della diffida obbligatoria, il datore di lavoro entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento, ha due possibilità: pagare il credito oppure promuovere la conciliazione presso la D.T.L. Decorso invece i 30 giorni dalla notifica dell'atto, dopo che il Direttore ha validato la diffida conferendole efficacia di titolo esecutivo, il datore di lavoro potrà invece ricorrere avverso il titolo esecutivo, presso il Comitato regionale per i rapporti di lavoro, con automatica sospensione dell'esecutorietà del provvedimento. Con riferimento al tentativo di conciliazione monocratica promosso dal datore di lavoro, questa può eventualmente cumularsi con il tentativo di conciliazione collegiale ex art. 410 c.p.c.

La Circolare del M.L. n. 24/2004 ha precisato che i versamenti di contributi e premi dovranno essere parametrati agli importi retribuiti ex art. 1 del D.L. n. 338/1989, convertito in legge n. 389/1989 e quindi non potranno essere oggetto di transazione come invece accade nella conciliazione monocratica d'ufficio. Infatti, mentre nella conciliazione promossa dall'ufficio in luogo dell'ispezione, alle parti è dato ampio margine di intervento circa l'effettività dei periodi lavorati, nella conciliazione promossa dal datore avverso la diffida, l'accertamento tecnico è stato già fatto dall'ispettore e le somme non sono soggette a transazione. In ogni caso la diffida non si estingue con la sottoscrizione del verbale di conciliazione, bensì con l'effettivo pagamento delle spettanze patrimoniali, pertanto se dopo la conciliazione il datore di lavoro non paga, il lavoratore potrà dimostrare il suo credito attraverso il verbale, al fine di ottenere un decreto ingiuntivo.

La validazione effettuata a cura del Direttore della D.T.L. deve esaminare la legittimità del provvedimento dal punto di vista formale e la fondatezza dello stesso dal punto di vista sostanziale, quindi l'atto viene notificato sia al lavoratore che potrà attivarne la procedura esecutiva, sia al datore che potrà ricorrere, entro 30 giorni dal ricevimento dell'atto validato, al Comitato regionale per i rapporti di lavoro presso la D.R.L. Con lettera circolare del M.L. n. 986/2005, si è chiarito che ai fini dell'esecutorietà della diffida accertativa non è necessaria l'apposizione della formula esecutiva, non essendo richiesta per i titoli di formazione amministrativa la spedizione in forma esecutiva ex art. 475 c.p.c.

A seguito della spedizione della diffida validata al datore di lavoro da parte del lavoratore, si realizza di fatto l'atto di precetto, dove il datore viene intimato ad adempiere l'obbligo risultante dal titolo esecutivo (decreto-ingiuntivo o diffida accertativa) entro 10 giorni ex art. 480, comma 1 c.p.c., con l'avvertimento che in mancanza di adempimento, si procederà ad esecuzione forzata entro 90 giorni dalla notifica ex art. 481 c.p.c. Il datore di lavoro potrà difendersi mediante opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. oppure con opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c., nelle forme di cui all'art. 618 bis c.p.c.

Il datore di lavoro, può altresì esperire ricorso amministrativo presso il Comitato regionale per i rapporti di lavoro presso la D.R.L., nella sua veste integrata da un rappresentante dei datori di lavoro e dei lavoratori, ex art. 17 del D.lgs n. 124/2004, entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento.

Il ricorso al Comitato regionale sospende l'esecutività della diffida, per cui il lavoratore non potrà spedire al datore di lavoro il titolo in forma esecutiva, né tanto meno il precetto o procedere all'esecuzione forzata.

Proprio per questo, il Segretario del Comitato regionale presso la D.R.L. che abbia ricevuto un ricorso amministrativo ex art. 12 del D.lgs n. 124/2004, dovrà avvisare tempestivamente il lavoratore, al fine di informarlo circa la sospensione dell'esecutività della diffida che quindi non potrà essere resa esecutiva.

Il Comitato regionale è chiamato a decidere entro 90 giorni sul ricorso amministrativo, nelle more della decisione il lavoratore può produrre ulteriori documenti e memorie a supporto dell'atto di diffida accertativa.

Il Comitato regionale può decidere per l'*accoglimento del ricorso* con integrale annullamento della diffida e del titolo esecutivo, può in alternativa stabilire il *rigetto del ricorso* con la conferma della validità e della legittimità del provvedimento emanato, oppure può propendere per l'*accoglimento parziale del ricorso* stesso, riformulando gli importi della diffida, che sarà di misura inferiore, ma manterrà efficacia esecutiva.

Vige la regola del *silenzio rigetto*, per cui in caso di mancata decisione del Comitato regionale, il ricorso si intende respinto e da tale data la diffida accertativa potrà essere nuovamente resa esecutiva dal lavoratore.

In sintesi, il datore di lavoro ha tre momenti nei quali può intervenire per contestare la diffida, in un primo momento può esperire ricorso in Tribunale (*azione di accertamento negativo* ex art. 414 c.p.c.) se la diffida non è stata ancora validata dal Direttore della D.T.L., al fine di contestarne l'esistenza o l'ammontare. Successivamente, se la diffida è invece già stata validata, il datore potrà intervenire solo con *ricorso amministrativo al Comitato regionale* per i rapporti di lavoro o eventualmente con *azione cautelare* ex art. 700 c.p.c., per sospenderne l'efficacia. Infine, se la diffida è stata già validata e resa esecutiva dal lavoratore, il datore di lavoro potrà esperire *azione giudiziaria di opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi*.

La decisione del Comitato regionale per i rapporti di lavoro potrà essere a sua volta impugnata dal datore di lavoro dinanzi al TAR, mentre la sentenza del Tribunale consente la disapplicazione della diffida.

La Circolare del M.L. n. 1/2013, ha emanato alcune istruzioni operative per la redazione della diffida da parte degli ispettori del lavoro, ribadendo come per il Legislatore lo scopo dello strumento sia quello di aver voluto approntare un rimedio di tipo amministrativo e quindi né di natura negoziale (cambiali), né di natura giudiziale (decreto ingiuntivo), in modo da creare un più stretto collegamento tra l'attività di vigilanza e la soddisfazione dei diritti dei lavoratori, al fine di deflazionare il contenzioso e promuovere la conciliazione.

Stante la natura di accertamento tecnico conferita alla diffida accertativa a seguito del provvedimento del Direttore della D.T.L., il personale ispettivo, nel corso dell'accertamento, è tenuto a verificare l'esistenza e l'entità di eventuali crediti in favore dei lavoratori, essendo questo l'esplicito obiettivo della vigilanza.

La diffida potrà essere adottata, secondo la Circolare sopra menzionata, nei seguenti casi: crediti retributivi da omesso pagamento, crediti di tipo indennitario da maggiorazioni o TFR, crediti legati al demansionamento o alla mancata applicazione dei livelli retributivi minimi o derivanti dall'accertamento del sommerso.

In particolare, in quest'ultimo caso, quando l'ispettore accerta rapporti di lavoro in nero, in fattispecie dove sia individuabile il CCNL applicato, il verbale di accertamento, oltre a contenere la diffida obbligatoria a regolarizzare tali posizioni, andrà anche completato dalla diffida a corrispondere le somme accertate dovute.

Al contrario, la diffida non potrà essere applicata in caso di retribuzioni di risultato o premi di produzione, perché trattasi di crediti connessi ad elementi pecuniari incerti e legati a scelte di merito del datore di lavoro. Analogamente, si ritiene preferibile non applicare la diffida, in caso di crediti retributivi derivanti da un non corretto inquadramento della tipologia contrattuale, ad esempio da rapporto a progetto a subordinato, stante la necessità della P.A. di dover procedere ad una diversa qualificazione rispetto a quella attribuita dalle parti. La diffida accertativa può essere chiesta fino al limite della *prescrizione ex art. 2948 c.c.* e quindi fino a 5 anni per diritti aventi ad oggetto compensi da pagarsi annualmente o a scadenze più brevi, nonché per crediti relativi alle indennità derivanti dalla cessazione del rapporto di lavoro, per differenze retributive spettanti per la qualifica superiore, indennità di mancato preavviso, indennità per causa di morte, nonché mancato riconoscimento degli scatti di anzianità, contributi, previdenziali ed assistenziali obbligatori.

La prescrizione sarà invece di 3 anni per elementi retributivi corrisposti con periodicità superiore al mese (tredicesima mensilità, premi annuali, indennità sostitutive, ferie, festività); un anno per diritti conseguenti a somme corrisposte per periodi non superiori al mese (retribuzione corrente, errori in busta paga); 10 anni per somme che il datore è tenuto a pagare per cause autonome e distinte dal contratto di lavoro (somme dovute a titolo di risarcimento del danno, rimborsi spese); non si prescrivono i diritti connessi alla persona (la salute).

Nel caso in cui l'impresa del datore di lavoro sia oggetto di fallimento, concordato preventivo, liquidazione coatta amministrativa o amministrazione straordinaria, esiste un *fondo di garanzia dell'Inps*, istituito con D.lgs n. 80/1992, che assicura ai dipendenti la liquidazione dei crediti retributivi, fino a tre volte il trattamento di Cigs, sottraendo eventuali anticipi ricevuti dal lavoratore a titolo di indennità (mobilità, Cigs).

L'intervento del fondo di garanzia va richiesto con un'apposita domanda entro un anno dal fallimento del datore di lavoro, il credito che può essere chiesto in pagamento può avere per oggetto il Tfr, la retribuzione dell'ultimo trimestre, compresi i ratei di tredicesima e le altre mensilità aggiuntive previste contrattualmente, nonché le somme dovute a titolo di prestazioni di malattia; devono invece essere escluse l'indennità di mancato preavviso, gli importi relativi a ferie non godute e ogni altra voce che non costituisca retribuzione.

3.6 Conciliazione monocratica

La conciliazione monocratica di cui all'art. 11 del D.lgs n. 124/2004, in attuazione della legge Biagi ex art. 8 della legge n. 30/2003, consente alle DTL di riorganizzarsi, riservando l'ispezione per le violazioni più gravi. Nella conciliazione monocratica sia il datore di lavoro che il lavoratore conciliano in merito a natura, durata, caratteristiche e modalità di svolgimento del rapporto di lavoro che è effettivamente intercorso fra le parti.

Si può infatti ricorrere all'istituto in esame quando non emergono da subito illeciti di natura penale o amministrativa e le questioni sollevate attengono a meri diritti di natura patrimoniale del lavoratore.

La stessa Circolare del M.L. n. 24/2004 e la successiva Direttiva Sacconi del 2008 ribadiscono che sfociano in ispezioni regolari le richieste di intervento caratterizzate da gravi irregolarità e illeciti penali, dove sono coinvolti più lavoratori e che riguardano fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio.

La Direttiva spinge quindi ad un utilizzo più ampio della conciliazione, rispetto alla quale trovano vantaggio sia il lavoratore che non si accolla le spese di una causa, sia il datore di lavoro che evita l'ispezione e sia la P.A. che consegue subito un esito positivo della vicenda, evitando di alimentare il contenzioso giudiziario.

Oggetto della conciliazione possono essere i diritti patrimoniali disponibili, si pensi alla retribuzione o a parti di questa, alle maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno, festivo, nonché alle erogazioni legate a particolari eventi o prestazioni, oppure ai premi legati al raggiungimento di determinati obiettivi, alle incentivazioni economiche, all'indennità di disponibilità o per ferie non godute dopo la cessazione del rapporto di lavoro o ancora all'omissione della tredicesima mensilità ed altre mensilità aggiuntive o al TFR.

L'istituto è attivato su istanza del lavoratore, la Nota della D.G.A.I. n. 2306/2007 infatti conferisce al solo lavoratore, oltre che ai sindacati dei lavoratori, la potestà di effettuare la richiesta di intervento.

La Circolare del M.L. n. 36/2009, ha previsto altresì un rilancio della conciliazione stessa, dal momento che l'insufficiente utilizzo dell'istituto, implica evidenti ricadute negative, sia sotto il profilo della concreta deflazione del contenzioso, sia per quanto attiene la tutela immediata degli interessi sostanziali dei lavoratori. La Nota del M.L. n. 8716/2009 ha ridefinito l'istituto in esame come una condizione preliminare di procedibilità dell'azione ispettiva, trasformandola in una sorta di tentativo obbligatorio di conciliazione.

Sul punto, va tuttavia ribadito che la conciliazione resta un potere discrezionale del Direttore della D.T.L. nella forma preventiva e dell'ispettore nella forma contestuale, motivo per cui la mancata attivazione dell'istituto in esame non potrà mai viziare in alcun modo la legittimità degli atti ispettivi posti in essere.

L'art. 38 della legge n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro, ha statuito che il verbale di accordo della conciliazione consente ora al lavoratore di ottenere dal giudice del lavoro l'immediata esecutività per la riscossione delle somme concordate in sede di conciliazione, ma poi di fatto non pagate dal datore di lavoro.

Sia nella conciliazione *preventiva* che in quella *contestuale*, sono interrotti i termini per la contestazione e notifica degli illeciti amministrativi ex art. 14 della legge n. 689/1981, fino alla conclusione del procedimento conciliativo. Pertanto, l'iter ispettivo prosegue se l'accordo non è stato raggiunto o se anche solo una delle parti convocate non si è presentata presso la D.T.L. per esperire il tentativo di conciliazione.

Nella *conciliazione a seguito di diffida accertativa*, per il cui approfondimento si rimanda al paragrafo precedente, occorre ricordare che questa non determina alcuna estinzione del procedimento che peraltro è stato già avviato. Infatti la convocazione delle parti avviene su richiesta del datore di lavoro entro 30 giorni dalla notifica dell'atto di diffida e l'eventuale accordo determina la perdita di efficacia dell'atto stesso.

Nella conciliazione a seguito di diffida, le rinunce e transazioni effettuate sono inoppugnabili, la somma concordata potrà essere anche inferiore a quella indicata in diffida, mentre la contribuzione deve essere commisurata per il periodo oggetto di transizione e per l'importo indicato in sede di conciliazione.

Per quanto riguarda la *conciliazione preventiva*, quando dalla richiesta di intervento emergono elementi per una soluzione conciliativa della controversia, la D.T.L. mediante un proprio funzionario amministrativo o ispettivo, può procedere a convocare gli interessati al fine di espletare il tentativo di conciliazione.

La conciliazione ha natura discrezionale ed è utilizzata per lo snellimento delle richieste di intervento quando si presentano prive di un quadro probatorio circostanziato e quindi implicano indagini ispettive complesse.

Per l'attivazione dell'istituto è necessario siano direttamente coinvolti i diritti economico-patrimoniali o altri emolumenti di origine contrattuale o legale facenti capo al lavoratore subordinato o autonomo, sia che questi si trovi in costanza di rapporto di lavoro nero o grigio, sia che il rapporto sia già cessato, proprio quando non esiste alla base un quadro probatorio tale da palesare con evidenza la condizione di irregolarità lavorativa.

Se il rapporto di lavoro è certificato, si può ricorrere all'istituto solo ove la contestazione del lavoratore non riguardi la qualificazione o difformità del contratto rispetto allo svolgimento della prestazione.

Per il ricorso alla conciliazione non devono emergere profili penali che integrano gli estremi del reato, poiché prevale la tutela dell'ordinamento, per cui devono ad esempio escludersi i casi che interessino lavoratrici madri adibite al lavoro notturno, l'impiego illegale di minori o di extracomunitari clandestini.

Non si può ricorrere alla conciliazione neppure quando le prove acquisite siano certe e sufficienti, si pensi ad eventuali dichiarazioni testimoniali che vadano a rafforzare la denuncia di un rapporto di lavoro in nero, in questo caso la conciliazione non può ritenersi operativa perché rappresenterebbe una scappatoia assoluta.

Analogamente, non si può ricorrere a conciliazione preventiva, nel caso siano coinvolti effettivamente più lavoratori nominativamente identificabili, oltre a colui che presenta richiesta di intervento, ma si possono eventualmente attivare tante conciliazioni separate, quante sono i lavoratori coinvolti nell'irregolarità.

La Direttiva Sacconi del 2008 e la Circolare del M.L. n. 36/2009, escludono la conciliazione anche in caso di irregolarità significativamente gravi ed incisive, quando cioè riguardano fenomeni di elusione diffusi sul territorio, come ad esempio nel caso di appalti illeciti o fenomeni di interposizione illecita o fraudolenta.

Parimenti, se la richiesta di intervento del lavoratore afferisce a profili meramente contributivi, previdenziali o assicurativi, non è ammessa conciliazione perché questi non possono essere oggetto di alcuna transazione.

Con riferimento alla *conciliazione contestuale*, questa avviene su iniziativa dell'ispettore del lavoro, previo consenso scritto del datore di lavoro e del lavoratore su idoneo modello ministeriale, quando emergano elementi certi per una soluzione conciliativa, dandone immediata comunicazione al Direttore della D.T.L.

Per l'attivazione della conciliazione contestuale è necessario che l'ispettore del lavoro non abbia ancora avviato l'ispezione con l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, inoltre le questioni in esame devono interessare esclusivamente i diritti patrimoniali del lavoratore, non devono avere rilevanza penale e da ultimo non devono esserci prove certe circa la presenza di violazioni amministrative correlate.

La conciliazione contestuale è consigliata, come previsto dalla macrodirettiva del 2008, nel caso in cui in assenza di testimonianze di altri dipendenti, ci si trovi innanzi ad un unico lavoratore in nero (microimpresa).

La modalità contestuale avviata in sede ispettiva, prosegue d'ufficio in modo analogo a quella preventiva.

La Circolare del M.L. n. 36/2009 precisa che per la conciliazione contestuale valgono gli stessi presupposti già visti per la conciliazione preventiva, in particolare, il consenso delle parti deve essere verbalizzato per iscritto e può essere reso anche in un momento successivo alla redazione del primo verbale di primo accesso.

La Circolare sopra citata ha anche ammesso la conciliazione contestuale dopo che quella preventiva non era stata originariamente autorizzata, superando così l'impostazione della Circolare del M.L. n. 24/2004.

Quanto alla procedura della conciliazione preventiva, i funzionari amministrativi o ispettivi, a turno, procedono alla convocazione delle parti, con lettera RAR, avvisandoli della possibilità di farsi assistere da rappresentanti sindacali o consulenti abilitati di cui alla legge n. 12/1979. Già nella fase di raccolta delle richieste di intervento (RI) il funzionario avviserà il denunciante della possibilità di definire la richiesta con conciliazione, ma in caso di dissenso del lavoratore, la conciliazione può comunque essere avviata.

Anche nella conciliazione contestuale, l'ispettore del lavoro acquisirà il consenso in sede ispettiva, ma poi la procedura si definirà presso la D.T.L., seguendo lo stesso schema previsto per la conciliazione preventiva.

Se l'accordo non viene raggiunto, il procedimento ispettivo riprende il suo corso ex art. 11, comma 5 del D.lgs n. 124/2004, in particolare se il datore di lavoro si dimostra indisponibile ad una collaborazione o non si presenta in sede di conciliazione, mentre se è assente il lavoratore, il fatto si interpreta come rinuncia.

Se invece l'accordo è raggiunto, il verbale, esente da imposte di bollo, acquista efficacia e il procedimento ispettivo si estingue con il pagamento delle somme e relativi contributi da parte del datore di lavoro.

Quanto al ruolo del conciliatore, questi è tenuto a promuovere il raggiungimento di un'intesa, anche prospettando soluzioni alternative e può rifiutare la sottoscrizione del verbale se è evidente la mancanza di un consenso genuino da parte del lavoratore e se l'accordo realizzato vede la costituzione di false posizioni previdenziali. Si pensi al caso di una richiesta di intervento effettuata da un lavoratore che denuncia un anno di lavoro nero, cui segua, ad esempio, una conciliazione tra le parti per un periodo limitato a 2 settimane.

Naturalmente, il conciliatore dovrà illustrare al lavoratore i vantaggi dell'accordo in termini di celerità, mentre al datore di lavoro si dovranno evidenziare le conseguenze in caso di mancata intesa con il lavoratore.

Con riguardo agli effetti dell'istituto, l'estinzione del procedimento ispettivo si verifica dopo la sottoscrizione dell'accordo concluso tra le parti, con il pagamento dei contributi e della somma concordata.

La Circolare del M.L. n. 36/2009 precisa che il mancato versamento di contributi, premi e retribuzione, dopo la conclusione dell'intesa fra le parti, comporta comunque l'attivazione dell'ispezione da parte della D.T.L.

La Circolare stabilisce che la conciliazione tra datore di lavoro e lavoratore deve prevedere il riconoscimento di un periodo lavorativo in nero intercorso tra le parti. Non sono ammesse intese che prevedono il pagamento di una somma a titolo transattivo, rispetto alla quale non sarebbero dovuti i relativi obblighi previdenziali.

Il verbale non è impugnabile in sede giudiziaria e dovrà evidenziare le voci da cui derivano le somme conciliate tra le parti e i relativi obblighi contributivi. Inoltre, il medesimo verbale non acquista efficacia di titolo esecutivo perché non viene depositato presso il Tribunale, ma rimane presso gli uffici della D.T.L.

Occorre ricordare che, in caso di mancato pagamento da parte del datore di lavoro della cifra pattuita, il verbale costituisce prova scritta del credito del lavoratore ex art. 642 c.p.c. ovvero riconoscimento del debito da parte del datore di lavoro ex art. 1988 c.c., con il privilegio della fede pubblica ex art. 2700 c.c.

Sull'efficacia esecutiva del verbale conciliativo è poi intervenuto l'art. 38 della legge n. 183/2010 che ha stabilito l'immediata esecutività del verbale previo decreto del giudice, su istanza della parte interessata.

La Nota del M.L. n. 7615/2012 ha previsto che per effetto del Collegato lavoro, il verbale di conciliazione acquista efficacia di titolo esecutivo, ma precisa che il verbale non potrà comunque essere utilizzato per esercitare il potere sanzionatorio, trattandosi di atto avente natura privatistica e non pubblicistica.

La Nota precedente statuisce altresì che non sussiste alcun obbligo per la P.A. di dare corso necessariamente alla verifica ispettiva quando le prove siano insufficienti, sia trascorso un lasso di tempo significativo o si tratti di datore di lavoro domestico, privo di una concreta organizzazione e strutturazione aziendale.

La Nota precisa anche che la mancata disponibilità a presentarsi presso la D.T.L. costituisce indice di scarsa volontà collaborativa da parte del datore di lavoro nel ricercare potenziali soluzioni alla controversia insorta con il lavoratore e pertanto ha come prioritaria conseguenza l'attivazione di un procedimento ispettivo.

Con riferimento ai profili previdenziali, la Circolare del M.L. n. 24/2004 prevede, nell'ambito dell'accordo raggiunto, il rispetto dei minimali contributivi che devono essere determinati dal conciliatore e non dall'Inps.

Il versamento dovrà essere effettuato entro il sedicesimo giorno del mese successivo alla stipula del verbale di conciliazione tra le parti, il pagamento esonera il datore dall'obbligo di pagare ulteriori somme, salvo la corresponsione della sanzione civile previdenziale, secondo quanto statuito con Circolare Inps n. 6/2007.

Quest'ultima Circolare precisa che il datore di lavoro è obbligato non solo a versare all'istituto previdenziale la contribuzione commisurata alla somma conciliata e ai relativi minimali di legge, ma anche a pagare le somme aggiuntive per le omissioni contributive collegate alla somma concordata tra le parti.

Analogamente, l'Inail con Circolare n. 6085/2006, illustra alcune disposizioni operative relativamente all'applicazione delle sanzioni civili a seguito di definizione di R.I. in sede di conciliazione monocratica.

Quanto alla rateazione del debito previdenziale, in caso di mancato pagamento delle rate previste, è previsto l'intervento dell'Inps per il recupero degli importi e l'accordo raggiunto in sede conciliativa perde efficacia.

Per quanto riguarda le principali differenze che intercorrono fra la conciliazione monocratica e collegiale di cui all'art. 410 c.p.c., occorre ricordare che la monocratica ha luogo d'ufficio (D.T.L. o ispettore), l'oggetto è circoscritto solo ai diritti patrimoniali del lavoratore e che l'accordo estingue l'ispezione, mentre il mancato accordo non è condizione di procedibilità per intraprendere l'azione giudiziaria.

Con riferimento invece alla conciliazione collegiale ex art. 410 c.p.c., questa ha luogo per iniziativa di parte ed ha come oggetto ogni diritto connesso al precedente rapporto di lavoro, inoltre l'accordo non impedisce l'ispezione, mentre il mancato accordo è condizione di procedibilità per l'esercizio dell'azione giudiziaria.

In conclusione, a parere di chi scrive, si rende necessaria una nuova rivitalizzazione della conciliazione, spesso non adoperata per la rigidità di alcune D.T.L. e di alcune sigle sindacali, infatti ancor oggi rimangono forti ritrosie nell'applicazione dell'istituto, forse dovute ad una *forma mentis* ancora poco propensa all'utilizzo di strumenti in grado di deflazionare il contenzioso giudiziario.

4. Strumenti a difesa dell'ispezione

Con riferimento agli strumenti a difesa dell'ispezione, si designano quegli istituti cui può ricorrere il datore di lavoro o eventualmente le associazioni più rappresentative in momenti diversi, ovvero prima (interpello, certificazione), durante (scritti difensivi ed audizione) e dopo l'ispezione (ricorsi amministrativi e giudiziari). Di seguito un breve elenco con la descrizione degli strumenti più utilizzati dai datori di lavoro, per un approfondimento in merito a ciascun istituto, si rimanda ai successivi paragrafi del presente capitolo.

1. *Interpello*. L'istituto è disciplinato dall'art. 9 del D.lgs n. 124/2004 sulle questioni di diritto del lavoro e legislazione sociale, mentre in tema di salute e sicurezza si fa riferimento all'art. 2 del D.lgs n. 81/2008.

In entrambi i casi, le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro o gli ordini di professionisti che assistono il datore stesso, possono proporre dei quesiti al Ministero del lavoro per acquisire il parere ufficiale del Dicastero in merito ad un dubbio interpretativo inerente l'applicazione di un istituto, norma o circolare.

Come ribadito dalle Circolari del M.L. n. 24/2004, n. 49/2004 e dalla legge n. 286/2006, l'efficacia dell'interpello rilasciato dal M.L. è generale e non si limita a risolvere il singolo caso prospettato, ma si estende alla generalità di fattispecie analoghe, al fine di uniformare il comportamento dei singoli ispettori.

Il datore di lavoro che si uniforma a quanto statuito dalla risposta ad interpello del M.L. e segua l'interpretazione fornita sul punto dal Dicastero, rimane esente da responsabilità colpevole, sia per gli illeciti amministrativi che penali, secondo quanto statuito anche dall'art. 9, comma 2 del D.lgs n. 124/2004.

La segnalazione del quesito o interpello di cui è portavoce l'associazione di categoria, può avvenire ad istanza del singolo consulente del lavoro oppure del datore di lavoro iscritto a quella specifica associazione.

La Circ. del M.L. n. 49/2004 ha precisato che il riferimento normativo dell'interpello può riguardare tutta la legislazione statale, salvo quella regionale, anche se il M.L. di recente si è espresso anche su leggi regionali.

2. *Certificazione dei contratti*. Con riferimento alla certificazione, prevista dagli art. 75 e ss del D.lgs n. 276/2003, questa acquista piena forza di legge anche nei confronti dei terzi, fino al momento in cui viene accolto con sentenza di merito uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili, fatti salvi i procedimenti cautelari.

La certificazione può essere opposta fino a sentenza di merito anche agli organismi ispettivi, tuttavia la sua forza legale cede innanzi all'erronea qualificazione del contratto di lavoro, alla difformità nell'attuazione pratica della mansione esercitata oppure ad eventuali vizi del consenso riscontrati in sede di certificazione.

Il contratto certificato acquista una sorta di certezza pubblica, dalla quale deriva una presunzione giuridica di corrispondenza tra quanto certificato e quanto realmente avvenuto durante la prestazione lavorativa.

L'istituto rende il contratto stabile e non attaccabile, almeno fino alla sentenza di merito di primo grado, ciò significa che il rapporto di lavoro non può essere riqualficato o sanzionato, ma l'ispezione non si blocca.

Pertanto, se durante un accesso ispettivo, il funzionario preposto acquisisce materiale probatorio relativo alla difformità fra quanto certificato dalla Commissione e quanto poi realizzato, allora dovrà procedere a regolare verbalizzazione delle irregolarità riscontrate, ma non potrà applicare alcuna sanzione amministrativa.

Solo il lavoratore interessato o terzi, potranno attivarsi giudizialmente presso il giudice del lavoro o il Tar per annullare la certificazione e ottenere la corretta qualificazione del rapporto di lavoro contestato dall'ispettore, come peraltro si evince dalla Nota del M.L. n. 25/I/21 del 2006 e dalla Circolare Inps n. 71/2005.

Proprio per questo, il verbale conclusivo con le risultanze degli accertamenti e delle irregolarità riscontrate dagli ispettori del lavoro, dovrà essere notificato non solo al datore di lavoro, ma anche allo stesso lavoratore che in quanto parte lesa, avrà la facoltà di agire ai sensi dell'art. 80 del D.lgs n. 276/2003.

La stessa Direttiva Sacconi del 2008 prevede che l'attività di vigilanza esercitata dagli ispettori del lavoro, debba concentrarsi in modo preminente sui rapporti di lavoro che non siano certificati da idonee Commissioni, come se la certificazione stessa potesse garantire la genuinità del contratto di lavoro certificato e restringere al tempo stesso l'area del lavoro nero o grigio.

3. *Accesso agli atti, scritti difensivi ed audizione personale.* Con riferimento all'*accesso agli atti*, immediatamente dopo l'ispezione in azienda, è possibile formulare la richiesta di visionare i documenti raccolti, al fine di poter consentire al datore di lavoro la costruzione di una difesa adeguata.

L'art. 2 del D.M. n. 757/1994 elenca i documenti sottratti al diritto di accesso, ivi compresi quelli contenenti notizie acquisite nel corso dell'attività ispettiva quando da questi possa derivare pregiudizio al lavoratore.

L'art. 16 della legge n. 15/2005, riformulando l'art. 24 della legge n. 24/2004 sul procedimento amministrativo, prevede che sia garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici.

L'art. 12 del D.D. del M.L. del 20.04.2006, vieta agli ispettori di rilasciare copia delle dichiarazioni sia al lavoratore dichiarante che al datore di lavoro ispezionato, fino alla conclusione degli accertamenti in corso.

Le medesime dichiarazioni sono invece accessibili, previa istanza motivata alla P.A., dopo che si sia concluso il procedimento ispettivo, secondo le disposizioni di cui all'art. 3 del D.P.R. n. 184/2006.

Per poter effettuare accesso agli atti è necessario che l'interesse da cui sorge il diritto sia diretto, concreto ed attuale, nonché motivato da ragioni soggettive ed oggettive che devono essere esposte nell'istanza.

Per quanto riguarda invece la *redazione di scritti difensivi*, questi verranno inseriti nel fascicolo ispettivo, immediatamente dopo la notifica del verbale unico di accertamento, lo scopo fondamentale degli scritti e delle memorie presentate dal datore di lavoro è quello di contrastare le risultanze di quanto verbalizzato dagli ispettori al fine di ottenere un'ordinanza di archiviazione da parte dell'ufficio legale della D.T.L.

Infatti, secondo quanto disposto dall'art. 18, comma 1, della legge n. 689/1981, il datore di lavoro, entro 30 giorni dal ricevimento del verbale conclusivo degli accertamenti ispettivi, può far pervenire alla D.T.L. appositi scritti difensivi, memorie ed eventualmente chiedere di essere sentito dall'ufficio legale.

Gli scritti difensivi si inseriscono quindi fra la notifica del verbale conclusivo degli accertamenti e l'ordinanza di ingiunzione o archiviazione dell'ufficio legale, conclusiva del procedimento sanzionatorio.

Le memorie difensive vanno presentate in carta libera, come previsto dalla Circolare del M.L. n. 102/1988, direttamente all'ufficio legale della D.T.L. che predispose la pratica per la decisione del dirigente.

Gli scritti in genere chiedono l'annullamento delle sanzioni irrogate oppure la riduzione degli importi in base all'art. 11 della legge n. 689/1981 e possono essere sia memorie semplici, senza supporti documentali, sia difese complesse con argomentazioni in fatto e in diritto e con allegati documentali a supporto delle stesse.

Quanto alla richiesta di *audizione personale*, prevista dall'art. 18, comma 1, della legge n. 689/1981, gli interessati possono essere ascoltati dall'ufficio legale della D.T.L. ed assistiti dai loro consulenti di fiducia.

Il rifiuto di ascoltare il datore di lavoro viene valutato dal giudice dell'opposizione o dal dirigente regionale in sede di ricorso amministrativo ai fini della valutazione della validità della stessa ordinanza ingiunzione.

La mancata audizione da parte dell'ufficio contenzioso della D.T.L. dà luogo ad un vizio insanabile e rilevabile d'ufficio dal giudice, tuttavia se l'istanza di audizione da parte del datore di lavoro è condizionata ad una richiesta di chiarimenti da parte della D.T.L., questa può anche non procedere ad alcuna audizione.

La mancata audizione del datore di lavoro, non può assolutamente comportare l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione da parte della D.T.L., come previsto dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 1786/2010.

La D.T.L. non è tenuta ad effettuare un'istruttoria delle difese presentate dal datore, il funzionario ha obbligo di ascoltare ed accogliere le memorie della parte, redigendo apposito verbale di audizione nel quale sarà dato atto della presenza degli intervenuti, delle dichiarazioni rese e della documentazione presentata.

La P.A. procedente inoltre, non è obbligata ad ascoltare eventuali testimoni presentati in audizione dal datore di lavoro, dal momento che la convocazione in D.T.L. non può ridursi ad ulteriore momento di accertamento dei fatti già risultanti dal verbale conclusivo degli accertamenti redatto e notificato dall'ispettore del lavoro.

Il funzionario preposto al contenzioso, potrà tuttavia anche scegliere di ascoltare i testimoni del datore di lavoro e convocare l'ispettore che aveva redatto il verbale conclusivo, chiedendogli chiarimenti per iscritto.

4. *Ricorsi amministrativi.* Oltre al procedimento di autotutela in fase precontenziosa, è possibile esperire ricorso amministrativo al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, avverso il verbale di accertamento emanato dalla D.T.L., Inps o Inail, oppure contro l'ordinanza ingiunzione emanata dal Direttore della D.T.L. Gli art.li 16-17 del D.lgs 124/2004, disciplinano il ricorso che deve essere presentato entro 30 giorni dalla notifica dell'atto da impugnare, pena la irricevibilità dello stesso ex art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1199/1971. Il Comitato tecnico opera all'interno della D.R.L., ne fanno parte il direttore della D.R.L., dell'Inps e dell'Inail che però possono essere sostituiti da funzionari vicari, l'organo decide a maggioranza in merito alla sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro da cui scaturiscono le violazioni rilevate.

La Circolare del M.L. n. 10/2006 specifica che qualora il ricorrente nel contestare la sussistenza o diversa qualificazione del rapporto di lavoro, sollevi anche profili di irregolarità formale o procedimentale, il Comitato dovrà esaminare e decidere anche su questi ultimi per evidenti ragioni di economicità processuale. Sono impugnabili gli atti di accertamento, anche congiunto, le ordinanze ingiunzioni, nonché i verbali di Inps ed Inail, mentre si esclude la ricorribilità per i verbali di primo accesso ed interlocutori delle D.T.L.

Sono legittimati alla proposizione del ricorso amministrativo in esame, sia il trasgressore che l'obbligato solidale, i quali si sono visti notificare gli illeciti amministrativi, mentre il Comitato regionale territorialmente competente e quello cui afferisce la D.T.L. che ha emanato il provvedimento da impugnare.

Il ricorso è presentato in carta libera alla D.R.L. competente per territorio entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento e può essere inoltrato via posta certificata, RAR o personalmente dal ricorrente.

L'istruttoria del ricorso è a cura del Segretario del Comitato, coadiuvato da eventuali Segretari aggiunti, la decisione è predisposta sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e trasmessa dalla D.T.L.

Il CRL ha 90 giorni di tempo per decidere, decorso il tempo, il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto), la disposizione può essere eliminativa, confermativa o innovativa rispetto al provvedimento impugnato.

Quanto invece al *ricorso amministrativo gerarchico improprio presso la D.R.L.*, si può ricorrere al Direttore della D.R.L. sia avverso le ordinanze ingiunzioni, sia rispetto al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, purchè entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento impugnato.

Il ricorso è presentato in forma libera, via RAR o posta elettronica certificata, personalmente o tramite consulente, dal trasgressore o obbligato in solido cui è stata notificata l'ordinanza-ingiunzione impugnata.

Al Direttore regionale spettano i ricorsi avverso le ordinanze-ingiunzioni che non contestino la sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro, *cause petendi* per le quali è invece competente il Comitato regionale.

Si tratta pertanto di una competenza residuale, il Direttore della D.R.L. può infatti decidere circa la legittimità dei provvedimenti sanzionatori dei Direttori della D.T.L., rideterminando le sanzioni irrogate.

Il ricorso non sospende automaticamente l'esecutività dell'ordinanza ingiunzione, il Direttore deve decidere entro i successivi 60 giorni, decorso tale termine, il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto).

Il Direttore decide sulla base di un'istruttoria documentale, acquisendo gli atti dalla D.T.L. e valutando i documenti prodotti dal datore di lavoro, è inammissibile un contraddittorio diverso da quello documentale.

La decisione del Direttore scritta e motivata, potrà essere eliminativa, confermativa o innovativa rispetto all'ordinanza impugnata e potrà essere a sua volta impugnata in sede giudiziaria entro 30 giorni.

5. *Ricorsi giudiziari.* In via giudiziaria possono essere esperite tre azioni differenti, ovvero: l'*opposizione all'ordinanza ingiunzione* del Direttore della D.T.L., l'*accertamento negativo* del rapporto di lavoro e la *querela di falso* avverso i verbali ispettivi e le risultanze istruttorie ivi formulate.

Con riferimento al ricorso in opposizione, la legittimazione attiva a ricorrere spetta a ciascun destinatario dell'ordinanza, mentre la legittimazione passiva compete alla D.T.L. che ha emanato il provvedimento.

L'opposizione in Tribunale va presentata entro 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza ingiunzione o dall'esito del precedente ricorso amministrativo, pena l'inammissibilità dell'opposizione stessa.

Quindi l'opponente ricorrente e l'amministrazione opposta resistente che hanno ricevuto la notifica del ricorso e del decreto da parte della cancelleria del giudice adito, hanno l'onere di comparire in udienza.

L'amministrazione può costituirsi in giudizio comparendo alla prima udienza, ma le è concessa facoltà di comparire e costituirsi fino al momento in cui la causa viene trattenuta per la decisione.

La sentenza di primo grado può accogliere, rigettare o modificare i contenuti dell'ordinanza ingiunzione ed è appellabile entro 30 giorni dalla notifica della sentenza o entro un anno dalla pubblicazione della medesima.

Con riferimento all'*accertamento negativo*, il datore di lavoro può ricorrere in Tribunale per dimostrare la non sussistenza dei fatti riportati in verbale, tuttavia in pendenza di giudizio, l'ufficio periferico del M.L. dovrà procedere ad emanare l'ordinanza-ingiunzione conclusiva del procedimento sanzionatorio.

Quanto alla *querela di falso*, ex art. 221 c.p.c., questa va proposta con atto di citazione in Tribunale, in ogni stato e grado del procedimento, per chiedere l'accertamento della falsità del verbale contenente gli esiti dell'ispezione e dei fatti che l'ispettore del lavoro attesta essere avvenuti alla sua presenza.

4.1 Interpello

L'art. 4 della legge n. 628/1961, prevedeva la possibilità di effettuare attività di consulenza nei confronti delle aziende e dei singoli utenti da parte dell'ispettorato del lavoro, al fine di fornire tutti i chiarimenti richiesti intorno alle leggi afferenti il diritto del lavoro, sulla cui applicazione l'ispettorato deve vigilare.

Successivamente, la richiesta di chiarimenti e di consulenza in materia giuslavoristica o interpello, viene ridisciplinata nuovamente e prevede l'inoltro telematico alla Direzione Generale dell'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro (D.G.A.I.) da parte dei soggetti abilitati ex art. 9, comma 1, del D.lgs n. 124/2004, in attuazione della delega contenuta nell'art. 8, comma 2, lett. a), della legge n. 30/2003, c.d. legge Biagi.

I soggetti abilitati ad effettuare interpello sono sia gli organismi associativi di rilevanza nazionale degli enti territoriali o degli enti pubblici nazionali, sia le organizzazioni sindacali a livello nazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative, nonché i consigli nazionali degli ordini professionali.

La Circolare del M.L. n. 24/2004, precisa meglio il concetto di interpello, specificando la tipologia di soggetti preposti, le materie oggetto di richiesta di chiarimenti e i relativi requisiti, nonché le successive conseguenze in termini sanzionatori in caso di adesione all'interpello del M.L. da parte degli utenti.

Con Circolare del M.L. n. 49/2004, si precisa che non è possibile per le singole aziende o professionisti proporre interpello, giacché tale facoltà è rimessa ad enti pubblici o soggetti comunque rappresentativi degli interessi collettivi, fermo restando che le aziende possono sempre rivolgersi alle D.T.L. locali.

La Circolare n. 49/2004 ha chiarito che può essere effettuata istanza di interpello alla D.G.A.I. da parte degli organi preposti, con riferimento alle materia giuslavoristiche e previdenziali, per tutte le norme emanate dallo Stato, ivi comprese quelle di natura regolamentare e con esclusione della sola normativa regionale.

Sul punto, occorre tuttavia chiarire, che il M.L. ha proceduto a rispondere anche a quesiti che riguardano la corretta applicazione delle norme regionali, ad esempio in materia di apprendistato professionalizzante.

Ciò significa che la D.G.A.I. può occuparsi anche della normativa a competenza concorrente Stato-regioni.

La precedente circolare, inoltre, non definisce le tempistiche per ottenere le risposte ad interpello, per cui in assenza di previsioni, taluni ritengono possa applicarsi il termine di 90 giorni di cui alla legge n. 241/1990.

Si consideri, tuttavia, che il parere richiesto alla D.G.A.I. non è né obbligatorio, né vincolante, motivo per cui l'utente interessato non è obbligato ad uniformarsi alle risposte fornite dall'Amministrazione pubblica.

Tali considerazioni fanno ritenere che le risposte agli interPELLI fornite dagli uffici della D.G.A.I. non siano impugnabili né in sede amministrativa, né giudiziaria, proprio perché l'ottemperanza al parere non è obbligatoria, né vincolante da parte del richiedente e della generalità dei soggetti, ma solo consigliata al fine di ottenere l'esenzione da possibili sanzioni di natura civile, pensale o amministrativa.

Ciò significa che i pareri della D.G.A.I., non possedendo le caratteristiche proprie degli atti che scaturiscono da un procedimento amministrativo motivato, possono essere esclusi dall'ambito di applicazione della legge n. 241/1990 e s.m.i. e di conseguenza possono anche non rispettare il vincolo dei 90 giorni per l'emissione.

La Circolare Inps n. 132/2004 ha chiarito che i soggetti preposti ad effettuare interpello presso la D.G.A.I. del Ministero del lavoro, possono anche formulare richieste di chiarimenti in materia previdenziale e in via telematica, alla Direzione Centrale delle Entrate dell'Inps, ovvero presso le singole sedi territoriali dell'Inps che provvederanno poi a trasmetterle via mail alla Direzione Centrale, la quale curerà l'istruttoria e il successivo inoltramento alla Direzione Generale dell'Attività Ispettiva del Dicastero del lavoro.

Il diritto di interpello è stato poi modificato dal D.L. n. 262/2006 e viene definito, più precisamente, come la facoltà da parte di organismi associativi a rilevanza nazionale di inoltrare alla D.G.A.I. quesiti di ordine generale in merito all'applicazione della normativa giuslavoristica di competenza del M.L. Fermo restando che l'adeguamento alle indicazioni ministeriali fornite tramite risposta ad interpello, esclude l'applicazione delle relative sanzioni penali, amministrative e civili, salvo non si tratti di materie afferenti alla sicurezza.

Con il D.L. n. 262/2006 il Legislatore ha ulteriormente ristretto la possibilità da parte degli enti ed organismi di rappresentanza vari, di accedere allo strumento dell'interpello, riconoscendo, ad esempio, non più ai singoli ordini territoriali provinciali del Consulenti del lavoro, ma unicamente al rispettivo Consiglio Nazionale dell'Ordine, la legittimazione all'esercizio del diritto d'interpello, in modo da evitare il moltiplicarsi delle istanze di interpello da parte dei singoli consigli o organi pubblici locali.

Prima di inoltrare l'istanza in esame, è tuttavia necessario verificare che il quesito sia di carattere generale e non attenga a singole problematiche aziendali e che il soggetto firmatario rientri nelle categorie indicate.

Le istanze di interpello trasmesse da soggetti non appartenenti alle categorie indicate ex art. 9 del D.lgs n. 124/2004 o prive dei requisiti di generalità necessari, non potranno essere istruite dagli uffici competenti. Pertanto non saranno istruiti i quesiti trasmessi, ad esempio, da singoli studi professionali, da associazioni territoriali di lavoratori o datori di lavoro oppure da singoli enti pubblici territoriali come Regioni, Province e Comuni, ma in quest'ultimo caso dovranno transitare necessariamente dall'organo rappresentativo a livello nazionale (ANCI, associazione nazionale Comuni italiani, UPI, associazione province italiane, ecc).

Gli interpelli sino ad oggi pubblicati a partire dal 2004, anno della loro comparsa, sono suddivisi per argomenti in ordine cronologico e riguardano le seguenti tematiche: apprendistato, vigilanza ed ispezioni, collocamento ed inserimento lavorativo, ivi compreso quello di soggetti disabili, contratti flessibili ed atipici, diritti sindacali, obblighi e benefici contributivi, salute e sicurezza, tempi di lavoro, ulteriori argomenti.

Lo scopo dell'istituto in esame è quello di avvicinare gli utenti alla struttura burocratica ministeriale, così come avviene per lo Statuto del contribuente, in tal senso un ruolo prioritario lo avevano le D.T.L. che dovevano fungere da necessario filtro fra la D.G.A.I. del Ministero del lavoro e gli organi autorizzati a formulare la richiesta di interpello, come previsto dall'art. 9 del D.lgs n. 124/2009 e dalla Circ. n. 24/2004.

Le D.T.L. infatti, almeno fino al 2006, dovevano procedere all'istruzione della pratica contenente il quesito, procedendo ad una prima valutazione dello stesso e verificando che la materia non fosse stata già trattata in precedenza da altro interpello, in modo da garantire l'uniformità di interpretazione sul territorio e il monitoraggio rispetto ad eventuali problemi applicativi delle norme giuslavoristiche.

Infatti, la legge di conversione del D.L. n. 262/2006, ovvero la legge n. 286/2006, da una parte amplia la materia che può essere affrontata negli interpelli ministeriali, asserendo che le competenze giuslavoristiche e previdenziali del M.L. sono in continua espansione e come tali non possono essere cristallizzate. D'altra, restringe la platea dei soggetti che possono ricorrere all'interpello, riservandolo solo agli interlocutori con rilevanza nazionale che però possono ora *interloquire direttamente con la D.G.A.I.*, senza più passare attraverso la D.T.L. che quindi non avrà più il compito di istruire la pratica e fungere da filtro.

Nella legge n. 286/2006 viene infatti confermato il diritto di segnalazione da parte del singolo iscritto, ossia il diritto di proporre un quesito al proprio ente di appartenenza locale che lo trasmetterà all'organo nazionale, il quale a sua volta provvederà a valutare se sono soddisfatte le condizioni di ammissibilità per la presentazione in ultima istanza alla D.G.A.I. presso il Dicastero del lavoro.

Per poter essere presentato alla D.G.A.I., il quesito deve essere attuale, nel senso che il M.L. non deve essersi già pronunciato in merito e deve altresì essere generale, ovvero non riferito a specifiche situazioni aziendali.

La norma sopra citata stabilisce inoltre che chiunque applichi la norma in oggetto conformemente all'interpretazione ministeriale non sarà passibile delle relative sanzioni civili, penali e amministrative e che la proposizione dell'interpello, non produce effetti sospensivi rispetto ad eventuali procedimenti in corso.

Per quanto riguarda l'iter pratico attraverso cui gli organi preposti ex art. 9 del D.lgs 124/2004, possono effettuare interpello, l'inoltro del quesito alla D.G.A.I. avviene telematicamente e questa può avvalersi anche della cooperazione di ulteriori funzionari facenti parte del *Centro Studi Attività Ispettiva* o del *Gruppo Interpelli* o eventualmente degli Istituti previdenziali Inps ed Inail per le materie di loro spettanza.

Il Centro Studi o il Gruppo interpelli, provvederanno ad esaminare la questione sottoposta all'attenzione della D.G.A.I. e concorderanno la soluzione previa valutazione degli aspetti giuridici sottesi alla stessa.

L'art. 12 del D.lgs n. 81/2008, c.d. T.U. sulla sicurezza, ha statuito che in materia di salute e sicurezza, competente a rispondere all'interpello è la *Commissione interpelli*, integrata da due rappresentanti delle regioni e delle province, posto che la materia è di competenza concorrente Stato-Regioni ex art. 117 Cost.

Inoltre, l'adeguamento delle aziende alle risposte ad interpello fornita dal M.L. *non garantisce l'esenzione dalle relative sanzioni*, qualora il parere non sia ritenuto corretto da parte dell'Autorità giudiziaria adita, ciò significa che l'interpretazione ministeriale vincolerà solo gli organi di vigilanza alla stregua di una circolare.

4.2 Certificazione

La certificazione è regolamentata dai seguenti provvedimenti: legge n. 30/2003 e D.lgs n. 276/2003 che introducono l'istituto, D.M. del 14.06.2004 relativo alle commissioni universitarie, Circolare del M.L. n. 48/2004 sul funzionamento delle commissioni di certificazione presso le D.T.L., nonché Circolare Inps n. 71/2005 sull'organizzazione degli enti di certificazione ed infine legge n. 183/2010 che amplia i poteri degli organi certificativi e la Circolare del M.L. del 25.11.2010 sull'operatività delle commissioni presso le D.T.L. La certificazione dei contratti di lavoro è prevista dagli articoli 75 e ss del D.lgs n. 276/2003, in particolare l'art. 79 del precedente decreto, prevede che l'atto di certificazione abbia piena forza di legge anche nei confronti dei terzi, fino al momento in cui è accolto con sentenza uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili.

Nei terzi sono compresi anche gli organi ispettivi pubblici di vigilanza del Ministero del lavoro e degli Istituti previdenziali, i quali potranno rilevare l'erronea qualificazione del contratto di lavoro certificato, la difformità fra la mansione certificata ed eseguita oppure raccogliere la dichiarazione del lavoratore in merito ai vizi del consenso intercorsi in sede di certificazione ovvero nell'atto di adesione al contratto certificato.

In questi casi, tuttavia, gli ispettori del lavoro non possono adottare provvedimenti da cui derivi una diversa qualificazione del contratto, né irrogare alcuna sanzione amministrativa, ma devono limitarsi a raccogliere prove in tal senso e ad effettuare rapporto al Direttore della D.T.L., mentre al singolo lavoratore è riservata facoltà di agire in giudizio per rivendicare i propri diritti in merito alla corretta qualificazione del rapporto.

Scopo della certificazione è quello di assegnare il controllo dei rapporti di lavoro a specifici operatori, con lo scopo di chiarire le aree grigie del diritto del lavoro, anche se l'introduzione dell'istituto è stata preceduta da un dibattito negli anni '90, a seguito di un'intuizione di A. Vallebona in tema di c.d. volontà assistita.

Per autonomia individuale assistita o derogabilità assistita, si intende la volontà di individuare lo schema contrattuale a cui le parti possono far riferimento per disciplinare il loro rapporto di lavoro, fatto salvo un nucleo di diritti indisponibili di rilevanza costituzionale applicabili a tutti i contratti di lavoro.

La prima bozza di certificazione compare nel disegno dello Statuto dei lavori alla fine degli anni '90, lo Statuto dei lavori avrebbe dovuto stabilire un'area di *inderogabilità assoluta* costituita dai diritti universali fondamentali ed un'area di *inderogabilità relativa*, possibile oggetto di certificazione su istanza di parte.

Il progetto dello Statuto fallisce, segue il D.L. Smuraglia n. 2049/1999 che limita la certificazione solo ai casi di co.co.co. L'idea dello Statuto è quindi ripresa nel Libro bianco del 2001, testo che ripropone i concetti di *inderogabilità relativa* ed *assoluta*, affidando alla certificazione il compito di redistribuire tutele e diritti.

Con l'art. 5 della legge n. 30/2003, la certificazione dei contratti fa ingresso nell'ordinamento, l'istituto è ridimensionato e sganciato dallo Statuto dei lavori, conserva l'obiettivo della deflazione del contenzioso e può avere ad oggetto qualsiasi contratto, ma vengono limitate le ipotesi di impugnazione ai casi di erronea qualificazione o difformità fra contratto certificato ed attuato, sono esclusi i contratti stipulati con la P.A.

Con la legge 30/2003, il Legislatore ha previsto la certificazione delle rinunce e transazioni, dei contratti di appalto, nonché dell'atto di deposito del regolamento interno delle cooperative; successivamente la legge n. 183/2010 ha consentito anche la certificazione dei casi di giusta causa/giustificato motivo di licenziamento.

Il contratto certificato acquista una sorta di certezza pubblica o stabilità del contratto, da cui deriva una presunzione di corrispondenza fra quanto certificato e quanto avvenuto in costanza di rapporto di lavoro.

Pertanto, a fronte della verbalizzazione dell'ispettore del lavoro che constata la difformità fra quanto certificato e quanto di fatto realizzato, il lavoratore interessato potrà solo agire giudizialmente ex art. 80 del D.lgs n. 276/2003, al fine di annullare la certificazione in corso ed ottenere la corretta qualificazione del rapporto, come si evince anche dalla Circolare dell'Inps n. 71/2005 e dalla Nota del M.L. n. 25/I/21/2006.

Quanto alle finalità della certificazione, questa mira alla deflazione del contenzioso, grazie al superamento delle asimmetrie informative, spesso insite nel contratto di lavoro, attraverso l'informazione resa al lavoratore dagli enti certificatori e l'anticipazione di eventuali problematiche qualificatorie, modellando il contratto in base alle concrete esigenze del rapporto da instaurare, anche in deroga alle norme imperative.

Con riferimento alla natura della certificazione, si tratta di atto amministrativo con effetti erga omnes, infatti l'art. 80 del D.lgs n. 276/2003 prevede la possibilità di adire il G.A. contro l'atto certificato per violazione del procedimento o eccesso di potere. Fra i requisiti del provvedimento: motivazione, indicazione dell'autorità e termine per l'impugnazione dell'atto, dubbia l'applicabilità della legge n. 241/1990 e s.m.i.

In merito agli effetti della certificazione, questi permangono anche verso i terzi, fino al momento in cui viene accolto uno dei ricorsi ex art. 80 del D.lgs 276/2003, ciò significa che la certificazione impedisce a chiunque di contestare la qualificazione del contratto, prima di aver esperito con successo una delle azioni previste.

Si evince quindi che l'accertamento operato dalla commissione impedirà anche agli organi ispettivi di adottare provvedimenti basati su una difforme qualificazione del contratto, fino a che non sopraggiunga una sentenza che neghi la fondatezza dell'atto. Rimane invece intatta la possibilità per gli ispettori di svolgere accertamenti, viene solo impedita la possibilità di contestare la certificazione e comminare le sanzioni.

La Direttiva Sacconi del 2008 ha statuito che il controllo potrà avvenire qualora si evinca durante l'ispezione la palese incongruenza tra il contratto certificato e le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro.

La stessa Direttiva sopra citata, precisa inoltre che gli ispettori del lavoro dovranno concentrare l'attenzione sui rapporti di lavoro che non siano stati instaurati in base a contratti di lavoro appositamente certificati, come se la certificazione fosse già di per sé garanzia di legittimità del rapporto di lavoro medesimo.

Nella qualificazione del contratto di lavoro e nell'interpretazione delle relative clausole, il giudice non può discostarsi dalla valutazione delle parti espressa in sede di certificazione dei contratti, salvo il caso di erronea qualificazione, vizi del consenso o difformità tra il programma negoziale certificato e poi attuato.

Con la legge n. 183/2010, è stato esteso l'oggetto della certificazione che ora comprende anche i rapporti di lavoro fra agenzia di somministrazione ed utilizzatore, la tipizzazione dei casi di giusta causa e giustificato motivo di licenziamento, la sottoscrizione della clausola compromissoria ovvero la volontà delle parti di devolvere ad arbitri eventuali controversie, nonché rinunce/transazioni e regolamenti di cooperative.

Con il Collegato lavoro, le commissioni di certificazione, possono divenire organi abilitati all'arbitrato irrituale e possono concludere convenzioni con le quali prevedono la costituzione di camere arbitrali unitarie. L'arbitrato, infatti, può essere esperito sia presso le D.T.L. competenti, sia presso le sedi abilitate alla certificazione dei contratti di lavoro, ovvero enti bilaterali, commissioni universitarie, collegi provinciali dei consulenti del lavoro ed altresì presso le sedi individuate appositamente dalla contrattazione collettiva.

Sul punto, occorre ricordare, che la clausola compromissoria è rimessa agli accordi interconfederali e ai C.C.N.L., inoltre la stessa clausola, a pena di nullità, deve essere certificata dagli organi abilitati, fermo restando che la stessa potrà essere sottoscritta solo dopo il periodo di prova, ovvero trascorsi 30 giorni dalla stipulazione del contratto e non potrà riguardare controversie relative alla risoluzione del contratto stesso.

Nella qualificazione del contratto, il giudice non può discostarsi dalle valutazioni espresse in sede di certificazione, salvo erronea qualificazione, vizi del consenso e difformità tra contratto certificato ed attuato.

Analogamente, nel valutare le motivazioni poste a base del licenziamento, il giudice deve tener conto delle tipizzazioni di giusta causa e giustificato motivo presenti nei C.C.N.L. e nei contratti individuali certificati.

Il D.lgs n. 106/2009, correttivo del T.U. n. 81/2008, prevede che il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, sia fondato sull'applicazione di determinati standard contrattuali nell'impiego della manodopera certificati ai sensi del D.lgs n. 276/2003, la procedura attuata costituisce in tal modo un fattore essenziale per la competitività e garantisce la flessibilità organizzativa nel rispetto delle norme giuridiche.

Ai sensi dell'art. 76 del D.lgs n. 276/2003, sono sedi di certificazione le commissioni istituite presso gli enti bilaterali, le D.P.L. e le Province, le Università e fondazioni pubbliche e private registrate in apposito albo, il Ministero del lavoro e i consigli provinciali dei consulenti del lavoro, ma solo per i contratti di lavoro.

Gli enti bilaterali sono organismi privati aventi forma paritetica e costituiti come associazioni non riconosciute, originariamente essi erano previsti solo per servizi mutualistici, attraverso i quali erano chiamati per sostenere il reddito dei lavoratori, mentre con il passar del tempo le loro funzioni si sono ampliate.

Fra queste nuove funzioni delegate agli enti bilaterali, c'è anche quella di certificazione dei contratti, ma solo per gli enti costituiti dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Le commissioni costituite presso le D.T.L. e Province risultano competenti a certificare contratti di lavoro, di appalto e regolamenti interni di cooperative, in particolare il D.M. 2004 ha precisato che le commissioni di certificazione presso le D.T.L. devono essere costituite all'interno dei servizio per le politiche del lavoro, quindi la successiva Circolare del M.L n. 48/2004 ha offerto alcuni chiarimenti operativi in merito.

Tuttavia, in caso di impugnazione del contratto certificato, il D.lgs n. 251/2004 ha sancito che siano gli stessi dirigenti e funzionari delle D.T.L. a rappresentare e difendere in giudizio l'ente di appartenenza.

Quanto alle commissioni universitarie di certificazione, queste possono essere istituite da qualsiasi università e le competenze vengono attribuite a docenti di ruolo a tempo pieno. Per ottenere l'abilitazione necessaria alla certificazione, le Università devono essere registrate in un albo tenuto presso il M.L., la registrazione è subordinata all'invio di elaborati con i criteri giurisprudenziali per la qualificazione dei contratti di lavoro.

Per agevolare l'operatività delle commissioni universitarie il M.L. con lettera del febbraio 2005 ha stabilito l'iter da seguire da parte delle Università in attesa dell'avvio del portale dedicato alla procedura di acquisizione delle domande di iscrizione. Inoltre, il D.P.R. n. 382/1980 dispone che i docenti possano svolgere attività di certificazione, a condizione che sia garantito lo svolgimento della loro funzione didattica.

Con la legge Finanziaria 2006 sono state aggiunte due commissioni per la certificazione: il Ministero del lavoro e i consigli provinciali dei consulenti del lavoro. La commissione ministeriale deve essere istituita

presso la direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro e può operare qualora il datore di lavoro abbia le proprie sedi in regioni diverse o sia associato ad organizzazioni imprenditoriali che abbiano predisposto schemi di convenzione certificati dalla commissione istituita presso il Ministero.

Quanto al consiglio provinciale dei consulenti del lavoro, con la legge n. 183/2010 le commissioni sono ora legittimate a certificare ogni aspetto legato ai rapporti di lavoro, mentre al consiglio nazionale dei consulenti di lavoro è stata attribuita una funzione di coordinamento e vigilanza dei consigli provinciali.

Rispetto alla competenza degli organi certificatori, a differenza delle Università e degli enti bilaterali che hanno competenza su tutto il territorio nazionale, le commissioni delle D.T.L., delle province e dei consigli provinciali dei consulenti del lavoro, hanno competenza territoriale, in base all'ubicazione dell'azienda.

Il D.M. del 2004 ha imposto il divieto di presentare la medesima istanza a diverse sedi di certificazione, inoltre è fatto divieto alle parti di presentare un'istanza identica a una precedente che sia già stata rigettata.

La procedura di certificazione è volontaria, su istanza scritta delle parti, si svolge nel rispetto dei codici di buone pratiche, l'inizio del procedimento è comunicato alla D.T.L. e deve concludersi entro 30 gg. Inoltre l'atto deve essere motivato e menzionare gli aspetti in base ai quali le parti richiedono la certificazione.

I contratti sono conservati per 5 anni presso la sede di certificazione della commissione che ha istruito la pratica e certificato il provvedimento, copia del contratto può essere richiesta anche dalle autorità pubbliche.

Il Legislatore ha inoltre previsto che l'azione delle commissioni sia guidata da codici di buone pratiche che dovrebbero individuare l'area dei diritti eventualmente inderogabili, mentre moduli e formulari sono invece deputati all'illustrazione degli orientamenti giurisprudenziali in materia di qualificazione del contratto.

Il D.lgs n. 251/2004 ha ampliato l'elenco dei contratti certificabili, attualmente possono essere sottoposti a certificazione tutti i contratti di lavoro, ivi compreso il regolamento interno di cooperativa, l'accordo di distacco e il contratto di appalto ex art. 84 del D.lgs n. 276/2003. Inoltre, con il Collegato lavoro diventano certificabili anche il contratto di somministrazione, nonché le rinunce e transizioni avvenute tra le parti.

In tema di salute e sicurezza, va ricordato che le commissioni presso gli enti bilaterali e le Università sono abilitate a certificare i modelli di gestione, al fine di sviluppare prassi virtuose nella definizione dei modelli di organizzazione del lavoro, soprattutto con riferimento al lavoro atipico e ai contratti di appalto.

Con specifico riferimento agli appalti, il D.lgs n. 81/2008, prevedeva che il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione/certificazione costituisse elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti pubblici e per l'accesso ad eventuali finanziamenti, ma l'ambizioso quadro ipotizzato non è stato però completamente trasfuso nel successivo D.lgs n. 106/2009. Infatti, a causa della estrema indeterminatezza dei criteri di delega, il sistema di qualificazione delle imprese previsto dal D.lgs n. 81/2008 è rimasto sulla carta. Di fatto, nel corpo del D.lgs n. 81/2008, il sistema di qualificazione rappresentava poco più di un'intuizione, sia sul versante degli appalti pubblici che privati, né si poteva sostenere che il sistema di qualificazione delle imprese fosse congegnato come necessario modello di impresa qualitativamente apprezzabile.

L'art. 51 del D.lgs n. 81/2008 prevede inoltre la possibilità che gli organismi paritetici possano rilasciare, su richiesta delle imprese, una certificazione in merito allo svolgimento delle attività di supporto delle imprese, tra cui l'*asseverazione* che è concettualmente ben diversa dalla certificazione in quanto non appellabile.

Quanto alla tenuta giudiziaria della certificazione, l'accertamento svolto dalle commissioni stabilisce una presunzione di conformità alla fattispecie legale di cui al *nomen iuris*, tuttavia gli effetti della certificazione non sono permanenti e cristallizzati, ma possono essere superati da una sentenza del giudice.

Il provvedimento di certificazione può infatti essere impugnato innanzi al giudice ordinario, non solo per difformità tra il tipo negoziale certificato e la sua successiva attuazione e per erronea qualificazione del contratto, ma anche per vizi del consenso, mentre può essere sottoposto al vaglio del giudice amministrativo per la verifica di eventuali vizi di legittimità ovvero per violazione del procedimento o per eccesso di potere.

Con riferimento al tentativo di conciliazione ex art. 410 c.p.c., già abrogato dal Collegato lavoro, reintrodotta dalla riforma Fornero e poi reso nuovamente facoltativo dal D.L. n. 69/2013, c.d. decreto del Fare, secondo la Circolare del M.L. n. 25/2010, il tentativo in esame rimane comunque obbligatorio nel caso in cui un contratto sia stato previamente certificato ed esso dovrà essere svolto presso la medesima commissione che ha ricevuto l'istanza di certificazione originaria ed istruito la pratica.

La legge n. 183/2010 ha statuito che nella qualificazione del contratto, il giudice non può discostarsi dalle valutazioni delle parti espresse in sede di certificazione, salvo il caso di erronea qualificazione del contratto di lavoro, vizi del consenso o difformità tra il programma certificato e la sua successiva attuazione.

Quanto agli effetti dell'eventuale accoglimento dell'azione giudiziaria relativa all'erroneità della qualificazione del contratto, essi continueranno a prodursi fino al momento dell'emanazione della sentenza, ma se l'accoglimento riguarda un'azione per difformità tra il programma negoziale e quanto effettivamente realizzato, gli effetti della sentenza retroagiranno nel momento in cui ha avuto inizio tale difformità.

In caso di erronea qualificazione, si esclude che la retroattività dell'accertamento giudiziale si estenda ai profili sanzionatori, ma la dottrina ammette un'azione di risarcimento delle parti verso la commissione.

In merito alla difformità tra il programma negoziale certificato e quello di fatto attuato, la certificazione potrà cogliere tali modifiche unicamente ove siano le parti medesime ad esplicitarle alla commissione.

Sui vizi del consenso in caso di dolo, violenza, errore, il ricorrente può chiedere l'annullamento del contratto e la nuova qualificazione legittimerebbe anche il datore a chiedere annullamento per errore di diritto.

Quanto al ricorso presso il Tar per violazione del procedimento o eccesso di potere, in genere per la violazione del procedimento, potranno essere fatti valere tutti i vizi che attengono alla procedura di certificazione. Per quanto riguarda invece l'eccesso di potere, questo può configurarsi solo nel caso in cui l'organo procedente sia dotato di discrezionalità ovvero del potere di qualificare fatti di varia natura.

4.3 Accesso agli atti, scritti difensivi e audizione personale

In tema di *accesso agli atti*, le dichiarazioni dei lavoratori raccolte dall'ispettore durante l'accesso in azienda costituiscono prova dell'illecito, ma anche strumento per poter impostare la difesa del datore di lavoro.

In tal senso, il diritto di accesso, risulta essere un interesse giuridico di tipo strumentale o procedimentale per poter meglio rappresentare alla P.A. le proprie esigenze ed ottenere così una tutela processuale migliore dei propri interessi giuridicamente rilevanti, sia che si tratti di diritti soggettivi che di interessi legittimi.

Ciò posto, è necessario tuttavia che il diritto di accesso avanzato sia diretto, ovvero proprio e personale del datore di lavoro che può esercitarlo tramite delega attribuita al proprio consulente e sia altresì un interesse concreto ovvero rilevante e parimenti attuale e motivato dal punto di vista soggettivo ed oggettivo.

Appurato che l'interesse del datore di lavoro sia di fatto diretto, concreto, attuale e motivato, la richiesta di accesso, ex art.li 22, 24, 25 della legge n. 241/1990, come modificata dalla legge n. 15/2005, dal D.L. n. 32/2005, convertito nella legge n. 80/2005, può essere effettuata presso la D.T.L., mentre qualora l'atto richiesto abbia rilevanza penale, l'istanza dovrà essere presentata presso la Procura della Repubblica.

Segue quindi l'istruttoria da parte dell'Ufficio legale della D.T.L., quindi la decisione della P.A. avverso l'istanza oppure il silenzio rifiuto che si forma entro 30 giorni dalla richiesta scritta del datore di lavoro.

La D.T.L. può decidere di differire l'accesso alle dichiarazioni dei lavoratori alla conclusione del procedimento, negarlo previa motivazione del diniego stesso, limitare l'accesso alla sola visione, senza consentire l'estrazione della copia, oppure consentire l'accesso, ma oscurare i dati anagrafici del dichiarante.

Il datore di lavoro, avverso il diniego o differimento dell'accesso, può esercitare ricorso al Tar entro 30 giorni e il ricorrente può stare in giudizio personalmente, senza la presenza di alcun difensore o consulente.

Il Tar decide entro 30 giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso e può decidere per il rigetto del ricorso o per l'esibizione integrale del fascicolo ispettivo; in entrambi i casi le decisioni del Tar sono impugnabili entro 30 giorni innanzi al Consiglio di Stato che decide entro i successivi 30 giorni.

In alternativa, in caso di diniego espresso o differimento dell'accesso da parte della D.T.L., è possibile rivolgersi alla Commissione per l'accesso agli atti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ex art. 29 della legge n. 241/1990 e s.m.i., la quale decide sul ricorso entro 30 giorni.

In particolare, se il diniego è ritenuto dalla Commissione immotivato, la D.T.L. ha 30 giorni per confermarlo nuovamente, mentre se il rifiuto è motivato dalla tutela dei dati personali, si consulterà il Garante per la privacy che deciderà entro i successivi 10 giorni dal ricevimento dell'istanza stessa.

Sull'accessibilità alle dichiarazioni in esame, permangono orientamenti contrastanti, in particolare, sul fronte dell'*impossibilità di acquisire le dichiarazioni* dei lavoratori, ricordiamo che l'art. 2 del D.M. n. 757/1994, nell'elencare i documenti sottratti al diritto di accesso ex art. 24, comma 4, della legge n. 241/1990, vi ricomprensce anche quelli contenenti notizie ottenute nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione, possono derivare indebite pressioni o pregiudizio a carico dei lavoratori coinvolti o di terzi.

Con Circolare del M.L. n. 22/1999, il Dicastero ha precisato che un accesso intempestivo, ovvero prima della redazione del provvedimento sanzionatorio che conclude gli accertamenti, potrebbe compromettere il proseguo dell'azione ispettiva, pertanto si rende necessario un equo bilanciamento fra contrapposti interessi.

Analogamente, l'art. 12, comma 11, del D.D. 20.04.2006, c.d. codice deontologico degli ispettori del lavoro, fa divieto al personale ispettivo di rilasciare copia delle dichiarazioni acquisite al lavoratore dichiarante e al datore di lavoro in sede di ispezione e sino alla conclusione degli accertamenti ispettivi.

Il successivo D.P.R. n. 184/2006 ha regolamentato le modalità di accesso ai documenti amministrativi senza però ricomporre le discipline settoriali e disponendo altresì l'abrogazione del precedente D.P.R. n. 352/1992.

Quanto alle pronunce giurisprudenziali che negano il diritto di accesso, antepoendovi il segreto istruttorio collegato agli accertamenti ex art. 329 c.p.p. e il diritto alla riservatezza e di tutela del lavoratore e riconoscendo al datore di lavoro solo l'accesso in sede processuale per motivate esigenze difensive, occorre ricordare le seguenti sentenze: Consiglio di Stato n. 7391/2006, n. 1842/2008, n. 736/2009, n. 7678/2009.

Sul versante opposto dell'*accessibilità alla documentazione* e al fascicolo ispettivo, l'art. 24, ultimo comma della legge n. 241/1990 e s.m.i, statuisce che deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici.

Per i dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti ex art. 60 del D.lgs n. 196/2003 per i dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale.

La legge n. 15/2005 che ha modificato la legge n. 241/1990, statuisce che la P.A. può comunque differire il diritto di accesso ai documenti solo per periodi di tempo determinati ed espressamente individuati.

Parimenti, lo stesso art. 12, comma 11, del D.D. 20.04.2006, prevede l'accessibilità agli atti dopo che si sia concluso il procedimento ispettivo, richiesta che può essere inoltrata direttamente alla P.A. che dovrà procedere secondo le disposizioni di cui all'art. 3 del D.P.R. n. 184/2006.

Con riferimento alle pronunce giurisprudenziali che propendono per l'accesso agli atti ispettivi e dichiarano la prevalenza del diritto di difesa sulla riservatezza, si ricordano le seguenti sentenze: Consiglio di Stato n. 2366/2002, n. 1923/2003, n. 3798/2008 che ammette un accesso limitato, ovvero con modalità che escludono l'identificazione dei dichiaranti e da ultimo la sentenza n. 9102/2010 che generalizza l'accesso stesso a tutti i documenti, dichiarando il diniego l'eccezione. Analoga conclusione anche per il Tar dell'Emilia Romagna che ha accolto le istanze di accesso al fascicolo ispettivo con sentenza n. 8124/2010.

Da ultimo il Consiglio di Stato con sentenza n. 920/2011, ha statuito che prevalgono le esigenze di difesa del datore di lavoro, laddove il rapporto di lavoro è ormai cessato, non solo, ma la presunzione di pericolo di pregiudizio per il lavoratore non è assoluta, ma relativa e deve essere provata con elementi di fatto concreti.

Quanto alla validità in giudizio delle dichiarazioni stragiudiziali rese dai lavoratori e raccolte dall'ispettore del lavoro, occorre ricordare che queste non possono sostituire la prova testimoniale (Cass. n.11746/07), da espletarsi su fatti specifici e non deducibili genericamente come conferma di quanto dichiarato all'ispettore. In caso di difformità tra la dichiarazione stragiudiziale e la deposizione testimoniale, si sostiene la prevalenza di quest'ultima, in quanto vera prova, assistita dalle garanzie tipiche della presenza e della verbalizzazione del giudice, nel contraddittorio tra le parti, ferma restando la responsabilità per falsa testimonianza.

Con riferimento agli *scritti difensivi*, dopo aver ottenuto l'accesso agli atti e aver preso visione della documentazione, il datore di lavoro può inviare alla D.T.L. le prime memorie o chiedere di essere sentito.

Si tratta dei primi momenti di difesa e gli scritti devono pervenire all'ufficio legale della D.T.L., ex art. 18, comma 1, della legge n. 689/1981, entro 30 giorni dalla notifica del verbale conclusivo, a pena di decadenza.

Gli scritti pervenuti, anche con RAR, oltre i 30 giorni previsti, possono essere ricevuti dalla D.T.L., ma non sussiste alcun obbligo di esame, valutazione o eventuale convocazione per l'audizione presso l'ufficio legale. Le memorie difensive si inseriscono quindi fra la notifica del verbale conclusivo ex art. 33 della legge n. 183/2010 e l'emissione della successiva ordinanza di ingiunzione o archiviazione da parte dell'ufficio legale, archiviazione che deve comunque sempre essere notificata all'ispettore, come da Circ. del M.L. n. 70/1982.

Gli scritti indirizzati al Direttore della D.T.L., devono essere presentati in carta libera, come da Circolare del M.L. n. 102/1988, la pratica è istruita dall'ufficio legale che analizza nel merito l'istanza del datore di lavoro.

Questi in genere può chiedere l'annullamento delle sanzioni contenute nel verbale conclusivo di accertamento oppure la riduzione o rideterminazione delle stesse ex art. 11 della legge n. 689/1981.

Gli scritti difensivi possono essere semplici oppure complessi se contengono argomentazioni in fatto e in diritto, con allegati documentali e richiesta di sentire eventuali testimoni in grado di riferire notizie utili.

Va ribadito che gli scritti difensivi, non sono un mezzo d'impugnazione, perché oggetto degli scritti non è un provvedimento, ma un atto procedimentale, ovvero il verbale di contestazione/notifica degli illeciti accertati.

La giurisprudenza ammette che la P.A., nella fattispecie l'ufficio Affari legali della D.T.L., possa adottare l'ordinanza di ingiunzione o archiviazione, senza replicare al contenuto delle scritture private. In tal senso gli scritti difensivi, possono considerarsi atti ad iniziativa privata diretti ad assicurare semplicemente il contraddittorio, nell'ottica del giusto procedimento e di cui si terrà conto nel momento della decisione finale.

Un vero e proprio onere di impugnare sorge solo avverso l'atto che ingiunge le sanzioni, ovvero l'ordinanza ingiunzione emessa dall'ufficio legale, poiché questo provvedimento costituisce titolo esecutivo.

Se l'ufficio legale non tiene conto delle osservazioni contenute negli scritti, la giurisprudenza è oscillante, un orientamento ritiene infatti irrilevante il vizio di motivazione dell'ordinanza per mancata considerazione delle memorie, mentre altro indirizzo giurisprudenziale prevalente, afferma invece l'illegittimità del provvedimento stesso, posto che le deduzioni nelle memorie difensive siano fondate in fatto e diritto.

Quanto all'*audizione personale*, come previsto dall'art. 18, comma 1, della legge n. 689/1981, gli interessati possono chiedere di essere sentiti dalla P.A., l'audizione avviene presso l'ufficio legale della D.T.L. stessa.

Nella richiesta di audizione, è necessario specificare gli estremi del verbale unico che è alla base della richiesta, ma non serve anticipare memorie o difese che potranno essere consegnate il giorno dell'audizione.

L'istanza può anche essere presentata in D.T.L. dopo aver consegnato gli scritti difensivi, in questo caso bisognerà specificare che il colloquio è richiesto ad integrazione delle memorie già inoltrate in altra data.

Tale facoltà può essere dunque esercitata, in alternativa o in aggiunta, a quella della produzione degli scritti difensivi, purchè entro il termine previsto, posto che la richiesta deve essere tempestiva, incondizionata ed inequivoca, non deve cioè contenere limiti o condizioni, come ad esempio subordinare l'istanza all'eventuale necessità di chiarimenti da parte della P.A. In caso contrario, la D.T.L. può prescindere dalla richiesta e non disporre l'audizione, senza che si producano conseguenze sulla legittimità della sanzione irrogata.

Lo scopo dell'audizione è quello di consentire al presunto trasgressore e/o obbligato in solido, di esporre di persona le proprie ragioni avverso le prove addotte nel verbale di accertamento, in modo tale da rendere più efficace la propria difesa, proprio attraverso il contatto diretto con i funzionari chiamati a decidere.

Trasgressore ed obbligato in solido possono quindi essere sentiti di persona o assistiti eventualmente da un consulente del lavoro o difensore di fiducia. In caso di rifiuto od omissione dell'audizione da parte della P.A., il fatto può essere valutato dal giudice dell'opposizione o dal Direttore della D.R.L. in sede di ricorso, ai fini della legittimità e quindi della validità della stessa ordinanza ingiunzione emanata dall'ufficio legale.

In genere, quindi, l'ufficio legale della D.T.L. convocherà il soggetto che chiede di essere sentito ed il funzionario dovrà redigere apposito verbale dell'audizione e allegare le memorie presentate, mentre lo stesso funzionario ha poi la facoltà di sentire eventuali testimoni citati dal trasgressore o convocare e richiedere ulteriori chiarimenti scritti all'ispettore del lavoro che ha proceduto a redigere il verbale conclusivo.

L'inosservanza dell'obbligo di audizione, comporta la nullità del procedimento (sent. Cass. n. 6762/2004) perché cagiona un vizio insanabile e rilevabile d'ufficio dal giudice (sent. Cass. n. 14271/2006), fermo restando che l'istanza non può essere condizionata a chiarimenti preliminari della D.T.L. o essere rinviata per impegni di lavoro dell'istante (sent. Cass. n. 9919/2009) e che l'annullamento dell'ordinanza non è automatico perché il giudice ha piena facoltà di decidere sulla validità stessa (sent. Cass. n. 1786/2010).

Tuttavia in giudizio può succedere che, all'accoglimento dell'opposizione per l'omessa audizione da parte della D.T.L., segua una nuova istruttoria dell'ufficio legale, con successiva convocazione della parte e nuova ingiunzione, cui fa seguito un'ulteriore opposizione giudiziale, con evidente dispendio di tempo e risorse.

Per questo motivo, la precedente sentenza della Cassazione n. 1786/2010, ha rimesso al giudice del ricorso, la facoltà di decidere sulla validità dell'ingiunzione, anche in presenza dell'omessa convocazione in D.T.L., audizione che diventa ora non più strettamente necessaria per la legittimità dell'atto, ma di fatto consigliata.

4.4 Ricorsi amministrativi

I ricorsi amministrativi avverso il verbale conclusivo degli accertamenti effettuati dagli ispettori ministeriali, Inps ed Inail, nonché contro l'ordinanza ingiunzione emessa dalla D.T.L., possono essere indirizzati sia al Comitato regionale per i rapporti di lavoro (C.R.), sia alla Direzione regionale del lavoro (D.R.L.).

Con riferimento al *ricorso presso il Comitato regionale*, quest'ultimo, introdotto dall'art. 17 del D.lgs n. 124/2004 ed ubicato presso la D.R.L., è composto dal Direttore regionale della D.R.L., dell'Inps e dell'Inail.

Il Comitato è validamente costituito con la presenza dei tre direttori che possono essere sostituiti anche dai vice direttori o funzionari con funzioni vicarie, come statuito nelle Circolari del M.L. n. 24/2004 e n. 10/2006. I membri sono eventualmente integrabili con funzionari Inps o Inail che partecipano in qualità di esperti o consulenti tecnici qualificati, le decisioni sono comunque prese a maggioranza dei membri.

Quanto alla natura del Comitato, si tratta di un organo tecnico che si pronuncia in tema di qualificazione e sussistenza dei rapporti di lavoro contestati nei provvedimenti emanati da Ministero del lavoro, Inps ed Inail.

In merito ai contenuti del ricorso, questo ha ad oggetto profili di irregolarità procedurali e sostanziali, specie con riferimento alle ipotesi di lavoro nero o grigio, come ribadito dalla Lettera Circolare del M.L. n. 8906/2007 e alla diversa qualificazione delle tipologie contrattuali, come recita la Circolare del M.L. n. 10/2006. Occorre ricordare che i fatti avvenuti in presenza dell'ispettore del lavoro non sono impugnabili in questa sede, ma possono eventualmente essere oggetto di azione giudiziaria per querela di falso.

Gli atti impugnabili per disconoscimento o insussistenza del rapporto di lavoro, sono i verbali unici conclusivi degli accertamenti ispettivi, anche effettuati congiuntamente con altri enti e le ordinanze ingiunzioni emanate dall'ufficio legale della D.T.L., nonché i verbali dei funzionari Inps ed Inail.

La Circolare del M.L. n. 16/2010 specifica che non sono impugnabili quegli atti per i quali sia già avvenuto il pagamento delle sanzioni, anche se in misura ridotta ex art. 16 della legge n. 689/1989, nonché i verbali provenienti dagli ispettori Inps che contengono solo recuperi contributivi, per i quali l'impugnazione dovrà essere effettuata presso i competenti organi degli istituti previdenziali, come da Circ. del M.L. n. 10/2006. Il Comitato regionale Inps non si occupa più delle irregolarità in tema di sussistenza e qualifica del rapporto di lavoro discendenti dai verbali di accertamento. Queste competenze passano infatti al Comitato regionale per i rapporti di lavoro presso la D.R.L., come da Circolare Inps n. 8/2006; restano invece al Comitato Inps i casi di irregolarità discendenti da provvedimenti diversi dai verbali di accertamento. Sono impugnabili anche le ingiunzioni, ex art. 18 della legge n. 689/1981, qualora abbiano come oggetto la sussistenza o diversa qualificazione del rapporto di lavoro, fermo restando che il ricorso può avvenire anche dopo il pagamento, al fine di ottenere la ripetizione dell'indebito, come da Circolare del M.L. n. 16/2010. In questo caso, il trasgressore dovrà però annotare nel modello di invio del versamento, la volontà di non prestare acquiescenza al provvedimento ingiuntivo, riservandosi la facoltà di procedere ad impugnazione. Quanto alla legittimazione attiva, possono proporre ricorso davanti al Comitato regionale sia il trasgressore che l'obbligato solidale, mentre la competenza territoriale spetta al Comitato regionale cui afferisce la D.T.L. che ha emanato l'atto impugnato oppure ove è ubicata la sede centrale per gli enti con struttura periferica. Il ricorso erroneamente inviato, deve essere tempestivamente inoltrato al Comitato competente per legge. In merito alla modalità di presentazione, il ricorso va presentato in carta libera, con eventuali allegati documentali, come prescritto dalla Nota del M.L. n. 1018/2004, entro il termine perentorio di 30 giorni dalla notifica del provvedimento e può essere inviato personalmente, via RAR o posta elettronica certificata. La decisione è presa dal Comitato sulla base della documentazione prodotta, non è prevista audizione di testimoni e quindi non si instaura un vero e proprio contraddittorio, come da Nota del M.L. n. 15647/2009. L'istruttoria della pratica è curata dal Segretario del Comitato regionale per i rapporti di lavoro, nominato dal Direttore della D.R.L. che può eventualmente designare anche più segretari in presenza di numerosi ricorsi ed ulteriori segretari aggiunti ovvero funzionari Inail o Inps quali consulenti tecnici ausiliari. Il Segretario del Comitato regionale richiede telematicamente copia del provvedimento ed ogni altro documento utile all'ente che ha emanato l'atto, più precisamente al Servizio Ispezione Lavoro (SIL) e contemporaneamente procede all'inoltro al SIL stesso del ricorso pervenuto al Comitato, consentendo così all'accertatore di istruire opportunamente la relazione di accompagnamento della documentazione ispettiva. Il verbale e la documentazione relativa devono pervenire al Segretario sempre in via telematica, come da Circolare del M.L. n. 16/2010, inammissibile un contraddittorio diverso da quello documentale. Il Comitato regionale (C.R.) ha 30 giorni di tempo per decidere, decorsi i quali il ricorso si intende respinto, la decisione deve sempre essere notificata al ricorrente, alla D.T.L. e all'Inps in caso recuperi contributivi. La decisione del C.R., rispetto all'atto impugnato, può essere eliminativa, confermativa o innovativa, a seconda che annulli, convalidi o modifichi parzialmente il provvedimento oggetto del ricorso. In caso di decisione confermativa da parte del C.R., l'atto di ridetermina adottato dal Direttore della D.T.L., deve prendere atto della decisione e ingiungere il pagamento della sanzione prevista nei successivi 30 giorni. La decisione del ricorso ha effetto vincolante per le P.A. interessate, per cui Inps ed Inail non possono impugnare in sede giudiziaria la decisione assunta dal C.R., come previsto dalla Circ. del M.L. n. 10/2006. In caso di silenzio-rigetto, la decisione si intende riferita al solo merito, ovvero alla sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro, sono esclusi i profili di illegittimità procedurali del provvedimento. Ciò significa che la D.T.L., anche in presenza di silenzio rigetto del C.R., potrà rilevare un vizio procedimentale ed emettere un'ordinanza di archiviazione o annullamento della precedente ingiunzione. Occorre ricordare che se il ricorso al C.R. è presentato dopo 10 giorni dalla notifica del verbale conclusivo, residueranno 20 giorni per la consegna delle memorie in D.T.L. ex art. 18 della legge n. 689/1981.

Per evitare preclusioni, è prassi presentare entro i 30 giorni dalla notifica del ricorso, sia le memorie in D.T.L. che il ricorso al C.R., posto che le prime verranno considerate solo dopo la decisione del Comitato.

La sospensione del termine consente di proporre ricorso in opposizione in Tribunale nel termine residuo, dopo la decisione del C.R. Per questo motivo il Segretario, dopo il rigetto del ricorso, trasmette alla DTL anche la prova della notifica della decisione al ricorrente, in modo tale che l'ufficio legale possa computare il termine utile per la presentazione dell'eventuale ricorso giudiziario da parte del trasgressore.

Sul punto, è intervenuta la Corte Costituzionale, con sentenza n. 119/2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 comma 3, del D.lgs n. 124/2004, prima dell'entrata in vigore del D.lgs n. 150/2011, nella parte in cui dispone che il ricorso al Consiglio regionale per i rapporti di lavoro, sospende, anziché interrompere, il termine per l'esercizio dell'azione giudiziaria ex art. 22 della legge n. 689/1981.

Secondo la Consulta, infatti, è evidente la manifesta irragionevolezza che si determina in caso di sospensione del termine, dal momento che, per effetto di esso, la parte che intende attivare il rimedio giurisdizionale, può vedersi ridotto il relativo termine, fin quasi alla sua scomparsa, determinando quindi disparità di trattamento.

Il ricorso amministrativo, non sospende l'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, salvo la D.R.L. disponga la sospensione su richiesta del ricorrente, previa valutazione del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Il trasgressore potrà esperire un doppio ricorso amministrativo al C.R., dapprima avverso il verbale di accertamento conclusivo, quindi, dopo il diniego del Comitato, avverso la stessa ordinanza ingiunzione della D.T.L., posto però che siano sorti nuovi elementi in fatto o in diritto a sostegno del secondo ricorso.

Se il trasgressore inoltra sia ricorso amministrativo che giudiziario, prevale il secondo, invece se l'azione giudiziaria è esperita dall'obbligato solidale e il ricorso amministrativo è effettuato dal trasgressore, prevale quest'ultimo, data la natura accessoria della responsabilità solidale, mentre l'azione giudiziaria si interrompe. Secondo la Circolare del M.L. n. 16/2010, le decisioni prese dal Consiglio regionale per i rapporti di lavoro, non sono impugnabili né innanzi al Tar, né davanti al giudice del lavoro o al Capo dello Stato.

Quanto invece all'*impugnazione presso la D.R.L.*, si tratta di un ricorso amministrativo gerarchico improprio residuale, poichè il Direttore della D.R.L. è competente solo avverso l'ordinanza ingiunzione e non in merito alla sussistenza o diversa qualificazione del rapporto di lavoro, temi per i quali resta competente il C.R.

Contro l'ordinanza ingiunzione, ex art. 22 della legge n. 689/1989 e art. 16 del D.lgs n. 150/2011, è possibile esperire altresì il ricorso giudiziario in opposizione presso il Tribunale entro 30 giorni dalla notifica della decisione del Direttore regionale o decorso inutilmente il termine assegnato alla D.R.L. per la decisione.

Si tratta di un atto ad iniziativa di parte, il trasgressore può ricorrere alla D.R.L. anche dopo aver pagato la sanzione, al fine di ottenere la ripetizione della somma, come statuito dalla Circolare del M.L. n. 16/2010, infatti solo il pagamento delle sanzioni in misura ex art. 16 della legge n. 689/1981 estingue l'illecito.

Elementi essenziali del ricorso presso la D.R.L. sono: forma scritta, indicazione della D.R.L. competente e dei dati del ricorrente, identificazione dell'ordinanza ingiunzione impugnata, nonché indicazione dei motivi del ricorso ovvero della *causa petendi* e dell'oggetto del ricorso medesimo o *petitum*.

Il ricorso può essere presentato alla D.R.L. di persona, via PEC o RAR, entro 30 gg dalla data della notifica dell'ordinanza-ingiunzione, ex art. 2, co 1, del D.P.R. n. 1199/1971, oltre tale data il ricorso è irricevibile.

Il ricorso avverso le ordinanze ingiunzioni, è presentato in carta libera, come da Nota del M.L. n. 1018/2004, dal trasgressore e/o dall'obbligato in solido, eventualmente assistiti da un professionista di fiducia.

Si osservi che le ordinanze-ingiunzioni ricorribili non sono quelle che scaturiscono dalle irregolarità relative alla sussistenza o diversa qualificazione del rapporto di lavoro, ma solo quelle legate ad inadempimenti di natura documentale, come ad esempio le violazioni in materia di libro unico del lavoro o orario.

L'esecutività dell'ordinanza ingiunzione non è sospesa dal ricorso alla D.R.L., salvo espressa richiesta del ricorrente al Direttore della D.R.L. che dovrà valutare se l'istanza è fondata e se sussiste pericolo di danno.

Il Direttore deve decidere entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e dalla P.A., decorso inutilmente tale termine, il ricorso si intende respinto.

Le richieste istruttorie alle D.T.L. devono avvenire via mail, unitamente all'inoltro del ricorso, previa scansione digitale e comportano il riesame documentale del provvedimento, è escluso il contraddittorio.

La decisione scritta e debitamente motivata dal Direttore della D.R.L., è notificata alle parti interessate e potrà essere eliminativa, confermativa o parzialmente innovativa, rispetto al provvedimento impugnato.

In caso di decisione eliminativa, la D.T.L. dovrà cessare l'esecuzione a mezzo ruoli esattoriali, se invece è confermativa, il ricorrente potrà adire il Tribunale entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento ed infine se si tratta di decisione innovativa, la D.T.L. dovrà procedere a rideterminare l'importo dell'ordinanza.

Nell'ultimo caso, la D.T.L. dovrà richiamare l'ordinanza-ingiunzione originaria che resta titolo esecutivo, prendere atto della decisione della D.R.L., evidenziare la minor somma dovuta ed ingiungere il pagamento.

La Circolare del M.L. n. 16/2010, ha precisato che la decisione del Direttore della D.R.L. non può essere ulteriormente impugnata innanzi al Tar, giudice del lavoro o Capo dello Stato.

Se la decisione è confermativa, l'interessato potrà impugnare il provvedimento entro 30 giorni con il ricorso in opposizione presso il Tribunale ex art. 22 della legge n. 689/1981 ed ex art. 6 del D.lgs n. 150/2011.

Ciò posto, il ricorso amministrativo alla D.R.L., ex art. 16 del D.lgs n. 124/2004 e s.m.i., è concepito come facoltativo ovvero prodromico rispetto a quello in opposizione ex art. 22 della legge n. 689/1981, infatti il termine dei 30 gg per adire il Tribunale, decorre dalla notifica del provvedimento di conferma della D.R.L.

Se il ricorrente inoltra simultaneamente i due ricorsi, quello amministrativo e quello in opposizione, prevale quest'ultimo, mentre se quello amministrativo è effettuato dal trasgressore e quello giudiziario è inoltrato dall'obbligato in solido, prevale quello amministrativo, stante la natura accessoria dell'obbligazione solidale. Pertanto, nel caso in cui trasgressore e obbligato in solido, decidano di esperire ricorsi differenti, prevale sempre e in ogni caso il ricorso esperito dal trasgressore principale.

4.5 Ricorsi giudiziari

In sede giudiziaria possono essere esperiti tre tipi di ricorsi, il primo riguarda l'*opposizione all'ordinanza ingiunzione* del Direttore della D.T.L., il secondo concerne l'*accertamento negativo* del rapporto di lavoro, mentre il terzo ricorso giudiziario mira a disconoscere gli accertamenti ispettivi attraverso la *querela di falso*.

Il ricorso in opposizione trova fondamento normativo negli articoli 2, 5 e 6 del D.lgs n. 150/2011 e nell'art. 22 della legge n. 689/1981 e spetta al giudice del lavoro. Sul punto la Circolare del M.L. n. 28/2011, afferma che possono distinguersi tre regimi processuali: 1. Giudizi incardinati prima del 04.07.2009, si applica il codice di procedura civile antecedente al 2009; 2. Giudizi incardinati tra il 04.07.2009 e il 05.10.2011, si fa riferimento al codice di procedura civile riformato dalla legge n. 69/2009; 3. Giudizi incardinati dal 06.10.2011 in avanti, si applica l'art. 6 del D.lgs n. 150/2011, integrato dalle disposizioni sul rito del lavoro.

Il ricorso in opposizione va proposto davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione ex art. 6, comma 2, del D.lgs n. 150/2011 e l'eventuale incompetenza, per effetto dell'art. 38, comma 1 del c.p.c., può essere rilevata anche d'ufficio dal giudice, ma non oltre la prima udienza di trattazione.

Sul punto, la Circ. del M.L. n. 28/2011, precisa che l'eccezione di incompetenza va proposta nella comparsa di risposta, salva la possibilità del giudice di rilevarla d'ufficio entro l'udienza di discussione ex art. 420 cpc.

In genere, il luogo dell'illecito coincide con il territorio dove si sono svolte le prestazioni da cui sono scaturite le violazioni ovvero il luogo dell'accertamento ove si è perfezionata la condotta del trasgressore.

Il ricorso è proposto da ciascun destinatario dell'ingiunzione ovvero trasgressore e obbligato in solido che hanno interesse al mancato pagamento della sanzione, pur non sussistendo alcun litisconsorzio necessario.

I destinatari dell'ordinanza ingiunzione possono stare in giudizio personalmente o affidarsi al consulente del lavoro di fiducia o altro professionista abilitato che rivestirà il ruolo di rappresentante processuale volontario. In caso di opposizione, la D.T.L. dovrà depositare presso la cancelleria del Tribunale, almeno 10 gg prima dell'udienza, copia del rapporto ispettivo con gli atti relativi alla contestazione delle violazioni riscontrate. Il giudice del lavoro accoglierà il ricorso ex art. 6, comma 11, del D.lgs n. 150/2011, quando non vi sono prove sufficienti in merito alla responsabilità dell'opponente per gli illeciti sanzionati. Legittimata passivamente è la D.T.L. che ha emanato l'ordinanza-ingiunzione oggetto del ricorso e che può stare in giudizio tramite un funzionario sostituto delegato dal Direttore, in deroga al R.D. n. 1611/1933. Sul punto, si noti che la delega scritta al funzionario ex art. 83 del c.p.c., non deve essere prodotta nel fascicolo di parte, perché non equiparabile alla procura, ma è sufficiente che di essa si dia atto nel verbale di udienza o nel deposito della comparsa di risposta, come precisato anche nella Circolare del M.L. n. 28/2011. Il ricorso deve essere presentato a pena di decadenza entro 30 giorni, 60 se l'interessato risiede all'estero, dalla notificazione del provvedimento, ex art. 6, comma 6, del D.lgs n. 150/2011. Se invece il ricorso è presentato oltre tale termine, il giudice, alla prima udienza utile, lo dichiara inammissibile con sentenza. La sentenza di inammissibilità del ricorso dovrà comunque essere resa previa instaurazione di idoneo contraddittorio fra le parti e l'opponente potrà ricorrere a sua volta in appello avverso la sentenza stessa. Il ricorso in opposizione può essere presentato entro il termine previsto anche via RAR, come statuito dall'art. 134 disp. attuaz. c.p.c., oppure depositando personalmente il ricorso nella cancelleria del giudice competente, anche se la Consulta con sentenza n. 3/2010 ha dichiarato illegittimo l'art. 140 c.p.c. nella parte in cui prevede che la notifica si perfezioni con la spedizione via RAR e non con il ricevimento della stessa. L'opposizione ad ordinanza ingiunzione avviene con ricorso ex art. 414 c.p.c., al quale è allegata l'ordinanza stessa notificata, elementi del ricorso sono: l'indicazione del Tribunale competente e della D.T.L., generalità dell'opponente, indicazione del difensore o se si procede in proprio, la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio nel territorio del Comune dove ha sede il giudice adito, oggetto (*petitum*), ragioni in fatto e in diritto della domanda (*causa petendi*), conclusioni, prove e sottoscrizione dell'opponente. Il convenuto, ex art. 416 c.p.c., deve costituirsi almeno 10 giorni prima dell'udienza e deve proporre tutte le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio dal giudice designato, ovvero le eccezioni di parte diverse dai casi di inesistenza e nullità assoluta, nonché indicare i mezzi di prova e depositarli. La Circolare del M.L. n. 28/2011 specifica che per l'opponente il termine ultimo per il deposito dei documenti e per le richieste probatorie, coincide con il ricorso introduttivo, mentre per la D.T.L. convenuta, il termine ultimo coincide con quello della memoria difensiva, da depositare 10 giorni prima dell'udienza. Il ricorso in opposizione è inoltrato direttamente alla cancelleria del giudice e viene notificato alla D.T.L. solo dopo che sia stata fissata con decreto la prima udienza di comparizione delle parti in Tribunale. Quanto ai costi per la proposizione del ricorso, tutti gli atti del giudizio di opposizione sono esenti da tasse ed imposte, ivi compreso il diritto di copia, ma la legge n. 191/2010 ha previsto il pagamento del contributo unificato di iscrizione a ruolo secondo il valore della causa ex art. 13 del D.P.R. n. 115/2002. Il ricorso è semplice e segue le regole del rito del lavoro, si tratta infatti di un giudizio di cognizione ordinaria, circoscritto a quanto dedotto nel ricorso introduttivo, dove si valuta la fondatezza della pretesa sanzionatoria e quindi la legittimità della potestà punitiva della D.T.L. Fermo restando che il giudice decide sulla base dei motivi dell'opposizione e secondo il principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato. L'opponente nel ricorso può chiedere l'annullamento totale/parziale dell'ordinanza, nonché la modifica di taluni profili, la rideterminazione della sanzione oppure la sospensione dell'esecutività dell'ordinanza stessa. Le parti ed il giudice sono vincolati alle originarie pretese del ricorso, resta ferma la possibilità di richiedere la sospensione dell'esecutività dell'ordinanza-ingiunzione, a prescindere dalla richiesta conclusiva.

Il giudice infatti, ex art. 5 e 6 del D.lgs n. 150/2011, può sospendere l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato se ricorrono gravi e motivate ragioni e in caso di possibile danno grave ed irreparabile.

Sul punto, la Circolare del M.L. n. 28/2011 precisa che l'ordinanza che sospende l'efficacia dell'ordinanza ingiunzione non potrà essere emessa prima dell'udienza fissata per la comparizione delle parti.

Il giudice fissa udienza di comparizione delle parti ex art. 6, comma 8, del D.lgs n. 150/2011 e dell'art. 415, comma 2 c.p.c. ed ordina alla D.T.L. di depositare, almeno 10 giorni prima dell'udienza, il fascicolo di parte.

Il decreto che fissa la prima udienza, unitamente al ricorso, è notificato senza oneri dalla cancelleria al ricorrente e alla D.T.L., fermo restando che tra il giorno della notifica e la prima udienza devono esserci almeno 30 giorni liberi, ai sensi dell'art. 415 c.p.c., come chiarito anche dalla Circolare del M.L. n. 28/2011.

Le parti hanno l'onere di comparire in udienza, se il ricorrente non si presenta senza giustificato motivo, il giudice gli pone a carico le spese processuali. Infatti per l'opponente la sua costituzione tempestiva avviene con la presenza dello stesso alla prima udienza, mentre per la D.T.L. la costituzione avviene con il deposito del fascicolo di parte almeno 10 giorni prima dell'udienza di comparizione. Tuttavia, la stessa D.T.L. ha facoltà di costituirsi fino al momento in cui la causa viene trattenuta dal giudice del lavoro per la decisione.

Quanto ai poteri istruttori del giudice, questi seguono il rito del lavoro ex art. 421, comma 2 c.p.c., in combinato disposto con l'art. 2 del D.lgs n. 150/2011, per cui in qualsiasi momento il giudice può disporre anche d'ufficio di tutti i mezzi di prova che ritiene necessari, ivi comprese le citazioni testimoniali.

Il giudice valuta le prove liberamente e può dichiarare decaduta la D.T.L. nel caso in cui questa ometta, senza giustificato motivo, di chiamare i testimoni indicati nella memoria depositata, motivo per cui la Circ. del M.L. n. 28/2011 ribadisce che la D.T.L. deve sempre indicare i testi e predisporre i capitoli di prova.

Il giudice effettua una valutazione di merito sulla fondatezza dell'ordinanza ingiunzione emessa dalla D.T.L., pur nel rispetto del principio dispositivo, per effetto del quale egli non può sostituirsi all'inerzia delle parti.

L'art. 6, comma 10, lettera b) del D.lgs n. 150/2011, afferma che se il ricorrente non si presenta all'udienza convenuta senza giustificato motivo, il giudice del lavoro convalida con provvedimento appellabile l'ordinanza ingiunzione, salvo l'illegittimità dell'ordinanza stessa risulti dalla documentazione allegata al fascicolo di parte o la D.T.L. abbia omissso il deposito dei relativi documenti.

Ciò posto, se il giudice in prima udienza accerta che il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza sono stati regolarmente notificati alle parti e che l'opponente è assente senza aver addotto alcun legittimo impedimento e verifica altresì che l'ordinanza ingiunzione non risulta illegittima in base ad una valutazione sommaria dei documenti prodotti, allora il giudice stesso, può convalidare l'ordinanza oggetto di ricorso.

In questo caso, il giudice dovrà quindi motivare in maniera concisa l'ordinanza di convalida dopo un esame sommario dei profili di invalidità del provvedimento, senza entrare nel merito o nella fondatezza del ricorso.

L'ordinanza di convalida deve essere immediatamente comunicata alle parti ed è appellabile dal ricorrente purchè questi dimostri gli elementi di fatto o diritto idonei a rilevare la nullità giudiziale.

Se invece il ricorrente si presenta in giudizio, il processo va avanti, quindi terminata l'istruttoria e sentite le conclusioni delle parti, il giudice, ex art. 429, comma 1, c.p.c., pronuncia in udienza la sentenza con cui definisce il giudizio, dando lettura del dispositivo e delle ragioni in fatto e in diritto della decisione.

Terminata l'istruttoria, prima della sentenza, il giudice, su istanza delle parti, può concedere un ulteriore termine massimo di 10 giorni per il deposito di note difensive, rinviando la causa per la discussione finale.

Nella sentenza il giudice può rigettare il ricorso o accoglierlo in tutto o in parte, modificando in questo caso i contenuti dell'ordinanza ingiunzione, anche con riferimento all'importo della sanzione comminata.

Ai sensi dell'art. 6, comma 11, del D.lgs n. 150/2011, quando le prove fornite dalla D.T.L. non sono sufficientemente attendibili e certe, il giudice deve accogliere il ricorso dell'opponente.

La sentenza del giudice del lavoro è provvisoriamente esecutiva, per ottenere la sospensione è necessario che il difensore la richieda espressamente nel ricorso in appello ex art. 283 c.p.c., dimostrando la sussistenza di gravi e fondati motivi ovvero il pregiudizio che deriverebbe al ricorrente in caso di esecutività della sentenza. La Circ. del M.L. n. 28/2011 afferma che la sentenza che definisce, in rito e in merito, il giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione, sarà assoggettata ai normali mezzi di impugnazione delle sentenze. L'appello è depositato nella cancelleria della Corte d'Appello entro 30 giorni dalla notificazione della sentenza, entro 40 giorni nel caso in cui la notificazione abbia dovuto effettuarsi all'estero. Se la sentenza non è stata notificata, l'appello va proposto entro 6 mesi dal deposito della sentenza ex art. 327 c.p.c. Nel ricorso sono contenuti l'esposizione sommaria dei fatti e i motivi specifici dell'impugnazione, nonché gli elementi previsti dall'art. 414 c.p.c., ovvero: ufficio giudiziario, generalità dell'appellante, indicazione della D.T.L., oggetto, ragioni della domanda, conclusioni, sottoscrizione, mezzi istruttori e prove. Il ricorrente potrà esperire in appello tutte le questioni di fatto e di diritto che supportano le proprie difese, ivi compresi nuovi ed ulteriori documenti, non possono però essere proposte nuove domande o eccezioni. Ai sensi dell'art. 54 del D.L. n. 83/2012, convertito in legge n. 134/2012, l'appello deve essere giustificato e la motivazione deve contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione delle parti del provvedimento che si intende appellare e la menzione delle circostanze da cui deriva la violazione della legge. In base agli articoli 348 bis e ss c.p.c., è previsto un filtro di inammissibilità dell'appello, per cui il giudice d'appello, prima di procedere a trattazione, sentite le parti, se l'impugnazione non ha una ragionevole probabilità di essere accolta, dichiara inammissibile l'appello con ordinanza succintamente motivata, anche mediante rinvio agli elementi riportati in uno o più atti di causa e il riferimento a precedenti conformi. Il Presidente della Corte d'Appello, entro 5 giorni dal deposito del ricorso, nomina il giudice relatore e fissa, entro 60 giorni, l'udienza di discussione davanti al collegio ex art. 435, comma 1, c.p.c. Quindi l'appellante, nei 10 giorni successivi alla comunicazione del deposito del decreto che fissa la prima udienza di comparizione delle parti, procede alla notifica congiunta del ricorso d'appello e del decreto in cui si fissa udienza, fermo restando che, in mancanza di notifica completa, l'appello è dichiarato improcedibile. Fra la data di notifica in Italia del ricorso alla D.T.L. e la prima udienza devono intercorrere almeno 25 gg. La D.T.L. deve costituirsi in cancelleria almeno 10 giorni prima dell'udienza mediante deposito del fascicolo di parte e della memoria difensiva ai sensi dell'art. 436, commi 1 e 2, c.p.c. In udienza, il giudice incaricato, fa una relazione orale della causa di cui si tratta e il collegio, sentite le ragioni delle parti interessate, pronuncia la lettura del dispositivo in udienza ex art. 437 c.p.c. Con riferimento all'*accertamento negativo del rapporto di lavoro*, questo non ha diretta incidenza sul provvedimento sanzionatorio, perché ha come oggetto la natura del rapporto di lavoro, ai fini appunto dell'accertamento dell'insussistenza del rapporto medesimo. In questo caso, infatti, dopo la notifica del verbale conclusivo degli accertamenti ispettivi, il datore di lavoro può decidere di ricorrere in Tribunale per l'accertamento della non sussistenza del rapporto di lavoro dal quale sono derivate le irregolarità sanzionate. Pertanto, in pendenza di giudizio, la D.T.L. potrà procedere ad emanare l'ordinanza ingiunzione conclusiva del procedimento, avverso la quale possono essere esperiti i normali ricorsi amministrativi o giudiziari. In questo modo, con il ricorso per accertamento negativo del rapporto di lavoro, viene attivato un processo parallelo a quello eventualmente attivabile successivamente per opposizione avverso la sanzione irrogata. Rispetto alla *querela di falso*, si tratta di uno strumento che è attivabile in Tribunale all'interno di un giudizio già in corso ai sensi degli art.li 221 e ss c.p.c., per chiedere l'accertamento della falsità del documento contenente le verbalizzazioni degli esiti dell'ispezione, così come prodotto in giudizio dalla D.T.L. La querela deve indicare gli elementi e le prove di falsità del verbale e deve essere proposta personalmente dalla parte con atto di citazione o con dichiarazione unita al verbale di udienza ex art. 221, 2 comma, c.p.c.

Conclusioni

Questa ricerca nasce dall'esigenza di approfondire tematiche e strumenti con i quali la scrivente si confronta quotidianamente per esigenze lavorative, in questo senso la tesi costituisce una sorta di *Vedemecum* che potrà essere sviluppato ulteriormente dalla sottoscritta nel corso della sua attività operativa.

Proprio per questo, considerando la ricerca uno strumento per potenziare le proprie conoscenze in ambito ispettivo e ampliarle ulteriormente in futuro, la struttura della tesi è stata concepita per concetti valvola in quattro macro aree, strettamente interdipendenti fra loro, al fine di illustrare le problematiche esistenti fra mercato del lavoro, sommerso, utilizzo improprio della flessibilità ed attività ispettiva.

Nel primo capitolo, l'analisi della connessione fra mercato del lavoro formale e sommerso, ha permesso di evidenziare le criticità del mercato del lavoro attuale e di comprendere come rispetto ai caratteri illustrati, il sommerso funga quasi da "ammortizzatore sociale", insinuandosi laddove la flessibilità non basta a garantire l'occupazione, assicurando in qualche modo anche la coesione sociale sul territorio.

Si è visto che la formazione è una possibile leva di placement e viene utilizzata anche per contrastare il lavoro nero, ma deve essere connessa a politiche di orientamento, perché se disgiunta dalle competenze e skills che il mercato del lavoro richiede, rischia al contrario di incrementare la disoccupazione e il sommerso.

Si evidenzia parimenti come le attività di esternalizzazione possono rappresentare un'alternativa al sommerso con vantaggi derivati che si esauriscono nel breve periodo, mentre nel lungo termine le stesse attività non consentono di investire in processi che possano consentire all'impresa di competere sul mercato.

Sul problema della sicurezza nel lavoro atipico e non dichiarato, si evidenzia come la flessibilità sia inversamente proporzionale alla sicurezza, è evidente quindi che gli operatori invisibili, proprio perché il lavoro informale è incerto, sono soggetti a rischi più elevati rispetto ai lavoratori standard.

La riforma Fornero in questo scenario è intervenuta per correggere alcune distorsioni e incongruenze legate all'uso indiscriminato della flessibilità, ma ha riproposto un modello di regolamentazione eccessivamente rigido e centralista che ha rischiato, in taluni casi, di peggiorare la situazione esistente. I successivi decreti "Sviluppo" e "Sviluppo bis" del Governo Monti nel 2012 hanno proceduto a modificare ed alleggerire alcune disposizioni che rischiavano di ottenere effetti opposti rispetto a quelli inizialmente auspicati dal Legislatore.

Per inquadrare meglio la riforma Fornero, si è proceduto a ricostruire i modelli del mercato del lavoro danese e tedesco, ai quali la riforma sembra essersi ispirata, nella consapevolezza che le disposizioni normative debbano comunque tener conto delle situazioni contingenti e delle criticità del mercato del lavoro locale sul quale si interviene per migliorarne l'occupabilità, la dinamicità e l'inclusività.

Nel ricostruire l'impatto delle misure di austerità intraprese dal Governo per fronteggiare la recessione, si è appurato che le stesse hanno contribuito a peggiorare il quadro recessivo, proprio perché non accompagnate da una politica industriale volta ad incentivare gli investimenti e le politiche del lavoro. L'analisi delle strategie adottate nel breve e nel lungo periodo per superare la crisi si sono poste il problema di incrementare la produttività, ma non hanno dato abbastanza spazio alla necessità di intraprendere politiche redistributive.

L'analisi quantitativa e qualitativa del lavoro nero attraverso il monitoraggio dei dati disponibili, sia sotto il profilo territoriale che settoriale, unitamente all'esame delle cause ed effetti del fenomeno oggetto di studio, ha evidenziato la necessità di ricorrere a stime circa il quantum relativo all'evasione. Questo ha creato qualche perplessità in merito alla validità e credibilità dei metodi di misurazione del sommerso adottati, pur nella consapevolezza della difficoltà di includere il sommerso nelle statistiche ufficiali.

In questo contesto, si è attenzionato anche al problema del caporalato e delle morti bianche, connesso al tema dell'immigrazione nelle aree rurali, ricostruendo la genesi del nuovo reato di intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera che è intervenuto con lo scopo di reprimere alcuni episodi ormai intollerabili.

L'analisi delle cause ed effetti del lavoro nero e grigio, ha consentito di comprendere come queste siano tutte interdipendenti tra loro e strettamente connesse al territorio, si pensi al rapporto fra eccessivo carico burocratico, criminalità, istruzione e politiche del lavoro in talune aree del paese.

Si capisce così che il costo economico del lavoro sommerso, non è solo quello che l'imprenditore riesce ad aggirare, ma si riverbera negativamente nel welfare locale perché implica minori entrate nelle casse dello Stato a livello fiscale e contributivo, con enormi ripercussioni sulla crescita e competitività del paese.

Si è visto come il lavoro nero colpisca i soggetti più vulnerabili: lavoratori atipici, inattivi, svantaggiati, disoccupati, esodati, immigrati, giovani, minori e donne. Ognuno di questi è portavoce di specifiche istanze, ma tutte le categorie possono essere agevolate da politiche del lavoro inclusive e personalizzate, volte cioè a favorire l'occupabilità e la ricollocazione, al fine di scongiurare immigrazioni ed inattività prolungata.

Interessante è stata l'analisi condotta sul lavoro nero, con riferimento alla distribuzione territoriale e ai settori in cui si manifesta, dall'incrocio dei dati ne è derivata una mappatura delle aree a rischio di coesione sociale, rispetto alle quali si suggerisce l'attuazione di politiche di prevenzione e contrasto del fenomeno.

Lo studio delle politiche europee, nazionali e regionali per l'emersione, con un approfondimento relativo agli indici di congruità, ha consentito di comprendere in che modo siano state realizzate le buone prassi volte a reprimere il sommerso. Queste ultime, specie a livello regionale, sono spesso frastagliate e costruite in funzione del tessuto industriale presente ed è difficile ricondurle ad unità, pur rilevando taluni caratteri comuni. Particolarmente interessante, anche ai fini di future applicazioni pratiche nell'attività della scrivente, l'esame degli indici di congruità quali elementi sintomatici del lavoro nero, applicabili non solo all'edilizia.

Il secondo capitolo ha affrontato la tematica delle forme di elusione contrattuale e dell'utilizzo improprio della flessibilità, si è infatti osservato come negli ultimi anni si sia assistito allo spostamento del lavoro irregolare dal totalmente in nero a fattispecie grigie, simulate dei rapporti di lavoro subordinato, proprio grazie all'uso delle tipologie flessibili che hanno dato luogo a disconoscimenti e riqualficazioni del rapporto di lavoro da parte degli ispettori. Nel ricostruire la disciplina degli istituti si è cercato di dare risalto ad esempi concreti che potessero di fatto far comprendere le distorsioni realizzate attraverso l'adozione di queste tipologie contrattuali o istituti. Questi esempi, tratti il più della volte dalla pratica lavorativa, sono stati ripensati e concretamente calati all'interno di ciascuno degli istituti analizzati, ovvero: tirocinio, contratto a termine, apprendistato, somministrazione, contratto a progetto, intermittente, contratto part time, occasionale, accessorio, autonomo, associazione in partecipazione e contratto del lavoratore socio di cooperativa.

Dopo la panoramica sulle principali forme di elusione contrattuale, la ricerca ha approfondito il ruolo della vigilanza sul lavoro quale organo chiamato ad effettuare i controlli sulle distorsioni appena analizzate. In questa sede, si è cercato di ricostruire cronologicamente i principali interventi degli organismi internazionali, comunitari e nazionali volti a disciplinare la materia. Ed è stato interessante approfondire dal punto di vista legislativo le regole organizzative e constatare come anche quelle più datate siano incredibilmente moderne ed ancora concretamente vive. In particolare, rileggendo i lavori parlamentari per l'approvazione della legge n. 1361/1912 che ha fondato il corpo degli ispettori del lavoro, si rinviene un'accurata sintesi del profilo professionale pronunciata dall'On. F. Turati che è parsa di straordinario attualità: *"(...) Trattasi di personale dotato resistenza fisica quasi militare, di agilità intellettuale, pronto a risolvere problemi nuovi e sottili, di sicura probità, un personale così altamente qualificato e diverso dal tipo di tradizionale burocrate, ma che è così difficile da reclutarsi con l'offerta di stipendi di lire 200 e di lire 300, soprattutto in centri industriali dove è caro il costo della vita e dove operai e ingegneri mediocri si procacciano il doppio con minor fatica e responsabilità"*. Si tratta di una descrizione che a distanza di cento anni resta ancora così moderna, tanto da sintetizzare le motivazioni per cui si assiste ad un costante decremento della forza lavoro ispettiva in carico alle D.T.L. territoriali, pari solo per il 2012 a - 5,21% del numero di unità ispettive rispetto all'anno precedente: 3.156 unità, a fronte di 3.325 del 2011, come emerge dal Rapporto sulla vigilanza del 2013.

Ricostruire la legislazione internazionale, comunitaria e nazionale è stato importante per comprendere la genesi dei provvedimenti applicati nell'attività quotidiana e che spesso, sono stati il frutto di compromessi politici e finanziari. Si tratta di norme che avevano l'obiettivo di migliorare la condizione oggettiva dei lavoratori, ma che hanno subito rimaneggiamenti in funzione dei governi di centro sinistra o di centro destra che si sono succeduti nel tempo. A prescindere dalle contraddizioni interne che hanno condotto il Legislatore ad allargare o stringere le maglie di tutela nei confronti dei lavoratori, la funzione ispettiva sopravvive a se stessa da più di cento anni e continua ad adoperarsi per promuovere la sua mission originaria di garanzia e protezione del lavoratore, che nonostante tutto, è ancora il soggetto debole del rapporto di lavoro.

Infine, il quarto ed ultimo capitolo della ricerca, è stato focalizzato essenzialmente sugli aspetti organizzativi e sugli strumenti a disposizione degli ispettori per contrastare il lavoro nero, anche in questo caso si è cercato di far filtrare l'esperienza personale attraverso la descrizione degli istituti giuridici di riferimento.

Riflettendo sulle fasi del procedimento ispettivo, si è compresa l'esigenza di rivedere alcune prassi che, applicate in automatico nella quotidiana attività, possono ora essere perfezionate e ridisegnate alla luce delle nozioni apprese. Si è compresa l'utilità dell'acquisizione di un buon quadro probatorio durante l'attività ispettiva, che possa resistere in giudizio, attraverso la puntuale raccolta delle dichiarazioni dei lavoratori e della documentazione di lavoro. L'attività ispettiva deve però essere letta integralmente, contemperando tutte le sue fasi principali, ovvero: programmazione, preparazione, accesso, accertamento e verbalizzazione, affinché le stesse possano completarsi e perfezionarsi tra loro.

Particolarmente interessante, dopo aver esaminato l'organizzazione attuale dell'attività ispettiva, aver cercato di capire quale sarà il modello futuro della vigilanza e in che modo la stessa riuscirà a rispondere alle future sfide organizzative. Viene proposto il modello dell'Agenzia del lavoro o Polo integrato del welfare che ingloba tutte le competenze facenti ora capo agli enti coinvolti direttamente o indirettamente nell'attività ispettiva, in un'ottica di gestione semplificata e di contenimento della spesa pubblica.

Il confronto con l'organizzazione dell'ispettorato in Francia, Germania, Austria e Gran Bretagna, è stato particolarmente fruttuoso, perché ha consentito alla scrivente di poter cogliere differenze e analogie rispetto al modello italiano. Sarebbe stato interessante estendere il confronto anche a paesi quali Spagna, Sud America e Nord Europa, ma questo lavoro avrebbe necessitato di ulteriori ricerche ed approfondimenti.

Ricostruendo gli strumenti utilizzati dagli ispettori durante gli accertamenti e quelli impiegati dagli imprenditori per difendersi dagli esiti delle ispezioni, si è dimostrato come spesso siano proprio le imprecisioni e le carenze dei primi a consentire ai secondi di poter manifestarsi, non sempre a ragione.

Ciò significa che se l'ispettore del lavoro dimostra di conoscere la normativa, utilizza efficacemente gli strumenti a sua disposizione, interloquisce opportunamente con i soggetti portatori di interessi contrastanti e fotografa con oggettività, buon senso e adeguato quadro probatorio la vicenda oggetto di contesa, la stessa difficilmente sarà oggetto di ricorso amministrativo o giudiziario e troveranno scarsa applicazione gli strumenti pensati per contrastare l'esito di un accertamento.

La soddisfazione più grande di questo lavoro, nonostante le criticità evidenziate già da F. Turati nel 1912, è la libertà di essere soggetti imparziali, indipendenti ed altresì quella di verificare l'applicazione delle norme certe in condizioni di parità, dove aziende e lavoratori vengono posti sullo stesso piano e le sperequazioni vengono ricondotte ad unità. Essere al di sopra delle parti, agire nel rispetto della legge, al di fuori di qualsiasi condizionamento o pressione, rappresentano uno status che non ha prezzo e nonostante le difficoltà che inducono molti ispettori del lavoro ad abbandonare il mestiere, i migliori incentivi a restare sono proprio quelli derivanti dalla gratitudine espressa dagli stessi lavoratori.

RIEPILOGO GRAFICI E TABELLE

Grafico n. 1	Rapporti attivati per tipo di contratto, Rapporto comunic. oblig. del Min. del Lavoro 2013	3
Grafico n. 2	Situazione Occupati 2008-2012, Rapporto Cnel 2012	4
Grafico n. 3	Situazione Disoccupati 2008-2012, Rapporto Cnel 2012	4
Grafico n. 4	Tasso di disoccupazione 2008-2012, Rapporto Cnel 2012	4
Grafico n. 5	Forza lavoro 2008-2012, Rapporto Cnel 2012	4
Tabella n. 1	Trend dell'occupazione in Italia secondo le professioni, Scenario del Cedefop, 2010-2020	7
Grafico n. 6	Prababilità stimate di lavorare nel sommerso per anni di istruzione, Studi Banca d'Italia 2009 ...	9
Grafico n. 7	Tassi di disoccupazione per titoli di studio, Rapporto Cnel 2012	11
Tabella n. 2	Tendenze alla delocalizzazione per tipologia di impresa, Rapporto Unioncamere 2012	13
Grafico n. 8	Costo del lavoro per le pmi manifatturiere in Europa, Rapporto Unioncamere 2012	13
Grafico n. 9	Incidenza costo contributi sul costo lavoro per le pmi in Europa, Rapporto Unioncamere 2012 ..	14
Grafico n. 10	Percentuale infortuni per lavoratori irregolari, Rapporto Inail 2012	18
Grafico n. 11	Occupazione, disoccupazione e Pil in Italia, Germania e Danimarca, Eurostat 2012	24
Tabella n. 3	Prospetto di sintesi della L. 92/2012, Riforma Fornero	28
Grafico n. 12	Andamento dei principali contratti post Luglio 2012, dati del M.L., rielaborazione Isfol, 2013...	35
Grafico n. 13	L'area del disagio sociale, elaborazione Ires su dati Istat, 2013	39
Tabella n. 4	Riepilogo misure avanzate dall'Ocse e attuate in Italia, Rapporto Ocse 2012	43
Tabella n. 5	Ambiti dell'economia informale e forme di irregolarità tipiche	45
Tabella n. 6	Incidenza del sommerso sul PIL nazionale, cfr fra Eurispes e Istat, 2012	46
Tabella n. 7	Rappresentazione disaggregata dell'economia sommersa, Eurispes 2012	47
Tabella n. 8	Rappresentazione disaggregata del lavoro nero in funzione dei soggetti, Eurispes 2012	48
Grafico n. 14	Tassi di irregolarità totale, anni 1980-2010, Istat 2011	48
Tabella n. 9	Numero lavoratori occupati regolarmente in migliaia, Istat 2013	49
Tabella n. 10	Numero lavoratori occupati irregolarmente in migliaia, Istat 2013	49
Grafico n. 15	Comparazione fra occupati regolari e irregolari, Istat 2013	49
Tabella n. 11	Numero unità lavoro regolari in migliaia, Istat 2013	50
Tabella n. 12	Numero unità lavoro irregolari in migliaia, Istat 2013	50
Grafico n. 16	Numero unità lavoro regolari e irregolari in migliaia, Istat 2013	50
Tabella n. 13	Numero posizioni lavorative regolari in migliaia, Istat 2013	51
Tabella n. 14	Numero posizioni lavorative irregolari in migliaia, Istat 2013	51
Grafico n. 17	Posizioni lavorative regolari ed irregolari in migliaia, Istat 2013	51
Tabella n. 15	Tasso di irregolarità degli occupati, Istat 2013	52
Tabella n. 16	Tasso di irregolarità delle ULA, Istat 2013	52
Tabella n. 17	Tasso di irregolarità delle posizioni lavorative, Istat 2013	52
Tabella n. 18	Tabella di riepilogo regolari/irregolari secondo le diverse tipologie di misure	53
Tabella n. 19	Metodi di computo del sommerso, riepilogo	57
Tabella n. 20	Schema di riepilogo del metodo Istat per quantificare il sommerso	57
Grafico n. 18	Livelli e aspetti dell'invisibilità, riepilogo	58
Tabella n. 21	Principali cause del sommerso, Demoskopika, 2010	62
Tabella n. 22	Risultati attività ispettiva anno 2012, Rapporto del Ministero del lavoro, 2013.....	66
Tabella n. 23	Costi e benefici derivanti dall'impiego di lavoro nero	67
Grafico n. 19	Percezione del sommerso nelle regioni del Nord e Centro Sud, Isfol, 2011.....	68
Tabella n. 24	Maxisanzione per il lavoro sommerso post collegato lavoro, importo in euro	70
Tabella n. 25	Evoluzione della maxi sanzione dal 2002 ad oggi	71
Tabella n. 26	Effetti del collegato lavoro, es. periodo di prova in nero	71
Tabella n. 27	Effetti del collegato lavoro, es. collaboratore a progetto	72
Tabella n. 28	Effetti del collegato lavoro, es. domestica assunta in nero	72
Tabella n. 29	Casi in cui si applica la maxi sanzione in funzione delle tipologie di rapporto lavorativo	72

Tabella n. 30	Casi in cui si applica sempre la maxi sanzione, Circ. 38/2010	73
Grafico n. 20	Rapporto disoccupazione giovanile (15-24) e disoccupazione adulta (25-64), Eurostat 2010	76
Tabella n. 31	Numero attivazione contratti di lavoro per giovani 15-34, Min. lavoro 2012	77
Tabella n. 32	Lavoratori con almeno un contratto in base alla tipologia contrattuale, Min. lavoro 2012	77
Grafico n. 21	Giovani occupati con contratto a termine che si formano, Eurostat 2010	78
Grafico n. 22	Giovani 15-29 anni rispetto al sistema istruzione/occupazione, Istat 2013	80
Tabella n. 33	Profili donne impiegate nel sommerso, Isfol 2007	90
Grafico n. 23	Unità di lavoro irregolari per settore e ripartizione geografica, Istat 2011	92
Tabella n. 34	Unità di lavoro irregolari per regione, Istat 2013	93
Grafico n. 24	Unità di lavoro irregolari per regioni, Istat 2013	94
Tabella n. 35	Tasso di irregolarità degli occupati in alcuni settori chiave, Istat 2013	94
Tabella n. 36	Tassi di irregolarità nel commercio e servizi, Istat 2013	96
Tabella n. 37	Settori del terziario più esposti a fenomeni di lavoro irregolare, Isfol 2010	98
Tabella n. 38	Irregolarità rispetto alle tipologie di lavoratori: frequenza delle segnalazioni, Isfol 2010	98
Tabella n. 39	Frequenza delle tipologie di irregolarità nel terziario, Isfol 2010	99
Tabella n. 40	Interventi strutturali considerati più efficaci contro lavoro irregolare nei servizi, Isfol 2010	99
Tabella n. 41	Condizione occupazione e rischio di lavoro irregolare, Isfol 2011	100
Tabella n. 42	Tassi di irregolarità in agricoltura, Istat 2013	101
Tabella n. 43	Tassi di irregolarità in agricoltura in funzione del territorio, Istat 2013	102
Tabella n. 44	Tipologia di illeciti e percentuale di lavoratori coinvolti, Isfol 2011	103
Tabella n. 45	Tassi di irregolarità nell'industria, dati riepilogativi, Istat 2013	105
Tabella n. 46	Tassi di irregolarità nell'industria in senso stretto per area geografica, Istat 2013	105
Tabella n. 47	Tassi di irregolarità degli occupati nell'industria per branca di attività, Istat 2013	106
Tabella n. 48	Rilevazione forza lavoro, Istat 2011	110
Tabella n. 49	Tassi di irregolarità nel settore costruzioni, Istat 2013	110
Tabella n. 50	Sintesi delle politiche adottate per contrastare e far emergere il lavoro irregolare, Isfol 2008	111
Tabella n. 51	Sintesi delle misure dirette ed indirette, Isfol 2007	112
Tabella n. 52	Principali organismi istituzionali territoriali di sostegno alle politiche per l'emersione	112
Grafico n. 25	Diagramma del processo dinamico del modello di servizio, Isfol 2008	115
Tabella n. 53	Modelli di governance adottate nelle diverse regioni e loro caratteri, Isfol 2010	117
Tabella n. 54	Piani operativi regionali e azioni dirette al contrasto del sommerso, Isfol 2011	118
Tabella n. 55	Studio preliminare per la individuazione degli indici di congruità, Italia lavoro 2007	120
Tabella n. 56	Caratteristiche del sommerso nei paesi della UE, dati Commissione Europea e Adapt 2007	125
Tabella n. 57	Alcune stime del lavoro sommerso a livello europeo, dati VISA Europe 2011	125
Tabella n. 58	Riepilogo caratteri del contratto a termine ante e post riforma Fornero	136
Tabella n. 59	Riepilogo delle differenze fra lavoro autonomo occasionale e mini co.co.co	168
Grafico n. 26	Crescita delle Cooperative in Italia, Censis 2012	178
Tabella n. 60	Il Collegato lavoro, Commento alla legge 183/2010, Il Sole 24 Ore Editore, 2010	219
Grafico n. 27	Struttura della DTL e relazioni con altri organi, Ragioneria dello Stato, 2012	246
Tabella n. 61	Riepilogo attività ispettiva Ministero del lavoro, Inps, Inail (2009-2012)	259
Tabella n. 62	Riepilogo attività ispettiva del solo Ministero del lavoro, 2011-2012	260

LITERATURE REVIEW

**DISCIPLINA ED EVOLUZIONE DELLA VIGILANZA FRA
MERCATO DEL LAVORO REGOLAMENTATO E SOMMERSO**

SOMMARIO

Introduzione 336

CAPITOLO I

RAPPORTO FRA MERCATO DEL LAVORO REGOLAMENTATO E SOMMERSO

1. Accesso e fattori di sviluppo nel mercato del lavoro dualista 337

1.1 Il mercato del lavoro fra polarizzazione e sommerso 337

1.2 La formazione per contrastare il lavoro nero 338

1.3 Esternalizzazioni e delocalizzazioni alternative al lavoro irregolare 338

1.4 La sicurezza nel lavoro irregolare 339

1.5 Verso una riforma del mercato: modello tedesco o danese? 340

1.6 La riforma del lavoro Fornero 340

1.7 L'impatto delle misure di austerità 341

1.8 Strategie nel breve e lungo periodo 342

2. Definizione e dimensione del lavoro sommerso in Italia 343

2.1 Metodi di misurazione e livelli di invisibilità 344

2.2 Indagini conoscitive sul lavoro nero, caporalato, morti bianche 344

2.3 Cause ed effetti del lavoro nero 345

2.4 Costo economico e percezione del fenomeno 345

2.5 Natura dell'illecito e maxi sanzione quale misura aggiuntiva 346

3. Identità dei lavoratori in nero: categorie a rischio 347

3.1 Giovani fra disoccupazione, precarietà e inattività 347

3.2 Il lavoro minorile 348

3.3 Lavoratori immigrati e clandestini 349

3.4 Lavoro irregolare femminile 350

4. Geografia e settori del sommerso 350

4.1 Terziarizzazione del sommerso: commercio e servizi 351

4.2 Il sommerso in agricoltura 351

4.3 Il lavoro nero nell'industria in senso stretto, pmi e artigianato 352

4.4 Il lavoro edile irregolare 353

5. Politiche nazionali per l'emersione 353

5.1 Le politiche regionali 354

5.2 Gli indici di congruità 354

6. Il sommerso in Europa e politiche di emersione 355

CAPITOLO II

FORME DI ELUSIONE CONTRATTUALE ED UTILIZZO IMPROPRIO DELLA FLESSIBILITA'

1. Le fattispecie elusive e simulatorie del rapporto di lavoro subordinato	355
2. Il tirocinio	356
3. La successione reiterata di contratti a termine	357
4. Il contratto di apprendistato	358
5. Il contratto di somministrazione	359
6. Il contratto a progetto	360
7. Il contratto intermittente	361
8. Il contratto di lavoro a tempo parziale	362
9. Il lavoro occasionale accessorio	362
10. Il lavoro autonomo occasionale e le mini co.co.co	363
11. Il lavoro autonomo professionale: la partite iva	363
12. L'associazione in partecipazione	364
13. Le cooperative spurie	365

CAPITOLO III

DISCIPLINA ED EVOLUZIONE DELL'ATTIVITA' DI VIGILANZA SUL LAVORO

1. Principali interventi degli organismi europei ed internazionali in tema di vigilanza sul lavoro	366
2. La vigilanza in Italia nel secolo scorso: dalla L. n. 1361/1912 al D.lgs n. 300/1999	367
2.1 La depenalizzazione della L. n. 689/1981 e il nuovo assetto della vigilanza	367
3. La regolamentazione nel nuovo millennio: dalla Circolare n. 8/2000 alla Direttiva Sacconi	367
3.1 L'ispezione dopo la legge Biagi n. 30/2003	368
3.2 Il decreto legislativo n. 124/2004 e la riforma dei servizi ispettivi	368
3.3 D.D. n. 340/2006: codice di comportamento ed ulteriori obblighi deontologici	369
3.4 La Direttiva Sacconi del 2008	370
3.5 Il Libro Verde e il Libro Bianco sul futuro del modello sociale	370
4. Protocollo di intesa fra enti di vigilanza e Agenzia dell'Entrate del 4.08.2010	371
5. Il Piano triennale per il lavoro e l'Atto di indirizzo del Ministero 2011-2013	371
6. L'ispezione dopo la legge n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro	371
7. La Circolare del Ministero del Lavoro n. 38/2010: la nuova maxi sanzione	372
8. La vigilanza in un'epoca di relazioni industriali che cambiano, l'art. 8 della L. n. 148/2011	372
9. La reiterazione dei controlli nell'art. 11 del D.L. Monti "Salva Italia" n. 201/2011	373
10. L'art. 14 del D.L. "Semplificazioni" n. 5/2012 come modificato dalla L. n. 35/2012	374
11. Il Protocollo di Intesa del 15.02.2012 fra D.G.A.I e consulenti del lavoro	374

12. Legge n. 92/2012: riforma del lavoro Fornero e aspetti sanzionatori	374
13. Le Circolari del M.L. n. 18-20/2012 applicative della L. n. 92/2012 e il Vademecum n. 7258/2013 ...	375
14. Il D.L. “Sviluppo” n. 83/2012, convertito nella L. n. 134/2012 e il D.L. “Sviluppo bis” n. 179/2012 convertito nella L. n. 221/2012: correzioni alla riforma Fornero	375
15. Il D.L. n. 76/2013, c.d. “Pacchetto lavoro”, convertito nella L. n. 99/2013: correzioni alla riforma Fornero e riflessi sulla vigilanza	376

CAPITOLO IV

ORGANIZZAZIONE E STRUMENTI UTILIZZATI NELL’ATTIVITA’ ISPETTIVA

1. Organizzazione dell’attività di vigilanza e soggetti coinvolti	376
1.1 Finalità del controllo e metodo logico-deduttivo	377
1.2 L’accesso sul luogo di lavoro e la ricerca della prova dell’illecito	377
1.3 Le fasi eventuali e gli esiti finali degli accertamenti	378
1.4 Il rapporto annuale sulla vigilanza	378
1.5 Cooperazione fra organismi di vigilanza italiani e stranieri	378
1.6 Verso la realizzazione dei Poli integrati del Welfare	379
2. La vigilanza sul lavoro negli altri paesi: cenni comparatistici	380
2.1 L’attività ispettiva in Francia	380
2.2 La vigilanza in Austria e Germania	381
2.3 Le ispezioni in Gran Bretagna	381
3. Strumenti utilizzati dagli ispettori	382
3.1 Diffida	382
3.2 Disposizione	383
3.3 Prescrizione obbligatoria	383
3.4 Sospensione, sequestro, confisca	384
3.5 Diffida accertativa	385
3.6 Conciliazione monocratica	386
4. Strumenti a difesa dell’ispezione	386
4.1 Interpello	387
4.2 Certificazione	387
4.3 Accesso agli atti, scritti difensivi e audizione personale	388
4.4 Ricorsi amministrativi	389
4.5 Ricorsi giudiziari	390
Conclusioni	390

Introduzione

Scopo di questa Literature Review è quello di approfondire le tematiche che gravitano attorno alla disciplina della vigilanza fra mercato del lavoro regolamentato e sommerso. In tal senso, si è cercato di ripartire la ricerca in quattro macro aree, la prima illustra il legame che intercorre fra mercato del lavoro formale e sommerso, la seconda indaga sulle forme contrattuali in elusione, la terza ricostruisce la normativa sulla vigilanza ed infine la quarta si occupa dell'organizzazione dell'attività ispettiva. Nel primo capitolo, analizzando la connessione fra mercato del lavoro formale e non dichiarato, si evidenziano dapprima le criticità del mercato attuale, quindi si indicano le misure che possono essere impiegate per contrastare il lavoro nero, in primis, la formazione. Si sottolinea come molte imprese per resistere alla globalizzazione e non delocalizzare, decidono di rifugiarsi nel lavoro nero per contenere i costi. Se proprio il sommerso non può essere scongiurato, né con la formazione, né con attività di esternalizzazione, va evidenziato che comunque è una forma di lavoro di fatto, dove il lavoratore deve essere tutelato. Il problema della sicurezza sul lavoro non interessa infatti sono i lavoratori atipici, ma anche gli operatori invisibili, proprio perché il lavoro informale è precario e si associa a rischi più elevati rispetto a quelli standard. Dopo aver cercato di ricostruire le caratteristiche del mercato del lavoro, si evidenzia come la riforma Fornero sia intervenuta per correggere alcune distorsioni che l'uso indiscriminato della flessibilità aveva determinato nel precedente quadro normativo. Prima di approfondire nel merito la riforma, si sono confrontati i due modelli, quello danese e quello tedesco, quindi si è cercato di ricostruire l'impatto delle misure di austerità intraprese per fronteggiare la recessione. Vengono suggerite possibili strategie nel breve e nel lungo periodo per incrementare la produttività e fronteggiare la crisi. Delineato il quadro del mercato ante e post riforma Fornero, si approfondisce il tema del sommerso, cercando di definire il fenomeno nei suoi aspetti quantitativi e qualitativi. Sono esaminati i dati disponibili sul lavoro nero sia sotto il profilo territoriale che settoriale e si cerca di analizzare l'incidenza del lavoro irregolare nell'economia sommersa, nonché di verificare la validità dei metodi di misurazione. In quest'ottica, si approfondisce anche l'analisi conoscitiva sul lavoro nero, caporalato e morti bianche, condotta in Parlamento e si esaminano le cause ed effetti del lavoro nero e grigio, individuando le conseguenze relative al mancato adempimento fiscale e contributivo, ma anche le cause di natura sociale e psicologica. Si indaga sul costo del sommerso, sulle relazioni fra irregolarità fiscale, competitività e crescita e sulla compressione del costo del lavoro quale effetto immediato del sommerso. Si cerca anche di rilevare in che termini il lavoro nero venga rappresentato dalla stampa e dai mass media e come la tematica possa essere strumentalizzata. Viene poi illustrato un breve focus sulla natura dell'illecito afferente al lavoro non dichiarato dal punto di vista sanzionatorio, descrivendo limiti e potenzialità della maxi sanzione quale misura aggiuntiva. Dopo aver definito il sommerso da un punto di vista oggettivo, la ricerca approfondisce la tematica sul versante soggettivo, cercando di capire il target dei destinatari coinvolti nella problematica del lavoro non dichiarato. Si tratta di soggetti deboli, ad esempio: lavoratori atipici, inattivi, svantaggiati, disoccupati, esodati, immigrati, giovani, minori e donne. Analizzato il sommerso da un punto di vista soggettivo, si esamina la distribuzione territoriale e gli ambiti settoriali in cui si manifesta, in primis terziario, agricoltura, industria, cercando di evidenziare cause ed effetti. Dall'incrocio dei dati ne deriva una mappatura delle aree a rischio di coesione sociale, da qui il suggerimento circa l'attuazione di politiche di prevenzione e contrasto. Descritto lo scenario in cui si sviluppa il lavoro non dichiarato, si è dedicato spazio anche alle politiche europee, nazionali e regionali per l'emersione, con un approfondimento relativo agli indici di congruità. Il secondo capitolo si intrattiene invece sulle forme di elusione contrattuale e sull'utilizzo improprio della flessibilità, attraverso l'analisi degli istituti maggiormente utilizzati come il tirocinio, il contratto a termine, di apprendistato, di somministrazione, a progetto, intermittente, part time, occasionale, accessorio, autonomo, associazione in partecipazione e il contratto di socio di cooperativa. Dopo la panoramica sulle principali forme di elusione contrattuale, la ricerca approfondisce il ruolo della vigilanza sul lavoro, istituzione chiamata proprio ad effettuare i controlli sulle distorsioni appena analizzate. In questa sede si è cercato di ricostruire cronologicamente i principali interventi degli organismi internazionali, comunitari e nazionali volti a disciplinare la materia. Infine, il quarto ed ultimo capitolo della ricerca, si focalizza sugli aspetti organizzativi e sugli strumenti a disposizione degli ispettori per contrastare il lavoro nero. In quest'ottica, si affronta dapprima l'organizzazione della vigilanza sul lavoro e i soggetti direttamente coinvolti in una prospettiva dinamica, cercando cioè di porre in rilievo tutti i cambiamenti intervenuti in funzione delle modifiche legislative succedutesi. Dopo aver esaminato l'organizzazione attuale della vigilanza, si cerca di capire quale sarà il modello futuro della stessa, da più parti si parla infatti della possibilità di creare un'Agenzia del lavoro per potenziare e coordinare meglio l'attività ispettiva attraverso la fusione di tutti gli enti coinvolti direttamente o indirettamente in operazioni di controllo sul lavoro. Per valutare l'efficienza e la credibilità dell'apparato ispettivo italiano, non soltanto dal punto di vista normativo, organizzativo e di risultato, si cerca altresì di confrontare il sistema di vigilanza che fa capo ad altri paesi come la Francia, la Germania, l'Austria e la Gran Bretagna, tentando di individuare analogie e differenze rispetto al sistema italiano. L'ultima parte della tesi approfondisce da una parte gli strumenti utilizzati dagli ispettori del lavoro durante gli accertamenti e dall'altra i mezzi impiegati dagli imprenditori per difendersi dagli esiti delle ispezioni. Tra i primi vi rientrano: diffida, disposizione, prescrizione obbligatoria, sospensione, sequestro, confisca, diffida accertativa e conciliazione monocratica, tra i secondi: interpellato, certificazione, accesso agli atti, scritti difensivi, audizione personale, ricorsi amministrativi e giudiziari. Per ciascuno di questi strumenti analizzati, si esamina la relativa regolamentazione giuridica e i profili di utilità nel contrastare il sommerso o gli esiti dell'ispezione.

CAPITOLO I

RAPPORTO FRA MERCATO DEL LAVORO REGOLAMENTATO E SOMMERSO

1. Accesso e fattori di sviluppo nel mercato del lavoro dualista

Per una fotografia in merito all'utilizzo delle diverse tipologie contrattuali nel corso del 2012, si veda MINISTERO DEL LAVORO, *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie*, Roma, 15.07.2013. Per un'analisi di come nel 2011 l'occupazione abbia registrato un leggero aumento, ma si sia acuito il fenomeno del dualismo che vede accanto alla crescita dell'occupazione straniera, una diminuzione di quella italiana, si veda ISTAT, *Rapporto annuale ISTAT*, Roma, 22.05.2012. Analogamente, in merito ai fattori di sviluppo ed accesso al mercato del lavoro, al fine di ritrovare la competitività, valorizzando i diversi saperi produttivi locali, si veda UNIONCAMERE, *Rapporto Unioncamere*, Roma, 25.04.2012. Sulla necessità di intervenire nel mercato del lavoro con strumenti di impulso per la crescita, gli investimenti e la creazione di nuova occupazione, si veda CNEL, *Rapporto del CNEL in merito alla riforma del mercato del lavoro*, Roma, 17.04.2012. In merito ai riflessi sul dualismo del mercato del lavoro e per un'analisi degli squilibri strutturali che continuano a pesare sulle prospettive dell'occupazione in Italia, si rinvia a ILO, *Rapporto ILO sull'occupazione*, Ginevra, 2012. Per quanto riguarda l'analisi del mercato del lavoro nel contesto internazionale, si veda a cura di G. BARONIO, *Rapporto ISFOL di monitoraggio del mercato del lavoro 2011*, Isfol, Roma, 2012. Per l'analisi dei fattori che regolamentano l'accesso e lo sviluppo nel mercato del lavoro e le relative criticità, si vedano i lavori della XI COMMISSIONE LAVORO, *Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro fra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo*, Camera dei Deputati, XVI legislatura, in particolare i resoconti stenografici delle sedute dal 31.05.2011 al 09.11.2011. Per una lettura sul dualismo nel mercato del lavoro che penalizza l'accesso dei giovani nel mercato stesso, sia nel corso della crisi economica, sia nella fase di ripresa, si veda ISTAT, *Rapporto ISTAT*, Roma, 07.06.2011. Sulle difficoltà per i giovani italiani di conseguire adeguati livelli d'istruzione richiesti dal mercato, anche a causa della sottovalutazione delle tappe intermedie proposte da ogni percorso educativo, con conseguenti riflessi sul dualismo del mercato stesso, si veda CENSIS, *Rapporto del CENSIS*, Roma, 17.05.2011. Per comprendere come la crisi del modello di produzione e di consumo di tipo fordista, abbia determinato profondi cambiamenti nel mercato del lavoro, si rimanda al rapporto del Convegno UIL, *Il "dualismo" involutivo del mercato del lavoro: idee e proposte per il suo superamento*, 2011, Roma. Per una disamina delle problematiche occupazionali e del rapporto fra occupazione e inclusione sociale, si veda anche lo studio condotto dall'ISFOL, *Rapporto di monitoraggio sulla strategia europea per l'occupazione*, Roma, dicembre 2010.

1.1 Il mercato del lavoro fra polarizzazione e sommerso

In merito alla fotografia scattata dal Cnel e relativa alle problematiche del mercato del lavoro nel periodo 2011-2012, nonché per eventuali considerazioni sui dati statistici riportati, si rimanda alla relazione curata da C. DELL'ARINGA, *Rapporto sul mercato del lavoro 2011-2012*, Cnel, Roma, 18.09.2012. Per un'indagine su come la deregolamentazione produca una seria segmentazione del mercato del lavoro, tale da generare un conflitto intergenerazionale, si veda il testo di G. CUTULI, *Se scade costa meno? Rischi ed opportunità della flessibilità in Italia. Conseguenze economiche ed occupazionali delle forme di lavoro temporaneo*, FrancoAngeli, Milano, 2012. Sul rapporto fra crescente polarizzazione e globalizzazione del mercato, si veda il lavoro di A. SALENTO, *Finanziarizzazione e regolazione del lavoro: un'alternativa analitica alle vulgate del postfordismo*, in TAO Digital Library, Bologna, marzo 2012. Per un'illustrazione di come un'economia troppo debole non riesca a far fronte alle richieste di lavoro, con conseguente aumento del tasso di disoccupazione generale, si veda C. DELL'ARINGA, M. BARBINI, F. DE NOVELLIS, V. FERRARIS, *Rapporto del CNEL sul mercato del lavoro 2010-2011*, Roma, 14.07.2011. Per un quadro sul sommerso suddiviso per professione e comparto, si veda E. GIOVANNINI, *Rapporto annuale Istat sulla situazione del paese nel 2010*, Istat, Roma, 2011. Per quanto riguarda la diffusione del lavoro atipico e flessibile con l'acuirsi della crisi, si veda G. ALTIERI, L. BIRINDELLI, F. DOTA e G. FERRUCCI, *Un mercato del lavoro sempre più atipico: scenario della crisi*, *Rapporto IRES n. 8*, Roma, 2011. Sulle nuove forme di lavoro estreme ed integrate, il cui effetto è quello di produrre un peggioramento delle condizioni lavorative generali nei paesi industrializzati, si veda il contributo di M. ROCCELLA, *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in Ragione Pratica, il Mulino, Bologna, dicembre 2010, fasc. n. 2. Per un'analisi dei dati sulla diffusione del lavoro sommerso nel nostro Paese e i rischi di nuove povertà, si veda E. GIOVANNINI, *Dossier Istat sull'economia sommersa, stime nazionali e regionali*, Istat, Roma, 22.07.2010. A proposito della polarizzazione e dell'aumento dell'occupazione femminile, a cui però non è seguito un aumento della qualità dei posti offerti, si rimanda al contributo di P. VILLA, *La crescita dell'occupazione femminile: la polarizzazione tra stabilità e precarietà*, edizioni del Mulino, Bologna, 2010. Sulla difficoltà di far incontrare domanda ed offerta di lavoro e sulla debolezza nella letteratura che si occupa di lavoro sommerso, si veda G. LISI, *Introduzione allo studio dei modelli di matching del mercato del lavoro*, Università degli Studi di Cassino, Maggio 2010, MPRA Paper No. 22735. In merito alla qualità della formazione e il relativo impatto sulle nuove generazioni, si veda G. ZUCCA, *Urge ricambio generazionale: primo rapporto su quanto e come il nostro Paese si rinnova*, Rubettino, Catanzaro, 2009, pag. 51-77. Per un'analisi sulle differenze sui tassi di occupazione irregolari e sul rapporto fra sommerso e competitività, si veda R. ACHILLI, *Sommerso*

economico, occupazione irregolare, mercato del lavoro e delle imprese competitive, Rivista economica del mezzogiorno, Il Mulino, Bologna, settembre 2009, fasc. n. 3. Sulle medesime tematiche e per una spiegazione sulle cause di riduzione dei salari, accanto al progressivo aumento del lavoro nero, si veda L. ZOPPOLI, *Qualche riflessione in tema di polarizzazione del mercato del lavoro e di aumento delle disuguaglianze retributive*, in Rivista italiana di diritto del lavoro, Giuffrè, Milano, 2008, fasc. 4, pag. 458-466. Sempre sul tema della progressiva polarizzazione nei paesi già sviluppati e per alcune riflessioni sul crescente rafforzamento della classe media nei paesi emergenti, dove invece è assente il fenomeno della polarizzazione, si veda L. CORAZZA, *La polarizzazione del mercato del lavoro e la scomparsa del lavoratore standard*, in Rivista italiana di diritto del lavoro, Giuffrè, Milano, 2008, fasc. 4, pag. 467-475. Per un'analisi esaustiva sul fenomeno della polarizzazione del mercato del lavoro: cause ed effetti, si veda B. GRANCELLI, *Lavoro e polarizzazione sociale*, in Stato e mercato, Rivista quadrimestrale di analisi dei meccanismi e delle istituzioni Sociali, Politiche ed economiche, Il Mulino, Bologna, 02.08.2008.

1.2 La formazione per contrastare il lavoro nero

In merito all'importanza delle politiche di orientamento, metodi e strumenti per contrastare il lavoro nero, si veda A. GRIMALDI, *Rapporto sull'orientamento 2011: sfide ed obiettivi per un nuovo mercato del lavoro*, Isfol, Roma, 25.10.2012. Sull'importanza delle conoscenze acquisite in attività irregolari che meritano ugualmente di essere riconosciute come competenze eventualmente certificabili, si veda R. DAMESIN, J. FAYOLLE, N. FLEURY, *Attori, pratiche e sfide dell'apprendimento non formale, informale e della sua validazione in Europa, Rapporto di sintesi per la Confederazione europea dei sindacati con il sostegno della Commissione europea*, Bruxelles, luglio 2012. In merito ai mestieri più richiesti per scongiurare il sommerso e quanto alle competenze più ricercate al fine di evitare il mismatch fra domanda ed offerta di lavoro, si veda ISFOL, *Rapporto 2012: le competenze per la crescita e l'occupazione*, Roma, giugno 2012. Sul rinnovo delle proprie competenze per cercare di mantenere l'occupabilità in un'ottica di formazione continua, si veda A. BULGARELLI, *Il lifelong learning come risposta al declino degli skills*, Osservatorio Isfol, Roma, 2012, fasc. n. 2. Per una descrizione dei principali percorsi di istruzione e formazione in raccordo con il mondo del lavoro, al fine di mantenere o ricercare una nuova occupazione, si veda ISFOL, *Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione*, Isfol, Roma, gennaio 2012. Per quanto riguarda invece il legame fra flessibilità e precarietà e per una descrizione simultanea delle caratteristiche delle prestazioni lavorative atipiche, si vedano gli studi di E. MANDRONE, M. MAROCCO, *Atipicità, flessibilità e precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l'indagine isfol PLUS*, Working Paper, Isfol, Roma, 2012, n. 87. Per comprendere come il ruolo svolto dall'accumulazione di competenze individuali sia necessario per mantenere la propria occupabilità e per un'analisi dei rendimenti del capitale umano più in generale, si veda A. RICCI, M. DAMIANI, F. POMPEI, *Temporary Job Protection and Productivity Growth in EU Economies, Quaderni del Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica, Università di Perugia*, 2011. Analogamente, per una analisi dell'impatto della formazione sul mercato del lavoro italiano e per un'analisi dei profili lavorativi più richiesti, si veda A. RICCI, *Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umano in Italia*, Isfol, Roma, 2010. Meno numerose sono le ricerche riguardanti la relazione tra investimento in formazione nei luoghi di lavoro e performance delle singole imprese che vi ricorrono per accrescere la propria competitività sul mercato, si veda P. CIPOLLONE, P. SESTITO, *Il capitale umano, come far fruttare i talenti, farsi un'idea*, Il Mulino, Bologna, 2010. Analogamente, per un approfondimento sulle medesime tematiche e sul rapporto fra formazione e lavoro esercitato, si rimanda a M. CURTARELLI, V. GUALTIERI, *Investire nella propria istruzione garantisce un lavoro di qualità? Non sempre: evidenze dal caso italiano*, Relazione presentata al XXV Convegno dell'Associazione Italiana Economisti del Lavoro, Pescara, 9-10 settembre 2010. Sul rapporto intercorrente fra investimento in formazione, capitale umano e occupabilità, si veda I. VISCO, *Le competenze, le professionalità, l'adattabilità*, intervento al Convegno: Occupazione e competitività, Genova, 2010. Per un inquadramento più generale sull'effettiva valenza del capitale umano in chiave occupazionale, si rimanda a A. RICCI, *Istruzione, formazione e mercato del lavoro, i rendimenti del capitale umano in Italia*, Roma, 2010. Sul diritto alla formazione continua del lavoratore e in merito all'effettività dello stesso nel contesto normativo italiano e sovranazionale, si veda F. LUNARDON, *Il diritto alla formazione nell'ordinamento europeo e nella costituzione italiana*, in Rassegna di diritto pubblico europeo, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, fasc. 2, pag. 3-95. Sempre in tema di valorizzazione della formazione per evitare il lavoro sommerso e in merito alla relazione che esiste tra occupazione irregolare e medio-bassi livelli di istruzione, si veda R. CAPPARIELLO, R. ZIZZA, *Istruzione ed economia sommersa*, in Mezzogiorno e politiche regionali, Banca di Italia, novembre 2009, fasc. n. 2.

1.3 Esternalizzazioni e delocalizzazioni alternative al lavoro irregolare

Con riferimento alle modifiche relative alla disciplina sulla responsabilità degli appalti dopo l'introduzione del Pacchetto Letta, si veda G. GAMBERINI, A. SASCO, *Responsabilità solidale negli appalti*, in M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e della coesione sociale, primo commento al decreto legge 28 giugno 2013 n. 76*, Adapt University Press, 02.07.2013, e-book series n. 10, pag. 250. Sugli ultimi sviluppi in tema di responsabilità solidale sussistente fra committente ed appaltatore e per un commento sulle novità introdotte dal

D.L. n. 5/2012, si veda G. GAMBERINI, D. VENTURI, *Responsabilità solidale nell'appalto*, in Bollettino Adapt, 04.04.2012. Sempre in tema di responsabilità solidale, per un approfondimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice del lavoro di Sanremo in merito all'art. 21 del d.l. 5/2012, rispetto all'art. 76 della Costituzione, si veda G. GAMBERINI, D. VENTURI, *Appalto: responsabilità solidale incostituzionale?*, in Bollettino Adapt, 02.03.2012. Sulla medesima responsabilità solidale che intercorre fra appaltatore-ente pubblico e committente e sulla ripartizione tra le Casse edili creditori delle somme dovute dalla stazione appaltante all'appaltatore non in regola col Durc, si veda V. LIPPOLIS, *Appalti pubblici: l'intervento sostitutivo della stazione appaltante*, in Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 19.04.2012, fasc. n. 14, pag. 30. Circa gli obblighi retributivi e la responsabilità solidale che intercorre fra appaltante e appaltatore, nonché per un'indagine sulle caratteristiche dell'appalto genuino e sugli obblighi retributivi, si veda il contributo di S. SALVATO, *Il quadro normativo in materia di appalti, commento alla Circolare ministeriale 11 febbraio 2011, n. 5*, in Diritto delle relazioni industriali, 2011, fasc. 2, pag. 517-525. Ancora sulla corresponsabilità solidale esistente fra le imprese che costituiscono la filiera produttiva per i debiti di lavoro e previdenziali nei confronti dei lavoratori, nonché sul concetto di dematerializzazione del trasferimento di azienda, si rimanda al contributo di G. BURRAGATO, *Appalti, esternalizzazioni, trasferimenti di azienda: tendenze di inizio millennio*, in Il Lavoro nella giurisprudenza, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 11S, pag. 17-19. Sul rapporto esistente fra decentramento aziendale e dumping sociale, nonché per un'analisi della crisi del diritto del lavoro nei paesi industrializzati, incapaci di gestire gli effetti della globalizzazione e di resistere alla competitività dei paesi emergenti, si veda il lavoro di A. PERULLI, B. VANIA, *Delocalizzazioni produttive e dumping sociale, presentazione*, in Lavoro e diritto, il Mulino, Bologna, 2011, fasc. n. 1, pag. 3-5. In merito ai benefici economici connessi all'attività produttiva delocalizzata e per un commento alla sentenza della Corte di Cassazione n. 1389/2011 in merito alla deducibilità delle quote di ammortamento per le imprese esternalizzate, si rimanda a E. DELLA VALLE, *Attività produttiva delocalizzata: inerenza e strumentalità dei beni in caso di comodato a terzi esteri*, in Corriere tributario, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. 13, pag. 1044-1049. In merito alle conseguenze sul rapporto di outsourcing per vicende relative ai contratti stipulati dalle aziende esternalizzate e per una descrizione del fenomeno della cessione di azienda, si veda S. MONTICELLI, *I contratti per l'esternalizzazione dei servizi e le tutele*, Relazione al Convegno su: "Il diritto dei servizi nella realtà giuridica del terzo millennio", Napoli, 18-19 novembre 2010, in Europa e diritto privato, Giuffrè, Milano, 2011, fasc. n. 2, pag. 481-504. Per una prospettiva comparata relativa alla disciplina delle esternalizzazioni e per un'analisi della somministrazione in un quadro europeo, attraverso la disamina degli istituti dell'appalto, distacco ed esternalizzazioni nella P.A., si veda M. TIRABOSCHI, *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi, somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, Giuffrè, Milano, 2006.

1.4 La sicurezza nel lavoro irregolare

Per un commento sui dati relativi al trend degli infortuni del 2012 in Italia nei principali comparti produttivi, si veda INAIL, *Rapporto annuale*, Roma, 10.07.2013. In tema di sicurezza sul lavoro nei confronti dei lavoratori atipici, precari e sul concetto di prevenzione degli infortuni sul lavoro, si veda M. PERSANI, M. LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2012. Analogamente, in merito all'estensione delle tutele nei confronti dei lavoratori c.d. atipici e sulle dinamiche del lavoro a tempo parziale e tramite agenzia di somministrazione, si veda G. SCHMID, *Il lavoro non standard, riflessioni nell'ottica dei mercati transazionali del lavoro non standard*, Relazione al Congresso europeo di Copenhagen, 28-30 giugno 2010, in Diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2011, fasc. n. 1, pag. 1-6. Quanto alla necessità di sviluppare idonee politiche di sicurezza per i lavori precari e sui cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro che hanno visto crescere la quota di lavoro flessibile ed atipico, con conseguenze rilevanti in termini di sicurezza, si veda M. MIGLIAVACCA, *Il lavoro che cambia tra nuovi e vecchi rischi sociali*, Il Mulino, Bologna, 2011. In merito alla disciplina sulla sicurezza sul lavoro e per un inquadramento generale sui principi fondamentali relativi alla valutazione dei rischi collegati alla tipologia di attività lavorativa, si veda M. TIRABOSCHI, *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009: il nuovo testo unico*, in Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo, a cura di M. Tiraboschi, Giuffrè, Milano, 2010. Sui nuovi rischi emergenti e sulle disuguaglianze associate al mercato del lavoro in continuo cambiamento, nonché per una disamina delle conseguenze relative alla salute e sicurezza del lavoro, si veda anche ILO, *Rischi emergenti e nuove forme di prevenzione in un mondo del lavoro che cambia*, Ginevra, 28.04.2010. Fra i nuovi rischi emergenti e sulle conseguenze dello stress correlato al lavoro, si veda E. FATTORINI, *La valutazione dello stress lavoro correlato, proposta metodologica*, Ispesl, Roma, marzo 2010. Quanto ai rischi legati ai lavori atipici in ambiente domestico e sulla definizione di lavoro decente, partendo da un'analisi comparata e procedendo con una ricognizione del quadro legislativo, si veda il lavoro di M. GIOVANNONE, S. SPATTINI, *Lavoro in ambiente domestico, telelavoro e lavoro a progetto: linee guida e buone prassi per la prevenzione dai rischi, anche in chiave comparata, alla luce della riforma del mercato del lavoro in Italia*, Adapt, progetto di ricerca, dicembre 2009, n. 1403. Sulle problematiche relative alla sicurezza nel lavoro nero e irregolare e per un inquadramento della tematica dal punto di vista internazionale, si veda il contributo di F. DI BONO e M. GIOVANNONE, *La tutela della salute e sicurezza nel lavoro nero, irregolare e sommerso*, in Dossier Adapt, 01.12.2009, n. 23. Sulle medesime tematiche e per un'analisi delle conseguenze scaturenti dalle nuove forme atipiche di organizzazione del lavoro, nonché in merito ai c.d. rischi emergenti, rischi supplementari e

nuovi modelli organizzativi, si veda anche il contributo elaborato da A. ANTONUCCI e M. GIOVANNONE, *Nuovi lavori e nuovi rischi*, in *Dossier Adapt*, 25.05.2009, n. 4. Per un approfondimento sull'aumento del rischio di frequenza degli infortuni nei lavori atipici e flessibili e sul rapporto inversamente proporzionale esistente fra sicurezza e flessibilità, si veda M. MAGNANI, *Lavori atipici e lavoro non standard*, in *Le forme di lavoro non standard alle soglie della XVI legislatura*, a cura di A. Tursi, Quaderni della Facoltà di Economia, Università del Sacro Cuore di Milano, aprile 2009.

1.5 Verso una riforma del mercato: modello tedesco o danese?

A) Modello tedesco. Per una compiuta analisi delle caratteristiche e requisiti del modello tedesco, si rimanda a T. TREU, *Le deroghe contrattuali nel modello tedesco*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2011, fasc. n. 2, pag. 328-332. In merito alla revisione delle politiche del lavoro attive e passive attuate in Germania, si veda E. GUALMINI, E. RIZZA, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in Stato e mercato, Rivista quadrimestrale di analisi dei meccanismi e delle istituzioni sociali, politiche ed economiche, Il Mulino, Bologna, agosto 2011, pag. 195-222. Parimenti per un approfondimento del mercato del lavoro tedesco e delle sue caratteristiche principali, si veda il contributo di H. SEIFERT, *Il lavoro atipico in Giappone e Germania*, in *Working Paper Adapt*, 23.02.2011, n. 117. Per un'analisi delle conseguenze della crisi sul mercato del lavoro tedesco si veda, U. ZACHERT, *Crisi e diritto del lavoro: dibattiti e iniziative nella Repubblica Federale*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010, fasc. n. 1, pag. 141-150. Per un approfondimento più recente sulla riforma del lavoro Hartz, si veda M. MOLLER, F. ANDREAS, *Lo Stato sociale in Germania, il Tribunale costituzionale federale parla alla politica, note sulla sentenza del Tribunale Costituzionale del 09.02.2010*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Ediesse editore, Roma, 2010, fasc. n. 3, pag. 483-503. In merito alla rigida ripartizione di compiti fra i sindacati ed i Consigli dei lavoratori, si veda G. GRAZIANI, *L'autonomia contrattuale come autonomia privata collettiva costituzionalmente garantita in Germania*, *Annali della fondazione Giulio Pastore*, 2009. In tema di politica occupazionale e flessibilità in Germania, si veda T. TREU, *Resoconto dell'intervento effettuato nel quadro del Convegno presso l'Ambasciata della Repubblica Federale Tedesca in Italia, in collaborazione con il Centro italo-tedesco ed il Cnel sul tema *Politica occupazionale attiva e riforme Hartz: flessibilità, innovazione e qualità**, Roma, 31.01.2005. **B) Modello danese.** Sul concetto e le implicazioni del modello di flexicurity danese in un'ottica comparata, si veda L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, Centro Studi di diritto del lavoro europeo M. D'Antona, in *Working Paper*, 2012, n. 141. In merito ai requisiti e alle caratteristiche del modello danese e a proposito della sua praticabilità con la recessione economica, si veda P. AUER, *La flexicurity nel tempo della crisi*, *Relazione al Congresso europeo IRA*, Copenaghen, 28-30 giugno 2010, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2011, fasc. n. 1, pag. 37-58. Sulla vulnerabilità del sistema danese così come organizzato e gestito, si veda anche P. K. MADSEN, *Reagire alla tempesta, la flexicurity danese e la crisi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2011, fasc. n. 1, pag. 78-96. Sul rapporto collaborativo esistente fra impresa e sindacato in caso di ristrutturazione aziendale, si veda V. PULIGNANO, *Ristrutturazioni di impresa e mercato del lavoro. Un'analisi comparata degli effetti sull'occupazione dei processi di cambiamento aziendale in Europa*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, Franco Angeli, Milano, 2011, fasc. n. 131, pag. 489-512. Per un'equilibrata valutazione del sistema danese: punti di forza e criticità, si veda B. AMOROSO, *Luci ed ombre del modello sociale danese*, in *Diritti lavori mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, fasc. n. 1, pag. 227-240. Per un approfondimento sul modello danese e relativa organizzazione, si veda R. PEDERSINI, *Flessibilità e politiche del lavoro in Europa fra mercato e regolazione congiunta*, *Working Paper*, Dipartimento di Studi sociali e politici, Università degli Studi di Milano, 2009, n. 6. Quanto al rapporto fra flessibilità del lavoro e tasso di occupazione, nonché in merito al valore euristico della flexicurity, si veda R. DE LUCA TAMAJO, *Flexicurity: un improbabile ossimoro o un'inutile mediazione*, *Atti del Convegno Nazionale "Competitività, flessibilità del mercato e diritti fondamentali dei lavoratori"*, Ascoli Piceno, 20-21 marzo 2009, in *Diritto e lavoro nelle Marche*, Fondazione Cassa di Risparmio Editore, Ascoli Piceno, 2009, fasc. n. 3, pag. 196-202.

1.6 La riforma del lavoro Fornero

Circa un'analisi della riforma in merito all'attivazione dei contratti di lavoro, per tipologia, settore merceologico e territoriale, si veda ISFOL, *Gli effetti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro: evidenze ricavate dal sistema informativo delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro*, Isfol, Roma, 31.07.2013. Per un commento critico sugli effetti della riforma ad un anno dalla sua emanazione, si veda M. TIRABOSCHI, *Legge Fornero: le ragioni di un flop annunciato*, in *Bollettino speciale Adapt*, 25.06.2013. Analogamente, circa i commenti alla riforma dei più noti giuslavoristi ad un anno esatto dall'emanazione della stessa, si veda F. PELLEGRINI, *Cronaca di un anno di riforma Fornero tra aspettative e delusioni*, in *Bollettino speciale Adapt*, 25.06.2013. In merito ad una comparazione della situazione occupazionale pre e post Riforma Fornero, si veda BANCA DI ITALIA, *Relazione annuale*, Banca di Italia, Roma, 31.05.2013. Per un riepilogo riassuntivo circa il monitoraggio dei contratti conclusi dopo la riforma Fornero, confrontando il periodo gennaio-dicembre 2012, si veda ISFOL, *La dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro*, Isfol, Roma, 10.05.2013. Analogamente, con riferimento al monitoraggio relativo alla riforma Fornero e sull'andamento delle forme contrattuali impiegate, sulla base dei dati delle Comunicazioni

Obbligatorie relative al periodo luglio-novembre 2012, si veda il monitoraggio realizzato dall'ISFOL, *Una riforma sotto la lente di ingrandimento, monitoraggio della legge n. 92/2012*, Isfol Notizie, Roma, marzo 2013. Per una schematizzazione della riforma Fornero partendo dall'analisi degli istituti principali coinvolti, si veda E. NATALE, *La riforma del mercato del lavoro*, Maggioli, Rimini, 2012. Sulle medesime tematiche e per un'efficace sintesi delle novità apportate dalla riforma, si rimanda a R. STAIANO, *La riforma Fornero commentata*, Maggioli, Rimini, 2012. Analogamente, per un quadro esauriente e di taglio prettamente operativo degli istituti della Riforma del mercato del lavoro, di cui alla L. 28 giugno 2012, n. 92, come modificata dalla Legge sviluppo, L. 7 agosto 2012, n. 134 e circa le modifiche alle forme contrattuali a termine, nonché sulle nuove ipotesi di flessibilità in uscita ed in entrata, si veda O. LA TEGOLA, L. TRAMONTANO, *La riforma del lavoro*, La Tribuna, Milano, 2012. Quanto alle prime indicazioni operative fornite dal Ministero del Lavoro in merito all'applicazione della riforma Fornero, si veda E. MASSI, *I primi chiarimenti amministrativi sulla riforma Fornero*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.08.2012, fasc. n. 32, pag. 14-28. Per un inquadramento generale delle novità apportate dalla riforma del lavoro e del relativo impatto sul mercato del lavoro, si rimanda a M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro, commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012. Analogamente, per un esauritivo quadro sui mutamenti legislativi apportati dalla riforma, si rimanda a P. RAUSEI, *Nuovo mercato del lavoro per aziende e dipendenti*, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2012. Parimenti, per un primo commento alla riforma, si veda P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *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 University Press, 2012. Il testo approfondisce la riforma dopo le modifiche effettuate in Senato, mentre per un commento sulla prima bozza di riforma prima del passaggio in Senato, si veda P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro, una riforma a metà del guado, prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt University Press, 2012. Per un quadro generale sulle modifiche introdotte dalla riforma, si veda anche A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, G. Giappichelli, Torino, 2012. Per un approfondimento sulle tipologie contrattuali modificate dalla riforma Fornero, si veda P. STERN, *I nuovi contratti di lavoro*, Maggioli, Rimini, 2012. Analogamente, sugli stessi temi, si veda anche P. STERN, *Lavoro, famiglia e categorie deboli*, Maggioli, Rimini, 2012. Per un'analisi circoscritta agli ammortizzatori sociali, si veda P. STERN, *Aspi e nuovi ammortizzatori sociali*, Maggioli, Rimini, 2012. Con riferimento alla nuova disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi, nonché al rito speciale per le controversie ove vengono esaminate le diverse fasi del contenzioso, si veda P. STERN, *Licenziamenti, controversie e art. 18*, Maggioli, 2012. In merito alle modifiche introdotte dalla riforma in tema di flessibilità, si rimanda a R. CAMERA, *Flessibilità in entrata e modifiche della riforma del lavoro*, in La lente sul fisco, A.L Servizi s.r.l., 17.07.2012, fasc. n. 297. Analogamente, per un primo commento, si veda anche E. MASSI, *La riforma del lavoro, prospettive ed obiettivi*, in Il Consulente, rivista di categoria, Roma, 15.07.2012, fasc. n. 29. Per un commento sui fini della riforma, si veda il discorso del ministro Fornero prima dell'approvazione definitiva del testo stesso, E. FORNERO, *Intervento del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali alla seduta della Camera n. 655 del 25.06.2012*. Analogamente, prima dell'approvazione in Senato della riforma, si vedano gli interventi di M. CASTRO, T. TREU, G. CARLINO, *Relazioni introduttive sul DDL Fornero*, resoconti preliminari svolti in Senato da Maurizio Castro e Tiziano Treu, relatori di maggioranza e Giuliana Carlino, di minoranza, nella seduta pomeridiana del 23 maggio 2012. Per una critica alla riforma che in alcuni punti pecca di eccessiva burocrazia e di un rinnovato centralismo, si veda P. ICHINO, *Una valutazione sintetica sui contenuti della legge Fornero*, relazione svolta al convegno di Pescara, 11.05.2012. Circa la necessità di intervenire con una riforma in grado di creare buona occupazione, si veda l'audizione del Cnel in Senato, CNEL, *Disegno di legge relativo a "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"*, Commissione istruttoria per le politiche del lavoro e dei settori produttivi, Roma, 17 aprile 2012. In merito all'eccessivo centralismo della riforma, si veda F. CARINCI, *Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, relazione tenuta al Convegno "La Riforma del mercato del lavoro", Facoltà di Giurisprudenza, Università Roma Tre, Roma, 13 aprile 2012.

1.7 L'impatto delle misure di austerità

Per un commento sulle conseguenze delle misure di austerità nel mercato del lavoro, si veda L. SALVIA, *La Cgil vede nero: 63 anni per ritrovare i posti di lavoro persi con la crisi*, in Il Corriere della Sera, Milano, 02.06.2013, pag. 13. Con riferimento all'accresciuta area di disagio dei lavoratori precari nel 2012, si veda IRES, *Gli effetti della crisi sul lavoro in Italia*, Osservatorio sul mercato del lavoro, Ires, Roma, maggio 2013, pag. 8. Per un'analisi dell'impatto delle misure di austerità sul mercato del lavoro e sulle dinamiche retributive, si veda ILO, *Rapporto globale dei salari 2012-2013*, Ginevra, 07.12.2012. In merito al problema occupazione, con particolare riferimento alla disoccupazione giovanile, si veda M. TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa continentale per rifondare il diritto del lavoro?*, in Diritto delle Relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 2. Sulla crisi del mercato del lavoro e i relativi effetti di esclusione sociale, si rimanda a MINISTERO DEL LAVORO, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale per l'anno 2011*, Roma, 2012. Analogamente, sul tema della disuguaglianza accentuata quale conseguenza principale della crisi economica, si veda il contributo di S. AUTIERI, *Relazione di sintesi Working conditions surveys, convergences and divergences, Bruxelles 26-27 marzo 2012*, in Bollettino Adapt, 23.04.2012. Sulle

disuguaglianze e sulla necessità di incrementare la protezione sociale, al fine di migliorare il mercato del lavoro, si veda la Raccomandazione dell'ILO n. 202, *Text of the recommendation concerning National floors of social protection, Nuova Raccomandazione per la protezione sociale di base dei lavoratori*, Ginevra, giugno 2012. Sul rischio di un aumento della disoccupazione a seguito delle misure di austerità intraprese dai paesi dell'area OCSE, si veda ILO, OCSE, *Rapporto congiunto: Short-term labour market outlook and key challenges in G20 countries*, Ginevra, maggio 2012. La mancanza di investimenti e di politiche attive per contrastare la crisi potrebbero arrestare i progressi compiuti in Europa per migliorare la qualità dei posti e le condizioni di lavoro, si tratta della posizione di D. VAUGHAN-WHITEHEAD, *Le misure di austerità e le riforme del mercato del lavoro in Europa aumenteranno le disuguaglianze*, *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*, Rapporto ILO, Ginevra, 24.02.2012. Sull'importanza di attuare congrue politiche di contrasto alla disoccupazione, al fine di rilanciare investimenti e produttività, si veda ILO, BANCA MONDIALE, *Rapporto congiunto: Inventory of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis*, Ginevra, 2012. Per un'analoga trattazione e sull'importanza di intraprendere politiche di investimento per rilanciare l'economia, si veda anche ILO, *Rapporto sul mondo del lavoro 2012, Lavori migliori per una economia migliore*, Ginevra, 2012. Per un approfondito studio sugli orientamenti occupazionali, si rimanda a ILO, *Tendenze globali dell'occupazione 2012, prevenire una crisi più profonda dell'occupazione*, Ginevra, gennaio 2012. Sulle misure necessarie per promuovere la crescita del paese, si veda COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE, *Rapporto Nazionale Italia*, Bruxelles, 2011. Sulle condizioni dei lavoratori precari e disagiati e sul rischio di nuove forme di povertà, si veda A. DI BARTOLOMEO, G. DI BARTOLOMEO, M. PEDACI, *Chi sono i lavoratori poveri?*, in *Economia Marche Journal of Applied Economics*, dicembre 2011, Vol. XXX, fasc. n. 2. Per un'analisi sulle attività di controllo dell'OIL e i diritti umani fondamentali, ivi compreso il "Global Report" sul lavoro minorile, si rinvia a F. MORRONE, *Organizzazione internazionale del lavoro, le attività dell'Oil nel 2009-2010*, in *La Comunità internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, fasc. n. 4, pag. 663-673. Sulla correlazione fra crisi del mercato del lavoro, disoccupazione e nuove povertà si veda G. D'ALOIA, *All'origine della crisi: bassi salari, povertà e aumento delle disuguaglianze, una nuova fase di pressione sul lavoro*, Rapporto Ires, Roma, 2010, fasc. n. 5. Sempre sulla tematica delle disuguaglianze fra lavoratori e crisi economica, si confronti M. FRANZINI, M. RAITANO, *Disuguaglianze economiche, tendenze, meccanismi e politiche*, in Rapporto Nens, Nuova economia e società, Centro di Studi Economici, Università di Lecce, 2009.

1.8 Strategie nel breve e lungo periodo

Sulla necessità di attuare strategie per la crescita in Europa, al fine di migliorare il livello di occupazione, si veda ILO, *Dichiarazione di Oslo: ristabilire la fiducia nell'occupazione e nella crescita*, Oslo, 8-11 aprile 2013. In merito alla necessità di incrementare la produttività a livello globale per favorire l'occupazione, si veda il rapporto ILO, *Global Employment trends 2013*, Ginevra, 21.01.2013. Per un commento sull'accordo di produttività italiano del 21.11.2012 con lo scopo di rilanciare la crescita del paese, si veda P. RAUSEI, *Alla ricerca della produttività perduta fra le pieghe di un sistema di relazioni di lavoro senza bussola*, in *Bollettino Adapt*, 26.11.2012. Quanto ai risultati dell'attività di monitoraggio dell'Accordo del 2009 fra Stato e Regioni finalizzato a realizzare misure di contrasto alla crisi occupazionale, si veda R. DE VINCENZI, A. IRANO, M. SORCIONI, *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale, triennio 2009-2011*, Isfol e Ministero del Lavoro, Roma, settembre 2012. Quanto alle misure urgenti per la crescita del paese, si veda CNEL, *Osservazioni e proposte per la crescita del Paese*, Roma, 19.07.2012. In merito al futuro del lavoro nelle economie sviluppate e alle strategie con le quali far fronte alle principali problematiche, si veda J. MANYIKA, S. LUND, B. AUGUSTE, S. RAMASWAMY, *Il Rapporto del McKinsey Global Institut: Il Futuro nelle economie avanzate, Help Wanted: the future of work in advanced economies*, Discussion Paper, Mckinsey & Company, marzo 2012. Per un inquadramento della crisi occupazionale di lungo periodo e i relativi effetti, si veda A. TOURAINÉ, *Dopo la crisi, una nuova società possibile*, Armando editore, Roma, 2012. Sulla disoccupazione quale concausa della crisi e in merito a possibili soluzioni per far fronte alla recessione economica, si rimanda a P. LARROUTUROU, *Perché l'austerità non può essere la risposta alla crisi: quindici soluzioni da applicare con urgenza*, Edizioni Piemme, Milano, 2012. La collaborazione tra le imprese attraverso la creazione di reti consente di creare sinergie per resistere alla crisi e alla globalizzazione, si veda sul punto, F. BUTERA, F. ALBERTI, *Il Governo delle reti interorganizzative per la competitività*, Working Paper, Fondazione Irso, Istituto di ricerca sui sistemi organizzativi, 2012, n. 5. Sul nuovo ruolo delle cooperative come strumenti per fronteggiare la crisi e salvaguardare l'occupazione, si veda G. SALVATORI, *La cooperazione ai tempi della crisi*, nella rivista di Euricse, Istituto Europeo di Ricerca sulle Imprese Cooperative e sociale, Working Paper, 2012, n. 37. Analogamente, sul ruolo della cooperazione quale possibile risposta alla crisi, si veda P. VENTURI, S. RAGO, *Federalismo fiscale e disuguaglianze territoriali: il ruolo dell'economia civile*, in *Rivista Aiccon, Cooperazione no profit*, 2012. Più in generale sulle politiche europee anticrisi e sulla necessità di una loro attuazione, si rimanda a D. COATS, *Il lavoro in Europa e le politiche per uscire dalla crisi*, Istituto sindacale europeo, Bruxelles, 2012. Similmente, in merito ad ulteriori politiche da attuarsi per uscire dalla recessione, si veda J. SEWEL, *Origini e conseguenze della crisi dell'euro*, relazione presso il Parlamento NATO, 14 marzo 2012. Sulle cause ed effetti della crisi economica e circa possibili soluzioni, si veda anche L. MICHELINI, *Keynes o Marx? Sulle origini e i rimedi delle crisi*, nella rivista Studi economici, Franco Angeli, Milano, 2011, fasc. n. 105. Analogamente, sugli effetti della crisi e le possibili prospettive, si veda anche D. M. NUTI, *Scenari possibili dopo la crisi*

globale, relazione al seminario per l'Associazione Etica ed Economia, Roma, 14.12.2011. Sulla necessità di rafforzare il dialogo fra le parti sociali in una prospettiva Stato centrica, si veda O. E. URIARTE, *La crisi finanziaria globale e il diritto del lavoro*, in Lavoro e Diritto, il Mulino, Bologna, 2010, fasc. n. 2. In merito alle ragioni economiche della crisi, si confronti il contributo di J. APARICIO TOVAR, *La Riforma del Lavoro e la Soluzione alla crisi?*, in Lavoro e Diritto, Il Mulino, Bologna, 2010, fasc. n. 2. Rispetto alla necessità di una profonda riforma degli ammortizzatori sociali per supportare la crisi economica, si rinvia a R. GATTO, L. TRONTI, *La crisi ed il mercato del lavoro, come conciliare flessibilità e riforma degli ammortizzatori*, in Rivista Scientifica Economia Italiana, Unicredit spa, Roma, 2010. Per un esame dei modelli di welfare in risposta alla crisi, si rimanda a G. SABATTINI, *Welfare State, nascita, evoluzione e crisi, le prospettive di riforma*, Franco Angeli, Milano, 2009. Per un approfondimento sul modello cooperativo quale possibile risposta alla crisi, in particolare in merito alla disciplina applicabile al socio lavoratore, si rimanda a M. BIAGI, *La riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: una riforma modello?*, in Guida al lavoro, Il Sole 24 Ore, Milano, 2001, fasc. n. 45, pag. 12-18.

2. Definizione e dimensione del lavoro sommerso in Italia

In merito ad uno studio condotto da Visa per quantificare il sommerso italiano in termini di Pil, si confronti VISA, *Rapporto 2013*, Visa Europe, maggio 2013. Per un riepilogo generale sull'attività di vigilanza sul lavoro effettuata nel 2012, si rimanda a D.G.A.I., Direzione Generale dell'attività ispettiva, *Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza nel 2012*, Roma, 2013. In merito ad un riepilogo dell'attività di vigilanza complessiva aggiornata al dicembre 2011 e con riferimento ai dati di tutti gli enti coinvolti, si vedano i dati presentati dal MINISTERO DEL LAVORO, ISTAT, INPS, *Rapporto sulla coesione sociale, anno 2012, volume 1*, Roma, 20.12.2012, pag. 22-23; in particolare per una disamina dei dati aggiornati per regione e settore, si vedano le tavole di riepilogo I.3.6.1, I.3.6.2, I.3.6.3, I.3.6.4. Per un'analisi dei dati relativi alla dimensione del lavoro irregolare nel primo semestre del 2012, si veda D.G.A.I., Direzione Generale dell'attività ispettiva, *Riepilogo nazionale gennaio-giugno 2012*, Roma, luglio 2012. Sulle dimensioni del lavoro sommerso come ammortizzatore sociale sommato al doppio lavoro, si rimanda al Rapporto EURISPES, *L'Italia in nero: rapporto sull'economia sommersa in Italia*, Roma, 2012. Per un'analisi dei dati relativi al lavoro nero sotto un profilo territoriale e settoriale e per un commento sull'aumento dei tassi d'irregolarità nel lavoro, si veda ISTAT, *Rapporto annuale del Paese*, Roma, 2012. Sugli sforzi del Consiglio europeo del 4-25 marzo 2011 per la riduzione della dimensione del sommerso, c.d. "Patto Euro Plus", si veda M. ESPOSITO, *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, Crisei, Centro di ricerca interdipartimentale in sviluppo economico ed istituzioni, Università Parthenope, Discussion Paper, Napoli, Giugno 2012, fasc. n. 2. Per un calcolo aggiornato dell'incidenza del sommerso sul PIL, inteso in senso più ampio, si veda A. TARANTOLA, *Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica*, intervento presso il Senato della Repubblica, Roma, 06.06.2012. Sull'incidenza della legge Biagi nella riduzione del lavoro nero e sull'ipotetica inversione di rotta della riforma del lavoro Fornero, si veda M. TIRABOSCHI, *Dalla legge Treu-Biagi 3,5 milioni di occupati in più, le nuove limitazioni invece fanno crescere l'area grigia*, intervista del Prof. M. Tiraboschi nel dossier *Più flessibilità, meno nero?*, in Avvenire, Milano, 30.05.2012. Per un'analisi più ampia della quantificazione del sommerso, comprendente sia il lavoro nero, sia quello irregolare, si rimanda a E. PUGLIESE, *Diritti violati*, Dedalo, Bari, maggio 2012. Per un aggiornamento sulla percentuale del solo lavoro nero, svincolato dalla quantificazione dell'economia sommersa nel suo complesso, si rimanda a CNEL, *Notiziario sul mercato del lavoro*, Roma, aprile 2012, fasc. n. 2. Per una ripartizione dei lavoratori in nero a seconda dei vari settori ed in base ad una rielaborazione dei dati Istat 2010, si veda ISFOL, *Lavoro nero e politiche per l'emersione*, Atti del Convegno, Roma, 23.06.2011. Per un commento sull'aumento del numero dei lavoratori in nero del 2010 rispetto al 2009, si veda la relazione del MINISTERO DELL'ECONOMIA, *Documento di economia e finanza 2011*, Roma, aprile 2011. Per un'interessante comparazione sulla quantificazione della dimensione del sommerso fra i principali organi di vigilanza, si rimanda a MINISTERO DELL'ECONOMIA, *Economia non osservata e flussi finanziari*, Roma, 2011. In merito al fenomeno della disoccupazione come concausa dell'accresciuto ricorso al lavoro nero in Italia, si veda la relazione dello SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 2011. Per una quantificazione del numero di lavoratori coinvolti nell'ambito dell'economia sommersa che in Italia è stimata in circa 250 miliardi di euro di PIL, si veda C. TARTAGLIONE, D. DI NUNZIO, M. MORA, E. ELIO MONTANARI, *Emersione e legalità per un lavoro sicuro*, Ediesse, Roma, 2009. Per una stima dell'evasione fiscale e contributiva conseguente alla quantificazione del lavoro nero, si veda G. BIANCO, *Lavoro ed imprese in nero*, in Rivista di Economia, Cultura e Ricerca sociale dell'Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre CGIA, Quaderno di ricerca, 2009, fasc. n. 51. Sulla difficoltà di rilevazione del lavoro nero e sulla necessità di ricorrere a stime, si rimanda a E. REBEGGIANI, *Il lavoro nero in Italia: dimensioni, caratteristiche e ruolo dei lavoratori immigrati*, in Rivista di Economia, Cultura e Ricerca sociale dell'Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre CGIA, Quaderno di ricerca, 2009, fasc. n. 51. In merito all'interesse per la quantificazione del lavoro nero in relazione al diffondersi dei processi di disarticolazione dei processi produttivi e al cambiamento nella composizione settoriale dell'occupazione, si veda E. PUGLIESE, *Indagine sul lavoro nero*, in Rapporto Cnel, Roma, 2009.

2.1 Metodi di misurazione e livelli di invisibilità

Per un'analisi dell'incidenza del lavoro nero nell'economia sommersa, si veda A. BRAIOTTA, S. PISANI, E. PISANO, *Aspetti distributivi dell'evasione fiscale*, Società Italiana di economia pubblica, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia, XXIV Riunione scientifica SIEP "Economia informale, evasione fiscale e corruzione", Pavia 24-25 settembre 2012. Sulla difficoltà di una precisa misurazione del sommerso, si rimanda a A. TARANTOLA, *Dimensioni delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica*, relazione presso il Senato della Repubblica, Roma, 06.06.2012. In merito alla differenza fra lavoro nero e grigio, si veda A. RIGHI, *Il ruolo della statistica per la conoscenza e la governance*, Istat, Roma, aprile 2012. Per una quantificazione statistica dei lavoratori irregolari fino al 2010, si veda ISTAT, *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale*, periodo di riferimento 1980-2010, Roma, 21.09.2011. Per una lettura dei dati relativi al sommerso forniti dal Ministero del Lavoro, si veda UIL, *Secondo rapporto Uil sul lavoro sommerso, il lavoro nero ed irregolare letto attraverso i dati ispettivi*, Roma, gennaio 2011. Sempre per un commento del rapporto Uil, si veda G. ARDIZZI, C. PETRAGLIA, M. PIACENZA, G. TURATI, *L'economia sommersa fra evasione e crimine: una rivisitazione del Currency demand approach con una applicazione al contesto italiano, crisi economica, welfare e crescita*, XXIII Conferenza della Società Italiana di economia pubblica, Pavia, 19-20 settembre 2011. Per un'efficace integrazione fra i metodi di misurazione impiegati per quantificare il sommerso, si confronti F. CARINICI, A. PIZZOFERRATO, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2010. Per un approfondimento sulla necessità di ricercare un metodo comune di misurazione del sommerso, si veda D. VENTURI, *Misurare il lavoro nero in Europa, alla ricerca di un metodo comune*, in *Bollettino Adapt*, 07.04.2010. Per un confronto sui dati fino al 2009, si rinvia a ISTAT, *Dossier l'economia sommersa, stime nazionali e regionali*, Roma, 2010. Sulla difficoltà di includere il sommerso nelle statistiche ufficiali, si rinvia a CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2009-2010*, Roma, luglio 2010. Per un'analisi delle variabili che incidono nella rilevazione del sommerso, si veda R. ACHILLI, *Sommerso Economico, Occupazione irregolare, Mercato del lavoro e delle imprese competitive, condizioni nelle Regioni italiane*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, trimestrale della SVIMEZ, Mulino, Bologna, settembre 2009. Sulla credibilità del metodo Istat per la stima del sommerso, si veda E. PUGLIESE, *Indagine sul lavoro nero*, Cnel, Roma, 2009. Analogamente, per una conferma del metodo di stima adottato dall'Istat, si veda BANCA D'ITALIA, *Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano*, Roma, 2009. Sui metodi di rilevazione del sommerso, si veda anche M. SORCIONI, C. TARTAGLIONE, *Fuori dal nero, fenomenologia e politiche di prevenzione e contrasto*, Italia Lavoro s.p.a., Roma, 2008. Per un'efficace presentazione dei metodi di identificazione del sommerso, si rimanda a GDF, Guardia di finanza, Scuola di Polizia tributaria, *Economia sommersa, profili di analisi comparata tra i principali paesi dell'Unione Europea*, Roma, 2008. Sull'importanza di sottrarre il Pil del sommerso dai dati del Pil nazionale, si veda BANCA D'ITALIA, *Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano*, Roma, 2008. Sulle difficoltà di quantificare il lavoro nero nelle statistiche ufficiali, si veda A. AMENDOLA, R. DELL'ANNO, *Istituzioni, disuguaglianza ed economia sommersa: quale relazione?*, Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche, 2008, fasc. n. 24. A livello europeo per una trattazione dei metodi di misurazione, si veda COMMISSIONE UE, *Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato Economico e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2007, Comun. n. 628.

2.2 Indagini conoscitive sul lavoro nero, caporalato, morti bianche

Per un'analisi sulle tipologie di caporalato, si veda L. PISACANE, E. PUGLIESE, *Uomini e caporali nell'oro del Sud*, Inchiesta del Manifesto, Roma, 27.07.2012. Per un approfondimento sugli infortuni dell'anno 2011, si rimanda a INAIL, *Bilancio sugli infortuni nel lavoro 2011*, Roma, 10.07.2012. Per i dati sul caporalato relativi al 2011, si legga V. R. SPAGNOLO, *La piaga del caporalato*, in *Avvenire*, Milano, 05.06.2012, pag. 8. Per uno studio sul fenomeno del caporalato e in merito alla sua diffusione nel Sud, si veda E. PUGLIESE, *Diritti violati, indagine sulle condizioni di vita dei lavoratori immigrati in aree rurali del Sud Italia e sulle violazioni dei loro diritti umani e sociali*, Dedalo, Bari, maggio 2012. Per un maggior approfondimento sulla relazione fra caporalato e morti bianche, si veda SENATO, *Commissione "Morti bianche", Terza relazione intermedia sull'attività svolta*, Roma, 17.01.2012. Per una distinzione fra caporalato di primo e secondo livello, si confronti M. TIRABOSCHI, P. RAUSEI, *Legislazione solida e rigorosa*, in "Il Sole 24 Ore", Milano, 22.04.2011. In merito all'introduzione del nuovo articolo 603 bis e ter del c.p. che punisce l'intermediazione illecita con sfruttamento di manodopera, si rinvia a F. BACCHINI, *Il nuovo reato di cui all'art. 603 bis c.p.: intermediazione illecita con sfruttamento della manodopera*, in *L'Indice penale*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2011, fasc. 2, pag. 645-658. Analogamente, sull'introduzione del nuovo reato, si veda M. PALA, *Il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Altalex*, Pistoia, 24.09.2011. Sul medesimo tema e sulle caratteristiche del nuovo reato di caporalato, si legga anche A. SCARCELLA, *Il reato di caporalato entra nel codice penale*, in *Diritto Penale e processo*, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 10, pag. 1104-1193. Sulle implicazioni penali del reato di caporalato, si veda anche A. SCARCELLA, *Mano pesante sul caporalato nella manovra estiva*, in *ISL*, Igiene e sicurezza sul lavoro, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 11, pag. 753-762. In merito ai vincoli culturali che ostacolano la realizzazione di politiche di prevenzione sulla sicurezza, si veda A. VANNUCCI, *Lavoro nero e morti bianche, le Politiche per la sicurezza del lavoro: un caso di studio*, in *Polis*, Ricerche e Studi su società e politica in Italia,

01.04.2011. Sulla diffusione del caporalato nel Sud Italia, si rimanda a S. FIORE, *Verso una nuova rilevanza penale dello sfruttamento di Manodopera, simbolismo ed effettività della risposta punitiva*, nella rivista *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, Franco Angeli, Milano, 2011, pag. 83-98. Per un'analisi sulla componente immigrata del caporalato, si rinvia a L. CORAZZA, *Il nuovo caporalato e il mercato del lavoro degli immigrati*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, Franco Angeli, Milano, 2011, pag. 71-81. Per un commento sui lavori della Commissione lavoro della Camera che si è occupata di studiare il fenomeno della relazione fra lavoro nero, morti bianche e caporalato, si veda T. DE VIRGILIO, M. MISTO, *Lavoro nero e caporalato: le proposte della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati*, in *Bollettino Adapt*, 15.06.2010, n. 21. Sullo stesso tema, si legga anche D. VENTURI, *Indagine conoscitiva sul lavoro nero, i dati dell'Istat*, in *Bollettino Adapt*, 15.06.2010, n. 21. Per un'analisi dell'indagine oggetto dei commenti precedenti, si rinvia al documento elaborato dalla Camera dei Deputati, XI Commissione lavoro, *Indagine conoscitiva su taluni fenomeni del mercato del lavoro, lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera*, Roma, sedute dal 29.09.2009 al 26.05.2010. Per un approfondimento sulle relazioni fra lavoro nero e criminalità, si veda A. BELSITO, C. BINETTI, *Crisi economica, quali iniziative per contrastare il lavoro sommerso nel meridione?*, in *Diritto dei Lavori*, Giuffrè, Milano, maggio 2010, anno IV, fasc. n. 2. Per un'attenta analisi delle distorsioni del mercato del lavoro apportate dal caporalato, si veda M. SACCONI, *Relazione sui fenomeni distorsivi del mercato del lavoro*, in occasione dell'audizione presso la XI Commissione lavoro della Camera dei Deputati, Roma, 29.04.2010.

2.3 Cause ed effetti del lavoro nero

Per un inquadramento sul lavoro sommerso e le sue cause principali, si veda S. DOVERE, A. SALVATI, *Lavoro nero ed irregolare, percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011. Riguardo alle cause e forme di elusione più ricorrenti, si confronti L. DEL PRETE, *Lavoro nero ed irregolare, questioni processuali*, Giuffrè, Milano, 2011. Sul rapporto fra lavoro sommerso ed omissione degli adempimenti fiscali, si veda L. CANNARI, M. GALLO, A. PRATI, M. ROMANI, *L'economia del nord-est*, Banca d'Italia, Roma, 2011. Sempre in tema di adempimenti fiscali e responsabilità solidale, si veda FONDAZIONE CONSULENTI DEL LAVORO, *La responsabilità del lavoratore per la retribuzione in nero*, Roma, 23.11.2011, parere n. 26. Per una panoramica sugli effetti del sommerso dal punto di vista sociale, si rimanda a D. RECCHIA, S. ROMANI, *Gli effetti sociali e psicologici del cattivo lavoro*, Osservatorio Acli delle Politiche del lavoro, Regione Sicilia, 2011. Per un'indagine sulle cause del lavoro nero in Calabria, si veda G. SCOPELLITI, *VII Rapporto sull'economia sommersa e lavoro non regolare in Calabria*, Commissione Regione Calabria per l'emersione del lavoro non regolare, luglio 2011. Sul ruolo della somministrazione come fattore deterrente e in merito alla diffusione dei contratti atipici, si veda G. ALTIERI, L. BIRINDELLI, F. DOTA, G. FERRUCCI, *Un mercato del lavoro sempre più atipico: scenario della crisi*, Rapporto di ricerca, Ires, Roma, novembre 2011, fasc. n. 8. Sulle cause del lavoro grigio, la cui diffusione aumenta al crescere del costo del lavoro, si confronti P. GAETA, *Il lavoro grigio innesca una guerra fra poveri*, in *Gazzetta del Sud*, Messina, 25.01.2011. Sulla necessità di modernizzare il mercato del lavoro per contrastare le cause del sommerso, si veda M. TIRABOSCHI, *Il sommerso, il nodo sta nel mercato*, in *Avvenire*, Milano, 16.06.2010. Per un'indagine sulle cause del lavoro nero, in primis sul peso della burocrazia, si veda M. BOVI, *Perché è così difficile sradicare il nero?*, in *Bollettino Adapt*, 13.12.2010. Analogamente, per una compiuta analisi delle cause e degli effetti del lavoro nero, si veda M. MISTO, *Lavoro nero, cause, effetti, proposte*, in *Bollettino Adapt*, 15.06.2010. Per un'analisi del rapporto fra criminalità e sommerso nel Sud, si rimanda a G. IPPOLITO, *Il Meridione nero*, in *Bollettino Adapt*, 28.04.2010. Sull'incidenza dell'istruzione per contrastare il sommerso, si veda G. VIVIANI, *Il Lavoro irregolare in Italia, un'analisi longitudinale dei percorsi lavorativi*, in *Stato e mercato*, Mulino, Bologna, aprile 2010. Analogamente, in merito al ruolo della bassa istruzione come concausa del sommerso, si veda R. CAPPARIELLO, R. ZIZZA, *Istruzione ed economia sommersa*, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca di Italia, Roma, novembre 2009, fasc. n. 2. Per un'analisi dell'incidenza del lavoro nero in funzione della diffusione del tasso di disoccupazione e in base al contesto geografico, si veda G. LISI, *Il lavoro irregolare in Italia, un'analisi regionale*, Università di Cassino, Paper, novembre 2009, fasc. n. 18525. Sull'utilizzo improprio delle prestazioni sociali e dei trattamenti di integrazione del reddito che andrebbero ad alimentare il lavoro nero, si veda C. M. CAMALLERI, *Contributo al dibattito sul futuro del modello sociale*, Università di Palermo, Annali della Facoltà di Economia, 2009, fasc. n. LXIII. Sull'eccessivo carico fiscale e la burocrazia quali cause principali del sommerso, si veda E. PUGLIESE, *Indagine sul lavoro nero*, Cnel, Roma, 2009. Per un approfondimento del rapporto fra sommerso e paesi neo comunitari più poveri, si veda O. CILONA, *Notiziario sulle politiche attive del lavoro in Europa*, Dipartimento politiche attive del lavoro CGIL, Roma, 2008.

2.4 Costo economico e percezione del fenomeno

Per una panoramica sulle componenti dell'economia sommersa e in merito ad eventuali strategie di decurtazione, si veda M. BELLA, *Sulle determinanti dell'economia sommersa*, editing a cura della Direzione Centrale Comunicazione e Immagine, Confcommercio Imprese per l'Italia, Roma, luglio 2012. Il costo del sommerso può in realtà suddividersi in differenti tipologie, a tal proposito si rimanda a TARANTOLA, *Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica*, intervento presso il Senato della Repubblica, Roma, 06.06.2012. In merito alla percezione del fenomeno del sommerso da parte del Governo e in merito all'attivazione di congrue politiche di contrasto, si confronti

M. ESPOSITO, *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, Crisei, Dipartimento giuridico, Università degli Studi Parthenope, Napoli, giugno 2012. Per quanto riguarda una quantificazione dell'economia sommersa e relativi effetti, si veda T. MASTROBUONI, S. RICCIO, *Ritratto di un paese che non cresce*, in La Stampa, Torino, 23.05.2012. Sulla relazione fra irregolarità fiscale, competitività e crescita, si veda ISTAT, *Il Rapporto annuale ISTAT*, Roma, 22.05.2012. Sull'ambivalenza costo-guadagno della retribuzione in nero per l'imprenditore e sull'importanza dell'accertamento induttivo per contrastare il sommerso, si veda S. SERVIDIO, *Lavoro nero, valida la presunzione di maggior redditività dell'impresa*, in Fisco Oggi, Roma, 22.03.2012. Per un'analisi specifica delle variabili che determinano il costo del sommerso, si rimanda a G. ARDIZZI, C. PETRAGLIA, M. PIACENZA, G. TURATI, *L'economia sommersa fra evasione e crimine: una rivisitazione del Currency demand approach con una applicazione al contesto italiano. Crisi economica, welfare e crescita*, XXIII Conferenza della Società Italiana di economia pubblica, Pavia, 19-20 settembre 2011. In particolare sulla compressione dei costi da lavoro, si veda F. POMPONI, *Le politiche regionali di contrasto del lavoro sommerso*, Isfol, Roma, 15.06.2011. Per quanto riguarda la percezione della diffusione del fenomeno nel Paese, si rimanda a V. IADEVAIA, *Dimensioni e caratteristiche del lavoro sommerso in agricoltura*, Isfol, Roma, 15.06.2011. Sulla rilevanza del costo del lavoro e sugli effetti dell'elusione, si veda E. GIOVANNINI, *Rapporto annuale Istat sulla situazione del paese nel 2010*, Istat, Roma, 2011. Analogamente, per una disamina sulle componenti e la genesi del sommerso, si rimanda a ISTAT, *Dossier l'economia sommersa*, Roma, 22 luglio 2010. Sui costi dell'impresa irregolare in un mercato comparato, si rimanda a G. LISI, *Introduzione allo studio dei modelli di matching del mercato del lavoro*, Paper, Università di Cassino, maggio 2010, fasc. n. 22735. In merito alle possibili soluzioni per arginare il costo del sommerso, si veda SVIMEZ, *Il Sud legato al costo del lavoro e del credito*, in Rivista economica del Mezzogiorno, Il Mulino, Bologna, 16.02.2010. Sulla percezione del fenomeno da parte della stampa e dei mass media, si veda A. MARAFFA, R. FALLACE, *Come la stampa ha affrontato il tema del lavoro sommerso*, Ires, Roma, 2010, Rapporto di ricerca n. 6. Analogamente, per una disamina congrua su costi e percezione del fenomeno, si rimanda alla trattazione esaustiva di C. TARTAGLIONE, D. DI NUNZIO, M. MORA, E. MONTANARI, *Emersione e legalità per un lavoro sicuro quali fattori di sviluppo per l'impresa*, Ediesse, Roma, 2009. Sulle difficoltà di quantificare il Pil reale a causa dell'incidenza dell'economia sommersa, si veda A. BRANDOLINI, M. BUGAMELLI, *Questioni di economia e finanza, rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, Banca di Italia, Roma, Aprile 2009. In merito all'importanza dell'accertamento induttivo per stimare il reale costo del lavoro, si veda E. CATENA, *Il ritrovamento di lavoratori non regolari quale presupposto dell'accertamento e la sufficienza presuntiva delle anomalie nelle percentuali di resa*, in Rivista di giurisprudenza tributaria, Ipsoa, Milano, 2008, fasc. n. 4, pag. 355-358. A proposito del costo psicologico del sommerso, accanto al costo diretto, si veda A. AMENDOLA, R. DELL'ANNO, *Istituzioni, diseguaglianza ed economia sommersa: quale relazione?*, Dipartimento di scienze economiche, matematiche e statistiche, Università degli Studi di Foggia, 2008, quaderno n. 24.

2.5 Natura dell'illecito e maxi sanzione quale misura aggiuntiva

Per un inquadramento in merito alla natura dell'illecito, la complessa evoluzione normativa e il lavoro sommerso punibile, si veda P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni, il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2011. Analogamente, in merito all'evoluzione normativa e al sommerso punibile, si confronti P. RAUSEI, *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2011. Per un approfondimento sulla natura della maxisanzione, si rimanda a P. RAUSEI, *La maxisanzione dopo la l. 183/2010*, in Diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2011, fasc. n. 1, pag. 186-192. Per un chiarimento circa il ruolo dell'Agenzia dell'Entrate rispetto alla nuova maxisanzione, si veda M. PAGANO, *Misure contro il lavoro sommerso e competenze delle Entrate*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2011, fasc. n. 42, pag. 2491-2493. Sul ruolo degli organi di vigilanza dopo le modifiche sanzionatorie, si veda anche A. DEL TORTO, *Nuova maxisanzione per lavoro sommerso*, in Diritto e Pratica del Lavoro, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2011, fasc. n. 1, pag. 19-27. Per una disamina sui casi di esclusione e la diffidabilità, si veda C. CATALDO, *La maxisanzione per il lavoro irregolare: passato e prospettive secondo la riforma*, in Rivista di diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2011, fasc. n. 2, pag. 436-468. Rispetto al potere di irrogare la sanzione esteso a più soggetti a seguito dell'introduzione del Collegato, si confronti E. MASSI, *Collegato lavoro: misure per la P.A.*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2011, fasc. n. 3, pag. 121-135. In merito al campo di applicazione della maxi sanzione e ulteriori requisiti della stessa, si veda anche V. LOBARTOLO, *Lavoro sommerso: nuova maxisanzione*, in Review Team System labour, Team System s.p.a, Pesaro, 2011, fasc. n. 155. Sempre in merito all'ambito di applicazione e all'entità delle sanzioni amministrative, si confronti D. GAROFALO, *Le misure contro il lavoro sommerso nel Collegato lavoro 2010*, in Il Lavoro nella giurisprudenza, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 1, pag. 71-91. Con riferimento alla limitazione ai soli rapporti di lavoro subordinato della nuova maxisanzione e quindi alla restrizione del campo di applicabilità della sanzione, si veda G. DI CORRADO, *Lavoro nero e maxisanzione nel Collegato lavoro*, in Il diritto del mercato del lavoro, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, fasc. n. 1-2, pag. 157-196. Ancora sul requisito della subordinazione quale campo di applicazione della sanzione, si sofferma A. MILLO, *Alcune riflessioni sulla nuova maxisanzione dopo la Circolare del Ministero del Lavoro n. 38*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.12.2010, fasc. n. 42, pag. 9-14. Analogamente, sulle ipotesi

rimanenti di applicazione della maxi sanzione e successivi effetti, interviene anche V. LIPPOLIS, *Lavoro, maxisanzione a dieta*, in Italia Oggi Sette, Milano, 22.11.2010. Per quanto riguarda gli aspetti sanzionatori collegati alla maxi sanzione, si veda anche M. PAGANO, *Misure contro il lavoro sommerso, la nuova maxisanzione del Collegato lavoro*, in D.T.L. Modena, 17.11.2010. Similmente, per i riflessi di diritto intertemporale con riferimento all'applicazione della maxi sanzione, si veda I. V. ROMANO, *Maxisanzione per il lavoro sommerso e termini di prescrizione dell'illecito*, in D.T.L. Modena, 12.11.2010. Per una disamina di possibili casi oggetto di maxi sanzione e quantificazione dei relativi importi, si rimanda a A. MILLO, *Con il Collegato lavoro, maxi sanzione più mirata contro il sommerso*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 01.11.2010, fasc. n. 42, pag. 9-14. Sulle questioni di diritto transitorio relative all'applicabilità della sanzione, si rimanda a V. PASCAZIO, *Maxisanzione contro il lavoro sommerso e problemi di regime di diritto intertemporale applicabile*, in Il Lavoro nella giurisprudenza, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 9, pag. 895-899. Sulle nuove differenziazioni apportate dalla maxisanzione, si confronti E. DE GREGORIO, *Lavoro totalmente e parzialmente irregolare: la giurisprudenza attenua il rigore sanzionatorio della legge*, in Rivista italiana di diritto del lavoro, Giuffrè, Milano, 2010, fasc. n. 2, pag. 438-443. Sull'applicabilità della maxisanzione al lavoro autonomo, si confronti U. RANUCCI, *Il contratto di lavoro autonomo occasionale ai sensi dell'art. 2222 c.c.: disciplina ed ipotesi di applicabilità della c.d. maxisanzione per il lavoro nero a tale fattispecie*, in Bollettino Adapt, 10.12.2009.

3. Identità dei lavoratori in nero: categorie a rischio

Per quanto riguarda le nuove categorie di soggetti deboli che potrebbero confluire nel lavoro sommerso a seguito della riforma Fornero, si veda B. ANASTASIA, M. GAMBENZA, M. RASERA, S. ROSATO, *Che cosa possiamo aspettarci dalla riforma del mercato del lavoro? Appunti sui nodi critici e sulle soluzioni possibili*, a cura dell'Osservatorio Ricerca di Veneto Lavoro, ente strumentale della regione Veneto, febbraio 2012. Per un approfondimento sul rischio lavoro nero relativo ai lavoratori atipici, si veda E. MANDRONE, M. MAROCCO, *Atipicità, flessibilità e precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l'indagine Isfol Plus*, Isfol, Roma, 2012. Ulteriori categorie di soggetti svantaggiati secondo la definizione europea sono individuati da L. BIRINDELLI, *Inattivi, svantaggiati, atipici e standard: una lettura integrata del mercato del lavoro*, in L'Umbria fra crisi e nuova globalizzazione, Rapporto economico e sociale 2010-2011, Agenzia Umbria ricerche, Perugia, 2012. Sulle politiche di inserimento lavorativo attuate per le categorie a rischio, si veda G. BARONIO, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2011*, Isfol, Roma, 2012. Analogamente, sulla necessità di creare politiche atte a garantire i lavoratori a rischio disoccupazione, si rimanda a G. GOSETTI, *Lavoro frammentato, rischio diffuso, lavoratori e prevenzione al tempo della flessibilità*, Franco Angeli, Milano, 2012. Per una quantificazione dei dati relativi alle categorie dei lavoratori più deboli, si veda C. DELL'ARINGA, *Rapporto sul mercato del lavoro 2010-2011*, Cnel, Roma, 14.07.2011. Per un'analisi dei soggetti deboli irregolari che prestano la loro attività nel settore terziario, si veda M. DI GIACOMO, V. IADEVAIA, *Il lavoro irregolare nel settore terziario*, Isfol, Roma, 2011. Sulla diversa partecipazione al lavoro nero di lavoratori immigrati e disoccupati a livello europeo e italiano, si veda il contributo di G. CAZZOLA, *Lavoro nero: in Italia gli immigrati sono la categoria più a rischio*, nella rivista telematica l'Occidentale, 21.09.2009. Per un'analisi relativa ai soggetti coinvolti nel lavoro nero continuo o occasionale, si rimanda a E. PUGLIESE, *Indagini sul lavoro nero*, Cnel, Roma, 2009. Parimenti per un approfondimento sulle categorie di lavoratori a rischio sommerso, si legga C. TARTAGLIONE, D. DI NUNZIO, M. MORA, E. ELIO MONTANARI, *Emersione e legalità per un lavoro sicuro*, Ediesse, Roma, 2009. Per una comparazione delle categorie di lavoratori a rischio a livello europeo, si confronti il rapporto elaborato dalla COMMISSIONE EUROPEA, *Le travail non déclaré au sein de l'Union européenne*, Sondage commandité par la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances et coordonné par la Direction générale Communication, Bruxelles, ottobre 2007. Interessante l'analisi delle categorie deboli effettuata usando i dati dei C.P.I., sul punto si rimanda a MINISTERO DEL LAVORO, *Una rete per far emergere i servizi per il lavoro regolare*, Italia lavoro, Roma, giugno 2007. Sui percettori di sussidi e trattamenti di integrazione del reddito al Sud, quale categoria più esposta al lavoro nero, al fine di non perdere i benefici, si veda C. TARTAGLIONE, *I volti del sommerso*, Ires, Roma, 2007.

3.1 Giovani fra disoccupazione, precarietà e inattività

Per un commento alla Raccomandazione del Consiglio della U.E. n. 120 del 22.04.2013, si veda il commento dell'ISFOL, *La Raccomandazione del Consiglio Europeo per rilanciare l'occupazione giovanile*, Roma, 14.06.2013 e G. ROSOLEN, G. GIOLI, *Giovani e lavoro: luci ed ombre del piano Youth Guarantee con riferimento all'Italia*, in Bollettino speciale Adapt, 10.06.2013, n. 16. In merito alla necessità di non sostituire i lavoratori anziani con i giovani, ma sull'importanza di introdurre incentivi per l'occupazione giovanile, si veda ILO, *World of work report*, Ginevra, 03.06.2013. Sulle stime della disoccupazione globale giovanile e sul raggiungimento del 13% di disoccupati entro il 2018, si veda il rapporto ILO, *Tendenze globali della disoccupazione giovanile*, Ginevra, maggio 2013. Sul senso di alienazione di molti giovani divisi fra disoccupazione, lavori precari e sommerso, si veda a cura del COMITATO PER IL PROGETTO CULTURALE DELLA CEI, *Per il lavoro: rapporto proposta della situazione italiana*, Sedit per conto di Laterza, Bari, maggio 2013, pag. 164. In merito all'opportunità di adottare congrue politiche per favorire l'occupabilità giovanile, si veda CNEL, *Giovani e mercato del lavoro, politiche europee ed internazionali a confronto*, Roma, gennaio 2012. In questo senso, in

merito alla necessità di creare una società dove il mercato sia motore di sviluppo per l'occupazione giovanile e lo Stato sia garante dei valori di solidarietà, si veda N. CACACE, *Equità e sviluppo, il futuro dei giovani: previsioni al 2020*, Franco Angeli, Milano, 2012. Analogamente, in merito ai timori giovanili generati dalla flessibilità, si confronti M. FAIOLI, *Pre-occupazione e inoccupazione giovanile: risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 2. Per una panoramica generale sul fenomeno della disoccupazione giovanile e per una quantificazione dello stesso, si veda UFFICIO STATISTICA DEL MINISTERO DEL LAVORO, *I giovani e il lavoro*, in *Quaderno di studi e statistiche sul mercato a cura del Segretariato Generale*, Roma, novembre 2011, fasc. n. 3. In questo contesto, per un approfondimento sull'utilizzo della flessibilità giovanile, si veda G. ALTIERI, *Scenario della crisi: un mercato del lavoro sempre più atipico*, Ires, Roma, novembre 2011. Per una medesima analisi del problema, ma a livello comparato, si rinvia a COMMISSIONE EUROPEA, *Youth on the move, analytical report*, Coordinated by Directorate-General Communication, Eurobarometro, Bruxelles, 13.05.2011. Per un'analisi del rapporto fra grado di istruzione e occupabilità giovanile, si veda ALMALAUREA, *XIII Indagine sulla condizione occupazionale dei laureati*, Roma, marzo 2011. Il tema della formazione giovanile è parimenti analizzato nel rapporto dell'EEO, Osservatorio europeo sull'occupazione, *Le politiche per l'occupazione giovanile*, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 03.02.2011. I giovani rappresentano il gruppo maggiormente colpito dalla crisi con un incremento del tasso di disoccupazione, per un totale di circa 5,2 milioni di disoccupati nel secondo trimestre del 2010, come si evince dai dati relativi alla disoccupazione giovanile commentati da G. COCCIA, A. MUNDO, *Rapporto sulla coesione sociale*, Ministero del Lavoro, Sistema statistico nazionale, Roma, 2011. Sulla sostenibilità del welfare a seguito della diffusione della flessibilità, si veda la relazione del CENSIS, *Welfare Italia. Laboratorio per le nuove politiche sociali*, Roma, 2011. Sul rapporto fra percentuale di disoccupazione e lavoro nero giovanile, si veda COMMISSIONE LAVORO, *Progetto giovani e lavoro consapevole*, Forum Nazionale dei giovani, Roma, 2011. La situazione è particolarmente delicata nel Sud del Paese, come emerge dalla relazione dello SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 2011. La particolare vulnerabilità dei giovani lavoratori meridionali che faticano ad entrare nel mercato del lavoro è anche ripresa da G. VIVIANI, *Il Lavoro irregolare in Italia, un'analisi longitudinale dei percorsi lavorativi*, in *Stato e mercato*, Il Mulino, Bologna, aprile 2010. Sull'importanza della formazione giovanile quale deterrente al lavoro nero, si veda R. CAPPARIELLO, R. ZIZZA, *Istruzione ed economia sommersa*, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca di Italia, Roma, novembre 2009, fasc. n. 2. Parimenti sull'importanza ed efficacia della formazione giovanile, insistono anche F. E. CAROLEO, F. PASTORE, *The determinants of youth success in the labour market*, Paper, Università Parthenope, Napoli, marzo 2009, fasc. n. 14218. Sulla fuga dei cervelli dal Sud al Nord del Paese, si veda G. CIRILLO, *Il Rapporto SVIMEZ 2009 e la condizione del Mezzogiorno*, in *Statistiche correnti, Quaderni*, 2009, pag. 247-249. Sulla possibilità di trasformare la precarietà lavorativa in opportunità professionale e formativa, si rinvia a M. SACCONI, M. TIRABOSCHI, *Un futuro da precari?: il lavoro dei giovani tra rassegnazione e opportunità*, Mondadori, Milano, 2006.

3.2 Il lavoro minorile

In merito ad una quantificazione del lavoro minorile in Italia e per una mappatura del fenomeno nel Paese, si veda IRES e SAVE THE CHILDREN, *Game over: indagine sul lavoro minorile in Italia, dati preliminari*, Roma, giugno 2013. Circa i lavori destinati ai minori, si veda A. SAULINI, V. PUGLIESE, *6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2012-2013*, Arti grafiche Agostini, Roma, 06.05.2013. Quanto alle relazioni fra vulnerabilità economica e lavoro minorile, si rimanda al rapporto ILO, *World Report on Child Labour: vulnerabilità economica, protezione sociale e lotta contro il lavoro minorile*, Ginevra, 29.04.2013. In merito ad un inquadramento del fenomeno e per una disamina della tratta dei minori associata al lavoro minorile, si veda M. L. RAINERI, *Atti del Convegno, La tutela dei minori, buone pratiche relazionali*, Riva del Garda, 8-10 Novembre 2012, Centro Studi Erickson, Trento, 2012. Per una quantificazione recente del fenomeno, si rinvia a ILO, *Tackling child labour from commitment to action*, International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC), *Affrontare il lavoro minorile: dalle parole ai fatti*, Ginevra, 07.06.2012. Sulla difficoltà di quantificare i minori stranieri non accompagnati che alimentano il sommerso, si veda A. SAULINI, V. PUGLIESE, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 5° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2001-2012*, a cura del gruppo di lavoro CRC per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Arti grafiche Agostini, Roma, 04.05.2012. In merito al monitoraggio sullo sfruttamento dei minori, si veda A. SAULINI, V. PUGLIESE, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, Guida pratica sul monitoraggio della convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, a cura del gruppo di lavoro CRC per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Arti grafiche Agostini, Roma, novembre 2011. Analogamente, sullo stato di attuazione della convenzione Onu, si veda V. PUGLIESE, C. SAMI, A. SAULINI, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2° Rapporto supplementare delle Nazioni Unite sul monitoraggio della convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, a cura del gruppo di lavoro CRC per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Arti grafiche Agostini, Roma, 23.05.2011. Sulla responsabilità sociale di impresa per arginare lo sfruttamento minorile, si rinvia a S. SCIARELLI, *L'etica nelle scelte di investimento diretto all'estero*, nella *Rivista Sinergie*, CUIEM, Consorzio Universitario di Economia Industriale e Manageriale, Verona, 2011, fasc. n. 85. A tal proposito sulle forme estreme di

sfruttamento, si veda anche M. ROCCELLA, *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, Il Mulino, Bologna, dicembre 2010. Sulla ripartizione di genere all'interno del lavoro minorile, si rimanda a ILO, *Lavoro minorile, scheda dati 2010*, Ginevra, 07.05.2010. Per i rapporti fra globalizzazione e sfruttamento del lavoro minorile, si confronti F. GUARRIELLO, *Lotta al lavoro infantile e trasformazione del ruolo dell'Ilo*, Commento a Child Labour in a Globalized World: a legal analysis of ILO action, curato da G. Nesi, L. Nogler, M. Pertile, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, Franco Angeli, Milano, 2010, fasc. n. 125, pag. 181-185. Sui medesimi aspetti, si veda anche L. PINESCHI, *Lavoro infantile, globalizzazione e tutela dei diritti umani*, Commento a Child Labour in a Globalized World: a legal analysis of ILO action, curato da G. Nesi, L. Nogler, M. Pertile, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, Franco Angeli, Milano, 2010, fasc. n. 125, pag. 195-199. Per una panoramica sulle possibili soluzioni allo sfruttamento minorile, si veda G. COCCIA, A. RIGHI, *Il lavoro minorile: studi, problemi, prospettive*, in *Studi e Note di Economia*, 2010, anno XV, fasc. n. 2, pag. 261-283. In merito all'attività di vigilanza per contrastare il fenomeno del lavoro minorile, si veda A. R. CARUSO, *Tutela del lavoro minorile: evoluzione legislativa e attività di vigilanza*, in *Altalex*, Pistoia, 11.11.2009. Sempre in ambito di vigilanza sul lavoro, si confronti anche il contributo di D. PAPA, *Attività di vigilanza: nasce il Progetto qualità*, in *Dossier Adapt*, 23.10.2009, fasc. n. 18.

3.3 Lavoratori immigrati e clandestini

In merito al maggior afflusso degli immigrati nel lavoro irregolare, si veda MINISTERO DEL LAVORO, *III Rapporto annuale: Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, Roma, 15.07.2013, pag. 63. Con riferimento alle modifiche alla disciplina del permesso di soggiorno dopo l'introduzione del D.L. n. 76/2013, si veda A.R. CARUSO, *L'assunzione dei lavoratori extracomunitari: alcune precisazioni sul tema dell'emersione*, in M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e della coesione sociale, primo commento al decreto legge 28 giugno 2013 n. 76*, Adapt University Press, 02.07.2013, e-book series n. 10, pag. 387. Per una quantificazione e analisi del fenomeno dell'immigrazione clandestina, si veda il rapporto curato per conto del Ministero del Lavoro dalla D.G. IMMIGRAZIONE, *Secondo rapporto annuale sul lavoro degli immigrati*, Roma, 2012. Per un approfondimento in merito alla sanatoria 2012 per i lavoratori irregolari, si veda R. CAMERA, *Sanatoria stranieri: al via il 15 settembre 2012*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 06.08.2012, fasc. n. 31, pag. 18-23. Per un'analisi sugli effetti della riforma Fornero in merito al contrasto al lavoro nero degli immigrati, si legga P. RAUSEI, A. R. CARUSO, M. TUTTOBENE, *Il contrasto del lavoro irregolare degli immigrati*, in M. Magnani e M. Tiraboschi, *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, luglio 2012, pag. 447-455. In merito alla percezione del lavoro degli immigrati da parte degli italiani, si rimanda a ISTAT, *I migranti visti dai cittadini*, Report Istat, Roma, luglio 2012. Sul rapporto fra sommerso e lavoratori immigrati, si veda anche DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE, *Secondo rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati*, Ministero del Lavoro, Roma, luglio 2012. Sempre in tema di accertamenti, per un'analisi sul rischio di sanzionare stranieri irregolari in nero dopo la riforma del lavoro Fornero, si rimanda a P. RAUSEI, A. R. CARUSO, M. TUTTOBENE, *Articolo 4, comma 30, interventi volti al contrasto del lavoro irregolare degli immigrati, il rischio del sommerso aumenta se viene meno la rilevabilità dell'illecito penale*, in P. Rausei, M. Tiraboschi, *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 University Press 2012, pubblicato anche in *Bollettino Adapt*, 25.06.2012, n. 24. Sull'utilizzo distorto dei flussi di lavoratori extracomunitari, si rimanda a EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Immigrati e rifugiati. Normativa, istituzioni e competenze*, Quinto rapporto EMN Italia, Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma, maggio 2012. Per un approfondimento sulle politiche di integrazione per gli immigrati, si veda CNEL, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia, attrattività e potenziale di integrazione dei territori italiani, ottavo Rapporto*, Roma, 16.02.2012. Analogamente, in merito alla possibilità di uscire dal lavoro nero, si veda MINISTERO DEL LAVORO, *Comunicare l'immigrazione*, Ministero del Lavoro e dell'Interno, manuali e metodologie, Roma, 15.02.2012. In tema di inclusione degli stranieri nel mercato del lavoro europeo, si legga anche K. ZIMMERMANN, A. BARRET, *Studio sull'inclusione attiva degli immigrati, rapporto finale*, in *Studi e ricerche della Commissione Europea*, Bruxelles, 31.01.2012. Per un approfondimento sul rapporto fra crisi economica e immigrazione, si veda V. AZZERUOLI, *Rimanendo precari: migranti e crisi economica nel Nord-est, i rumeni tra occupazione e disoccupazione*, in *Sociologia del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2012, fasc. n. 126. Sui redditi degli immigrati provenienti da attività legali, si rimanda a ISTAT e MINISTERO DEL LAVORO, *I redditi delle famiglie con stranieri*, Roma, 22.12.2011. Sulla politicizzazione del fenomeno migratorio, si rimanda a INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM), *Rapporto Globale sulla Migrazione 2011, comunicare efficacemente la migrazione*, Ginevra, 15.12.2011. A proposito degli effetti distorsivi apportati dal lavoro nero degli immigrati, si confronti FONDAZIONE LEONE MORESSA, *L'economia dell'immigrazione*, Studi e ricerche della fondazione, Mestre, 15.12.2011. Sulla promozione dell'imprenditorialità per contrastare il lavoro nero, si veda l'iniziativa sostenuta dal MINISTERO DEL LAVORO, *400 cittadini stranieri "accompagnati" a fare impresa. Al via il progetto Start it up*, Unioncamere, Roma, 13.12.2011. Sulla competizione nel lavoro sommerso fra immigrati e italiani, si leggano i dati proposti dalla CARITAS nel suo *Dossier Statistico sull'immigrazione*, 2011, Roma, 27.10.2011. In merito alle zone dove è più evidente e diffuso il lavoro nero degli extracomunitari, si veda MINISTERO DELL'INTERNO, *Quarto rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per*

l'immigrazione, Ministero dell'interno, Roma, 30.09.2011. Sulla possibilità di contrastare le disuguaglianze attraverso l'estensione della cittadinanza e favorire l'integrazione dei figli degli immigrati, si legga M. LAMBERTS, F. PAUWELS, *Le condizioni di lavoro dei cittadini di origine immigrata*, Eurofound, Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, Dublino, 10.08.2011.

3.4 Lavoro irregolare femminile

Per una quantificazione recente dei dati sulla disoccupazione femminile, si veda ISTAT, *Occupati e disoccupati*, Roma, giugno 2012. Sull'importanza di politiche per valorizzare le capacità lavorative delle donne, si veda I. VISCO, *Le donne e l'economia italiana*, Banca di Italia, Roma, 07.03.2012. Per un inquadramento della condizione lavorativa della donna nel mondo del lavoro odierno, si veda G. CASADIO, R. ZIZZA, M. CENTRA, A. MUNDO, L. ABBADINI, *Stati Generali sul lavoro delle donne in Italia*, Atti del Convegno del Cnel, Roma, 02.02.2012. Per una quantificazione delle percentuali sul sommerso femminile, si veda il rapporto curato da R. CICCIOMESSERE, *Donne in Italia, una grande risorsa non ancora pienamente utilizzata*, Italia Lavoro, Roma, gennaio 2012. Sempre in tema di quantificazione del lavoro femminile al Sud, si veda R. TALARICO, *Gli operai invisibili sono oltre due milioni, boom di donne al Sud*, in La Stampa, Torino, 05.10.2011. Per un impulso relativo alle politiche di conciliazione, al fine di promuovere la legalità nel lavoro femminile, si veda V. VIALE, *Un approccio comparato alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare* ISFOL, Roma, 15.07.2011. Analogamente, al fine di orientare le politiche del lavoro, si rimanda a M. SORCIONI, *Le donne e il mercato del lavoro*, Italia lavoro, Roma, 15.07.2011. Sull'incremento del lavoro nero nel settore del terziario, pur a fronte di una diminuzione del sommerso in generale, si veda il rapporto del MINISTERO DEL LAVORO, Ufficio della Consigliera per le pari opportunità, *Instant book in progress: dalla parte delle donne e del lavoro, per un 2011 di integrazione e sviluppo delle nostre energie e del bene comune*, Roma, 21.02.2011. Per una comparazione della partecipazione al mercato del lavoro a livello regionale ed europeo, si confronti UFFICIO STUDI E RICERCHE, *Le donne e il mercato del lavoro*, Italia Lavoro, Roma, 2011. Sul lavoro nero delle donne immigrate, si veda il contributo di E. GALOSSÌ, *Immigrazione, sfruttamento e conflitto sociale*, Rapporto di ricerca, Ires, Roma, 2011, fasc. n. 1. Sulle stesse tematiche, si veda anche lo studio del CNEL, *Il lavoro delle donne in Italia: osservazioni e proposte*, Roma, 21.07.2010. Sulla diffusione e quantificazione del lavoro nero femminile nel Mezzogiorno, si veda CNEL, *Consulta per il Mezzogiorno, Elementi per una posizione condivisa delle parti socio economiche sul Mezzogiorno*, Roma, 12.07.2010. Sempre sulle differenze geografiche relative alla distribuzione del lavoro nero femminile, si rimanda a MINISTERO DEL LAVORO, *Indagine conoscitiva della XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati su "Taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro: lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera"*, Rapporto di sintesi, Roma, 29.04.2010. Sui settori a maggior incidenza di lavoro nero, si veda anche S. VILLARI, *Immigrati e italiani nel mondo del lavoro*, in Quaderni di Intercultura, BFS edizioni s.r.l., Pisa, 2010, anno II. Per una programmazione delle attività di contrasto alla diffusione del sommerso femminile, si legga anche MINISTERO DEL LAVORO, *Italia 2020, Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro*, Roma, 01.12.2009. Sulla percezione del lavoro nero domestico da parte delle donne immigrate, si rimanda a G. FULLIN, V. VERCELLONI, *Dentro la trappola, percezioni e immagini del lavoro domestico e di cura nei percorsi delle donne immigrate*, Il Mulino, Bologna, dicembre 2009. Ancora sul lavoro domestico in nero delle straniere e le relative problematiche, si veda INPS, *Un fenomeno complesso: il lavoro femminile immigrato*, Roma, 2009. Per un approfondimento degli aspetti legati al lavoro femminile in nero e sulle difficoltà di accertarlo, si rimanda a C. TAGLIAFERRO, F. CRISCUOLO, A. TITO, *Dimensione di genere e lavoro sommerso*, Isfol, Roma, dicembre 2007.

4. Geografia e settori del sommerso

Per un aggiornamento della distribuzione del sommerso in Italia, si veda CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013*, 01.10.2013, pag. 90-92. Con riferimento alla maggior diffusione del lavoro nero presso i lavoratori dipendenti piuttosto che autonomi nell'ultimo decennio, si veda il rapporto ISTAT, CNEL, *Bes 2013: Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, 11.03.2013, capitolo 3, pag. 70. Sull'incidenza del settore terziario nel 2011, si veda la relazione della D.G.A.I., *Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale*, 2011, Roma, marzo 2012. Per una quantificazione delle percentuali di sommerso nei vari comparti per l'anno 2011, si veda ISTAT, *Rapporto annuale 2012, la situazione del Paese*, Roma, 2012. Per una comparazione dei dati Istat relativi ai settori e alla distribuzione del nero, si veda fino al 2010, ISTAT *Aggiornamento delle stime Istat sull'impiego di lavoratori non regolari*, Roma, dicembre 2011. Per un approfondimento sui dati della Regione Calabria, comparati rispetto alle altre Regioni, si veda il focus curato da D. MARINO, *VIII Rapporto sull'economia sommersa e lavoro non regolare in Calabria*, Regione Calabria, luglio 2011. Per una mappatura delle aree a rischio di coesione sociale, si veda E. GALOSSÌ, *Immigrazione, sfruttamento e conflitto sociale: una mappatura delle aree a rischio*, Ires, Roma, luglio 2011. Ancora sulla distribuzione territoriale del fenomeno, si veda F. POMPONI, *Le politiche regionali di contrasto del lavoro sommerso*, Isfol, Roma, giugno 2011. In merito alla discrasia Nord-Sud, si rimanda a G. LISI, *Introduzione allo studio dei modelli di matching del mercato del lavoro*, Università di Cassino, Paper, maggio 2010, fasc. n. 22735. Sulla prevalenza del lavoro sommerso in agricoltura fino al 2009, si veda ISTAT, *Indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro (lavoro*

nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera), Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica Prof. Enrico Giovannini presso la XI Commissione permanente "Lavoro pubblico e privato", Camera dei Deputati, Roma, 15.04.2010. Analogamente sulla dicotomia Nord-Sud, si veda la relazione della UIL, *Rapporto sul lavoro sommerso fino al 2009*, Roma, febbraio 2010. Sulle determinanti del lavoro sommerso distinte per settore, si veda l'analisi di R. ACHILLI, G. CANDIA, *La stima delle determinanti strutturali del tasso di irregolarità del lavoro in Italia: un'analisi settoriale*, in Rivista di economia e statistica del territorio, Franco Angeli, Milano, 2010. Sulla situazione lavorativa del Mezzogiorno, si veda E. PUGLIESE, *Indagine sul lavoro nero*, Cnel, Roma, 2009. Sulla medesima tematica, si rimanda a L. CANNARI, M. MAGNANI, G. PELLEGRINI, *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, Banca di Italia, Roma, 2009. Sulle politiche di prevenzione e contrasto adattate al territorio, si veda anche M. SORCIONI, C. TARTAGLIONE, *Fuori dal nero, fenomenologia e politiche di prevenzione e contrasto*, Italia Lavoro s.p.a., Roma, 2008. In particolare per un focus sulla Regione Calabria, G. GERBINO, *Le caratteristiche del lavoro irregolare nella città di Reggio Calabria*, Regione Calabria, 2008. Per un commento ed una quantificazione dei dati aggiornata al 2007, si veda il rapporto del MINISTERO DEL LAVORO, *Una rete per far emergere i servizi per il lavoro regolare*, Italia lavoro, Roma, giugno 2007. Analogamente sulle medesime tematiche, si confronti la relazione della UIL, *Il lavoro nero e irregolare regione per regione*, Roma, maggio 2007. Per un'analisi sui dati del sommerso, si veda anche IRES, *I volti del sommerso, sintesi del rapporto di ricerca*, Roma, 2007.

4.1 Terziarizzazione del sommerso: commercio e servizi

Per una quantificazione degli irregolari nel terziario, si veda il rapporto della BANCA DI ITALIA, *Relazione annuale 2011*, Roma, 31.05.2012. Per un ulteriore esame dei dati, specie con riferimento alle sospensioni, si rimanda a D.G.A.I., *Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale*, Roma, 2012. Per un focus sul lavoro sommerso nel turismo, si veda la relazione del CENTRO STUDI POLITICHE DEL LAVORO, *Vivere al tempo della crisi, un'indagine longitudinale nel territorio riminese*, Provincia di Rimini, Aprile 2012. In merito ad una testimonianza relativa alla crescita del sommerso al Sud, si legga l'articolo di M. GRASSO, *Allarme edilizia, commercio e terziario, crescono evasione e lavoro nero*, in Otto pagine, Avellino, 30.03.2012. A proposito della transizione del sommerso dal terziario all'industria nel Centro Italia, si veda l'articolo di I. CIUTI, *Industria: il lavoro si tinge di nero, l'irregolarità si sposta dal terziario in Toscana*, in La Repubblica, Torino, 11.02.2012. Per un approfondimento sulle forme di elusione nel terziario, si veda F. POMPONI, *Sulla via del contrasto al lavoro nero e irregolare*, Isfol, Roma, agosto 2011. Analogamente, per un approfondimento sul sommerso nel terziario avanzato, si rimanda a V. IADEVAIA, M. MAINARDI, *La diffusione delle forme di lavoro atipico e delle attività sommerse nel settore del terziario avanzato, percorsi e caratteristiche dei lavoratori*, Isfol, Roma, 15.06.2011. Sulle medesime tematiche, si legga anche V. IADEVAIA, M. MAINARDI, *La terziarizzazione del sommerso, dimensioni e caratteristiche del lavoro nero ed irregolare nel settore dei servizi*, Isfol, Roma, 15.06.2011. Sulla eterogeneità del sommerso nel terziario, si veda M. DI GIACOMO, V. IADEVAIA, *Il lavoro irregolare nel settore terziario, tra precarietà e rischio sommerso*, Osservatorio Isfol, Roma, 2011, fasc. n. 3-4. Sulle medesime tematiche, si rimanda a V. IADEVAIA, *La terziarizzazione del sommerso, dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi*, Isfol, Roma, settembre 2010. Per un approfondimento del lavoro nel terziario da parte delle donne, si veda N. MASIERO, P. SPANO, *Il lavoro delle donne tra vecchie e nuove vulnerabilità nel settore terziario in Veneto*, Paper Ires Veneto, Febbraio 2010, fasc. n. 66. Sempre sul lavoro irregolare delle donne immigrate nel terziario, si veda lo studio condotto dal COORDINAMENTO INPS SUL FENOMENO MIGRATORIO, *Un fenomeno complesso: il lavoro femminile immigrato*, Inps, Roma, 2009. Analogamente, per un focus sul sommerso delle immigrate, si veda ancora S. PASQUINELLI, G. RUSMINI, *Badanti: la nuova generazione, caratteristiche e tendenze del lavoro privato di cura*, Istituto per la ricerca sociale, Milano, 2008. Per un approfondimento sui dati al 2008, si veda M. SORCIONI, C. TARTAGLIONE, *Fuori dal nero, fenomenologia e politiche di prevenzione e contrasto*, Italia Lavoro s.p.a., Roma, 2008. Per una disamina sul lavoro sommerso femminile, si confronti C. TAGLIAFERRO, F. CRISCUOLO, A. TITO, *Dimensione di genere e lavoro sommerso*, Isfol, Roma, dicembre 2007. Sull'utilizzo della flessibilità per contrastare il nero, si veda F. RIVOLTA, *Serve avviare una riflessione sul settore, sul mercato e sul lavoro*, in Bollettino Adapt, 30.03.2007, n. 12. Per una quantificazione dei dati fino al 2007, si veda G. ALTIERI, *I volti del sommerso, percorsi di vita dentro il lavoro irregolare*, Ires, Roma, 05.03.2007.

4.2 Il sommerso in agricoltura

Riguardo alle conseguenze della codatorialità in caso di assunzioni congiunte nelle imprese agricole dopo il D.L. n. 76/2013, si veda A. R. CARUSO, *Ulteriori disposizioni in materia di occupazione, imprese agricole*, in M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e della coesione sociale, primo commento al decreto legge 28 giugno 2013 n. 76*, Adapt University Press, 02.07.2013, e-book series n. 10, pag. 431. Con riferimento alle nuove indicazioni contenute nel contratto integrativo agricolo della Capitanata siglato il 18.01.2013 e volto a reprimere il lavoro sommerso, si veda L. NARDELLA, *Il settore agricolo di Capitanata e il nuovo contratto provinciale di lavoro*, in Bollettino Adapt, 24.04.2013. Per una quantificazione dei dati relativi al sommerso in agricoltura, si veda BANCA DI ITALIA, *Relazione annuale 2011*, Roma, 31.05.2012. Analogamente, per un commento

sui dati del sommerso, si veda E. GIOVANNINI, *Rapporto annuale sulla situazione del Paese 2012*, Istat, Roma, 22.05.2012. Sul connubio sommerso-immigrati in agricoltura, si veda E. PUGLIESE, *Diritti violati*, Dedalus, Bari, maggio 2012. Sulle medesime tematiche, si rimanda a A. CORRADO, *Ruralità differenziate e migrazioni nel Sud Italia*, in *Agriregionieurpa*, Studi e ricerche di economia e politica agraria, marzo 2012, fasc. n. 28. Parimenti, sulle stesse problematiche, si veda F. CIULLA, *Lo sfruttamento del lavoro migrante in Italia: vanificata anche la direttiva 2009/52/CE*, in *Diritti Umani in Italia*, Roma, 16.01.2012. Per un approfondimento sullo stretto connubio fra sommerso e criminalità in agricoltura nel Sud, si rimanda alla relazione di G. POLITI, *Cittadino agricoltore in sicurezza 2011*, Rapporto sulla criminalità in Agricoltura, C.I.A., 2012. In merito all'introduzione dei buoni lavoro per combattere il sommerso, si veda A. PESCE, *Rapporto sullo stato dell'agricoltura 2012*, INEA, Istituto Nazionale di economia agraria, Roma, 2012. Per un'analisi delle cause ed effetti del fenomeno, si veda V. IADEVAIA, M. MAINARDI, *Dimensioni e caratteristiche del lavoro sommerso in agricoltura*, Isfol, Roma, 15.06.2011. Per una disamina sui risultati riportati dalla task force organizzata dal Governo, si veda la relazione del MINISTERO DEL LAVORO, *Risultati del Piano straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia nelle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia*, Roma, 14.01.2011. Sulla diminuzione del sommerso in agricoltura negli ultimi anni, si rimanda a E. REYNERI, *Occupazione sommersa e doppio lavoro*, in *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2011. Sull'incidenza del lavoro irregolare agricolo con l'acuirsi della crisi economia e per un identikit del lavoratore irregolare in agricoltura, si veda E. GALOSSI, *Immigrazione, sfruttamento e conflitto sociale*, Rapporto di ricerca, Ires, Roma, 2011, fasc. n. 1. Per un focus sui risultati della task force in Sicilia, si veda il commento di M. MOBILIA, *Lavoro nero, piaga di edilizia ed agricoltura*, in *Il Quotidiano di Sicilia*, Catania, 25.11.2010. Per un commento dei dati sul sommerso alla luce dell'intreccio fra lavoro e nero-criminalità, si veda V. IADEVAIA, *La terziarizzazione del sommerso, dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi*, Isfol, Roma, settembre 2010. Per un commento sui dati relativi al lavoro nero diffusi dall'Istat, si veda il contributo di D. VENTURI, *Indagine conoscitiva sul lavoro nero: i dati dell'Istat*, in *Bollettino Adapt*, 15.06.2010. Per una descrizione degli obiettivi della task force allestita dal Governo nel 2010 per sconfiggere il sommerso in agricoltura ed edilizia al Sud, si veda il comunicato del GOVERNO, *Piano straordinario di vigilanza agricoltura/edilizia Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, anno 2010*, 28.01.2010. Sullo sfruttamento della manodopera extracomunitaria al Sud, si veda ancora il contributo di S. VILLARI, *Immigrati e italiani nel mondo del lavoro*, in *Quaderni di Intercultura*, 2010, anno II. Per un focus sulle ragioni della crescita del sommerso in Calabria, si veda la relazione della COMMISSIONE PER L'EMERSIONE DEL LAVORO NON REGOLARE, *Rapporto sull'economia sommersa e lavoro non regolare in Calabria*, Regione Calabria, dicembre 2009. In merito alle iniziative assunte da Confagricoltura per contrastare il fenomeno del sommerso, si veda la relazione di CONFAGRICOLTURA, *Il lavoro vero in agricoltura, analisi e proposte di Confagricoltura*, Roma, 19.11.2009. Sulla difficoltà di un'organica rilevazione dei dati sul sommerso agricolo, si veda R. ESPOSTI, *La crisi vista dall'agricoltura: cosa dicono i numeri*, in *Agriregionieurpa* n. 18, Studi e ricerche di economia e politica agraria, settembre 2009.

4.3 Il lavoro nero nell'industria in senso stretto, p.m.i. e artigianato

Per un commento sui dati del lavoro nero diffusi dal rapporto della Banca di Italia, si veda L. CURTINOVIS, *Lavoro nero: in Italia è un esercito di 3 milioni di persone*, in *L'indipendenza*, Quotidiano online, Milano, 03.06.2012. Per una disamina più approfondita della relazione della Banca di Italia, si rimanda a BANCA DI ITALIA, *Relazione annuale 2011*, Roma, 31.05.2012. In merito allo spostamento del lavoro nero dal settore terziario a quello dell'industria nel Centro Nord, si legga il contributo di I. CIUTI, *Industria: il lavoro si tinge di nero, l'irregolarità si sposta dal terziario in Toscana*, in *La Repubblica*, Torino, 11.02.2012. Per una panoramica circa le dimensioni del lavoro nero nell'industria in senso stretto, si veda ISTAT *Aggiornamento delle stime Istat sull'impiego di lavoratori non regolari*, Roma, dicembre 2011. Sulle motivazioni del differenziale fra i dati del sommerso industriali relativi al Nord e quelli relativi al Sud del Paese, si veda V. IADEVAIA, *La terziarizzazione del sommerso, dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi*, Isfol, Roma, settembre 2010. Analogamente, sulla discrasia Nord-Sud, si veda la relazione dell'ISTAT, *Dossier l'economia sommersa, stime nazionali e regionali*, Roma, 2010. Per un focus sul sommerso nelle p.m.i. piemontesi, si veda il rapporto di R. LANZETTI, *Il lavoro sommerso, la regolarità contributiva e i finanziamenti alle imprese artigiane piemontesi*, Regione Piemonte, aprile 2009. Sulla distribuzione geografica del sommerso e il caso del Centro Italia in controtendenza, C. TARTAGLIONE, D. DI NUNZIO, M. MORA, E. ELIO MONTANARI, *Emersione e legalità per un lavoro sicuro*, Ediesse, Roma, 2009. Sulle cause della diffusione del lavoro nero nella p.m.i., si veda G. BIANCO, *Lavoro ed imprese in nero*, in *Rivista di Economia, Cultura e Ricerca sociale dell'Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre CGIA*, Quaderno di ricerca, 2009, fasc. n. 51. Per una comparazione dei dati sul sommerso fino al 2008, si legga E. PUGLIESE, *Indagine sul lavoro nero*, in *Rapporto Cnel*, Roma, 2009. Per un focus sul sommerso nell'artigianato della regione Sicilia, si veda A. SINDONI, *Il principale nemico dell'artigianato? Il lavoro nero in impresa artigiana in Sicilia*, Assoart, Messina, settembre 2008. Sulla maggior diffusione del sommerso nelle Regioni meridionali, si legga anche M. SORCIONI, C. TARTAGLIONE, *Fuori dal nero, fenomenologia e politiche di prevenzione e contrasto*, Italia Lavoro s.p.a., Roma, 2008. Sulle medesime tematiche e per una comparazione sul sommerso nelle p.m.i. fra Nord e Sud del Paese, si veda anche la relazione dello SVIMEZ,

Rapporto sull'economia del Mezzogiorno, luglio 2007. Più in generale, sul rapporto tra sommerso e Pil, si rimanda a M. FORTIS, *L'industria in senso stretto e il sommerso*, Fondazione Edison, Milano, 15.03.2007.

4.4 Il lavoro edile irregolare

In merito ad un'analisi incrociata fra aziende ispezionate dall'Inps e l'archivio di imprese edili detenuto dall'ISTAT, si rimanda a M. F. AREZZO, G. ALLEVA, *Un'analisi territoriale del lavoro sommerso nel settore delle costruzioni in Italia*, in Rivista di economia e statistica del territorio, Franco Angeli, Milano, 2013, vol. 1, fasc. n. 1, pag. 79-110. Per una quantificazione del fenomeno del sommerso in edilizia, si veda il rapporto della BANCA DI ITALIA, *Relazione annuale 2011*, Roma, 31.05.2012. Sulla diffusione del caporalato in edilizia, si legga A. COPPOLA, *Edilizia, caporalato via sms, "Sei euro l'ora a noi immigrati"*, in Corriere della Sera, Milano, 27.04.2012. Sulla proliferazione del rapporto autonomo in edilizia e sulla diffusione delle forme di pseudo-artigianato, si rimanda a G. M. DE FILIPPO, *Vademecum del lavoratore autonomo in edilizia*, CNA e DTL Siena, 2012. A proposito dei casi di regolarizzazione del lavoro nero dopo l'accesso ispettivo, si veda la relazione della D.G.A.I., Direzione Generale dell'attività ispettiva, *Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza nel 2011*, Roma, 2012. Sulla crescita del lavoro irregolare extracomunitario nel settore edile, si confronti E. GALOSSO, *I lavoratori stranieri nel settore edile, VI rapporto IRES*, Roma, 15.12.2011. Sull'aumento del lavoro nero in edilizia nel 2010, si vedano anche le rilevazioni dell'ISTAT, *Aggiornamento delle stime Istat sull'impiego di lavoratori non regolari*, Roma, dicembre 2011. Analogamente, sull'aumento del lavoro nero a seguito della crisi economica, si legga il contributo di P. FERRARIO, *Edilizia, con la crisi è boom di lavoro nero*, in Avvenire, Milano, 15.09.2011. Sulle medesime tematiche, si veda anche A. DEL BUE, *Casse edili: la crisi alimenta il lavoro nero*, in Gazzetta di Parma, 15.09.2011. Con riferimento ai risultati conseguiti dalla D.G.A.I. a seguito del piano straordinario contro il sommerso in edilizia e agricoltura, si veda il rapporto del MINISTERO DEL LAVORO, *Risultati del Piano straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia nelle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia*, Roma, 14.01.2011. Con riferimento allo sfruttamento degli immigrati nel settore edile, si veda E. GALOSSO, *Immigrazione, sfruttamento e conflitto sociale. Una mappatura delle aree a rischio e quattro studi di caso territoriali*, Rapporto di ricerca, Ires, Roma, 2011, fasc. n. 1. L'edilizia si rivela essere il secondo settore a rischio lavoro nero dopo i pubblici esercizi, si confronti sul punto G. LOY, *Secondo rapporto Uil sul lavoro sommerso*, Uil, Roma, 2011. Per una quantificazione dei dati fino al 2009 e in merito alla diversità delle retribuzioni fra lavoratori edili italiani e immigrati, si legga E. GALOSSO, M. MORA, *I lavoratori stranieri nel settore edile, V rapporto*, Ires, Roma, 13.12.2010. Sul divario Nord-Sud in merito ai tassi di irregolarità nel campo edile, si veda V. IADEVAIA, *La terziarizzazione del sommerso, dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi*, Isfol, Roma, settembre 2010. Sulle medesime tematiche, si confronti il contributo di S. VILLARI, *Immigrati e italiani nel mondo del lavoro*, in Quaderni di Intercultura, BFS edizioni s.r.l., Pisa, 2010, anno II. In merito all'iniziativa ministeriale per contrastare il sommerso in edilizia, si legga la nota del GOVERNO, *Piano straordinario di vigilanza: agricoltura ed edilizia nelle Regioni meridionali, 2010*, Ministero del Lavoro, Roma, 2010. Sulle condizioni di rischio degli immigrati, si veda l'articolo di F. DI BONO, *La tutela della salute e sicurezza nel lavoro nero, irregolare e sommerso*, in Dossier Adapt, 01.12.2009, n. 23. Ancora sulle condizioni di rischio dei lavoratori edili, si veda la relazione di E. GALOSSO, M. PIERSANTI, *Una survey sulle condizioni socio-lavorative degli edili in Italia*, Ires, Roma, novembre 2009. In merito alla segregazione degli immigrati in edilizia, si veda E. GALOSSO, M. MORA, *I lavoratori immigrati nel settore delle costruzioni*, in Rivista di Economia, Cultura e Ricerca sociale dell'Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre CGIA, 2009, Quaderno di ricerca, fasc. n. 51. Sulle medesime tematiche, si confronti E. GALOSSO, M. MORA, *I lavoratori stranieri nel settore edile, III rapporto*, IRES, Roma, 2009. A proposito della maggior propensione agli infortuni degli immigrati in nero, si veda G. CASADIO, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Cnel, Roma, 2009.

5. Politiche nazionali per l'emersione

Sul regime di agevolazioni fiscali per le imprese che regolarizzano, si veda M. ESPOSITO, *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, Crisei, Centro di ricerca interdipartimentale in sviluppo economico ed istituzioni, Università Parthenope, Discussion Paper, Napoli, Giugno 2012, fasc. n. 2. Analogamente, per una ricostruzione storica delle politiche di emersione, si veda il contributo dell'ISFOL, *Lavoro nero e politiche per l'emersione, principali risultati delle attività svolte e spunti di analisi*, Atti del Convegno, Isfol, Roma, 23.06.2011. In merito ai provvedimenti più significativi in tema di emersione, si rimanda a M. MORENA, A. RUSSO, *Buone prassi per favorire l'emersione del lavoro non regolare*, Agenzia del lavoro, Regione Friuli Venezia Giulia, 2011. Sul rapporto fra deregolamentazione ed emersione, si veda G. FORGES DAVANZATI, *Sussidi di disoccupazione ed economia sommersa: un'analisi keynesiano-istituzionalista*, in Studi e Note di Economia, Monte dei Paschi di Siena, Firenze, 2011 anno XVI, fasc. n. 3, pag. 321-338. Sull'utilizzo delle forme atipiche per contrastare il sommerso, si veda il contributo di M. TIRABOSCHI, *La ricetta voucher contro il sommerso*, in Bollettino Adapt, 05.02.2010. In merito alla ricostruzione storica delle politiche di emersione, si legga la relazione di R. SEMENZA, *Le politiche di emersione del lavoro irregolare*, intervento al Convegno dal tema: Senza welfare? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo, Napoli, 30 settembre-2 ottobre 2010. A proposito della relazione fra legalità, emersione e sicurezza, si veda

C. TARTAGLIONE, D. DI NUNZIO, M. MORA, E. ELIO MONTANARI, *Emersione e legalità per un lavoro sicuro*, Ediesse, Roma, 2009. Analogamente, per una disamina degli strumenti utilizzabili, si veda F. PIRONE, *Le politiche di contrasto al lavoro irregolare in Italia: attori, strategie e misure*, Cnel, Roma, 2009. A proposito delle forme di emersione in agricoltura, si veda il contributo di COLDIRETTI, *L'impresa agricola ed il lavoro*, Roma, 26.06.2008. Sul fallimento dei contratti di riallineamento, si confronti il contributo di C. LUCIFORA, *Il sommerso fra tassazione, regolamentazione e condoni*, in Arel, Newsletter mensile di approfondimento su occupazione, affari sociali e politica economica, Roma, maggio 2008, pag. 40-43. Sulle medesime tematiche, si veda anche F. PIRONE, *Imprese in immersione e politiche per l'emersione*, in Arel, Newsletter mensile di approfondimento su occupazione, affari sociali e politica economica, Roma, maggio 2008, pag. 44-45. Sull'importanza del coinvolgimento delle parti sociali, si veda M. SORCIONI, C. TARTAGLIONE, *Fuori dal nero, fenomenologia e politiche di prevenzione e contrasto*, Italia Lavoro s.p.a., Roma, 2008. Sulle medesime tematiche, con particolare riferimento agli strumenti utilizzabili, si veda F. SCARPELLI, *Il contrasto al lavoro irregolare, tra sanzioni e regole di responsabilità*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma, 2008, fasc. n. 1, pag. 59-80. Analogamente, per una ricostruzione cronologica delle politiche nazionali per l'emersione, si veda il contributo del MINISTERO DEL LAVORO, *Una rete per far emergere i servizi per il lavoro regolare*, Italia lavoro, Roma, giugno 2007. Parimenti, sugli episodi più significativi relativi alle politiche di emersione e di contrasto al sommerso, si rimanda a M. SORCIONI, *Il lavoro sommerso, analisi e strategie di contrasto*, presentazione in collaborazione con il Centro Studi Cisl Firenze, Italia lavoro, Roma, 2007.

5.1 Le politiche regionali

Sulle motivazioni dell'economia sommersa e circa l'andamento ciclico della sua incidenza, si veda D. MARINO, *Le politiche regionali e locali contro il lavoro sommerso: verso una modellizzazione*, in EyesReg, Giornale on line dell'associazione italiana di Scienze Regionali, settembre 2012, Volume 2, fasc. n. 5, pag. 120-124. Sulla possibilità di contrastare il lavoro sommerso da parte delle Regioni attraverso politiche attive e buone prassi, si veda M. ESPOSITO, *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, Crisei, Centro di ricerca interdipartimentale in sviluppo economico ed istituzioni, Università Parthenope, Discussion Paper, Napoli, Giugno 2012, fasc. n. 2. Per un inquadramento sulle diverse tipologie di interventi regionali, si veda V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma, 2012, anno LXIII, fasc. n. 2. Analogamente, sui modelli gestionali relativi all'emersione, si rimanda a F. POMPONI, *Sulla via del contrasto al lavoro nero e irregolare*, Isfol, Roma, agosto 2011. Per un focus sull'emersione in Calabria, si confronti il contributo di D. MARINO, *VIII Rapporto sull'economia sommersa e lavoro non regolare in Calabria*, Regione Calabria, luglio 2011. Per una panoramica delle attività di contrasto, si vedano gli atti del convegno tenutosi presso l'ISFOL, *Lavoro nero e politiche per l'emersione*, Atti del Convegno, Roma, 23.06.2011. Circa l'eterogeneità delle politiche regionali, si veda F. POMPONI, *Le politiche regionali di contrasto del lavoro sommerso*, Isfol, Roma, 15.06.2011. A proposito delle buone prassi, si veda M. MORENA, A. RUSSO, *Buone prassi per favorire l'emersione del lavoro non regolare*, Agenzia del lavoro, Regione Friuli Venezia Giulia, 2011. Sulla moltiplicazione delle procedure per favorire l'emersione dal lavoro nero, si veda A. VANNUCCI, *Legalità violata o sviluppo potenziale? Paradigmi di politica e politiche di contrasto del lavoro irregolare in Italia*, in Rivista italiana di politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna, aprile 2010, pag. 83-118. Per un approfondimento sulle politiche per l'emersione femminile, si veda il focus della Regione Lazio a cura di L. BATTISTONI, *Le donne cambiano lavoro, programma per l'occupazione femminile nella Regione Lazio*, Regione Lazio, PRC s.r.l, Roma, settembre 2009. Per un'analisi delle politiche regionali, si rimanda a F. PIRONE, *Le politiche di contrasto al lavoro irregolare in Italia: attori, strategie e misure*, Cnel, Roma, 2009. Per un approfondimento sull'uso degli indici di congruità, si veda V. PINTO, *Sanzioni promozionali e indici di congruità nelle politiche di contrasto al lavoro irregolare*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma, 2008 anno LIX, fasc. n. 1. Sulle attività di emersione promosse da altri enti, si veda il Report curato dal MINISTERO DEL LAVORO, *Una rete per far emergere i servizi per il lavoro regolare*, Italia lavoro, Roma, giugno 2007. Per un'efficace ricostruzione delle misure intraprese, si rimanda a C. TAGLIAFERRO, *Le politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare, quadro istituzionale e normativo*, Isfol, Roma, 2007.

5.2 Gli indici di congruità

Sulla costruzione degli indici di rischio del lavoro sommerso, si veda la relazione curata da G. ALLEVA e M. F. AREZZO, *Problematiche e potenzialità dell'integrazione di archivi di dati di fonte diversa per lo studio del lavoro irregolare*, Istat, Roma, 07.09.2012. In merito al rinvio dell'applicazione degli indici di congruità dovuto alle problematiche emerse nel corso della sperimentazione nelle aziende edili, si veda l'articolo di D. CIRIOLI, *Gli indici di congruità da gennaio*, in Italia Oggi, Milano, 29.08.2012, pag. 29. Sul ruolo degli indici di congruità quale elemento sintomatico del lavoro nero, si rimanda a M. ESPOSITO, *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, Crisei, Centro di ricerca interdipartimentale in sviluppo economico ed istituzioni, Università Parthenope, Discussion Paper, Napoli, Giugno 2012, fasc. n. 2. Sulla messa a regime dei nuovi indici di congruità in edilizia, si veda S. NICCO, *Spunti di riflessione sui nuovi indici di congruità in edilizia*, Approfondimento

della rivista Plet, Fondazione Sudi Consulenti del lavoro, 10.04.2012, fasc. n. 7, pag. 79-84. Analogamente, sull'avvio dei nuovi indici di congruità e sul metodo di verifica, si veda l'articolo di D. CIRIOLI, *Indici di congruità, parte il test*, in Italia Oggi, Milano, 31.01.2012, pag. 31. Per una panoramica comparata sull'utilizzo degli indici in edilizia, si veda G. CIVOLANI, L. SCHIAVO, D. VENTURI, *Tutela del lavoro e regolarità del mercato nel settore delle costruzioni*, in Working Paper Adapt, 15.07.2009, n. 90. Sul ruolo degli indici di congruità come strumento per la promozione della regolarità del lavoro, si veda C. TARTAGLIONE, D. DI NUNZIO, M. MORA, E. ELIO MONTANARI, *Emersione e legalità per un lavoro sicuro*, Ediesse, Roma, 2009, pag. 103-120. Sull'utilizzo dell'indice di congruità come mezzo indiretto per quantificare ricavi e compensi presunti, rispetto a quelli dichiarati dal datore di lavoro, si veda D. CARUSO, *Studi di settore: analisi quantitativa dei risultati*, Dipartimento di scienze matematiche e statistiche, Università di Foggia, 2009, Quaderno n. 23. In merito ai procedimenti di verifica della congruità durante gli accertamenti, si rimanda a V. PINTO, *Sanzioni promozionali e indici di congruità nelle politiche di contrasto al lavoro irregolare*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma, 2008, fasc. n. 1, pag. 25-57.

6. Il sommerso in Europa e le politiche di emersione

Sul problema del sommerso in Europa quale fattore in grado di frenare la crescita economica ed occupazionale e prima forma riconosciuta di dumping sociale in grado di introdurre concorrenza sleale tra le imprese, si veda ILO, *Labour Inspection and undeclared work in the EU*, Ginevra, 21.08.2013, Working Document n. 29. Circa le buone prassi che gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione per contrastare il sommerso e per avere un quadro aggiornato delle strategie politiche da attuarsi, si veda COLIN C. WILLIAMS, P. RENOY, *Lotta al lavoro nero nei 27 Stati membri dell'UE e in Norvegia: approcci e misure dal 2008*, Eurofound, Dublin, 04.06.2013. Per un quadro sull'economia irregolare nell'Unione Europea, si veda M. MORENA, A. RUSSO, *Buone prassi per favorire l'emersione del lavoro non regolare*, Agenzia del lavoro, Regione Friuli Venezia Giulia, 2011. Per un focus sul lavoro nero e le politiche di emersione europee nel campo dei servizi alla persona, si rimanda a S. PASQUINELLI, *Attività di ricognizione sulle politiche e sulle iniziative di emersione e regolarizzazione in Europa del lavoro immigrato nel settore di cura*, Istituto per la ricerca sociale, Milano, 2011. Sul metodo di misurazione del lavoro nero in Europa, si veda D. VENTURI, *Misurare il lavoro nero in Europa: alla ricerca di un metodo comune*, in Bollettino Adapt, 07.04.2010. Sull'orientamento dell'UE e sugli esempi di buone pratiche di emersione, si veda R. SEMENZA, *Le politiche di emersione del lavoro irregolare*, intervento al Convegno: Senza welfare? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo, Napoli, 30 settembre-2 ottobre, 2010. Nei Paesi membri dell'Unione uno sforzo considerevole viene speso nello sviluppo e nella sperimentazione di misure specifiche per la lotta al lavoro sommerso, si veda a tal proposito C. WILLIAMS, P. RENOY, *Le misure di contrasto al lavoro sommerso nell'Unione Europea*, Studi e ricerche Eurofound, Bruxelles, 01.07.2009. Un più efficace contrasto al lavoro nero in Europa è possibile, ma per attuarlo c'è necessità di mettere a punto una strategia in grado di aggredire il fenomeno, come emerge dal contributo di D. GOTTARDI, *Bruxelles punta a rafforzare la lotta al lavoro nero*, in Arel, Newsletter mensile di approfondimento su occupazione, affari sociali e politica economica, Roma, maggio 2008, pag. 38-39. Per un quadro esaustivo sulla lotta al lavoro sommerso, ruolo dell'UE e linee di tendenza, si veda il Rapporto curato da ADAPT e ITALIA LAVORO, *Esempi di Politiche del lavoro in Europa, emersione: politiche ed azioni*, Roma, 15.03.2007. In merito alle politiche comunitarie per l'emersione del lavoro nero e irregolare, si veda C. TAGLIAFERRO, *Le politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare, quadro istituzionale e normativo*, Isfol, Roma, 2007. Analogamente, per un quadro del fenomeno nel contesto europeo, si rimanda a I. PITONI, *Il punto su emersione del lavoro irregolare*, Isfol, Roma, 2005.

CAPITOLO II

FORME DI ELUSIONE CONTRATTUALE ED UTILIZZO IMPROPRIO DELLA FLESSIBILITÀ

1. Le fattispecie elusive e simulatorie del rapporto di lavoro subordinato

In merito ad un'analisi del rapporto fra sommerso, flessibilità e costo del lavoro, si veda A.R. CARUSO, *Abbassare il costo del lavoro per contrastare falsa flessibilità e sommerso*, in Bollettino Ordinario Adapt, 2013, n. 19. Per un'analisi completa e sintetica di tutti gli istituti che regolano il rapporto di lavoro subordinato privato, con particolare riferimento ai contratti di lavoro e agli adempimenti amministrativi, si confronti P. RAUSEI, *Amministrazione del personale, lavoro e previdenza*, Ipsoa, Milano, 2012. Analogamente, per un approfondimento sui contratti di lavoro autonomi e subordinati, si veda P. RAUSEI, *Contratti individuali, autonomi, subordinati, esternalizzati e formativi*, Ipsoa, Milano, 2012. Per una disamina sulle principali novità apportate ai contratti di lavoro dalla riforma Fornero, si veda U. CIPOLLONE, G. DE SUMMA, S. DI NINNO, L. TESSAROLI, *I nuovi contratti di lavoro*, Maggioli, Rimini, 2012. Sul fenomeno dello spostamento del lavoro irregolare dal "totalmente nero" a fattispecie parzialmente irregolari, elusive dei rapporti di lavoro subordinato, mediante l'uso delle tipologie contrattuali flessibili, si veda D.G.A.I., *Attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale nel 2011*, Roma, 2012. Sul potere degli organi di vigilanza ispettivi di qualificare o riqualificare i rapporti di lavoro nelle ipotesi di lavoro nero e di lavoro grigio, si veda D. MESSINEO, L. GRASSO,

Riqualficazione dei rapporti di lavoro negli accertamenti ispettivi, in *Il Giurista del lavoro*, Centro studi Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a., Verona, settembre 2011. Sulle forme di elusione del contratto di lavoro subordinato, si sofferma anche L. DEL PRETE, *Lavoro nero ed irregolare, questioni processuali*, Giuffrè, Milano, 2011. Analogamente, sulle medesime tematiche, si veda S. DOVERE, A. SALVATI, *Lavoro nero ed irregolare, percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011. Sui poteri di scelta delle tipologie contrattuali flessibili, si veda G. BOLENGO, *Autonomia negoziale e frode alla legge nel diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2011. Se la ratio della regola generale è quella di impedire l'elusione della disciplina protettiva del lavoro subordinato, bisogna ammettere che la regola può mancare il suo obiettivo, proprio laddove il pericolo di lesione è massimo, si veda a tal proposito M. BARBERA, *Trasformazioni della figura del datore di lavoro e flessibilizzazione delle regole del diritto*, intervento all'interno del Convegno A.I.D.L.A.S.S., XVI Congresso nazionale di Diritto del Lavoro, La figura del datore di lavoro, Articolazione e trasformazioni, Catania, 21-23 maggio 2009. Sulla mancata indicazione in contratto dei vincoli di orario di lavoro quale mezzo per incoraggiare il persistente ricorso a prassi elusive, si veda M. ROCCELLA, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo oggi*, in Working Paper, C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", Università di Catania, 2008, n. 65. Sul rischio di consentire che molti aumenti retributivi ad personam vengano erogati mediante una simulazione di lavoro straordinario detassato, si veda P. ICHINO, *Inderogabilità ed effettività della norma nel mercato del lavoro bipolare*, Intervento alle Giornate di studio dell'Aidlass, Modena, 18-19 aprile 2008. Sulle nuove forme di evasione ed elusione degli obblighi di legge che le politiche di contrasto cercano di combattere, si veda C. TAGLIAFERRO, *Le politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare, quadro istituzionale e normativo*, Isfol, Roma, 2007.

2. Il tirocinio

Circa un'analisi delle sanzioni applicate in caso di irregolarità sui tirocini, si veda C. SANTORO, *L'attività di vigilanza sui tirocini*, in *Bollettino Adapt*, 4.11.2013, n. 38. Per una mappatura regionale aggiornata sulle leggi regionali in tema di tirocini, si veda G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI, *La regolazione dei tirocini in Italia dopo la legge Fornero*, Adapt University Press, e-Book series n. 16, ottobre 2013. Con riferimento alla certificabilità del tirocinio a fronte del quadro normativo incerto e in attesa della operatività delle linee guida concordate fra Regioni e Governo, si veda M. TIRABOSCHI, *La certificazione può aprire la strada al tirocinio*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 05.04.2013. La materia dei tirocini rimane regolata dalle attuali normative regionali e, in via residuale, dall'articolo 18 della legge n. 196/1997, si veda a tal proposito il commento di M. Tiraboschi, *Caos tirocini*, in *Bollettino Adapt*, 11.02.2013. Analogamente, per una disamina sulle linee guida che consentiranno l'uniforme applicazione del tirocinio su tutto il territorio nazionale e in merito alla possibilità per le Regioni di poter regolamentare il tirocinio, si veda R. CAMERA, *Tirocini formativi: approvate le linee guida*, in *La Circolare Lavoro e previdenza*, Centro Studi Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a., Verona, 11.02.2013, fasc. n. 6, pag. 24-30. Per un'analisi in merito all'Accordo Stato-Regioni del 24.01.2013, si rimanda a P. RAUSEI, *Linee guida per i tirocini extracurricolari tra contraddizioni e fragilità*, in *Il Quotidiano Giuridico*, Ipsa, Milano, 28.01.2013. Sulla medesima tematica, si veda anche F. FAZIO, *Tirocini: sintesi delle nuove linee guida*, *Bollettino Adapt*, 28.01.2013. Sul coinvolgimento delle parti sociali nelle linee guida e sulla necessità della congrua indennità, si veda E. FORNERO, *In difesa dei tirocini formativi: la riforma persegue un obiettivo corretto e va nella giusta direzione*, *Il Sole 24 Ore*, Milano, 12.01.2013. In risposta alla lettera della Prof.ssa Fornero, il Prof. Tiraboschi sottolinea che l'indennità minima rischia di promuovere un utilizzo smodato del tirocinio rispetto al contratto di apprendistato, si veda M. TIRABOSCHI, *La risposta: perché la legge non funziona*, *Il Sole 24 Ore*, Milano, 12.01.2010, pag. 10. In merito alle principali differenze nelle normative che regolamentano il tirocinio fra i paesi membri e per un parallelo fra apprendistato e tirocinio nel contesto italiano, si veda G. FIORILLO, J. NESPOLI, *Verso una regolamentazione europea dei tirocini*, in *Bollettino Adapt*, 07.01.2013. Per una disamina delle regioni che hanno regolamentato compiutamente i tirocini, si veda S. FACELLO, F. FAZIO, *La mappa orientata dei tirocini formativi e di orientamento in Italia*, in *Bollettino Adapt*, 07.01.2013. Analogamente, sulle difficoltà organizzative per la gestione di tirocini da parte delle imprese multi localizzate, si veda M. TUTTOBENE, *Tirocini nelle imprese multilocalizzate: un passo avanti e due indietro*, in *Bollettino Adapt*, 07.01.2013. Sui tentativi di fornire linee guida sui tirocini, si rimanda a S. FACELLO, F. FAZIO, *Quali linee guida per i tirocini*, in *Bollettino Adapt*, 07.01.2013. Sullo stato di incertezza normativa in attesa della definizione di linee guida e dopo la sentenza della Consulta n. 287/2012, si veda M. TIRABOSCHI, *Tirocini: il rischio di un vuoto normativo*, in *Bollettino Adapt*, 07.01.2013. In merito alla inadeguatezza della bozza delle linee-guida sui tirocini, si confronti M. TIRABOSCHI, *Tirocini: i rischi di una riforma sbagliata*, in *Bollettino Adapt*, 07.01.2013; lo stesso articolo è stato pubblicato sul *Sole 24 Ore* con il titolo: *I troppi rischi di una scelta che può rivelarsi inadeguata*, 05.01.2013. Per un commento alla sentenza n. 287/2012 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 11 del D.L. n. 138/2011, convertito in L. n. 148/2011, articolo con cui venivano stabiliti i livelli di tutela per l'attivazione dei tirocini e dichiarato illegittimo in quanto invasivo delle competenze riservate in materia alla potestà legislativa delle Regioni, si veda M. TIRABOSCHI, *Tirocini: un ritorno al passato*, in *Bollettino Adapt*, 28.12.2012. Quanto ad un raffronto fra le precedente legislazione e le novità apportate dalla L. 92/2012, si veda F. PIRELLI, *I tirocini formativi e di orientamento, evoluzione normativa e novità della riforma Fornero*, in *Quaderni della fondazione Marco Biagi, Studi e ricerche*, Università di Modena e Reggio Emilia, dicembre 2012, fasc. n. 3. Per una comparazione dei tirocini a livello europeo, si confronti il contributo della

COMMISSIONE UE, *Studio su una panoramica complessiva riguardo l'organizzazione dei tirocini nei Paesi membri*, Bruxelles, 02.07.2012. In merito al corretto inquadramento del tirocinio, si veda S. FACELLO, *Tirocini formativi e di orientamento tra livelli regolatori e qualità della regolazione*, in Bollettino Adapt, 23.04.2012. Sulla questione della retribuzione stabilita dalla L.R. Toscana, si veda ancora S. FACELLO, *Lavoratori sottopagati o veri stagisti? Questo è il vero dilemma*, in Bollettino Adapt, 06.02.2012. Analogamente, sull'opportunità o meno di procedere ad una retribuzione, si veda M. TIRABOSCHI, *Se questo è uno stage*, in Bollettino Adapt, 05.02.2012. Per una quantificazione degli occupati per il tirocinio in Italia, si veda E. MANDRONE, M. MAROCCO, *Atipicità, flessibilità e precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l'indagine Isfol Plus*, Working Paper, Isfol, Roma, 2012. Per un inquadramento relativo alla disciplina dei nuovi tirocini formativi, si rimanda a R. CAMERA, *I nuovi tirocini formativi*, in La lente sul fisco, A.L. Servizi s.r.l., 23.09.2011, fasc. n. 356. In merito all'abuso degli stage senza penalizzarne le potenzialità quale obiettivo del D.L. n. 138/2011, si veda S. FACELLO, F. FAZIO, *Arginare l'abuso degli stage*, in Bollettino Adapt, 21.09.2011. Per una mappatura delle Regioni che hanno già regolamentato lo stage, si rimanda a S. FACELLO, F. FAZIO, *Mappa dei tirocini formativi e di orientamento in Italia*, in Bollettino Adapt, 12.09.2011. Rispetto alla necessità di definire alcune linee guida sui tirocini a livello nazionale che consentano di ricondurre l'utilizzo degli stage alla loro funzione principale di formazione e orientamento, si veda M. TIRABOSCHI, *Stage senza regole certe*, in Bollettino Adapt, 20.07.2011. Per un commento alla legge n. 148/2011 che ha introdotto alcune novità in materia di tirocini formativi e di orientamento, si confronti M. TIRABOSCHI, *Il Testo Unico sull'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011. Sulla crescente diffusione di tirocinanti e stagisti nelle imprese italiane, si veda UNIONCAMERE, *Formazione continua, tirocini e stage attivati nel 2010*, Roma, 2011. A proposito del contrasto sull'utilizzo abusivo e fraudolento dei tirocini da parte dei servizi ispettivi, si veda il contributo di M. MAZZEO, *Tirocini formativi e di orientamento: controlli ed assicurazioni*, in La Responsabilità Civile, Giuffrè, Milano, 2011, fasc. n. 12, pag. 868-870. Sulla moltiplicazione eccessiva degli stage, si veda il *Rapporto Almalaurea*, 2010 e il *Rapporto Excelsior*, Roma, 2009.

3. La successione reiterata di contratti a termine

Per un commento sulle novità apportate dal Governo Letta in tema di contratto a termine, si veda E. MASSI, *Contratti a termine dopo le recenti riforme (I Parte)*, Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 26.10.2013, n. 41. Per un approfondimento in merito alla disciplina del contratto a termine dopo il Pacchetto lavoro, si veda D. COSTA, M. GIOVANNONE, *Il lavoro a termine riformato* e R. CANCRO, D. COSTA, *Lavoro a termine*, in M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e della coesione sociale, primo commento al decreto legge 28 giugno 2013 n. 76*, Adapt University Press, 02.07.2013, e-book series n. 10. In merito all'evoluzione della disciplina del contratto di lavoro a termine che pone in luce il ruolo della contrattazione collettiva e il contributo della giurisprudenza fino alla riforma Fornero, si rimanda a G. ZILIO GRANDI, M. SFERRAZZA, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, in Adapt Labour studies, Adapt University Press, Modena, maggio 2013, e-book series n. 9. Per una disamina dell'impatto delle circolari ministeriali 18-27/2012 sulla disciplina del contratto a termine, si veda il contributo di S. TORIELLO, *Il contratto a tempo determinato e la riforma Fornero*, in LaPrevidenza.it, Milano, 19.12.2012. In merito alle modifiche al contratto a termine apportate dalla riforma del lavoro Fornero in vista di un migliore occupazione, si veda il commento di P. TOSI, *Il contratto a tempo determinato dopo la legge n. 92/2012*, in Diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 4, pag. 957-968. Per una panoramica ed un confronto fra la nuova e vecchia disciplina, si rinvia a M. RINALDI, *Il contratto a tempo determinato prima e dopo la c.d. Riforma Fornero*, in Diritto e Diritti, Ragusa, 30.07.2012. Per un'analisi dell'impatto della riforma sugli istituti della proroga e successione del contratto, si veda G. DE GRAZIA, *Riforma del lavoro, come cambiano il contratto a termine e il contratto a chiamata*, in Filodiritto, Informatica s.r.l., Bologna, 11.07.2012. A proposito della nuova funzione del contratto a termine quale periodo di prova lunga, si veda l'articolo di E. DE FUSCO, *Contratti a termine senza causale*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 28.06.2012, pag. 16. Per un commento sulla acausalità e la successione dei contratti a termine dopo la riforma, si veda il contributo di A. SERRA, *La riforma Fornero-Monti e il nuovo contratto a tempo determinato*, nella rivista Nel merito, Aquila, 28.06.2012. Per un commento ed un inquadramento esaustivo della nuova disciplina del contratto a termine dopo la riforma Fornero, si veda D. COSTA, M. TIRABOSCHI, *La riforma del contratto a tempo determinato*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè editore, Milano, 2012. In merito alle contraddizioni e ai limiti del progetto riformatore lontano dalle reali esigenze di lavoratori e imprese, si veda il commento di D. COSTA, M. TIRABOSCHI, *La revisione del contratto a termine tra nuove rigidità e flessibilità incontrollate*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *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*, volume ADAPT University Press 2012, pag. 53-66. Sulle caratteristiche del nuovo contratto a termine dopo la riforma Fornero, si confronti I. DI STANI, *Il nuovo contratto a termine*, contributo all'interno dell'e-book a cura di P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma a metà del guado, prime osservazioni sul DDL n. 3246/2012, disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in ADAPT University Press 2012. Analogamente, per un'analisi approfondita dell'istituto, si rimanda a M. MARTONE, *Trattato di diritto del lavoro, contratto di lavoro ed organizzazione*, Cedam, Padova, 2012, volume IV. Similmente per un approccio tecnico ed operativo alla nuova disciplina del contratto a termine, si veda anche P. STERN, *I nuovi contratti di lavoro*, Maggioli, Rimini, 2012. Per

un'analisi in merito all'ammissibilità e agli effetti della proroga del contratto, previa analisi delle differenze fra contratto a termine pubblico e privato, si rinvia a M. RINALDI, *Il contratto a termine*, Giuffrè, Milano, luglio 2011. Per quanto riguarda un approfondimento sulle ragioni giustificatrici del termine e per una disamina completa dell'istituto dopo il Collegato lavoro, si rinvia a A. CASOTTI, M. R. GHEIDO, *Collegato lavoro, contratto a termine*, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2011. Per un commento sulla disciplina della proroga e della continuazione di fatto del contratto a termine, si rimanda a G. TOCCI, *Contratto a termine*, in *Novecento e lavoro*, Franco Angeli, Milano, luglio 2010, fasc. n. 7. Sul rapporto fra contratto a tempo indeterminato e determinato, nonché sullo stato dell'arte, si confronti, F. MARINELLI, *Le conseguenze del contratto a termine sostanzialmente privo di causale giustificativa: tra categorie civilistiche e ambigue risposte del legislatore*, in Working Paper, Centro Studi di diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", Università degli Studi di Catania, 2009, n. 85. Per un raffronto con la disciplina europea e la successione dei contratti nel pubblico, si veda P. SARACINI, *I contratti di lavoro a termine nella prospettiva europea: l'adeguatezza dell'apparato sanzionatorio nelle pubbliche amministrazioni*, intervento in occasione del convegno "Il contratto a termine nella prospettiva europea", Università Federico II, Napoli, 11.06.2008.

4. Il contratto di apprendistato

Per un commento sulle novità apportate dalle linee guida della Conferenza Stato-Regioni del 17.10.2013, si veda P. RAUSEI, *Apprendistato senza certezze in una moltiplicazione di regole*, in *Bollettino Adapt*, 4.11.2013, n. 38. In merito alle modifiche apportate al contratto di apprendistato dopo l'intervento del Pacchetto Letta, si veda M. TIRABOSCHI, *Apprendistato, un rilancio di facciata*, in M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e della coesione sociale, primo commento al decreto legge 28 giugno 2013 n. 76*, Adapt University Press, 02.07.2013, e-book series n. 10, pag. 348. Per un commento rispetto alla Circolare del Ministero del Lavoro n. 5/2013, Sanzioni per obblighi formativi e sugli effetti del disconoscimento dell'apprendistato, si rimanda a P. RAUSEI, *Il nuovo apprendistato fra ispezioni e sanzioni*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2013, fasc. n. 1. Rispetto all'attuazione del T.U. dell'apprendistato e per una quantificazione delle assunzioni e cessazioni relative al contratto in esame, si veda MINISTERO DEL LAVORO, ISFOL, INPS, *Monitoraggio sull'apprendistato, XIII rapporto aggiornato al dicembre 2012*, Roma, febbraio 2013. Sulle difficoltà circa l'attuazione della disciplina dell'apprendistato prevista dalla Riforma Fornero, si veda M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato bloccato nel guado stretto della riforma*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 27.12.2012, pag. 14. In merito all'ineffettività della legislazione sull'apprendistato e sull'auspicato giusto valore alla componente formativa, si veda l'intervento di M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: no a scorciatoie nominalistiche, ma svolta culturale*, in *Bollettino Adapt*, 17.12.2012. Per un chiarimento in merito alla clausola di stabilizzazione per le imprese con più di 10 dipendenti in organico, si veda M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e interpretazioni di buon senso, brevi considerazioni a proposito di percentuali di stabilizzazione per l'assunzione di apprendisti*, *Bollettino Adapt*, 09.10.2012. Per un inquadramento dell'apprendistato in somministrazione quale risultato della commistione fra più regolamentazioni, si veda G. ROSOLEN, *L'apprendistato in somministrazione: dall'accordo del 5 aprile ad Europa 2020*, in *Bollettino Adapt*, 01.06.2012. In merito ad un'analisi dell'istituto dal punto di vista previdenziale ed assicurativo, si rimanda a E. MASSI, *La contribuzione degli apprendisti nelle imprese minori*, La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a., Verona, 07.05.2012, fasc. n. 18, pag. 21-24. Per un commento alle modifiche sulla disciplina dell'apprendistato dopo la Riforma Fornero, si veda M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato come ipotesi di contratto di lavoro prevalente*, nonché M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato in somministrazione: un'opportunità mancata*, interventi contenuti nel testo curato da M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova Riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012. Per un inquadramento delle modifiche alla disciplina dell'apprendistato dopo la legge n. 92/2012, si rimanda agli interventi di E. CARMINATI, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: novità e conferme* e G. ROSOLEN, M. TIRABOSCHI, *Lo sviluppo dell'apprendistato in somministrazione: un'altra occasione mancata*, entrambi contenuti nel e-book a cura di P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma sbagliata, ulteriori osservazioni sul D.D.L. n. 5256/2012, disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, volume ADAPT University Press, 2012. Per un approfondimento dell'impatto della Riforma Fornero sul contratto di apprendistato, si veda P. RAUSEI, *Apprendistato*, Ipsoa Indicalia, Milano, 2012. In merito al rapporto fra flexicurity ed apprendistato, previa analisi delle determinanti della disoccupazione giovanile, si veda M. TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 2, pag. 414-437. Per un quadro esaustivo sull'apprendistato in somministrazione, si rimanda a G. ROSOLEN, *L'apprendistato in somministrazione*, rivista *Formazione, Lavoro, Persona*, CQUIA, Bergamo, 2012, anno 5, fasc. n. 2. In merito alla richiesta del parere di conformità all'ente bilaterale, si confronti E. MASSI, *Apprendistato: conformità del piano formativo al CCNL*, *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 28, pag. 1757-1761. Rispetto all'evoluzione della normativa relativa all'istituto in esame e sul ruolo della contrattazione collettiva territoriale, si veda S. MALANDRINI, *L'apprendistato nella contrattazione territoriale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 2, pag. 537-544. A proposito delle diverse tipologie di apprendistato e sulle sanzioni irrogate dagli ispettori del lavoro in caso di irregolarità, si veda M. D'ONGHIA, *Il TU sull'apprendistato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della*

previdenza sociale, Ediesse, Roma, 2012, fasc. n. 1, pag. 211- 242. Analogamente, sulle medesime tematiche, si veda anche G. DESTO, *Il nuovo TU dell'apprendistato*, in *Studium iuris*, Cedam, Padova, 2012, fasc. n. 6, pag. 673-680. Per un'analisi comparata dell'apprendistato a livello europeo in Austria, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna, si veda ITALIA LAVORO, *L'apprendistato in Europa*, Roma, dicembre 2011. Con riferimento alle problematiche afferenti al termine di preavviso in caso di recesso, si veda E. MASSI, *Contratto di apprendistato e preavviso*, La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 07.11.2011, fasc. n. 43, pag. 7-10. In merito ai risvolti operativi del nuovo contratto di apprendistato, si veda A. MILLO, *Il nuovo apprendistato: quesiti e casi pratici*, La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 17.10.2011, fasc. n. 40, pag. 8-17. Sui requisiti soggettivi ed oggettivi dell'istituto e circa l'apparato sanzionatorio previsto per i lavoratori in mobilità, si veda E. MASSI, *Apprendistato per i lavoratori in mobilità*, La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 31.10.2011, fasc. n. 42, pag. 9-14. Per un'analisi approfondita del nuovo apprendistato formativo, con particolare riferimento alla documentazione nazionale, percorsi di lettura, studi e ricerche, nonché rassegna della stampa nazionale ed internazionale, si rimanda a E. CARIMINATI, L. RUSTICO, *Apprendistato: un Testo Unico per la riforma*, Bollettino speciale Adapt, 06.05.2011, n. 24; bollettino all'interno del quale si sottolineano gli interventi di M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: tabula rasa per un vero rilancio*, nonché M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: uno strumento da migliorare*. Con riferimento allo stato dell'arte dopo l'approvazione del T.U. sull'apprendistato, si confronti M. TIRABOSCHI, *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011. Per un'analisi del T.U. e delle problematiche connesse all'istituto, si veda A. MURATORIO, *Il contratto di apprendistato nella ricomposizione di disciplina del T.U.*, Il Lavoro nella giurisprudenza, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 12, pag. 1201-1210. In merito agli incentivi, tutele e sanzioni collegate al contratto di apprendistato, si veda A. ROTA PORTA, *Il nuovo apprendistato tra incentivi e tutele*, in *Nuovo notiziario giuridico*, Unione Industriale, Torino, 2011, fasc. n. 2, pag. 290-296. A proposito delle conseguenze giuridiche sulla carenza o assenza di formazione prevista dal contratto, si rimanda a I. ROMOLI, *La formazione quale obbligo del datore di lavoro e quale elemento costitutivo del contratto di apprendistato*, in D.L., *Rivista critica di diritto del lavoro privato e pubblico*, Inchiostro Rosso, Milano, 2011, fasc. n. 4, pag. 872-874.

5. Il contratto di somministrazione

Sulle modifiche al contratto di somministrazione dopo il Pacchetto lavoro, si veda G. ROSOLEN, *La somministrazione di lavoro alla prova del Decreto: la progettualità che manca*, in M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e della coesione sociale, primo commento al decreto legge 28 giugno 2013 n. 76*, Adapt University Press, 02.07.2013, e-book series n. 10, pag. 194. In merito alla incapacità di affidare alla somministrazione una precisa funzione economica, si veda M. TIRABOSCHI, *Il lavoro tramite agenzia ancora in cerca di identità*, in *Bollettino speciale Adapt*, 16.04.2013, n. 11. Per una completa disamina sulla acausalità del contratto in oggetto, si veda S. SPATTINI, *La somministrazione acausale*, in *Bollettino speciale Adapt*, 16.04.2013, n. 11. Sulla possibilità di certificare i contratti di somministrazione e relativi sviluppi, si rimanda a A. DIFRONZO, *La certificazione dei contratti di somministrazione: un'etichetta di qualità*, in *Bollettino speciale Adapt*, 16.04.2013, n. 11. In merito a caratteristiche e diffusione del contratto di somministrazione, si veda S. FADDA, A. MENNELLA, P. TRIDICO, *Flessibilità e produttività: il caso del lavoro in somministrazione*, Astril, Associazione studi e ricerche interdisciplinari sul lavoro, Working Paper, Università Roma Tre, 2012, fasc. n. 4. Sul vuoto normativo relativo all'intervallo di tempo fra un contratto di somministrazione e l'altro, si veda D. COSTA, G. ROSOLEN, *Sulla successione dei contratti di somministrazione a termine, l'intervallo non è d'obbligo, ma la cautela sì*, in *Bollettino Adapt*, 23.07.2012. Per un commento sul primo accordo integrativo per i lavoratori in somministrazione, si rimanda a S. DEGLI INNOCENTI, *Primo accordo integrativo per i lavoratori in somministrazione*, in *Bollettino Adapt*, 09.07.2012. Per una panoramica sulla tipologia di lavoratori somministrati, retribuzioni e percorsi di lavoro, si veda F. DOTA, *Indagine Ires sul sistema di somministrazione di lavoro*, Ires, Roma, 20.06.2012. In merito all'applicazione della disciplina della somministrazione all'apprendistato, si veda M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di apprendisti con limiti*, in *Bollettino Adapt*, 02.04.2012. Per una disamina delle novità in materia di somministrazione apportate dal D.lgs n. 24/2012, si rimanda a S. SPATTINI, *Le novità sulla somministrazione di lavoro*, in *Bollettino Adapt*, 26.03.2012. Per un'indagine fra prestazioni di sostegno e lavoratori in somministrazione, si veda L. BIRINDELLI, F. DOTA, *I lavoratori in somministrazione che hanno richiesto la prestazione di sostegno al reddito (Anni 2009-2010)*, Ires, Roma, febbraio 2012. A proposito delle novità introdotte dall'applicazione della direttiva europea n. 2008/104/CE, si rimanda a E. MASSI, *Le novità per la somministrazione: dopo l'adeguamento alla direttiva 2008/104/CE*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 02.04.2012, fasc. n. 13, pag. 20-27. Analogamente, sulle medesime tematiche, si veda I. LUCATI, F. FERRARO, *Disciplina delle restrizioni oggettive nei contratti di lavoro in somministrazione a tempo determinato*, Commento al D.lgs 2 marzo 2012, n. 24, in *Obbligazioni e Contratti*, Giuffrè Milano, 2012, fasc. n. 4, pag. 311-312. Per un commento sulle novità introdotte dalla riforma del lavoro Fornero, si veda M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro: ritorno al passato*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012. Sulle principali novità introdotte, si confronti anche G. ROSOLEN, *La somministrazione di lavoro tra contrasto alla precarietà e buona flessibilità*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma sbagliata, ulteriori osservazioni sul D.D.L. n. 5256/2012*, disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, volume

ADAPT University Press, 2012. Analogamente, sulle medesime tematiche, si veda S. CHIARELLI, G. ROSOLEN, *Il lavoro tramite agenzia ai tempi dello spread*, nell'e-book curato da P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, Lavoro: una riforma a metà del guado, prime osservazioni sul D.D.L. n. 3246/2012, disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, in volume ADAPT University Press, 2012. Sulle conseguenze derivanti dal carattere generico della causale dedotta nel contratto, si rimanda a E. RATTI, *E' sufficiente la causale generica per il ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato*, Nota a Trib. Vicenza sez. lav. 17 febbraio 2011, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 3, pag. 293-299. Sulle prove della temporaneità del contratto fornite dal datore di lavoro, si veda R. POGGIO, *La giurisprudenza di merito torna a destreggiarsi tra somministrazione regolare ed irregolare*, Nota a Trib. Roma sez. lav. 3 maggio 2011, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 5, pag. 493-502. Sulla situazione occupazionale dei lavoratori somministrati di fronte alla crisi economica, si veda F. DOTA, *Gli atipici interinali, durante la crisi ancora più esposti al rischio precarietà*, Ires, Roma, 16.11.2011. In merito alla necessità che il ricorso al contratto di somministrazione abbia carattere temporaneo, si confronti V. LUCIANI, *Incertezze interpretative in merito alla disciplina del contratto di somministrazione a tempo determinato*, Nota a Trib. Treviso 29 aprile 2011, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, fasc. n. 4, pag. 1126-1132.

6. Il contratto a progetto

Sul concetto di compiti meramente esecutivi e ripetitivi secondo quanto stabilito dal C.C.N.L., si veda G. ANASTASIO, *Lavoro a progetto: cosa cambierà?*, in *Il Quotidiano Ipsoa*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 29.07.2013. Sulle modifiche al contratto a progetto dopo l'intervento del Pacchetto Lavoro emanato dal Governo Letta, si veda G. BUBOLA, *Il lavoro parasubordinato nel Pacchetto Lavoro*, in M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e della coesione sociale, primo commento al decreto legge 28 giugno 2013 n. 76*, Adapt University Press, 02.07.2013, e-book series n. 10, pag. 219. In merito alle ripercussioni della Circolare del Ministero del Lavoro sul contratto a progetto, si veda G. BUBOLA, *Call center e lavoro a progetto: la controriforma Fornero demolita a colpi di Circolare*, in *Bollettino Adapt*, 08.04.2013. Per un'analisi dei contratti di collaborazione dopo la riforma del lavoro Fornero, si rimanda a P. CHIECO, G. FARINA, *I contratti di collaborazione nei call center dopo la riforma Monti-Fornero*, *Bollettino Adapt*, 08.01.2013. Sui profili sanzionatori della Circolare ministeriale n. 29/2012 e sui requisiti richiesti dal progetto, si confronti F. MELOZZI, *Legge di riforma del lavoro: chiarimenti interpretativi del Ministero del Lavoro sulle collaborazioni a progetto*, in *LaPrevidenza.it*, Milano, 18.12.2012. Per una disamina della Circolare del Ministero del Lavoro n. 29 del 11.12.2012 relativa ai profili operativi della riforma del lavoro applicata ai contratti a progetto, si veda G. BUBOLA, F. PASQUINI, *Primi pentimenti sulla riforma del lavoro a progetto*, in *Bollettino Adapt*, 12.12.2012. Analogamente per una schematizzazione dei profili operativi della Circolare ministeriale n. 29/2012, si veda N. PORELLI, *Collaborazione coordinata e continuativa a progetto: indicazioni operative per il personale ispettivo*, in *Bollettino Adapt*, 12.12.2012. Quanto alla ricostruzione storica dell'istituto in esame e sulle nuove caratteristiche del contratto, si veda il contributo di G. MARZANO, in *Diritto Oggi*, Milano, 10.09.2012. Per un commento alle modifiche apportate alla riforma Fornero dal decreto Sviluppo in tema di lavoro a progetto nel call center in outbound, si legga il contributo di C. TUCCI, *Contratti a progetto salvi per call center in outbound*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 26.07.2012, pag. 11. Sulle medesime tematiche, si legga anche l'intervento di G. GAMBERINI, F. PASQUINI, *Una telefonata allunga la vita del lavoro a progetto*, in *Bollettino speciale della Commissione di certificazione dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Centro Studi M. Biagi, Speciale Call Center*, 2012, n. 6. Sull'eccessivo rigore del nuovo contratto a progetto, si veda M. SCOFFERI, *Riforma Fornero: contratti a progetto ancora più rigidi*, in *Diritto e Giustizia*, Giuffrè, Milano, 18.07.2012. In merito alle ipotesi escluse dalla disciplina del lavoro a progetto e sul problema del recesso e del corrispettivo, si veda anche G. BUBOLA, *Quale contratto a progetto uscirà dagli emendamenti?*, in *Bollettino Adapt*, 21.05.2012. Sul rapporto tra contratto a progetto e risoluzione dopo la sentenza n. 6039/2012 della Corte di Cassazione, si veda il commento di R. STAIANO, *Lavoro a progetto e risoluzione del contratto*, in *Diritto e Diritti*, Ragusa, 11.05.2012. Per un'analisi circoscritta a prassi e giurisprudenza dell'istituto, si veda il contributo di A. FURNO, *Il lavoro a progetto e la conversione in rapporto di lavoro subordinato, l'individuazione del progetto, programma di lavoro o fase di esso*, in *Filodiritto Informatica s.r.l.*, Bologna, 20.04.2012. Per un inquadramento sintetico sulle principali novità della riforma, si veda l'articolo di B. CORRAO, *Voucher, partite iva e contratti a progetto, ecco le opzioni per creare nuovi posti*, in *Il Messaggero*, Roma, 16.04.2012, pag. 2. Sulle medesime tematiche, si veda anche l'intervento di G. CAZZANIGA, *La buona flessibilità crea sempre lavoro*, in *Liberio*, Milano, 04.05.2012, pag. 24-25. Sulle aspettative di riforma in merito all'istituto, si veda B. ANASTASIA, M. GAMBENZA, M. RASERA, S. ROSATO, *Che cosa possiamo aspettarci dalla riforma del mercato del lavoro? Appunti sui nodi critici e sulle soluzioni possibili*, a cura dell'Osservatorio Ricerca di Veneto Lavoro, ente strumentale della regione Veneto, febbraio 2012. Per una esaustiva ricostruzione delle modifiche apportate all'istituto, si veda il contributo di G. BUBOLA, F. PASQUINI, D. VENTURI, *Il lavoro a progetto*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012 e altresì il contributo curato da G. BUBOLA, F. PASQUINI, *Le nuove collaborazioni a progetto, una cura peggiore della malattia?*; entrambi i contributi sono contenuti in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma sbagliata*, ulteriori osservazioni sul D.D.L. n. 5256/2012, disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di

crescita, volume ADAPT University Press, 2012. Per un primo commento alle modifiche introdotte dalla riforma del lavoro Fornero, si vedano i contributi di C. BIZZARRO, *La riregolazione del lavoro e a progetto e delle partite iva*, nonché G. BUBOLA, F. PASQUINI, *Il tramonto delle collaborazioni a programma, ma anche di quelle a progetto?*, parimenti G. GAMBERINI, C. PORRO, R. SCOLASTICI, *Pochi progetti per il futuro?*, gli elaborati sono presenti nell'e-book curato da P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma a metà del guado, prime osservazioni sul D.D.L. n. 3246/2012, disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in volume ADAPT University Press, 2012. Per un approccio tecnico ed operativo sulle nuove modifiche al contratto a progetto dopo la riforma, si veda il testo di P. STERN, *I nuovi contratti di lavoro*, Maggioli, Rimini, 2012. Per un'analisi sui caratteri del progetto e del corrispettivo, si veda R. VIVALDI, L. BUSICO, *Le novità della riforma Fornero in materia di co.co.pro*, in Filodiritto, Informatica s.r.l., Bologna, 2012. A proposito delle modalità di esecuzione del lavoro a progetto dopo la riforma e in merito ai criteri per la sua determinazione, si rimanda a D. MANASSERO, *Il lavoro a progetto*, in M. FEZZI, F. SCARPELLI, Guida alla Riforma Fornero, Cgil Lombardia, Milano, 2012, pag. 31-34. Sulla qualificazione dell'attività di collaborazione e il successivo accertamento, si rimanda a D. VENTURI, *Collaborazioni a progetto: poteri di accertamento ispettivo e strumenti difensivi*, in La Circolare Lavoro e previdenza, 2009, fasc. n. 4, pag. 11-26. Sui rischi del contratto a progetto e in merito alla necessità di ripulire il mercato del lavoro dalle collaborazioni fittizie, si veda l'intervento di M. TIRABOSCHI, *I rischi del contratto a progetto*, in Bollettino Adapt speciale, febbraio 2008.

7. Il contratto intermittente

Sui ritocchi alla disciplina del lavoro a chiamata con riferimento al limite delle 400 giornate in un triennio e alle sanzioni per l'omessa trasmissione alla D.T.L. della comunicazione preventiva, si veda G. ANASTASIO, *Lavoro a chiamata: lieve restyling*, in Il Quotidiano Ipsa, Wolters Kluwer Italia, Milano, 07.08.2013. In merito alla modifica della disciplina sul lavoro a chiamata dopo il pacchetto Letta, si veda R. SCOLASTICI, *L'Odissea del lavoro a chiamata*, in M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e della coesione sociale, primo commento al decreto legge 28 giugno 2013 n. 76*, Adapt University Press, 02.07.2013, e-book series n. 10, pag. 211. Sulle nuove modalità di comunicazione del contratto intermittente e relative sanzioni, si rimanda a R. CAMERA, *Lavoro intermittente e comunicazione obbligatoria*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsa, Milano, 2013, fasc. n. 1, pag. 11-20. Sullo stesso argomento, si confronti anche R. CAMERA, *Pubblicate in Gazzetta le nuove modalità di comunicazione nei rapporti di lavoro intermittenti*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 24.06.2013, n. 25, pag. 16-20. Per un'analisi delle modifiche al contratto di lavoro intermittente alla luce della nota del Ministero del Lavoro n. 39/2012, si veda R. SCOLASTICI, *Lavoro intermittente, rettifiche senza fine*, in Conquiste del lavoro, Roma, 07.09.2012. Per un commento esaustivo sulle circolari n. 18 e n. 20/2012 del Ministero del Lavoro, si veda il contributo di E. MASSI, *I primi chiarimenti amministrativi sulla riforma Fornero*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.08.2012, fasc. n. 32, pag. 14-28. Sulle medesime tematiche, si rimanda a R. SCOLASTICI, *Lavoro intermittente: chiarimenti e ripensamenti del Ministero*, in Bollettino Adapt, 30.08.2012. In merito ad un'analisi dell'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione del contratto, si legga l'articolo di D. CIRIOLI, *E' in vigore la riforma del lavoro*, in Italia Oggi, Milano, 18.07.2012, pag. 30. Sul rischio sanzione e sulle modalità di notifica della comunicazione nel lavoro a chiamata, si veda l'articolo di E. DE FUSCO, *Lavoro a chiamata, avvio morbido*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 19.07.2012, pag. 5. Per un commento sulle nuove sanzioni collegate al lavoro intermittente dopo la riforma, si veda C. TUCCI, *Lavoro a chiamata, multe salate*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 11.04.2012, pag. 12. Sulle tipologie del lavoro a chiamata e a proposito dell'indennità di disponibilità, si veda M. PALA, *Criticità del "lavoro intermittente" senza effetti obbligatori*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 30.01.2012. Per un esaustivo inquadramento delle principali modifiche apportate al contratto in esame, si confronti P. RAUSEI, R. SCOLASTICI, *Il lavoro intermittente*, contributo all'interno del testo di M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro, commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012. In merito alla dimensione applicativa dell'istituto, conferme ed abrogazioni, si rimanda a P. RAUSEI, R. SCOLASTICI, *Fatto salvo almeno il contratto di lavoro intermittente*, contributo all'interno dell'e-book curato da P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma sbagliata, ulteriori osservazioni sul D.D.L. n. 5256/2012, disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt University Press, 2012. Sulle medesime tematiche, si confronti anche G. IPPOLITO, *Il lavoro intermittente nella riforma del mercato del lavoro*, contributo all'interno dell'e-book curato da P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro, una riforma a metà del guado, prime osservazioni sul D.D.L. n. 3249/2012, disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt University Press, 2012. Per una quantificazione del lavoro intermittente o a chiamata (+44,3% nel 1° semestre 2011, rispetto al 1° semestre 2010), si rimanda a G. COCCIA, A. MUNDO, *Rapporto sulla coesione sociale 2011*, Istat e Ministero del Lavoro, Roma, 2012. Sui requisiti di forma e sostanza del contratto a termine, nonché sulla necessaria forma scritta ad probationem, si rimanda a A. VESCOVINI, *Requisiti di forma e di sostanza del contratto di lavoro intermittente*, Nota a Trib. Milano 9 dicembre 2009, in DL, Rivista critica di diritto del lavoro privato e pubblico, Inchiostro Rosso, Milano, 2010, fasc. n. 1, pag. 114-116. Per un focus sul lavoro intermittente in Veneto, si confronti la ricerca monografica a cura dell'Osservatorio Ricerca di Veneto Lavoro, ente strumentale della regione Veneto, *Il lavoro intermittente in Veneto*, dicembre 2010. In merito

all'utilizzo del lavoro intermittente per contrastare il lavoro sommerso, si veda M. TIRABOSCHI, *Chiamate senza pausa*, in Bollettino Adapt, 13.10.2009. Sul potere di disposizione del datore di lavoro e in merito ai periodi di disponibilità, si veda P. FERGOLA, *Lavoro a comando*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma, 2009, fasc. n. 1, pag. 3-45. Sui casi di applicabilità del lavoro a chiamata, si veda anche M. LAMBERTI, *Somministrazione di manodopera e lavoro a chiamata: simbologia, prassi e tecnica nelle recenti novità normative*, in Working Paper, Centro Studi di diritto del lavoro europeo C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", Università di Catania, 2008, n. 70.

8. Il contratto di lavoro a tempo parziale

Per una quantificazione dei sottoccupati part time, si veda R. CICCIOMESSERE, M. COSSEDDU, *Gli indicatori complementari al tasso di disoccupazione*, Italia Lavoro, Roma, 06.09.2012. Con riferimento al nostro Paese, il dettaglio dei dati riportato da Eurostat evidenzia una componente di persone occupate part time disponibili a lavorare per un numero superiore di ore, sul punto si veda L. CORSELLI NORDBLAD, A. DE LA FUENTE NUNO, *Circa 8,5 milioni di lavoratori part time nell'UE27 disposti a lavorare di più*, Studi e Ricerche Eurostat, aprile 2012. Per una disamina completa delle novità apportate dalla riforma Fornero sul contratto a tempo parziale, si veda P. RAUSEI, *La nuova riforma del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2012. Analogamente, sulle medesime tematiche, si confronti anche P. RAUSEI, R. SCOLASTICI, *Il lavoro a tempo parziale*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro*, commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92, Giuffrè, Milano, 2012. Per quanto riguarda la funzione attribuita ai C.C.N. che dovranno disciplinare i casi in cui è data al lavoratore la facoltà di esprimere un ripensamento nel caso di part-time flessibile o elastico, si veda il contributo di P. RAUSEI, R. SCOLASTICI, *Nuove clausole elastiche e flessibili: meno flessibilità, più incertezze*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma sbagliata*, Adapt University Press, 2012. A proposito della discontinuità dell'intervento di riforma con i precedenti interventi normativi ed in particolare con l'art. 46 del D.lgs n. 276/2003 che, modificando il testo previgente del D.lgs n. 61/2000, aveva abolito la regolamentazione legale del diritto di ripensamento, si veda L. APOLLONIO, D. GIARDINO, *Le novità della riforma del mercato del lavoro in materia di lavoro a tempo parziale*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro, una riforma a metà del guado*, Adapt University Press, 2012. Circa l'interpretazione del Ministero del Lavoro espressa con l'interpello n. 8/11 che ribadisce l'ormai nota posizione degli Istituti previdenziali sui contratti part-time in eccedenza rispetto al limite previsto dalla contrattazione collettiva, si veda il commento di G. ANASTASIO, *Edilizia: verifiche ispettive sul part time*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 07.03.2011, fasc. n. 10. Per una panoramica sulla disciplina del contratto intermittente antecedente la riforma Fornero, si veda M. TIRABOSCHI, *Formulario dei rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. Sul fatto che il contratto possa indicare un patto di variabilità contenente clausole elastiche o flessibili, si veda M. TATARELLI, *Da tempo pieno a parziale basta l'accordo delle parti*, Commento alla L. n. 183/2010, in Guida al Diritto, il Sole 24 Ore, Milano, 2011, fasc. n. 47, pag. 61-63. A proposito della revoca del part time dopo il Collegato lavoro in contrasto con il principio consensualistico europeo, si veda D. COMANDÈ, *La revoca del part-time dopo il collegato lavoro: la nuova amministrazione autoritaria e la flessibilità negata*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma, 2011, fasc. n. 4, pag. 587-594.

9. Il lavoro occasionale accessorio

In merito alle modifiche alla disciplina dei buoni lavoro dopo il D.L. n. 76/2013, si veda D. VENTURI, *Lavoro accessorio: le novità sui buoni lavoro*, in M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e della coesione sociale, Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013 n. 76*, Adapt University Press, 02.07.2013, e-book series n. 10, pag. 235. Con riferimento all'esclusione di qualsiasi verifica ispettiva sulla natura delle prestazioni lavorative se queste sono retribuite con voucher entro i limiti di 5 mila e 2 mila euro, come stabilito dal Vademecum del Ministero del Lavoro n. 7258 del 22.04.2013, si veda D. CIRIOLI, *Voucher, zona franca a 2 mila*, Italia Oggi, Milano, 24.04.2013. Per un commento alla Circolare del Ministero del Lavoro n. 4/2013, in merito a fonti e campo di applicazione dei buoni lavoro, si veda N. PORELLI, *Lavoro accessorio: indicazioni operative per il personale ispettivo*, in Bollettino Adapt, 25.01.2013. Sulle novità introdotte dalla riforma che ha abbassato le soglie dei compensi entro i quali è possibile utilizzare tale forma di lavoro, ma ha esteso l'istituto ad ogni attività economica, si veda G. ANASTASIO, *Il nuovo lavoro occasionale di tipo accessorio*, in Il Quotidiano Giuridico, Ipsoa, Milano, 11.10.2012. Per una trattazione esaustiva dell'istituto, si rimanda a 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*, Giuffrè, Milano, 2012. Per un primo commento sulle novità apportate dalla riforma Fornero, prima del passaggio in Senato, si vedano i contributi di C. CHIONNA, A. INNESTI, R. ZUCARO, *La riforma del lavoro occasionale di tipo accessorio* e anche di P. RAUSEI, *Anche il lavoro accessorio senza contratto finisce sotto la scure della riforma*; entrambi gli interventi fanno parte dell'e-book curato da P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro, una riforma a metà del guado*, Adapt University Press, 2012. Per un ulteriore approfondimento dopo il passaggio in Senato e la definitiva approvazione della riforma, si rimanda a P. RAUSEI, *Nuove rigidità e limiti operativi per l'utilizzo dei voucher per il lavoro occasionale accessorio*, intervento all'interno dell'e-book curato da P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma sbagliata*, Adapt University Press, 2012. Per un quadro sulla disciplina normativa e la sua evoluzione, si veda G. ANASTASIO, V.

LIPPOLIS, *Lavoro occasionale di tipo accessorio*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 8. Sui caratteri del lavoro accessorio e profili previdenziali, si veda V. DI BELLA, *Il lavoro occasionale, un work in progress*, in *Bollettino periodico dell'ANIV*, associazione funzionari ispettivi pubblici, Venezia, marzo-aprile 2011, pag. 26 ss. A proposito delle attività ritenute accessorie e saltuarie, si veda R. CAMERA, *Il lavoro occasionale accessorio dopo gli interpelli del Ministero del Lavoro*, in *La lente sul fisco*, A.L Servizi s.r.l., 07.03.2011, fasc. n. 104. In merito all'utilità dei buoni per far emergere il lavoro sommerso, si confronti B. MINENTI, B. WINKLER, *I buoni lavoro: misura contro il lavoro sommerso?* In *Dossier Adapt*, 02.07.2010, fasc. n. 11. Sulle medesime tematiche, si veda anche M. TIRABOSCHI, *La ricetta voucher contro il sommerso*, in *Bollettino Adapt*, 05.02.2010. A proposito delle agevolazioni relative al ricorso al lavoro accessorio, si confronti M. GAMBACCIANI, *La complessa evoluzione del lavoro accessorio*, in *ADL Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2010, fasc. n. 2, pag. 392-416. Circa le semplificazioni introdotte dalla finanziaria 2010 nel rapporto di lavoro per il committente e per il prestatore, si veda S. TORIELLO, *Le prestazioni di lavoro occasionale accessorio dopo la legge finanziaria 2010*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, Inail, Roma, 2010, fasc. n. 3, pag. 653-685. Sull'importanza della comunicazione preventiva all'Inail per contrastare il lavoro nero, si veda anche M. PARISI, *Rischio di sommerso per il lavoro accessorio*, in *Pianeta, lavoro e tributi*, Teleconsul, Napoli, 02.11.2009, fasc. n. 20. A proposito delle novità introdotte dalla legge n. 133/2008, si confronti E. MASSI, *I giovani e il lavoro accessorio*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, Ipsoa, Milano, 13.02.2009, fasc. n. 6. Per un'indagine su finalità e ambito oggettivo e soggettivo delle prestazioni occasionali, si veda R. SCHIAVONE, *Le prestazioni occasionali di tipo accessorio*, in *Lavoro e previdenza oggi*, Iuridica, Roma, 2009, fasc. n. 1, pag. 25-34. Per una descrizione dei soggetti e delle attività coinvolte nel sistema dei buoni lavoro, si veda la guida curata dal MINISTERO DEL LAVORO, *Vademecum sui buoni lavoro*, Roma, 2009. In merito alla disciplina assicurativa e circa le modalità operative, si veda V. LIPPOLIS, G. ANASTASIO, *Vademecum sul lavoro accessorio*, in *La Circolare di Lavoro e previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2009, fasc. n. 36. Per un focus sull'utilizzo del lavoro accessorio nell'impresa familiare ex art. 230 bis c.c., si veda G. ANASTASIO, *Il lavoro accessorio nell'impresa familiare*, in *La Circolare di lavoro e previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2009, fasc. n. 30, pag. 20-24.

10. Il lavoro autonomo occasionale e le mini co.co.co

Per un commento in merito alla lettera circolare del M.L. n. 10478/2013, si veda D. CIRIOLI, *In famiglia il lavoro è gratuito*, in *Italia Oggi*, Milano, 11.06.2013. Per una descrizione delle modifiche apportate dalla Riforma Fornero al lavoro autonomo occasionale, si veda L. NOGLER, M. MARINELLI, *La riforma del mercato del lavoro*, Utet, Milano, 2012. Per una spiegazione operativa della disciplina ante riforma Fornero, si veda anche P. RAUSEI, *Amministrazione del personale, Lavoro e previdenza*, Ipsoa, Milano, 2011. In merito ad un inquadramento delle collaborazioni occasionali quale strumento di possibile elusione, si confronti L. DEL PRETE, *Lavoro nero ed irregolare, questioni processuali*, Giuffrè, Milano, 2011. Per un inquadramento esaustivo della fattispecie contrattuale, si veda M. PERSIANI, *I nuovi contratti di lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2010. In merito alla violazione dei limiti legali stabiliti nella prestazione in esame, cui segue la conversione della stessa, si rimanda a M. MULLACE, *La difficile vicenda della mutazione del rapporto di lavoro occasionale in rapporto di lavoro subordinato attraverso la fase del lavoro a progetto*, Nota a Trib. Novara sez. lav. 6 ottobre 2009, in *ADL Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2010, fasc. n. 2, pag. 524-529. Circa la natura sanzionatoria del meccanismo di conversione del rapporto di collaborazione, si veda S. COSTANTINI, *Lavoro occasionale privo dei requisiti previsti dalla legge: se manca il progetto si considera lavoro subordinato*, Nota a Trib. Novara sez. lav. 23 ottobre 2009, in *Lavoro e previdenza oggi*, Iuridica, Roma, 2010, fasc. n. 6, pag. 677-684. In merito al rapporto di lavoro occasionale, dichiarato lavoro subordinato a seguito di conversione, si veda G. MANNACIO, *Alcuni spunti sul lavoro occasionale e a progetto, Il commento*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 2, pag. 185-188. Circa i vantaggi, criticità e modalità operative del contratto, si confronti E. MASSI, *Prestazioni occasionali ed accessorie*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 15. Per una disamina delle regole operative, si veda L. OLIVIERI, *Incarichi esterni di lavoro autonomo*, Maggioli, Rimini, 2009. Quanto ad una disamina della zona grigia fra subordinazione a autonomia, si veda M. ROCCELLA, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo oggi*, Working Paper, in *Centro Studi di diritto del lavoro europeo* M. D'Antona, Università di Catania, Facoltà di Giurisprudenza, 2008, fasc. n. 65. Per un commento sul rapporto sorto con le caratteristiche della prestazione occasionale che prosegue oltre il termine e che si trasforma in rapporto subordinato, si veda anche B. FEZZI, *La prestazione occasionale, requisiti e patologie*, Nota a ord. Trib. Milano 21 dicembre 2007, in *DL, Rivista critica di diritto del lavoro privato e pubblico*, Inchiostro Rosso, Milano, 2008, fasc. n. 2, pag. 545-547.

11. Il lavoro autonomo professionale: la partite iva

Per un raffronto fra partita iva e lavoro a progetto e sugli elementi di differenziazione degli istituti, si veda F. BANO, *Il popolo delle partite iva all'ombra del lavoro a progetto*, in *Lavoro e Diritto*, Il Mulino, Bologna, 2013, fasc. n. 2, pag. 191-212. Per un commento sui criteri presuntivi di cui all'art. 69 bis del D.lgs n. 276/2003, si rimanda a G. BUBOLA, *Partite iva: la presunzione che verrà (ma solo dal 2015)*, in *Bollettino Adapt*, 07.01.2013. Per una definizione della tipologia contrattuale, nonché in merito agli aspetti fiscali, previdenziali e sui riflessi delle nuove regole per gli organi di

vigilanza, si veda U. RANUCCI, *Le collaborazioni autonome con partite iva, novità della riforma Fornero con particolare riguardo ai riflessi sull'attività degli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro*, in D.T.L. Modena, 19.12.2012. Circa la riduzione dell'utilizzo della partita iva dopo la riforma Fornero e sugli effetti della riforma sul lavoro autonomo, si veda A. DI FRONZO, *Riduzione nell'uso delle partite iva e dei contratti a termine: cosa cambia per le aziende dopo la riforma?*, in Bollettino della Commissione di Certificazione dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 2012, n. 8. Per un'analisi dei requisiti e degli elementi soggettivi ed oggettivi del lavoro autonomo dopo la riforma Fornero, si veda M. MARAZZA, *Il lavoro autonomo dopo la riforma del governo Monti*, in Argomenti di diritto del lavoro, Cedam, Padova, 2012, fasc. n. 4-5. Per una disamina sul regime delle presunzioni legali adottate, si rimanda al contributo di A. ASNAGHI, *La riforma del lavoro e le prestazioni autonome: scarsa ricognizione, mera riduzione*, in Bollettino Adapt, 23.07.2012. A proposito dei parametri tipici che fanno presumere la natura coordinata e continuativa del rapporto, con conseguente applicazione della disciplina sul contratto a progetto, si veda M. SCOFFERI, *Riforma Fornero, stretta sulle partite iva, tanto rumore per nulla?*, in Diritto e Informazione, Milano, 20.07.2012. Sulla polarizzazione delle partite iva, si veda il contributo di D. DI VICO, *Gli estranei della partita iva e i costi alti chiesti dallo Stato*, in Corriere della Sera, Milano, 26.06.2012, pag. 11. In merito all'esclusione dalla riforma di tutti gli iscritti all'ordine, si veda l'articolo di A. RUSTICHELLI, *False partite iva, la riforma delude i professionisti*, in La Repubblica, Torino, 11.06.2012, pag. 39. Per un commento critico alle modifiche apportate dalla riforma, si veda anche E. DE FUSCO, *Sotto tiro le finte partite iva*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 01.06.2012, pag. 23. Sulla quantificazione del reddito derivante dalla partita iva genuina, si veda l'articolo di D. CIRIOLI, *Per le partite iva conta il reddito*, in Italia Oggi, Milano, 11.05.2012, pag. 30. Per un inquadramento esaustivo della disciplina del lavoro autonomo con partita iva dopo la riforma, si veda G. BUBOLA, F. PASQUINI, D. VENTURI, *Le partite iva*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro, commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012. Sulle medesime tematiche e per un primo commento sulla nuova disciplina prima del passaggio al Senato della Riforma, si vedano i contributi di C. BIZZARRO, *La riregolazione del lavoro a progetto e delle c.d. partite Iva*, nonché G. PELLACANI, *Il disegno di legge Monti sulla Riforma del mercato del lavoro: allarme partita iva? Niente panico, ma forse quale aggiustamento e qualche chiarimento sono necessari*, accanto al contributo di A. R. CARUSO, G. GIOLI, *Il popolo delle partite Iva: i rischi della riforma*, cui si aggiunge il contributo di D. VENTURI, *Le partite Iva tra presunzioni legali e nuovo regime sanzionatorio* e da ultimo di M. CARRESCIA, *La riforma del mercato del lavoro crea difficoltà al lavoro autonomo*, gli ultimi cinque contributi citati fanno parte del primo e-book curato da P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro, una riforma a metà del guado*, Adapt University Press, 2012. Per una comparazione sulla disciplina modificata dalla riforma dopo il passaggio al Senato, si veda invece G. GAMBERINI, D. VENTURI, *Lavoro autonomo: quando la presunzione non è in partita*, contributo all'interno del secondo e-book sulla riforma curato da P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma sbagliata*, Adapt University Press, 2012. A proposito del peso del fattore "monocommittenza" che amplifica la dimensione del fenomeno delle finte partite iva, si veda lo studio di E. MANDRONE, M. MAROCCO, *Atipicità, flessibilità e precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l'indagine Isfol PLUS*, Working Paper, Isfol, Roma, 2012. In merito al lavoro autonomo fra professionalità ed occasionalità, nonché sulla disciplina previdenziale, si veda G. ANASTASIO, *Partite iva: prospettive e disciplina di riforma*, in Diritto e Pratica del Lavoro, Ipsa, Milano, 2012, fasc. n. 29. In merito alla definizione degli indici di genuinità per le prestazioni con partita iva, si veda P. ZARATTINI, *Riforma del lavoro e contrasto agli usi elusivi: le false partite iva*, in Il Quotidiano Giuridico, Ipsa, Milano, 2012, fasc. n. 8. Per una quantificazione sul popolo delle partite iva, si rimanda a D. DINUNZIO, G. FERRUCCI, S. LEONARDI, *Professionisti: a quali condizioni?*, Rapporto di ricerca, Ires, Roma, 2011, fasc. n. 3. Per una disamina delle posizioni giurisprudenziali, si veda A. ROTA, *Istruzioni per l'uso della Suprema Corte a proposito di qualificazione del rapporto di lavoro in ipotesi di etero-direzione attenuata e precisazioni in tema di efficacia probatoria dei verbali degli ispettori Inps*, Nota a Cass. sez. lav. 19 gennaio 2010, n. 794, in ADL Argomenti di diritto del lavoro, Cedam, Padova, 2010, fasc. 3, pag. 752-756.

12. L'associazione in partecipazione

Sulla stabilizzazione degli associati, si veda F. PASQUINI, *La stabilizzazione degli associati in partecipazione che apportano lavoro e un refuso sui tirocini*, in M. TIRABOSCHI, *Il lavoro riformato, commento al D.L. n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013*, Giuffrè, Milano, 2013. Sulle prove da acquisirsi e sull'efficacia delle stesse nel caso del lavoratore associato in partecipazione, si veda A. R. CARUSO, *L'associato poco partecipe alla prova*, in Conquiste del Lavoro, Cisl, Roma, 08.03.2013. Per una disamina dell'istituto dell'associazione dopo la riforma Fornero e in chiave sanzionatoria, si veda A. R. CARUSO, D. ZANETTO, *Associazione in partecipazione con apporto di lavoro ed ispezioni*, in Bollettino Adapt 04.03.2013, n. 8, Working Paper n. 127. Per uno studio approfondito sulle tipologie di associazione in partecipazione, in particolare quelle con apporto di lavoro, beni immobili, denaro e per una disamina sugli elementi principali del contratto, si veda C. DE STEFANIS, A. QUERCIA, *L'associazione in partecipazione dopo la riforma Fornero*, Maggioli, Rimini, 2012, pag. 65-222. Quanto alle principali modifiche apportate dalla riforma Fornero, si veda G. BUBOLA, F. PASQUINI, D. VENTURI, *L'associazione in partecipazione con apporto lavorativo*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro, commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012. Analogamente per un primo commento della riforma prima del passaggio in Senato, si veda C. GALBIATI,

L'associazione in partecipazione con apporto di lavoro, come è e come potrà cambiare e altresì G. BUBOLA, F. PASQUINI, *L'associazione in partecipazione con apporto lavorativo: un'altra occasione perduta*, entrambi i contributi si trovano in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro, Una riforma a metà del guado*, Adapt University Press, 2012. Per un commento dopo il passaggio al Senato e a seguito dell'approvazione definitiva della norma, si rimanda a G. BUBOLA, F. PASQUINI, *Il fine giustifica i mezzi, ma ci rimettono anche le partecipazioni genuine*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Lavoro: una riforma sbagliata*, Adapt University Press, 2012. Sulla rigidità della riforma è intervenuto anche M. TIRABOSCHI, *L'associazione in partecipazione tra le rigidità della "Riforma Fornero" e le dubbie deroghe ex articolo 8, decreto legge n. 138/2011*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 3. Per una sintesi delle novità e circa possibili indicazioni operative, si veda L. GIASANTI, M. FEZZI, F. SCARPELLI, *Guida alla Riforma Fornero*, Cgil Lombardia, Milano, 2012, pag. 49. Per un'analisi delle differenze rispetto al contratto di lavoro subordinato e per una disamina degli aspetti contributivi e fiscali, si rimanda a N. TRIOLO, M. LELLO, G. GIUFFRIDA, *L'associazione in partecipazione con apporto della sola prestazione lavorativa*, in D.P.L. Modena, 25.10.2011. In merito ad una distinzione fra associazione in partecipazione con apporto di lavoro e rapporto di lavoro subordinato, nonché sull'uso fraudolento dell'associazione, si veda A. MISCIONE, *Associazione in partecipazione: la Cassazione esclude l'automatismo della subordinazione*, Nota a Cass. sez. lav. 27 gennaio 2011, n. 1954, in *ADL Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2011, fasc. n. 2, pag. 394-398. Circa l'utilizzo elusivo dell'istituto, si veda anche S. DOVERE, A. SALVATI, *Lavoro nero ed irregolare, percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011. Circa gli elementi rilevanti e la forma di impresa, si confronti A. RICCARDI, *Associazione in partecipazione e prestazioni di lavoro tra qualificazioni e riqualificazioni*, Nota a App. Torino sez. lav. 18 maggio 2009, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Ediesse, Roma, 2010, fasc. n. 2, pag. 304-315. A proposito delle caratteristiche e peculiarità del contratto di associazione in partecipazione, nonché rispetto alle differenze dell'istituto con il rapporto di lavoro subordinato, si veda S. CAPONETTI, *Problemi qualificatori in tema di associazione in partecipazione con apporto di attività lavorativa*, Nota a Cass. sez. lav. 8 febbraio 2010, n. 2728, in *ADL Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2010, fasc. 4-5, pag. 946-959. Sulla necessità della partecipazione dell'associato al rischio e profitto di impresa costituita e rispetto all'obbligo di rendicontazione dell'impresa associante, si rimanda a A. VESCOVINI, *Lavoro subordinato e associazione in partecipazione*, Nota a Trib. Milano 9 dicembre 2008, in *DL, Rivista critica di diritto del lavoro privato e pubblico*, Inchiostro Rosso, Milano, 2009, fasc. n. 1, pag. 135-138. Rispetto all'onere della prova del vincolo di subordinazione e in merito agli elementi differenziali tra i contratti di lavoro subordinato e quelli di associazione in partecipazione, si veda parimenti C. DORE, *Rapporto di lavoro subordinato e associazione in partecipazione, il difficile discrimine fra i due istituti*, Nota a Trib. Cagliari, Sez. lav., 8 gennaio 2008, n. 703, in *Rivista giuridica sarda*, Edizioni AV, Cagliari, 2009, fasc. n. 2, pag. 477-479. Per un commento dell'interpello n. 67 del 31.07.2009 rispetto all'obbligo di comunicazione, si veda R. CAMERA, *L'associazione in partecipazione con apporto di lavoro e la comunicazione obbligatoria*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2009, fasc. n. 38, pag. 25-28. Per una descrizione delle caratteristiche principali e dei requisiti dell'istituto di associazione in partecipazione, nonché per un utilizzo elusivo dell'istituto stesso al fine di aggirare la normativa prevista per il contratto subordinato, si veda G. ANASTASIO, *Il lavoro nell'associazione in partecipazione*, in *Diritto e pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009, fasc. n. 17, pag. 999-1003. Per un focus sull'impiego dell'istituto nell'impresa familiare e sui presupposti per la sua applicazione, si veda anche C. DE STEFANIS, A. QUERCIA, *Associazione in partecipazione e impresa familiare*, Maggioli, Rimini, 2009. In merito alle problematiche civilistiche, fallimentari, fiscali e contabili, si confronti anche il contributo di S. VALLASCIANI, *Associazione in partecipazione*, Hoepli, Milano, 2008. Per un'analoga disamina sugli articoli 2549-2554 cc, si veda anche G. MIGNONE, *L'associazione in partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2008. A proposito delle tipologie dei rapporti di lavoro che si instaurano tra titolare dell'impresa e collaboratori familiari prestatori di attività lavorativa, si veda anche S. D'ANDREA, R. GIANI, S. IMBRIACI, *Impresa familiare, associazione in partecipazione*, Il Sole 24 Ore, Pirola, Milano, 2008.

13. Le cooperative spurie

In merito alle criticità del lavoro in cooperativa e circa gli spunti progettuali offerti dalle stesse per una vera modernizzazione del diritto del lavoro, si veda M. TIRABOSCHI, *Il lavoro in cooperativa in tempo di crisi: la persistente modernità dell'elaborazione di Marco Biagi*, in *Bollettino Adapt*, 04.12.2012. Per un'analisi dei dati sul fenomeno della crescita del lavoro nelle cooperative in Italia dal 2001-2011, si veda il materiale della relazione al convegno di Malaga, a cura di M. TIRABOSCHI, *Las lineas actuales de reforma del derecho cooperativo*, 27-30 Novembre 2012. Sul fenomeno delle false cooperative agricole, si confronti il rapporto elaborato da E. PUGLIESE, *Diritti violati*, Dedalus, Bari, maggio 2012. Per una breve analisi di contesto della regolamentazione dell'istituto, nonché circa gli incrementi retributivi della contrattazione collettiva del settore cooperativo, si veda A. RONCA, *Il rinnovo del CCNL cooperative sociali 2010-2012*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 1, pag. 201-212. Per un inquadramento sulla disciplina recente delle società cooperative, si veda L. F. PAOLUCCI, *Le società cooperative*, Utet Giuridica, Milano, 2012. A proposito delle difficoltà del settore cooperativo, si veda il contributo di V. SORCI, *La cooperazione per la realizzazione di un nuovo modello sociale*, in *Bollettino Adapt*, 27.06.2011. Per una disamina sulle cooperative spurie, si veda V. IADEVAIA, M. MAINARDI, *La terziarizzazione del sommerso, dimensioni*

e caratteristiche del lavoro nero ed irregolare nel settore dei servizi, Isfol, Roma, 15.06.2011. Per un parallelo fra normativa e false cooperative, si rimanda agli atti del Convegno di Macerata, presso Legacoop Marche, organizzato dal Centro Servizi alle Cooperative, M. FRASCARELLI, *L'impresa cooperativa: inquadramento normativo e caratteri di distintività*, Macerata, 18.01.2011. Sui vari tipi di cooperativa esistenti e sulla tutela del socio lavoratore nel doppio ruolo di socio e lavoratore subordinato, si confronti M. DE GIORGI, G. VACIAGO, *Le società cooperative, tipi di cooperative, strumenti di tutela, aspetti civili, concorsuali, tributari e penali*, Cedam, Milano, 2011. Per un'analisi storico-legislativa del fenomeno e della sua funzione e finalità, si veda M. C. TATARANO, G. TATARANO, *La nuova impresa cooperativa*, Giuffrè, Milano, 2011. A proposito della disciplina delle cooperative e sugli istituti che regolano il rapporto tra il socio e la cooperativa, si veda A. POLICARI, *Cooperative di lavoro e socio lavoratore*, Maggioli, Rimini, 2011. Per un approfondimento sul lavoro nelle false cooperative, si veda S. DOVERE, A. SALVATI, *Lavoro nero ed irregolare, percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè editore, Milano, 2011. Sulle medesime tematiche, si veda anche L. DEL PRETE, *Lavoro nero ed irregolare, questioni processuali*, Giuffrè, 2011. Sullo sfruttamento dei lavoratori in cooperative e il nodo dei controlli non svolti per le realtà non iscritte alla Confederazione, si rimanda a F. RICCARDI, *Caporalato in salsa finta coop*, in *Avvenire*, Milano, 22.09.2010. A proposito degli incentivi per il reimpiego in cooperative, si veda E. MASSI, *Incentivo per il reimpiego in forma autonoma o cooperativa*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, Ipsosa, Milano, 2010 fasc. n. 21. Circa i caratteri di riconoscimento delle cooperative spurie, la non corrispondenza tra i rapporti di lavoro e le mansioni effettivamente svolte dai soci lavoratori, nonché la mancata corresponsione ai soci lavoratori del trattamento economico del C.C.N.L., si veda G. RUSSO, *Un impegno concreto contro le cooperative spurie*, in *La Società cooperativa*, Bollettino ufficiale di Legacoop, Forlì, 2008. Per un approccio alla disciplina fiscale e contabile delle cooperative dopo la legge finanziaria del 2008, si rimanda a F. BUSCAROLI, A. FIGONE, M. SETTI, *Cooperative*, Ipsosa, Milano, 2008. A proposito della regolamentazione dei rapporti di lavoro dei soci, si confronti C. BORZAGA, *I rapporti di lavoro nelle cooperative sociali*, in *Impresa sociale*, Edizioni Issan, Trento, 2006, fasc. n. 4. Sull'attività mutualistica e la governance delle società cooperative, si veda C. BORZAGA, *La riforma delle società cooperative*, Edizioni31, Trento, 2004.

CAPITOLO III

DISCIPLINA ED EVOLUZIONE DELL'ATTIVITA' DI VIGILANZA SUL LAVORO

1. Principali interventi degli organismi europei ed internazionali in tema di vigilanza sul lavoro

Per una disamina delle norme emanate dagli organi europei in tema di vigilanza, cronologicamente si fa riferimento ai seguenti documenti compresi fra il 2008 e il 1978: *Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro*, 15.01.2008; *Risoluzione del Parlamento sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso*, 09.10.2008; *Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare*, 2003/C, 29.10.2003; *Risoluzione del Parlamento sulla comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, 21.09.2000; *Comunicazione della Commissione europea sul lavoro sommerso*, 1998; *Decisione della Commissione n. 95/319/CE*, 12.07.1995; *Direttiva del Consiglio, n. 92/104/CE relativa a prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della salute dei lavoratori delle industrie estrattive*, 03.12.1992; *Risoluzione del Consiglio relativa ad un programma comune in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro*, 29.06.1978. Rispetto alle Convenzioni a livello internazionale, degne di nota le seguenti Raccomandazioni dell'ILO comprese fra il 1996 e il 1923: *Raccomandazione relativa al controllo della gente di mare*, 22.10.1996; *Convenzione sull'ispezione del lavoro*, 22.06.1995; *Ispezione del lavoro in agricoltura*, 25.06.1969; *Ispettorato del lavoro in imprese minerarie e trasporti*, 11.07.1947; *Ispettorati per i lavoratori locali*, 27.06.1939; *Ispezioni in edilizia*, 23.06.1937; *Principi generali per la verifica delle condizioni di lavoro dei marittimi*, 22.06.1926; *Principi generali per l'organizzazione dei sistemi di controllo*, 29.10.1923. Per una disamina sui rischi psicosociali in Europa, si veda M. VELÁZQUEZ, *Gli ispettorati del lavoro europei affrontano i rischi psicosociali*, in *Punto sicuro*, Brescia, 10.02.2012, Anno 14, fasc. n. 2792. Sulle medesime tematiche, si veda anche M. MICHELLI, *Sicurezza del lavoro, l'Europa lancia la nuova campagna sui rischi psicosociali*, in *Le strade dell'informazione*, Roma, 10.01.2012. Per una differenziazione del rischio fra i diversi paesi europei, si veda L. LEROUGE, *Il Rischio psico-sociale, un'analisi comparata giuridica fra il Nord e il Sud dell'Europa*, in *Lavoro e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2012, fasc. n. 2. Per un inquadramento a livello internazionale delle ispezioni e sul problema della mancata effettività della normativa internazionale nell'ordinamento italiano, si rimanda a F. DEL BONO, *Ispezione del lavoro: un approccio integrato per promuovere il lavoro dignitoso e garantire la salute e sicurezza*, in *Working Paper Adapt*, 23.09.2010, n. 113. Per un parallelo fra le politiche europee ed internazionali in merito alle condizioni lavorative, si veda il contributo di C. MASSIMIANI, *La qualità del Lavoro nell'esperienza dell'OIL e nelle politiche sociali europee*, Lulu Press, Milano, 11.05.2010. Per un'illustrazione degli obiettivi e conclusioni del progetto Cibeles in tema di programmazione dell'attività ispettiva a livello europeo, si veda il rapporto curato dallo SLIC, SENIOR LABOUR INSPECTORS COMMITTEE, CARIL, COMITATO DEGLI ALTI RESPONSABILI DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO, *Progetto CIBELES, Relazione sintetica*, aprile 2010. Per un inquadramento sulle ispezioni del lavoro in Europa, si rimanda al rapporto dell'ILO, *Nuovo rapporto dell'ILO sull'ispezione del lavoro in*

Europa: combattere il lavoro non dichiarato e la tratta, Ginevra, 2010. Per uno studio in tema di efficienza ispettiva e sicurezza sul lavoro a livello europeo, si vedano gli atti del convegno tenutosi a Firenze il 23-24 Ottobre 2008, presentazione a cura di G. A. TOZZI, *Legislazione e ispezione per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Efficacia e limiti*, Firenze, 2008. Sulle medesime tematiche, si vedano anche gli atti del Convegno tenutosi a Calenzano il 5-6 marzo 2007, curato da N. CORNAGGIA, *Una survey europea sull'efficacia dell'Ispezione del lavoro*, Calenzano, Firenze, 2007.

2. La vigilanza in Italia nel secolo scorso: dalla L. n. 1361/1912 al D.lgs n. 300/1999

Per una ricostruzione storica dell'attività di vigilanza nel lavoro del secolo scorso, si vedano le seguenti norme in ordine cronologico, dal 1912 al 1997, in particolare: Legge n. 1361 del 22.12.1912, *Istituzione del corpo di ispettori dell'industria e del lavoro*; Legge n. 4 del 1953, *Norme concernenti l'obbligo di corrispondere le retribuzioni ai lavoratori a mezzo di prospetti paga*; D.P.R. n. 520 del 19.03.1955, *Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale*; Legge n. 628 del 22.07.1961, *Modifiche all'ordinamento del Ministero del Lavoro*; Legge n. 689 del 24.11.1981, *Modifiche al sistema penale*; Legge n. 537 del 24.12.1993, *Interventi correttivi di finanza pubblica*; Decreto legislativo n. 758 del 19.12.1994, *Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*; Legge n. 608 del 28.11.1996, *Disposizioni in materia di lavori socialmente utili, interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale*; Decreto Ministeriale n. 687 del 7.11.1996, *Regolamento recante norme per l'unificazione degli uffici periferici del Ministero del Lavoro*; Decreto ministeriale del 31 luglio 1997, *Istituzione del Comando carabinieri ispettorato del lavoro*; Legge n. 448 del 23.12.1998, *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*; Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge n. 59 del 15 marzo 1997*. Sulla nascita del corpo ispettivo, si rimanda a R. ZUCCHETTI, *Nascita del corpo ispettori*, in *Quotidiano Sicurezza*, Roma, 13.10.2011. Per una disamina storica della funzione di vigilanza, si veda R. ZUCCHETTI, *La funzione preventiva dell'ispezione del lavoro*, in *Quotidiano Sicurezza*, Roma, 22.12.2011. Analogamente, per una ricostruzione storica della disciplina normativa sulla vigilanza, si veda anche R. ZUCCHETTI, *La funzione sociale dell'ispezione del Lavoro*, in *Quotidiano Sicurezza*, Roma, 15.12.2011. Sulle medesime tematiche, per un'evoluzione storica della normativa, si confronti anche I. V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro*, EPC editore, Roma, 2011. Per un'analisi della normativa principale in materia ispettiva, si veda l'appendice 2 del testo di P. RAUSEI, *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Ipsoa, Milano, 2011. In merito ad una descrizione dei caratteri della nuova ispezione del lavoro e circa la semplificazione degli adempimenti, si veda M. PARISI, *Ispezioni del lavoro, controlli e garanzie*, Simone Esselibri, Napoli, 2010. Per una sintesi storica dell'ispezione del lavoro in Italia, si rimanda a P. RAUSEI, *L'ispezione del lavoro: sintesi storica, programmazione e coordinamento*, in *Dossier Adapt*, 23.10.2009, n. 18. Sulle medesime tematiche, si veda anche L. CAIAZZA, R. CAIAZZA, *Ispezioni sul lavoro, regole e procedure per consulenti del lavoro, direzioni del personale e organi di vigilanza*, Il Sole 24 Ore Pirola, Milano, 2008.

2.1 La depenalizzazione della L. n. 689/1981 e il nuovo assetto della vigilanza

In merito alla potestà sanzionatoria della legge di depenalizzazione, si veda V. I. ROMANO, *Ispezione del lavoro e contenzioso*, Giuffrè, Milano, 2012. In relazione alla procedura di verifica ispettiva, si confronti M. SCANIELLO, *L'accertamento delle sanzioni amministrative*, in *Diritto e Diritti*, Ragusa, 22.09.2011. In merito alle sanzioni ridotte ex art. 16 della L. 689/81, si rimanda a A. CASOTTI, M. R. GHEIDO, *Attività ispettiva in azienda, strumenti difensivi del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. Sulla natura sanzionatoria o provvedimentale della norma di depenalizzazione, si veda S. DOVERE, A. SALVATI, *Lavoro nero ed irregolare, percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011. Per un'analisi della norma nelle sue varie sfaccettature ed applicazioni, si veda P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni*, Ipsoa, Milano, 2011. Sulla funzione afflittiva, dissuasiva e retributiva della norma in oggetto, si confronti P. LONGO, *Difesa del trasgressore ai sensi della legge n. 689/1981*, in D.P.L. Modena, 25.08.2010. Sui chiarimenti operativi in merito agli articoli 17-18 della norma in esame, si confronti P. MASCIOCCHI, *Il sistema di prevenzione dei reati e degli infortuni in tema di sicurezza sul lavoro*, Maggioli, Rimini, 2009. Sull'ambizioso disegno di depenalizzazione dei reati bagatellari, previsto dalla legge n. 689/1981, si rimanda a P. RAUSEI, *Vigilanza, ispezioni e sanzioni*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2008. Per una disamina degli aspetti più rilevanti dell'impianto sanzionatorio della L. n. 689/1981, si veda P. RAUSEI, *Diritto sanzionatorio del lavoro*, Scuola di Alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro, 2007, fasc. n. 5. Per un'indagine sull'elemento soggettivo racchiuso nella norma di depenalizzazione e collegata ai vari interpelli negli anni 2005-2006, si veda M. MISCIONE, P. RAUSEI, *Interpelli lavoro, rassegna commentata degli anni 2005 e 2006*, in Wolters Kluwer Italia, Milano, 2007. Sui principi generali e le applicazioni della norma in questione, si veda anche I. V. ROMANO, *L'ispezione in materia di lavoro e legislazione sociale*, Halley editrice, Macerata, 2007. Sulla procedura sanzionatoria descritta dalla legge n. 689/1981, si rimanda anche a D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, Edizioni FAG srl, Milano, 2006. In merito all'applicabilità della legge sul procedimento amministrativo in caso di sanzioni amministrative, si veda N. COREA, *Sanzioni amministrative: non è applicabile la legge 241/1990*, commento alle Sezioni Unite della Cassazione, sentenza n. 9591/2006, in *Diritto e Diritti*, Ragusa, 2006.

3. La regolamentazione nel nuovo millennio: dalla Circolare n. 8/2000 alla Direttiva Sacconi

Il paragrafo si propone di ripercorrere cronologicamente le norme più importanti che hanno caratterizzato l'attività ispettiva nei primi nove anni del nuovo millennio, in particolare si sofferma sulle seguenti norme nel periodo 2000-2009: Circolare del Ministero del Lavoro n. 8 del 27.01.200, *Attività ispettiva*; D.P.R. n. 176 del 23.03.2001, *Regolamento di organizzazione del Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali*; D.L. n. 210 del 25.09.2002, *Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale*; D.L. n. 269 del 30.09.2003, *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*; D.lgs n. 343 del 05.12.2003, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*; L. n. 30 del 14.02.2003, *Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*; Circolare del Ministero del Lavoro n. 24/2004, *D.lgs n. 124 del 23 aprile 2004, Chiarimenti e indicazioni operative*; Circolare del Ministero del Lavoro n. 47 del 14.12.2004, *Personale ispettivo delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro*; D.lgs n. 124 del 23 aprile 2004, *Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*; Decreto Direttoriale del 20.04.2006, *Codice di comportamento degli ispettori del lavoro*; Decreto del Ministero del Lavoro del 02.03.2006, *Erogazione di un contributo ai lavoratori nelle ipotesi di processi di mobilità territoriale finalizzati al mantenimento dell'occupazione e alla creazione di nuova occupazione*; Decreto del Ministero del Lavoro del 19.01.2006, *Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza*; Legge n. 296 del 27.12.2006, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*; D.L. n. 248 del 31.12.2007, *Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria*; D.M. del Ministero del Lavoro del 11.10.2007, *Istituzione della Cabina nazionale di regia sull'emersione del lavoro nero ed irregolare*; L. n. 123 del 03.08.2007, *Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*; Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20.09.2007, *Parere sull'istituzione di una Cabina di regia sull'emersione del lavoro irregolare*; Protocollo fra il Ministero del Lavoro e la D.G.A.I. del 01.12.2007, *Documento di programmazione strategica dell'attività di vigilanza per l'anno 2008*; Direttiva del Ministro del Lavoro Sacconi del 18.09.2008, *Servizi ispettivi ed attività di vigilanza*; L. n. 94 del 15.07.2009, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*; Nota del Ministero del Lavoro n. 1489 del 3.02.2009, *Documento di programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2009*; Nota del Ministero del Lavoro n. 6052 del 27.04.2009, *Progetto trasparenza ed uniformità dell'azione ispettiva*; Nota del Ministero del Lavoro n. 8716 del 12.06.2009, *Le fasi della programmazione degli interventi ispettivi*; Nota del Ministero del Lavoro n. 6051 del 27.04.2009, *Progetto qualità*.

3.1 L'ispezione dopo la legge Biagi n. 30/2003

Sul ruolo del Collegato quale tassello del processo di modernizzazione già iniziato con la legge Biagi, si confronti M. TIRABOSCHI, *Dalla legge Biagi al Collegato lavoro, il significato di un intervento di riforma della giustizia del lavoro in Italia*, in *Bollettino Adapt*, 22.10.2010. Sull'importanza dell'attività di prevenzione, si rimanda a D. PALMIERI, *La prevenzione come strategia di contrasto al lavoro sommerso*, in *Dossier Adapt*, 23.10.2009, n. 18. Sulle indicazioni di dettaglio per i singoli istituti e per una rivisitazione della norma alla luce della direttiva Sacconi, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *Una nuova cultura delle ispezioni*, in *Bollettino Adapt*, 19.09.2008, n. 27. Sul ritorno alla legge Biagi e sul nuovo ruolo degli ispettori, si veda M. TIRABOSCHI, *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, Milano, 2008. Per una ricostruzione della Biagi in chiave ispettiva fino al decreto Bersani-Visco e alla legge n. 296/2006, si veda I. V. ROMANO, *L'ispezione in materia di lavoro e legislazione sociale*, Halley editrice, Macerata, 2007. Sul merito della legge Biagi di aver posto le basi per la costruzione di un diritto del lavoro nuovo capace di coniugare i valori della giustizia sociale con gli obiettivi di efficienza delle imprese, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *Tre anni dalla legge Biagi: bilancio e prospettive*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2006, fasc. n. IV. A proposito del nuovo modello organizzativo del mercato del lavoro e del nuovo regime sanzionatorio, si veda P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005. Circa le definizioni dei diversi attori che operano nella regolazione del mercato del lavoro e in merito al ruolo degli operatori del mercato nella erogazione dei servizi, si veda M. TIRABOSCHI, *Regolazione del mercato del lavoro e modello organizzativo nella riforma Biagi*, in *Bollettino Adapt*, 04.05.2004. Per un focus sui tempi relativi ai singoli articoli della riforma in esame, nonché al fine di garantire trasparenza ed efficacia del mercato, si veda la guida curata dalla Provincia di Torino, *La riforma del mercato del lavoro*, 13.03.2004. Sulla genesi, aspetti positivi e critiche alla legge Biagi, si veda A. SERVIDORI, *Dal libro bianco alla legge Biagi*, Rubettino, Catanzaro, 2004. Per un focus sulla riforma Biagi e l'introduzione del lavoro atipico e flessibile, si veda V. CIOCCOLO, P. FURFARO, P. PIRAS, *La riforma Biagi*, Isfol, Roma, 2004. Per una disamina sui nuovi contratti e le nuove funzioni ispettive, si rimanda al *Vademecum del MINISTERO DEL LAVORO, La Legge Biagi per il lavoro*, Roma, 2004. A proposito delle finalità e del campo di applicazione della legge Biagi, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004. Per una disamina completa dei nuovi contratti, si veda ABRUZZO LAVORO, *Focus sulla legge Biagi, il lavoro che cambia*, Regione Abruzzo, 2004. Sulle novità introdotte dalla riforma, in particolare a proposito delle nuove flessibilità e forme contrattuali, si veda F. M. SPANO', *Quadri conoscitivi sintetici, Legge Biagi n. 30/2003*, Formez,

Roma, 30.06.2003. Per un efficace sintesi sulle tipologie di contratto introdotte dalla Biagi, si rimanda a AGENZIA LAZIO LAVORO, *Guida rapida per capire la legge Biagi*, Regione Lazio, 2003.

3.2 Il decreto legislativo n. 124/2004 e la riforma dei servizi ispettivi

Sul ruolo del decreto n. 124/2004 attraverso il coordinamento delle attività di vigilanza tra i vari organi ispettivi, si veda il commento di M. ESPOSITO, *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, Crisei, Centro di ricerca interdipartimentale in sviluppo economico ed istituzioni, Università Parthenope, Discussion Paper, Napoli, Giugno 2012, fasc. n. 2. Sull'uniformità e trasparenza dell'azione ispettiva dopo l'introduzione del decreto in esame, si rimanda a A. ASNAGHI, *Novità sulle ispezioni, parte il progetto trasparenza*, La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2009, fasc. n. 19, pag. 24-27. A proposito dell'impatto della riforma nel nuovo mercato del lavoro e per un commento esaustivo sulla riforma, si confronti M. TIRABOSCHI, *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, Milano, 2008. Per una disamina delle implicazioni del decreto nell'ambito del procedimento ispettivo, si veda D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, Edizioni Fag srl, Milano, 2006. Analogamente, sulle medesime tematiche, si confronti anche A. SGROI, *Servizi ispettivi in materia di previdenza sociale e lavoro, convenzioni internazionali e leggi di riforma*, in Lavoro e Previdenza Oggi, Iuridica, Roma, 2005, fasc. n. 6. Sulle modifiche introdotte dal D.lgs n. 124/2004 con riferimento alla riorganizzazione funzionale interna ed esterna dell'attività ispettiva, si veda A. GUADAGNINO, *I poteri ispettivi degli enti previdenziali dopo il D.lgs n. 124/2004*, in Altalex, Pistoia, 22.01.2005. In merito alla formazione permanente del personale ispettivo come previsto dal decreto in oggetto, si veda M. BORZAGA, *Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30*, in Le Nuove leggi civili commentate, Cedam, Padova, 2005, fasc. n. 4, pag. 1021-1024. Circa gli obiettivi e l'effettività delle nuove regole introdotte dal decreto in esame, si veda M. CINELLI, *Ispezioni e diritti nel decreto legislativo n. 124 del 2004*, Intervento presentato al Convegno "La riforma dei servizi ispettivi", promosso dal CNSDL "Domenico Napoletano", Associazione Nazionale Avvocati Inps, tenutosi sulla Costa Classica, 20-25 aprile 2005, in Lavoro e previdenza oggi, Iuridica, Roma, 2005, fasc. n. 6, pag. 970-985. Circa l'efficacia probatoria dei verbali di accertamento dopo la Riforma, si veda A. GUADAGNINO, *I poteri ispettivi degli enti previdenziali dopo il decreto legislativo n. 124/2004*, in Lavoro e previdenza oggi, Iuridica, Roma, 2005 fasc. n. 1, pag. 1-37. Per un'accurata disamina delle riforma in oggetto, si rimanda a C. L. MONTICELLI, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale: commentario al Decreto legislativo 23 aprile 2004*, Giuffrè, Milano, 2004. Per un analogo commento del decreto, in particolare con riferimento all'art. 13 della disposizione in esame, si veda anche *Riforma dei servizi di vigilanza in materia di lavoro e diffida ex art.13 D.lgs n. 124/04*, in Altalex, Pistoia, 05.07.2004. Sull'impatto della razionalizzazione dell'attività ispettiva rispetto alla massimizzazione, si veda l'intervento di P. RAUSEI, *La "massimizzazione" dopo la riforma dei servizi ispettivi*, in Diritto e Pratica del Lavoro, Ipsoa, Milano, 2004, fasc. n. 4. Per un'indagine sulle conseguenze apportate dalla riforma, si confronti anche E. MASSI, P. PENNESI, P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2004, fasc. n. 30. In merito agli effetti potenziali di razionalizzazione della riforma nell'ambito della vigilanza, si confrontino gli atti del convegno organizzato dalla Cgil Lombardia, relatori M. PIANESE, C. BIANCHI, *Dopo il D.lgs n. 124/2004: "Possibili effetti sul mondo del lavoro e sugli operatori dei servizi pubblici"*, Milano, 24.06.2004. Sui nuovi compiti e sulle prerogative attribuite al Ministero del lavoro, si confronti anche E. DE CARLO, *Attuata la delega per la riforma dei servizi ispettivi*, in Note Informative, Rivista di informazione e approfondimento sulle tematiche giuridiche del lavoro e delle relazioni sindacali, Bine editore, Milano, dicembre 2004, fasc. n. 31. Per un'analisi separata di ogni capo del D.lgs n. 124/2004 e per una disamina sulle nuove competenze attribuite alle D.P.L., si veda A. GASPARI, *Il mosaico delle funzioni ispettive delineato dal decreto legislativo n. 124/2004*, in Lavoro e previdenza oggi, Iuridica, Roma, 2004, fasc. n. 10, pag. 1483-1505. Sui caratteri generali della riforma dei servizi ispettivi, nonché sul coordinamento dell'attività di vigilanza a livello territoriale, si veda A. TAGLIENTE, *L'attività di vigilanza in materia previdenziale dopo il decreto legislativo n.124 del 2004*, in Informazione previdenziale, Rivista dell'Avvocatura Inps, Roma, 2004, fasc. n. 1-2, pag. 260-273. Sulla maggior effettività dei controlli ispettivi dopo la riforma di razionalizzazione dell'attività di vigilanza, si veda anche M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in Working Paper, C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", Università di Catania, 2004, fasc. n. 21.

3.3 D.D. n. 340/2006: codice di comportamento ed ulteriori obblighi deontologici

Per un commento sul nuovo schema di codice deontologico del Ministero, si veda A. CARUSO, C. SANTORO, *Schema del nuovo codice deontologico per gli ispettori del lavoro: commento e proposte integrative*, in Bollettino Adapt, 28.10.2013, n. 37. Per un inquadramento sulla Circolare del Ministero del Lavoro n. 38/2013, si veda A.R. Caruso, *Nuovo codice deontologico per i dipendenti pubblici, stop alle collaborazioni potenzialmente conflittuali*, in Bollettino Adapt, 25.03.2013, n. 11. Per un commento sul nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici, si veda CONQUISTE SUL LAVORO, *Arriva il codice di comportamento per i dipendenti pubblici*, Cisl, Roma, 09.03.2013. Sulle stesse tematiche si veda il commento a cura delle redazioni della rivista on line IL SOLE 24 ORE, *Giro di vite sui dipendenti pubblici, via libera al codice di comportamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 08.03.2013. Per un commento al codice

disciplinare degli ispettori del lavoro, si veda M. RINALDI, *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 10. Sui poteri degli ispettori in materia di salute e sicurezza sul lavoro quando rivestono la funzione di ufficiali di P.G., si veda R. DUBINI, *I poteri degli ispettori Asl e del lavoro durante i controlli*, in *Il Punto Sicuro*, Brescia, 05.10.2012, anno 14, n. 2944. Con riferimento agli aspetti deontologici, si veda P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009, pag. 8. Sui doveri deontologici degli ispettori del lavoro, si veda a I. V. ROMANO, *L'ispezione in materia di lavoro e legislazione sociale*, Halley editrice, Macerata, 2007, pag. 23. Analogamente, per una disamina del codice deontologico, si veda a P. RAUSEI, *Codice delle ispezioni*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2006, pag. 363.

3.4 La Direttiva Sacconi del 2008

In merito ai caratteri principali introdotti dalla direttiva del ministro Sacconi, si veda G. PROIA, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. Per un commento sui principi generali della direttiva, si veda anche A. CASOTTO, M. R. GHEIDO, *Attività ispettiva in azienda, strumenti difensivi del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. Le tematiche sviluppate nella direttiva si rinvengono parimenti in P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2011. Sulla finalità di contrastare il lavoro sommerso secondo la direttiva, si veda A. MILLO, *Le ispezioni del lavoro: poteri e limiti del personale ispettivo*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.09.2010, fasc. n. 35, pag. 32-38. Per un inquadramento storico dell'attività ispettiva ed un commento alla direttiva, si rimanda a F. NOTARTOMASO, L. PERINO, *Il servizio ispezione del lavoro: storia, compiti e funzioni*, in *ISL, Igiene e Sicurezza del Lavoro*, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 8-9, pag. 3-31. Per un'analisi dei dati per verificare l'attuazione del processo di riforma della vigilanza, si veda il contributo dell'ispettrice D. LEONE, *Il rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza: riscontri di effettività sulla c.d. Direttiva Sacconi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2010, fasc. n. 1, pag. 260-268. In merito ad un approfondimento delle modifiche che hanno toccato l'ispezione del lavoro dopo l'introduzione della direttiva, si veda P. RAUSEI, D. PAPA, *Una rete per costruire insieme percorsi di lettura e di conoscenza*, in *Dossier Adapt*, 23.10.2009, n. 18. Analogamente, per un commento ragionato sui passaggi chiave del documento in esame, si rimanda a P. RAUSEI, D. PAPA, *Nel segno della Direttiva Sacconi: un'ispezione del lavoro più efficiente e di qualità, intervista al Direttore Generale per l'Attività ispettiva Paolo Pennesi*, in *Dossier Adapt*, 23.10.2009, n. 18. Sull'attività di prevenzione contenuta nella direttiva, si veda D. PALMIERI, *La prevenzione come strategia di contrasto al lavoro nero*, in *Dossier Adapt*, 23.10.2009, n. 18. Per una disamina approfondita della direttiva, si veda M. TIRABOSCHI, *Ispezioni sul lavoro: la Direttiva del Ministero*, Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore, Milano, 03.10.2009, fasc. n. 38, pag. 13-21. A proposito di innovativa policy per l'ispezione sul lavoro, si veda anche C. BARTELLI, D. CIRIOLI, *Italia Oggi*, Milano, 22.09.2008. Sull'impostazione in chiave preventiva delle funzioni ispettive, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *Una nuova cultura delle ispezioni*, in *Bollettino Adapt*, 19.09.2008, n. 27. Per una descrizione delle nuove fasi dell'ispezione dopo la direttiva, si veda P. RAUSEI, *Ispezioni a misura di azienda*, in *Bollettino Adapt*, 19.09.2008, n. 27. Sulla portata culturale della direttiva e di clima collaborativo parla anche D. CIRIOLI, *Italia Oggi*, Milano, 19.09.2008. In merito all'interpretazione dei contenuti e dei passaggi chiave della direttiva da parte dell'Inps, si veda T. BUSSINO, *L'Inps fornisce le nuove linee guida ai propri Ispettori*, in *Working Paper Adapt*, 2008, n. 65.

3.5 Il Libro Verde e il Libro Bianco sul futuro del modello sociale

A) Libro Verde. Sulla filosofia di fondo del Libro Verde e per un esame dei principi introdotti dal documento in esame, si rimanda a R. M. POSTIGLIONE, *Rilettura del Libro Verde*, in *Formazione e Lavoro*, Enaip, Roma, 2009, fasc. 1. In merito alla ristrutturazione della spesa del welfare che tocchi le voci più costose e meno sostenibili, si veda P. ICHINO, *Nel Libro Verde sul welfare le grandi assenti sono le donne*, *La Repubblica*, Torino, 28.10.2008. In merito ai principi e alle strategie possibili, si confronti S. SPATTINI, *La vita buona nella società attiva, il Libro Verde sul futuro del nostro welfare*, in *Bollettino Adapt*, 17.10.2008, n. 7. Sulla disorganicità ed iniquità del sistema degli ammortizzatori sociali, così come rilevato nel Libro Verde, si veda F. LISO, *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali nel libro verde*, in *Nel merito*, Aquila, 03.10.2008. Sugli aspetti positivi e sulle questioni aperte lasciate dal Libro Verde, si rimanda a M. FRANZINI, E. GRANAGLIA, *Il libro verde sul futuro del modello sociale: una sfida attraente con diverse questioni aperte*, in *Nel Merito*, Aquila, 03.10.2008. Sul tema della sussidiarietà delle politiche sociali, si veda anche L. BELTRAMETTI, *Le politiche per la non autosufficienza nel Libro Verde*, in *Nel Merito*, Aquila, 03.10.2008. Per un commento critico al Libro Verde, si veda la relazione di S. ESPOSITO, *I bisogni fondamentali delle persone sono diritti di cittadinanza*, intervento presso il seminario nazionale del "Cantiere del Welfare", Roma, 16.09.2008. Sulla sussidiarietà come perno del nuovo modello, la redistribuzione della spesa sociale e la delegificazione, si veda M. CINELLI, *Il "welfare delle opportunità", a proposito del Libro Verde sul futuro del modello sociale*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, Il Mulino, Bologna, agosto 2008, fasc. n. 2. Sulla necessità di un mercato del lavoro aperto e trasparente, si veda C. TUCCI, *Lavoro, Sacconi presenta il Libro Verde*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 25.07.2008. In merito al rapporto fra welfare e mercato del lavoro, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, Milano, 2008. Per un commento sulle possibili soluzioni delineate nel Libro Verde, si veda V. RINOLFI, D. PAPARELLA, *Il Libro Verde sul futuro del modello sociale in Italia*, in *Euro, European Industrial*

Relations Observatory, Eurofound, Bruxelles, 2008. **B) Libro Bianco.** In merito alla transizione dal Libro Verde al Libro Bianco e a proposito dell'esperienza lombarda, si confronti A. ROBERTI, C. ANDREOLI, M. LUPPI, F. PASQUINI, M. SAPUTI, *Lombardia 2020: conciliazione famiglia lavoro, dalla consultazione sul Libro Verde al Libro Bianco, l'esperienza in corso di Regione Lombardia*, Paper for the Espanet Conference "Innovare il welfare, percorsi di trasformazione in Italia e in Europa", Sessione 13, Trasformazioni lavorative e familiari e strategie di conciliazione: il ruolo delle politiche sociali, Milano, 29 Settembre-1 Ottobre 2011. A proposito dell'influenza del Libro Bianco nel mercato del lavoro, si veda G. PROIA, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. In merito alla struttura del documento e per un commento sui passaggi chiave dello stesso, si veda N. DIRINDIN, *Il Libro Bianco sul nuovo welfare*, in rivista Politiche sanitarie, luglio-settembre 2009, vol. 10, fasc. n. 3. Per una critica strutturata al Libro Bianco, si rimanda a A. SALENTO, *L'ideologia del Libro Bianco e il futuro del lavoro*, in Economia Politica, Rivista on line di critica della politica economica, 04.06.2009. Per un'analisi esaustiva sui contenuti del Libro Bianco, si confronti l'intervista al prof. M. Tiraboschi e P. Ichino a cura di F. RICCARDI, *Ichino/Tiraboschi, due opinioni a confronto sul Libro Bianco del ministro Sacconi*, Avvenire, Milano, 13.05.2009.

4. Protocollo di intesa fra enti di vigilanza e Agenzia dell'Entrate del 4.08.2010

Per un commento sulle ragioni del Protocollo del 2010, si veda P. RAUSEI, *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Ipsoa, Milano, marzo 2011, pag. 32. In merito ai contenuti della Convenzione rielaborati in base alle precedenti intese, si veda M. PAGANO, *Misure contro il lavoro sommerso e competenza delle Entrate*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2011, fasc. n. 42, pag. 2491-2493. Per una disamina dell'intesa e sul sistema duale dei controlli, si veda D. CERVELLERA, *Attività di vigilanza nella lotta al sommerso, Protocollo d'intesa del 4 agosto 2010*, in Il Diritto dei lavori, Cacucci editore, Bari, novembre 2010, anno IV, fasc. n. 3. Per approfondire i contenuti dell'intesa, si vedano gli atti della Terza Conferenza Nazionale sulla vigilanza in materia di lavoro, *Dall'ispezione al controllo di regolarità: per un più completo monitoraggio delle condizioni di lavoro nelle imprese*, Roma, 28.10.2010. In merito agli strumenti telematici a disposizione degli ispettori, si rimanda a M. MAGRI, *L'utilizzo dei nuovi strumenti informativi e tecnologici nell'ispezione svolta nei cantieri edili*, in D.P.L. Modena, Approfondimenti, 04.10.2010. Per un approfondimento sul Protocollo, si veda anche A. GIGLIOTTI, *Contrasto al sommerso: firmato un protocollo di intesa sull'attività ispettiva*, in Rivista Sdi, Zucchetti, Milano, 27.09.2010.

5. Il Piano triennale per il lavoro e l'Atto di indirizzo del Ministero 2011-2013

A proposito dell'emersione dell'economia informale quale efficace azione di contrasto dei lavori totalmente irregolari e per un commento sul Piano triennale, si vedano gli atti del convegno, ISFOL, *Lavoro nero e politiche per l'emersione*, Roma, 23.06.2011. Sulla medesima tematica, si veda anche C. TAGLIAFERRO, V. IADEVAIA, *La terziarizzazione del sommerso, dimensioni e caratteristiche del lavoro nero ed irregolare nel settore dei servizi*, Isfol, Roma, 15.06.2011. Sull'obiettivo della vigilanza verso la repressione delle violazioni sostanziali più gravi, si veda M. MAGRI, *La regolarizzazione dei lavoratori in nero ai fini della salute e sicurezza sul lavoro*, in Bollettino Adapt, 28.03.2011. In merito all'inserimento del piano nelle politiche occupazionali giovanili, si confronti A. FONTANESI, *Le politiche occupazionali a favore dei giovani*, Italia Lavoro, Roma, febbraio 2011. Per una visione del Piano triennale da un punto di vista sanzionatorio, si veda G. PROIA, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. Per un'analisi del documento e per un commento sugli effetti del Piano, si rimanda a P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni, il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2011. Sulla medesima tematica, si confronti anche R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. Sulle conseguenze del Piano e sul differimento dello Statuto dei lavori, si rimanda a P. ICHINO, *Piano triennale del lavoro: Sacconi rinvia ancora lo Statuto*, Editoriale per la Newsletter n. 114, 02.08.2010. In merito all'obiettivo del Piano di creare un mercato del lavoro più giusto e più equo, si veda M. TIRABOSCHI, *Per fare progetto di tre diritti cardine*, Avvenire, Milano, 31.07.2010. Sull'attività di contrasto al sommerso quale obiettivo prioritario del piano per il lavoro, si rimanda a D. COLOMBO, *Il governo presenta il nuovo Piano Triennale per il lavoro: meno tasse sui salari aziendali*, Il Sole 24 Ore, Milano, 30.07.2010. Sul documento programmatico presentato il 30.07.2010, si vedano i commenti di C. MATTEO, A. SARTORI, *Il Piano Triennale per il lavoro, la conversione in legge della c.d. manovra di primavera, la legge comunitaria e la direttiva sulla parità uomo-donna nel lavoro autonomo*, Rivista italiana di diritto del lavoro, Giuffrè, Milano, 2010.

6. L'ispezione dopo la legge n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro

A proposito dell'impatto del Collegato nel modus operandi ispettivo, si veda I.V. ROMANO, *Ispezione del lavoro e contenzioso*, Giuffrè, Milano, 2012. Analogamente, per un'analisi della nuova procedura dopo l'introduzione del Collegato lavoro, si rimanda a M. RINALDI, *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè, Milano, 2012. Per un commento alla Circolare Inail n. 36/2011 sulla nuova procedura ispettiva, si veda M. GALLO, *Ispezioni del lavoro: i chiarimenti dell'Inail sulle novità del Collegato lavoro*, Il Sole 24 Ore, Milano, 02.08.2011. Sulla Circolare esplicativa della disciplina contenuta nel Collegato, si veda A. MILLO, *Le nuove istruzioni operative al personale ispettivo del Ministero*

del Lavoro (Circolare n. 41/2010), in *Il Mondo Paghe*, Seac spa, Trento, febbraio 2011, fasc. n. 2. Sui caratteri della diffida obbligatoria del nuovo Collegato e la relativa non impugnabilità, si veda G. CIOFFI, *L'ispezione in materia di lavoro alla luce del Collegato lavoro*, L. 4 novembre 2010, n. 183, Buffetti s.p.a, Roma, febbraio 2011. Sui caratteri del processo di riorganizzazione e razionalizzazione dell'attività ispettiva, si rimanda a V. LIPPOLIS, *Le nuove procedure in materia ispettiva*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 03.01.2011, fasc. n. 1, pag. 17-28. Per un commento esaustivo alla legge n. 183/2010, in particolare in merito ad accesso ispettivo, poteri dell'ispettore del lavoro, diffida e verbalizzazione unica, si veda B. ROLANDO, *Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica*, in *Diritto e lavoro nelle Marche*, Fondazione Cassa di Risparmio Editore, Ascoli Piceno, fasc. 1-2, pag. 120-134, 2011. In merito alle nuove disposizioni in materia di ispezioni e lavoro sommerso e in merito al nuovo impulso conferito agli istituti della conciliazione e dell'arbitrato, si veda M. CORTI, *Il c.d. Collegato lavoro: clausole generali, certificazione, conciliazione e arbitrato*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, fasc. 1, pag. 7-27. Circa l'ambito di applicazione e l'entità delle sanzioni, si veda D. GAROFALO, *Le misure contro il lavoro sommerso nel Collegato lavoro 2010*, Il lavoro nella giurisprudenza, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 1, pag. 71-91. A proposito delle tipologie di maxi sanzione introdotte dal Collegato, si veda A. DEL TORTO, *Nuova maxi sanzione per lavoro sommerso*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. 1, pag. 19-25. Sui caratteri della verbalizzazione unica, si veda M. PALA, *Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica, le novità del "Collegato Lavoro"*, in *Altalex*, Pistoia, 13.11.2010. Per un'analisi dei caratteri della nuova maxi sanzione, si veda A. MILLO, *Con il Collegato Lavoro, "Maxi-sanzione" più mirata contro il sommerso*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 01.11.2010, fasc. n. 42, pag. 9-14. Sulle criticità del nuovo procedimento sanzionatorio, si veda C. SANTORO, *Il Collegato rivoluziona il sistema dei verbali per gli ispettori del lavoro*, Guida al lavoro, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, ottobre 2010, pag. 62-66. Sui controlli affidati a più soggetti e sulla repressione modulata, si veda M. PARISI, *Sommerso, svolta sulle ispezioni*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 10.05.2010. In merito alla nuova maxi sanzione contro il lavoro sommerso, competenze e ricorsi, si veda M. TIRABOSCHI, *Collegato lavoro, commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, in *Gruppo 24 Ore*, Milano, 2010. Sull'impatto immediato e sulle prospettive del Collegato lavoro, si confronti F. NOTARTOMASO, L. PERINO, *Il servizio ispezione del lavoro: storia, compiti e funzioni*, in *ISL, Igiene e Sicurezza del Lavoro*, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. 8-9, pag. 3-31. A proposito degli adempimenti e inadempimenti contributivi rilevati durante le ispezioni in azienda, si veda M. CINELLI MAURIZIO, *Il Collegato lavoro nei suoi profili previdenziali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2010, fasc. 2, pag. 175-189. Sul peso innovativo del Collegato e a proposito delle nuove misure contro il lavoro sommerso, si veda E. BARRACO, *Il Collegato lavoro: un nuovo modus operandi per i pratici e, forse, un nuovo diritto del lavoro*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 4, pag. 344-349.

7. La Circolare del Ministero del Lavoro n. 38/2010: la nuova maxi sanzione

A proposito della sanzione ridimensionata a seguito di diffida, si veda C. PARETO, *Lavoro, novità operative per ispezioni e ricorsi*, in *Avanti*, Roma, 09.11.2011. In merito alla maxi sanzione per lavoro sommerso come illecito permanente e sulla diffidabilità, si confronti M. PALA, *Maxisanzione per lavoro sommerso e successione delle leggi nel tempo*, in *Altalex*, Pistoia, 10.02.2011. A proposito delle nuove competenze attribuite agli ispettori previdenziali e in merito alle sanzioni civili, si confronti A. GIGLIOTTI, *Novità sulla maxi sanzione lavoro sommerso da parte dell'Inps*, in *Rivista Sdi*, Zucchetti, Milano, 18.01.2011. Per una disamina della Circolare in oggetto esplicitativa del Collegato lavoro, si veda anche D. GAROFALO, M. MISCIONE, *Collegato lavoro 2010*, Ipsoa, Milano, 2011. Analogamente, sulla medesima tematica, si veda anche S. DOVERE, A. SALVATI, *Lavoro nero ed irregolare, percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011. A proposito dell'ambito di applicazione e per i casi di esclusione, si veda A. DEL TORTO, *Nuova maxisanzione per lavoro sommerso*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2011, fasc. n. 1, pag. 19-27. Per un commento alle prime indicazioni operative fornite dalla Circolare ministeriale in esame, si rimanda a A. MILLO, *Alcune riflessioni sulla nuova "Maxi-sanzione" dopo la Circolare del Ministero del Lavoro n. 38*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.12.2010, fasc. n. 48, pag. 11-17. In merito alla condotta sanzionata e all'ambito di applicazione della norma, si rimanda a A. MILLO, *Il Ministero fornisce le prime indicazioni sulle nuove misure di contrasto al lavoro nero*, *Circolare n. 38/2010*, in *Il Mondo Paghe*, Seac spa, Trento, dicembre 2010, fasc. n. 12, pag. 43-47. Sulla natura della sanzione e le novità sostanziali, si veda M. REGINA, *Il lavoro irregolare, la Circolare n. 38/2010 e la maxi sanzione*, in *rivista L'Ufficio del Personale*, Gema editoria, dicembre 2010, anno V, fasc. n. 44, pag. 5-8. In merito all'importo scontato e alla comunicazione di assunzione azzerata, si veda V. LIPPOLIS, *Lavoro: maxi sanzione a dieta*, in *Italia Oggi7*, Milano, 22.11.2010. Per una descrizione della condotta giuridica rilevante e in merito alla disamina del rapporto con l'art. 14 del D.lgs n. 81/2008, si confronti M. PAGANO, *Misure contro il lavoro sommerso, la nuova maxi sanzione del Collegato lavoro*, Sezione Approfondimenti, in *D.P.L. Modena*, 17.11.2010. Per un commento relativo alla nuova maxi sanzione, si veda I. V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro*, EPC editore, Roma, 2010.

8. La vigilanza in un'epoca di relazioni industriali che cambiano, l'art. 8 della legge n. 148/2011

In merito alla aziendalizzazione delle relazioni industriali che pone fine al principio di sovraordinazione del contratto collettivo nazionale e alla centralizzazione dei processi contrattuali, si veda G. VIDIRI, *L'art. 8 della legge n. 148 del 2011: un nuovo assetto delle relazioni industriali?*, in Rivista italiana di diritto del lavoro, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. 1, pag. 109-127. Per un inquadramento della problematica e in merito alla contrattazione collettiva territoriale di prossimità nell'elaborazione scientifica di M. Biagi, si rimanda a M. TIRABOSCHI, *L'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138: una prima attuazione dello "Statuto dei lavori"*, in Diritto delle Relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 1. Per un'analisi dei dubbi di legittimità costituzionale della norma con riferimento alla efficacia erga omnes del contratto collettivo di livello territoriale, si veda M. MAGNANI, *La contrattazione collettiva di prossimità, un confronto a più voci sull'articolo 8 della manovra 2011*, in Diritto delle Relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 1. Sulla flessibilità controllata o contrattata e in merito alle previsioni dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, si veda R. DE LUCA TAMAJO, *Crisi economica e relazioni industriali: alcune osservazioni sull'art. 8 della legge n. 148/2011*, in Diritto delle Relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 1. Analogamente, in merito al potenziamento della contrattazione aziendale e ai relativi dubbi di costituzionalità, si veda R. DE LUCA TAMAJO, *Prime valutazioni e questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 148 del 2011*, in ADL, Argomenti di diritto del lavoro, Cedam, Padova, 2012, fasc. n. 1, pag. 19-30. In merito alla questione dell'interpretazione dell'art. 8 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 e sugli indicatori di rappresentatività, si veda A. MARESCA, *La contrattazione collettiva aziendale dopo l'art. 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138*, in Diritto delle Relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 1. Sul fatto che il nuovo art. 8 rappresenti un incentivo per azienda e sindacati al fine di trovare soluzioni condivise, si veda M. DEL CONTE, *La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro?*, in Diritto delle Relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 1. A proposito dei margini di flessibilità attraverso la valorizzazione del contenuto del contratto collettivo aziendale e territoriale, si veda M. MARAZZA, *La contrattazione di prossimità nell'articolo 8 della manovra 2011: i primi passi della dottrina giuslavoristica*, in Diritto delle Relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 1. In merito alla nuova centralità che va assumendo il contratto integrativo aziendale a discapito di quello nazionale, si confronti R. PESSI, *Ancora sull'articolo 8 della seconda manovra estiva, quali spazi per la contrattazione di prossimità?*, in Diritto delle Relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2012, fasc. n. 1. Per i riferimenti storici e le novità apportate dalla norma, si rimanda a M. PISTONI, *Recesso del rapporto di lavoro e tutele ai lavoratori*, in Diritto e pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 4, pag. 254-258. A proposito dell'efficacia erga omnes dell'accordo aziendale e rispetto al regime delle deroghe, si confronti A. GARILLI, *L'art. 8 della legge n. 148 del 2011 nel sistema delle relazioni sindacali*, in ADL Argomenti di diritto del lavoro, Cedam, Padova, 2012, fasc. n. 1, pag. 31-42. In merito alla stagione degli accordi separati e circa la rappresentatività dei contratti aziendali, si veda G. ZILIO GRANDI, *Il prima e dopo l'art. 8: ma cambia veramente qualcosa?*, in Quaderni della Fondazione M. Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 2012, fasc. n. 2. In merito alla tecnica di attenuazione dell'inderogabilità per evitare l'uniformità e rispetto all'ambito di applicazione della nuova disciplina, si veda A. VALLEBONA, *L'efficacia derogatoria dei contratti aziendali o territoriali: si sgretola l'idolo dell'uniformità oppressiva*, in Quaderni della Fondazione M. Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 2012, fasc. n. 2. Rispetto alla nozione di "prossimità" della contrattazione di secondo livello e a proposito degli ostacoli "bilaterali" alla contrattazione in deroga, si rimanda a A. TAMPIERI, *Considerazioni sull'effettività dell'art. 8, comma 2 bis della L. 148/2011*, in Quaderni della Fondazione M. Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 2012, fasc. n. 2. In merito ai criteri soggettivi degli accordi di prossimità e rispetto ai requisiti oggettivi della efficacia erga omnes, nonché per un'analisi degli spazi di deroga alla legge, si veda A. RUSSO, *I poteri di deroga alla contrattazione collettiva di prossimità: un inventario critico*, in Quaderni della Fondazione M. Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 2012, fasc. n. 2. In merito alla contrattazione aziendale come baricentro del sistema del diritto del lavoro e sul nuovo rapporto fra i livelli di contrattazione ed efficacia erga omnes della contrattazione aziendale, si veda GALANTINO, *L'art. 8 della legge 148/2011 e il nuovo ruolo della contrattazione aziendale*, in Quaderni della Fondazione M. Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 2012, fasc. n. 2. Per una critica rispetto alla derogabilità da parte della contrattazione aziendale e territoriale in rottura con il sistema previgente, si confronti C. PONTERIO, R. RIVERSO, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011 n. 148 e la morte annunciata del diritto del lavoro*, in Questione Giustizia, Franco Angeli, Milano, 2011, fasc. n. 6, pag. 63-75. In merito ai vincoli di scopo alla contrattazione collettiva aziendale e territoriale, si veda A. PERULLI, V. SPEZIALE, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "Rivoluzione di Agosto" del Diritto del lavoro*, in Working Paper, Centro Studi di diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", Università degli Studi di Catania, Facoltà di Giurisprudenza, 2011, n. 132.

9. La reiterazione dei controlli nell'art. 11 del D.L. Monti "Salva Italia" n. 201/2011

Per un'analisi degli adempimenti e soggetti interessati dal D.L. in esame, si veda S. CINIEMI, *Decreto Monti: tutte le novità in sintesi*, Pratica Fiscale e Professionale, Ipsoa, Milano, 02.01.2012, fasc. n. 1, pag. 10-27. Per un commento sui termini di svolgimento delle verifiche fiscali, si confronti P. CHIARI, *Il decreto Salva Italia dopo la conversione in legge*, in Finanza e investimenti, 10.02.2012. Analogamente, per una disamina dei provvedimenti con riferimento anche

alla reiterazione dei controlli, si confronti A. GIGLIOTTI, *Le novità della manovra Monti*, in Fiscal Focus, Catanzaro, 2012. Sulle medesime tematiche, si confronti anche A. GIGLIOTTI, *Il decreto Monti*, Ipsoa, Milano, 2012. In merito all'attività di controllo e alla durata degli accessi, si rimanda a M. BARGAGLI, *I controlli fiscali: le novità del decreto Salva Italia*, in PMI, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 4, pag. 4-7. In merito alle tempistiche delle verifiche, si veda anche L. GAIANI, M. IORI, *Manovra Monti, novità per le imprese*, in Guida pratica fiscale, Gruppo 24 Ore, Milano, 2012, pag. 3-11. Per una disamina analitica del provvedimento, si veda anche PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Governo Monti: attività dei primi 100 giorni*, 2012. Con riferimento alla modifica normativa e all'abrogazione del veto relativo alla reiterazione semestrale dei controlli, si veda M. RINALDI, *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè, Milano, 2012. Sulla possibilità di reiterare i controlli aziendali purchè nell'ambito di una programmazione, si veda R. PELLINO, *Controlli amministrativi: le novità del decreto Salva Italia*, in Fisco e tasse, Maggioli, Bologna, 2012. Per un commento alla norma che inasprisce le sanzioni in caso di mendaci dichiarazioni, si veda A. COSTAGLIOLA, *Manovra Monti: nuove sanzioni di natura penale per chi mente al fisco*, in Diritto e Diritti, Ragusa, 14.12.2011. Per un approfondimento dell'art. 11 del decreto, si veda E. RACCA, *La manovra Salva Italia del governo Monti*, in Guida al diritto, Gruppo 24 Ore, Milano, dicembre 2011, anno I, n. 15. Per un focus sullo stato del welfare dopo il decreto Salva Italia, si veda C. GORI, *Quale futuro per il Welfare*, in Futura Grafica, Roma, dicembre 2011.

10. L'art. 14 del D.L. "Semplificazioni" n. 5/2012 come modificato dalla L. n. 35/2012

Per un commento alle innovazioni sulla salute e sicurezza, si veda M. GALLO, *Conversione del D.L. n. 5/2012, le nuove semplificazioni*, in rivista Ambiente e Sicurezza, Gruppo il Sole 24 Ore, Milano, 15.05.2012, fasc. n. 9. Sulle modifiche inerenti i controlli e in merito ai documenti non autocertificabili, si confronti A. ROTA PORTA, *Edilizia con DURC d'ufficio*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 16.04.2012. Sulla eliminazione del D.P.S., si legga P. CHIARI, *Con il D.L. semplificazioni viene eliminato il D.P.S.*, in Finanza e investimenti, 14.03.2012. Circa la non esclusione dai controlli per le imprese certificate UNI EN ISO-9001, si rinvia a F. GOZZINI, *Sicurezza sul lavoro: approvato l'emendamento che salva i controlli*, in Punto Sicuro, Brescia, 08.03.2012, anno 14, n. 2811. Per una critica sull'art. 14 della norma in oggetto, si confronti F. VINCIARELLI, *Decreto Semplificazioni: a rischio controlli su sicurezza lavoro*, in P.M.I., Ipsoa, Milano, 02.03.2012. Per un commento sulla riduzione dei controlli per le aziende certificate, si veda C. DE PAOLIS, *Decreto semplificazioni, la riduzione dei controlli nell'art. 14*, in Quotidiano Sicurezza, Roma, 01.03.2012, anno 3. In merito all'abrogazione delle modifiche all'art. 14, si veda C. DE PAOLIS, *Emendato l'art. 14 del decreto legge sulle semplificazioni*, in Quotidiano Sicurezza, Roma, 07.03.2012, anno 3. Per una disamina delle principali novità introdotte, si veda V. LIPPOLIS, *Decreto Semplifica Italia: meno burocrazia in materia di lavoro*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 27.02.2012, fasc. n. 8, pag. 8-18. Circa l'eliminazione dell'obbligo di predisporre il documento programmatico sulla sicurezza, si rinvia a F. GOZZINI, *Privacy e decreto semplificazioni: eliminato l'obbligo del D.P.S.*, in Punto Sicuro, Brescia, 20.02.2012, anno 14, n. 2798. Per un commento sulle modifiche previste per il L.U.L., si rimanda a L. LAPERUTA, *Semplificazioni, novità sul libro unico del lavoro*, in Diritto e Diritti, Ragusa, 02.02.2012. Con riferimento alla norma in esame raffrontata rispetto agli altri provvedimenti del governo Monti, si veda E. M. TRIPODI, D. TROMBINO, *La nuova disciplina delle attività economiche*, Maggioli, Bologna, 2012. Sulle medesime tematiche, si veda R. GIOVAGNOLI, S. DI CUNZOLO, *Decreto semplificazioni*, Giuffrè, Milano, 2012.

11. Il Protocollo di Intesa del 15.02.2012 fra D.G.A.I. e consulenti del lavoro

A proposito della disapplicazione del protocollo di intesa, si veda F. LONGOBARDI, *Inps sempre più inefficiente*, in Italia Oggi, Milano, 22.06.2012, pag. 35-36. In merito alla logica conseguenza del Protocollo quale emanazione di altre Direttive ministeriali, nonché del Codice di comportamento degli ispettori del lavoro, si veda B. LA PORTA, *Il Protocollo sulle ispezioni: le conseguenze per eventuali inadempimenti*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 16.04.2012, fasc. n. 15, pag. 18-23. Sulla semplificazione della procedura ispettiva basata sull'utilizzo del banche dati informatiche, si veda A. ROSSI, M. VICARIO, *Principali provvedimenti e chiarimenti al 24 febbraio 2012*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 05.03.2012. Per un commento sulle disposizioni e in merito alla natura dei documenti e alla fattibilità delle stesse, si veda R. CAMERA, *Protocollo di intesa Ministero del Lavoro e Consulenti del Lavoro per la richiesta di documenti durante le ispezioni*, in La lente sul fisco, A.L Servizi s.r.l., 22.02.2012, fasc. n. 76. Per un'informativa sulle principali novità, si veda D. DE NASI, *Attività ispettiva, intesa fra Ministero e consulenti del lavoro*, in Quotidiano Sicurezza, Roma, 20.02.2012, anno 3. Sui punti fondamentali dell'intesa e in merito alla semplificazione dei controlli, si rimanda a S. D'ALESSIO, *Ispezioni rapide sul lavoro*, in Italia Oggi, Milano, pag. 37, 16.02.2012. In merito al taglio degli oneri per gestire il rapporto di lavoro, si veda M. CALDERONE, *Visite aziendali semplificate: intesa col ministro*, in Quotidiano Il Denaro, Gruppo Il Sole 24 Ore, 16.02.2012, pag. 25.

12. Legge n. 92/2012: riforma Fornero e aspetti sanzionatori

Si rimanda alla bibliografia del paragrafo 1.6, capitolo 1: La riforma del lavoro Fornero, cui si aggiungono le seguenti fonti per un inquadramento della tematica dal punto di vista sanzionatorio. In merito all'impatto delle nuove sanzioni

nelle verifiche ispettive, si rimanda a G. ANASTASIO, *Riforma del lavoro: quali impatti sulle verifiche ispettive?*, in *Il Quotidiano Giuridico*, Ipsoa, Milano, 02.10.2012. Per una panoramica delle nuove sanzioni dopo l'intervento della legge 92/2012, si veda P. RAUSEI, *Ispesioni e nuovi sistema sanzionatorio*, Ipsoa Indicialia, Milano, 2012. Analogamente, per un'analisi del profilo sanzionatorio complessivo, si veda anche P. RAUSEI, *Le sanzioni della nuova riforma del lavoro*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 33. Sulle medesime tematiche, si veda parimenti P. RAUSEI, *Nuove sanzioni nella riforma del lavoro*, in *Guida alle paghe*, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 9. Per una disamina delle sanzioni amministrative, civili e risarcitorie, si veda P. RAUSEI, *La riforma del lavoro in una prospettiva di diritto sanzionatorio*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI, *La nuova riforma del lavoro, commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012. Per una disamina approfondita della tipologia di sanzioni applicabili, si confronti anche P. RAUSEI, *Ispesioni del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009. Sul rapporto tra precetto e sanzione nel diritto del lavoro si rimanda a A. DE FELICE, *Sanzioni civili e rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004. Con riguardo a un'analisi del sistema sanzionatorio in materia di lavoro si rinvia a P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni*, Ipsoa, Milano, 2011. Sulla attività ispettiva si vedano i contributi raccolti in C.L. MONTICELLI, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale, commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè, Milano, 2004.

13. Le Circolari del M.L. n. 18-20/2012 applicative della L. n. 92/2012 e il Vademecum n. 7258/2013

Con riferimento alle disposizioni applicative sui contratti di lavoro a chiamata, si veda A. ROTA PORTA, *Vecchi contratti a chiamata: stop il 18 luglio 2013*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 24.09.2012. In merito al nuovo sistema di comunicazioni per il lavoro intermittente, si veda R. MALVESTITI, *Lavoratori intermittenti: il Ministero fa salve tutte le modalità di comunicazione, vecchie e nuove, (nota prot. n. 11779 del 09.08.2012, nota prot. 12728 del 14.09.2012)*, in *La lente sul fisco*, A.L Servizi s.r.l., 20.09.2012, fasc. n. 364. Con riferimento alla procedura di convalida delle dimissioni o risoluzione consensuale, si confronti P. RAUSEI, *Riforma lavoro: procedura di convalida presso la Direzione territoriale competente*, in *Esperto Ipsoa*, Wolters Kluwer Italia, 30.08.2012. Per un commento alle circolari 18 e 20 con riferimento agli adempimenti richiesti per la comunicazione del lavoro intermittente, si veda anche R. SCOLASTICI, *Lavoro intermittente: chiarimenti e ripensamenti del Ministero*, in *Bollettino Adapt*, 30.08.2012. Sui risvolti applicativi delle circolari 18 e 20 del Ministero del lavoro, si rimanda a E. MASSI, *I primi chiarimenti amministrativi sulla riforma Fornero*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.08.2012, fasc. n. 32, pag. 14-28. Analogamente, a proposito delle disposizioni applicative del lavoro a chiamata, si veda E. DE FUSCO, *Dietrofront sul lavoro a chiamata*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 12.08.2012. Parimenti, in merito alle modalità operative del contratto a chiamata, si veda anche E. DE FUSCO, *Chiamata lunga con notifica lunga*, 02.08.2012. Per un commento con riferimento alle nuove disposizioni relative al contratto di apprendistato, si veda P. A. VARESI, *Nuovo apprendistato e clausole di stabilizzazione*, in *Il Quotidiano Giuridico*, Ipsoa, Milano, 27.07.2012. Con riferimento alle disposizioni applicative per l'avvio del rapporto di lavoro a chiamata, si veda E. DE FUSCO, *Lavoro a chiamata, avvio morbido*, in *Il Sole 24 ore*, Milano, 19.07.2012. In merito alle nuove modalità di convalida delle dimissioni, si confronti D. CIRIOLI, *Stop alle libere dimissioni*, in *Italia Oggi*, Milano, 19.07.2012. Per un aggiornamento sui contenuti delle circolari del Ministero del lavoro n. 18-20, unitamente alla nota del Dicastero n. 1179/2012, si rimanda a R. STAIANO, *La Riforma Fornero commentata*, Maggioli, Rimini, 2012. Per un commento generale alle indicazioni operative rivolte agli ispettori del lavoro, si confronti G. BUSCEMA, *Lavoro intermittente, i primi chiarimenti del Ministero*, in *Il Quotidiano Giuridico*, Ipsoa, Indicialia Gruppo Wolters Kluwer, Milano, 2012.

14. Il D.L. “Sviluppo” n. 83/2012, convertito nella L. n. 134/2012 e il D.L. “Sviluppo bis” n. 179/2012 convertito nella L. n. 221/2012: correzioni alla riforma Fornero

Sulle novità apportate dal decreto Sviluppo n. 83/2012 con particolare riferimento al contratto a termine, si veda E. MASSI, *Decreto sviluppo: le novità in materia di lavoro*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 14.01.2013, fasc. n. 2, pag. 14-25. Analogamente, per un commento rispetto all'impatto della legge n. 221/2012 sulla vigilanza nel lavoro, si veda P. RAUSEI, *Norme in materia di lavoro, semplificazioni per le aziende e profili critici*, in *Il Quotidiano Ipsoa*, Milano, 08.01.2013. Per una sintesi sulle novità apportate dal decreto Sviluppo, si rimanda a N. COTTONE, C. TUCCI, *In 51 mosse l'attuazione del decreto Sviluppo*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 10.08.2012. In merito alle modifiche alla disciplina delle partite iva annunciate dal decreto Sviluppo, si confronti A. ROTA PORTA, *Durata e compensi guidano il check-up sulle partite Iva*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 06.08.2012. Con riferimento alla condizione di precariato dei lavoratori addetti ai call center dopo la riforma Fornero, si veda A. CAMILLINI, *Decreto Sviluppo: l'eterno precariato degli operatori di call center*, in *Leggi Oggi.it*, Maggioli, Rimini, 06.08.2012. In merito alla nuova disciplina dei contratti di lavoro a termine e circa le modifiche alle disposizioni relative alla partita iva, si rimanda a F. MALTONI, *Il decreto sviluppo è legge: come cambia la riforma del lavoro 2012*, in *Leggi Oggi.it*, Maggioli, Rimini, 03.08.2012. Analogamente, sulle medesime tematiche, si legga anche F. MALTONI, *Il decreto sviluppo 2012 è legge: il testo e le novità*, in *Leggi Oggi.it*, Maggioli, Rimini, 03.08.2012. In merito all'esonero dei call center dalle nuove disposizioni della riforma del lavoro Fornero, si veda F. VINCIARELLI, *Riforma Lavoro: D.L. Sviluppo, salvi call center outbound a progetto*, in *P.M.I.*, Roma, 27.07.2012. Per una panoramica sulle novità introdotte

dalla riforma Fornero, in particolare rispetto ai contratti di apprendistato e alle partita iva, si rimanda a E. MASSAGLI, *Importanti passi in avanti su apprendistato e partita iva*, in Libero, Milano, 27.07.2012. Sulle deroghe introdotte per i contratti di collaborazioni a progetto a favore dei call center, si veda F. POLITO, *Call-center, delocalizzazione e outsourcing e le misure a sostegno dei trattamenti di dati personali del D.L. 83/2012*, in Diritto e Diritti, Ragusa, 27.07.2012. A proposito dei call center in outbound esonerati dalla normativa, si veda D. CIRIOLI, *Nei call center tornano le co.co.co.*, in Italia Oggi, Milano, 27.07.2012. Per una panoramica sulle principali correzioni introdotte alla riforma Fornero, si veda B. WEISZ, *Riforma lavoro: i correttivi nell'emendamento al D.L. Sviluppo*, in P.M.I., Roma, 17.07.2012. Sulle prospettive del lavoro a progetto dopo la riforma, si veda G. GAMBERINI, F. PASQUINI, *Il futuro dei call center dopo la riforma Monti-Fornero tra delocalizzazioni e fuga nel sommerso*, in Bollettino Adapt, 14.05.2012. Per una disamina degli effetti dal decreto Sviluppo e della legge di conversione n. 134/2012, si veda A. CRISPICIANI, R. LOIERO, F. LUCA', A. PIEROBON, *Le novità del Decreto Sviluppo 2012*, Maggioli, Rimini, 2012.

15. Il D.L. n. 76/2013, c.d. “Pacchetto lavoro”, convertito nella L. n. 99/2013: correzioni alla riforma Fornero e riflessi sulla vigilanza

In merito ad un'analisi delle riforma introdotte dal Pacchetto Letta e circa l'impatto immediato di queste sull'attività di vigilanza, si veda M. SFERRAZZA, V. VENDITTI, *Le misure del lavoro del Governo Letta e le ricadute sull'attività di vigilanza ispettiva*, Working Paper Adapt n. 140, in Bollettino Adapt, 04.11.2013, n. 38. Per un approfondimento sulle principali novità introdotte dal Pacchetto, si veda M. TIRABOSCHI, *Il Lavoro Riformato, commento al D.L. n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013*, Giuffrè, Milano, 2013. Analogamente, sulle medesime tematiche, si veda G. ZILIO GRANDI, E. MASSAGLI, *Dal D.L. n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari correttive: un percorso di lettura*, Adapt University Press, 2013, n. 15. Per uno schematizzazione delle principali modifiche del D.L. n. 76/2013, si veda R. CAMERA, *Decreto lavoro fra incentivi e modifiche alla riforma Fornero*, in La Circolare Lavoro e previdenza, Centro Studi Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a., Verona, 15.07.2013, fasc. n. 28, pag. 7-20. Per un primo commento sulle novità apportate, si veda M. TIRABOSCHI, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e della coesione sociale, primo commento al decreto legge 28 giugno 2013 n. 76*, Adapt University Press, 02.07.2013, fasc. n. 10. Per una sintesi delle principali modifiche apportate dall'intervento, si veda A. CARLI, V. NUTI, *Dall'apprendistato ai tirocini, l'abc del decreto lavoro in 16 voci*, in Il Sole 24 ore, Milano, 02.07.2013. Per una valutazione generale della riforma, si veda a M. TIRABOSCHI, V. PICARELLI, G. TOLVE, *Valutazione sintetica della riforma*, in Bollettino ordinario Adapt, 01.07.2013, n. 25. Per un riepilogo sulle motivazioni della Riforma, si veda la Relazione di accompagnamento al Pacchetto redatta dal MINISTERO DEL LAVORO, *Illustrare il funzionamento del mercato del lavoro, aumentare l'occupazione, soprattutto giovanile, sostenere le famiglie in difficoltà*, 01.07.2013. Per una panoramica sui giudizi generali, si veda R. BOCCIARELLI, *Si con riserva sul Pacchetto Letta*, in Il Sole 24 ore, Milano, 30.06.2013. Sul limite di utilizzo del lavoro a chiamata, si veda G. Bulgarini D'Elci, *Lavoro a chiamata: 400 giorni in tre anni è il limite di utilizzo*, in Il Sole 24 ore, Milano, 29.06.2013, pag. 12. Sull'aumento delle sanzioni sulla sicurezza in funzione dell'adeguamento Istat, si rimanda a L. CAIAZZA, *Vuoti di sicurezza: Aumentano le sanzioni*, in Il Sole 24 ore, Milano, 29.06.2013, pag. 17. Sull'allentamento dei vincoli ai contratti a progetto, si veda A. CASOTTI, M. R. GHEIDO, *Meno vincoli sulle collaborazioni a progetto*, in Il Sole 24 ore, Milano, 29.06.2013, pag. 13. Sulla formazione in apprendistato, si veda G. FALASCA, *Nelle PMI linee guida sulla formazione fissate da Stato e Regione*, in Il Sole 24 ore, Milano, 29.06.2013, pag. 12. Sul nuovo contratto a termine, si veda G. FALASCA, *Più semplice eliminare la causale con un accordo*, in Il Sole 24 ore, Milano, 29.06.2013, pag. 13. Sulle novità in tema di tirocini, si veda J. Tscholl, *Chance tirocinio per gli studenti e i disoccupati*, in Il Sole 24 ore, Milano, 29.06.2013, pag. 15. Sul ripristino dei termini pre Fornero nel contratto a termine, si veda A. ZAMBELLI, *Tempo determinato con intervallo breve da 10 a 20 giorni*, in Il Sole 24 ore, Milano, 29.06.2013, pag. 13. Circa le principali modifiche apportate ai contratti, si rimanda a C. GIURDANELLA, *Decreto lavoro giovani, come cambiano i contratti da Fornero a Letta*, in LeggiOggi.it, Maggioli, Rimini, 27.06.2013. Sul ruolo della scuola nel contrasto alla disoccupazione giovanile, si veda S. INTRAVALIA, *Nel DL Lavoro interventi anche sull'istruzione, stage pagati per universitari e tirocini a scuola*, in La Repubblica, Roma, 26.06.2013. Sull'effettività del Pacchetto, si veda l'intervista curata da M. RIGAMONTI a M. TIRABOSCHI, *Decreto lavoro: non andrà a regime prima di 6/12 mesi, serviva uno strumento più agile*, in Tempi.it, Tempi società Cooperativa, Milano, 26.06.2013. In merito alle novità sulla riforma dei servizi per l'impiego, si rimanda a B. DI GIOVANNI, *Misure eccezionali per rilanciare il lavoro*, in l'Unità, Nuova iniziativa editoriale spa, Roma, 26.06.2013, pag. 3.

CAPITOLO IV

ORGANIZZAZIONE E STRUMENTI UTILIZZATI NELL'ATTIVITA' ISPETTIVA

1. Organizzazione dell'attività di vigilanza e soggetti coinvolti

In merito a funzioni e compiti degli ispettori del lavoro, si rimanda a E. RINALDI, *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè, Milano, 2012. Per una panoramica sulle più importanti convenzioni e raccomandazioni che hanno avuto peso nella

legislazione italiana, si veda M. FASANI, *Labour inspection in Italy*, Studi e ricerche ILO, Ginevra, 04.04.2011. Per una sintesi della procedura organizzativa post collegato lavoro, si veda V. LIPPOLIS, *Le nuove procedure in materia ispettiva*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 3.01.2011, fasc. n. 1, pag. 17-28. A proposito dell'organizzazione dell'attività ispettiva e in merito al coordinamento della vigilanza, si confronti P. RAUSEI, *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Ipsoa Indicalia, Milano, 2011. Sul riordino dell'attività di vigilanza postuma al Collegato lavoro, si veda A. CASOTTI, M. R. GHEIDO, *Attività ispettiva in azienda. Strumenti difensivi del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. In merito al coordinamento dell'attività di vigilanza, si veda F. DI BONO, *Ispezione del lavoro: un approccio integrato per promuovere il lavoro dignitoso e garantire la salute e sicurezza*, in Working Paper Adapt, 23.09.2010, n. 113. Con riferimento ai poteri e facoltà del personale ispettivo, si veda A. MILLO, *Le ispezioni del lavoro: poteri e limiti del personale ispettivo*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.09.2010, fasc. n. 35, pag. 32-39. Per un inquadramento storico-organizzativo dell'attività di vigilanza, si confronti F. NOTARTOMASO, L. PERINO, *Il servizio ispezione del lavoro: storia, compiti e funzioni*, in ISL, Igiene e Sicurezza del Lavoro, 2010, fasc. n. 8-9, pag. 3-31. Sull'organizzazione dell'attività ispettiva dopo la direttiva Sacconi e sulla prevenzione come strategia di contrasto del sommerso, si veda R. CAMERA, D. PALMIERI, *L'ispezione del lavoro riformata, le nuove strategie della vigilanza fra prevenzione e sanzione*, in Dossier Adapt, 23.10.2009, n. 18. In merito alla sintesi storica dell'ispezione sul lavoro, si veda P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009. In merito ad organizzazione e programmazione dell'attività ispettiva, si confronti L. CAIAZZA, R. CAIAZZA, *Ispezioni sul lavoro, regole e procedure per consulenti del lavoro, direzione del personale e organi di vigilanza*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 2008. Sul coordinamento e potenziamento dell'attività ispettiva, si rimanda a P. RAUSEI, *Le novità per il sistema ispettivo*, in ISL, Igiene e Sicurezza del Lavoro, 2007, fasc. n. 10, pag. 555-560. Sulle fasi, procedura e direzione dell'attività ispettiva, si veda D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, edizioni Fag s.r.l., 2006. A proposito delle disposizioni sull'organizzazione degli uffici ispettivi, si veda A. SGROI, *Servizi ispettivi in materia di previdenza sociale e lavoro, convenzioni internazionali e leggi di riforma*, in Lavoro e Previdenza oggi, Iuridica, Roma, 2005, fasc. n. 6. Per un'analisi esaustiva dell'organizzazione dei servizi di vigilanza alla luce della riforma del D.lgs n. 124/2004, si veda C. L. MONTICELLI, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale: commentario al Decreto legislativo 23 aprile 2004*, Giuffrè, Milano, 2004.

1.1 Finalità del controllo e metodo logico-deduttivo

Circa le best practice estere applicate alla procedura ispettiva per semplificare i controlli, si rimanda a A. CHERCHI, *Controlli snelli in azienda ai primi passi*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 17.09.2012. In merito alle nuove sanzioni connesse all'attività sociale di controllo, si veda P. RAUSEI, *Nuove sanzioni nella riforma del lavoro*, in Guida alle paghe, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 9. Per una descrizione sulla funzione sociale dell'ispezione del lavoro e dell'ispettore ivi preposto, si veda R. ZUCCHETTI, *La funzione sociale dell'ispezione del lavoro*, in Il Quotidiano Sicurezza, Roma, 15.12.2011. In merito alla finalità del controllo e al metodo logico deduttivo applicato dagli ispettori, si veda M. PARISI, *Ispezioni del lavoro, controlli e garanzie*, Simone, Napoli, 2011. Sullo scopo e procedura come rivisitata dal Collegato, si confronti anche I. V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro*, EPC editore, Roma, 2011. In merito alle modifiche nelle finalità del controllo dopo il Collegato lavoro, si veda L. CAIAZZA, *Ispezioni sul lavoro: primo verbale decisivo*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 10.12.2010. Sul potere di ispezione sul posto di lavoro e relativa procedura, si veda A. MILLO, *Le ispezioni del lavoro: poteri e limiti del personale ispettivo*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.09.2010, fasc. n. 35, pag. 32-38. Sull'estensione dei controlli a più soggetti dopo il Collegato lavoro, si confronti M. PARISI, *Sommerso, svolta sulle ispezioni*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 10.05.2010. In merito alla funzione di controllo e vigilanza, si veda anche P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009. Sul metodo logico deduttivo adottato dagli ispettori, si veda V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni acquisite nel corso dell'accertamento ispettivo: tra diritto di accesso ed efficacia probatoria*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2009, fasc. n. 30, pag. 9-13. Sui controlli aziendali e le fasi del procedimento ispettivo, si veda anche V. LIPPOLIS, *Controlli in azienda con garanzie*, in Italia Oggi Sette, Milano, 05.06.2006.

1.2 L'accesso sul luogo di lavoro e la ricerca della prova dell'illecito

Per una descrizione sulla procedura ispettiva e metodo di verifica adottato dagli ispettori del lavoro, si rimanda a M. RINALDI, *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè, Milano, 2012. In merito alla portata degli accessi brevi per razionalizzare l'attività di vigilanza e fortificare la presenza sul territorio, L. CAIAZZA, *Ispezioni mirate sul sommerso*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 22.04.2011. Rispetto all'accesso in azienda e ai relativi poteri dei funzionari, si rimanda a A. MILLO, *Le nuove istruzioni operative al personale ispettivo del Ministero del Lavoro (Circolare n. 41/2010)*, in Il Mondo Paghe, Seac spa, Trento, febbraio 2011, fasc. n. 2. In merito alla procedura ispettiva che si innesca a ridosso dell'accesso in azienda, si rimanda a V. LIPPOLIS, *La nuova procedura in materia ispettiva*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, 3 gennaio 2011, fasc. n. 1, pag. 17. Con riferimento all'accesso ispettivo e ai poteri dell'ispettore del lavoro nell'effettuare i controlli, si veda B. ROLANDO, *Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica*, in Diritto e lavoro nelle Marche, Fondazione Cassa di Risparmio Editore, Ascoli Piceno, 2011, fasc. 1-2, pag. 120-134. Sul valore probatorio dei

verbali ispettivi compilati dai funzionari durante l'accesso in azienda e alla fine dell'accertamento, si veda C. M. CAMMALLERI, *Accesso agli atti e ai verbali ispettivi in materia di lavoro e loro valore nel processo*, in Giureta, Rivista di diritto dell'economia, Università degli Studi di Palermo, 2011, vol. IX. In merito alle modifiche alla procedura ispettiva dopo l'introduzione del Collegato, si confronti M. PALA, *Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica, le novità del "Collegato Lavoro"*, in Altalex, Pistoia, 13.11.2010. Sul nuovo verbale di accesso e la notifica di illecito dopo gli accertamenti in azienda, si veda C. SANTORO, *Il Collegato rivoluziona il sistema dei verbali per gli ispettori del lavoro*, in Guida al lavoro, Il Sole 24 Ore, Milano, ottobre 2010, pag. 62-66. In merito alle motivazioni e prove contenute nel verbale ispettivo, si veda A. DEL TORTO, *Accesso agli atti e motivazione del verbale ispettivo*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 31.05.2010, fasc. n. 22, pag. 10-17. Sulle modalità di raccolta delle prove durante l'accesso ispettivo, si veda V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni acquisite nel corso dell'accertamento ispettivo: tra diritto di accesso ed efficacia probatoria*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2009, fasc. n. 30, pag. 9-13.

1.3 Le fasi eventuali e gli esiti finali degli accertamenti

Con riferimento al profondo mutamento della procedura ispettiva intervenuto dopo il Collegato lavoro che fissa le regole per lo svolgimento dell'attività operativa, si confronti V. LIPPOLIS, *Le nuove procedure in materia ispettiva*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 03.01.2011, fasc. n. 1, pag. 17-28. In merito alle fasi del procedimento ispettivo e sulle verifiche da effettuarsi a cura dei funzionari ispettivi, si veda P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni*, Ipsoa, Milano, 2011, pag. 1043. A proposito delle fasi necessarie ed eventuali del procedimento ispettivo, si veda M. PARISI, *Ispezioni del lavoro, controlli e garanzie*, Simone, Napoli, 2011. Sulla distinzione fra fase accertativa propriamente detta e affidata alle competenze dell'ispettore e fase sanzionatoria demandata alla D.T.L. competente per territorio, si confronti C. SANTORO, *L'illecito amministrativo in materia di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010. Sulle fasi salienti del procedimento ispettivo: programmazione, preparazione, accesso, accertamento e verbalizzazione, si veda anche la presentazione di P. RAUSEI, *L'ispezione sul lavoro: procedura e strategie di difesa*, in collaborazione con il Consiglio dell'ordine dei consulenti del lavoro di Ascoli Piceno, San Benedetto del Tronto, 18.06.2009. A proposito delle fasi del procedimento preliminari alla verifica ispettiva sul luogo di lavoro e in merito alle principali problematiche operative, si veda anche P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Ipsoa, Milano, 2009, pag. 146. Con riferimento alle fasi principali del procedimento sanzionatorio e in merito al dettaglio del verbale di primo accesso, si veda P. RAUSEI, *Vigilanza, ispezioni e sanzioni*, Wolters Kluwer Italia, Ipsoa, Milano, 2008, pag. 97. In merito alle specifiche fasi che regolamentano l'accesso ispettivo e alle successive scansioni temporali, si confronti I. V. ROMANO, *L'ispezione in materia di lavoro e legislazione sociale*, Halley editrice, Macerata, 2007, pag. 49. Circa la procedura ispettiva, compiti e poteri del personale addetto alla vigilanza sui luoghi di lavoro, si rimanda anche a D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, edizioni FAG srl, Milano, 2006, pag. 102.

1.4 Il rapporto annuale sulla vigilanza

Per un commento sui dati relativi alla lotta al lavoro nero nel primo trimestre del 2013, si rimanda a A.R. CARUSO, *La vigilanza sul lavoro del primo trimestre 2013: focus sui risultati del Ministero del lavoro*, in Bollettino Adapt, 08.07.2013, n. 26. Analogamente circa un'interpretazione dei risultati derivanti dalla lotta al lavoro nero nel primo trimestre 2013, si veda D. CIRIOLI, *Lavoro irregolare: 65.589 imprese ispezionate nei primi 3 mesi del 2013, + 6% di violazioni*, in Italia Oggi, 02.07.2013, Milano Finanza Editori, Milano. Per una disamina del rapporto sulla vigilanza del lavoro nel 2012 in relazione con i rapporti effettuati dal 2008-2012, si veda A.R. CARUSO, P. RAUSEI, *Prime note al rapporto sulla vigilanza 2012*, in Bollettino ordinario Adapt, 4.02.2013, n. 4. Per una comparazione sui rapporti prodotti dal Ministero del Lavoro ai sensi dell'art. 20 della Convenzione C81 dell'11 luglio 1947 della Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), si vedano i report della D.G.A.I., Direzione Generale dell'attività ispettiva, *Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale*, Ministero del Lavoro, anni 2008-2013. Per una lettura critica e parziale dei dati sulle ispezioni effettuate dal Ministero del lavoro, si confronti L. SBRAGA, *A proposito del lavoro nero, quello che i controlli non dicono*, in Bollettino Adapt, 17.04.2012. Al contrario per un approfondito inquadramento e commento dei dati, si confronti N. D'ERARIO, *L'attività di vigilanza sul lavoro: esiti e programmazioni*, in Bollettino Adapt, 10.04.2012. Per un'efficace analisi dei dati relativi all'attività ispettiva di vigilanza sul lavoro, si leggano le seguenti tavole: Tavola I.3.6.1 - Attività ispettiva di vigilanza per ente controllore, aziende ispezionate e lavoratori non regolari - Anno 2008-2009 e 2010 (valori assoluti e percentuali); Tavola I.3.6.2 - Provvedimenti di sospensione di attività imprenditoriali - Periodo Gennaio-Dicembre 2009, 2010 e I semestre 2011 (valori assoluti e percentuali); l'allestimento di dette tavole è a cura di ISTAT, INPS, MINISTERO DEL LAVORO, *Rapporto sulla coesione sociale*, Roma, 2011, Vol. 1, pag. 22 e Vol. 2, pag. 30. In relazione ai presupposti e alle finalità del Rapporto di vigilanza sul lavoro, nonché per un'analisi dei dati nella prospettiva di verifica del processo di riforma dell'attività ispettiva, si confronti il commento esaustivo di D. LEONE, *Il rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza: riscontri di effettività sulla c.d. direttiva Sacconi*, in Diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2010, fasc. 1, pag. 260-268.

1.5 Cooperazione fra organismi di vigilanza italiani e stranieri

A) Cooperazione con altri organi/enti italiani. Con l'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore dei Biologi (ENPAB), la D.G.A.I. ha siglato un protocollo al fine di predisporre strumenti che consentano un efficace scambio di informazioni utili alla pianificazione degli accertamenti ispettivi congiunti, si veda D.G.A.I., E.N.P.A.B., *Protocollo di intesa per l'attività ispettiva*, Roma, 04.07.2012. Sugli aspetti organizzativi relativi ad ispezioni congiunte fra Ministero del Lavoro e Inpdap, si veda MINISTERO DEL LAVORO, INPDAP, *Protocollo operativo sull'attività di vigilanza ispettiva*, Roma, 26.07.2011, già siglato in data 27.04.2010. In merito all'organizzazione di vigilanze congiunte tra il personale ispettivo delle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro del Ministero e dell'ENPAM, ente nazionale di previdenza dei medici, nonché in merito alla predisposizione di strumenti e procedure che consentano un maggiore scambio di informazioni utili alla pianificazione dell'azione ispettiva, si rimanda all'intesa curata dalla D.G.A.I., *Protocollo di intesa con l'Enpam*, Roma, 09.11.2010. La cooperazione con gli enti previdenziali e le forze dell'ordine per rafforzare i controlli in agricoltura nelle regioni del Sud a più alto rischio, nasce con il documento siglato dal CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano straordinario al contrasto del lavoro sommerso in edilizia ed agricoltura*, Roma, 28.10.2010. Al fine di contrastare fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento di lavoro nero, si veda la convenzione siglata fra MINISTERO DEL LAVORO e COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA, *Convenzione per la cooperazione fra Comandi Provinciali della Guardia di Finanza e Direzioni Provinciali del Lavoro nel contrasto ai fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento del lavoro e all'occupazione illegale dei lavoratori*, Roma, 26.10.2010. Allo scopo di promuovere la sicurezza sul lavoro e contrastare il lavoro nero, si veda la Convenzione fra MINISTERO DEL LAVORO e MINISTERO DELLA DIFESA, *Convenzione per la cooperazione fra Comandi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri e Direzioni Provinciali del Lavoro nel contrasto ai fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento del lavoro, all'occupazione illegale di lavoratori e al rispetto delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro*, Roma, 29.09.2010. Rispetto alla possibilità di mettere a disposizione degli Uffici ministeriali i servizi web indicati a supporto della riscossione, si confronti la convenzione siglata da D.G.A.I., *Accordo per la diffusione dei servizi web a supporto della riscossione a mezzo ruolo*, Roma, 26.05.2010. In merito al contrasto all'abusivismo e alla corretta conduzione dell'attività ispettiva, si veda anche D.G.A.I., C.N.A., *Protocollo di intesa*, Roma, 22.04.2010. Analogamente, al fine di attuare accertamenti ispettivi all'insegna della trasparenza e chiarezza, si veda anche l'intesa fra D.G.A.I. e CONFARTIGIANATO, *Protocollo di intesa*, Roma, 21.04.2010. Al fine di contrastare l'abusivismo professionale e regolamentare la formazione, si veda la Convenzione fra D.G.A.I. e CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI CONSULENTI, *Protocollo di intesa*, Roma, 26.11.2009.

B) Cooperazione con altri organi/enti stranieri. A proposito dell'avvio dei lavori del "Bureau de liaison national" tra la D.G.A.I. e la Direction Generale du Travail francese (D.G.T.), si rimanda a D.G.A.I., *Bureau de liaison national*, 09.10.2012. In merito al progetto Transpo (Road transport sector and posting of workers), finanziato dalla Commissione Europea ed attuato in partenariato con il Ministero del Lavoro francese e l'Ispettorato del Lavoro della Romania, si rimanda al documento redatto dal MINISTERO DEL LAVORO ITALIANO E FRANCESE, *L'attività ispettiva nell'ambito del distacco transazionale dei lavoratori nel trasporto stradale: una guida per le autorità di controllo*, marzo 2012. Con riferimento alla verifica della puntuale applicazione delle disposizioni relative alle condizioni di lavoro previste dalla Direttiva 96/71/CE riguardante la mobilità dei lavoratori, si rimanda al documento siglato congiuntamente da MINISTERO DEL LAVORO ITALIANO E FRANCESE, *Dichiarazione di cooperazione in materia di controllo della mobilità transazionale dei lavoratori e di lotta al lavoro illegale*, 27.09.2011. A conclusione del progetto europeo ICENUW, Cooperazione per una rete europea contro il lavoro sommerso, è stata sottoscritta la Carta di Bruges da parte delle autorità di Italia, Francia, Belgio, Spagna, Austria, Polonia, Romania, Bulgaria, Portogallo, Norvegia, Olanda, quale attestazione dell'impegno comune a proseguire la cooperazione avviata in materia di contrasto al sommerso, a tal proposito si confronti il documento redatto congiuntamente dai paesi aderenti, c.d. *Carta di Bruges*, 17-18 febbraio 2011. La D.G.A.I. ha partecipato al progetto CIBELES, approvato dallo S.L.I.C. e finanziato dalla Commissione Europea, a cui hanno preso parte nove Paesi (Austria, Belgio, Francia, Germania, Itali, Malta, Portogallo, Spagna, Ungheria); il Progetto si propone il miglioramento della cooperazione nelle attività di controllo, nonché l'elaborazione di proposte allo S.L.I.C., sul punto si rimanda al documento elaborato dalla COMMISSIONE EUROPEA, *Progetto CIBELES, Convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System*, 2011.

1.6 Verso la realizzazione dei Poli integrati del Welfare

A proposito della possibilità di creare un'Agenzia del lavoro integrata, al fine di poter potenziare l'attività ispettiva, si veda M. ARIANO, *Agenzia del lavoro: riforma auspicata per una moderna attività ispettiva*, in Bollettino Adapt, 10.04.2012, n. 13. Sulle motivazioni politiche ed economiche relative alla fusione dell'Inps con Inpdap ed Enpals, si veda E. MARRO, *Il Super Inps sarà la casa del Welfare, la prima vera fusione pubblica*, in Corriere della Sera, Milano, 02.01.2012. Sulle caratteristiche dei futuri Poli integrati e in merito ai compiti specifici della nuova Agenzia per la vigilanza sul lavoro, si veda l'intervento di E. MASSI, *Poli integrati del Welfare*, in D.P.L. Modena, 18.07.2011. A proposito della previsione di modelli organizzativi comuni sia per le sedi provinciali ispettive del Dicastero che degli Istituti previdenziali presenti sul territorio, si veda P. MAUTONE, *Poli integrati del Welfare: nuovi modelli organizzativi*,

in *Il Denaro*, Napoli, 23.07.2011. In merito alla realizzazione di un primo polo integrato del Welfare con la costituzione del Super Inps e circa i possibili sviluppi e prospettive dell'operazione che ha visto l'ampliamento dell'istituto previdenziale, si veda P. ROSA, *La Casa del Welfare: dalla previdenza pubblica un esempio da imitare*, in *Diritto e Giustizia*, Giuffrè, Milano, 25.06.2011. Per un commento al D.M. 28.03.2011 relativo alla costituzione di Poli integrati, si veda V. MELIS, *Poli del Welfare per ispezioni coordinate*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 21.06.2011. In merito all'operatività del D.M. 28.03.2011, al fine di migliorare il coordinamento dei servizi, si veda D. CIRIOLI, *Ecco il Polo unico per il lavoro*, in *Italia Oggi*, Milano, 21.06.2011, pag. 25. In merito alla possibilità di unificare gli uffici Inps, D.T.L. e Inail, si veda R. CECCHELIN, *La grande Casa del Welfare*, in *Il Corriere*, Milano, dicembre 2008.

2. La vigilanza sul lavoro negli altri paesi: cenni comparatistici

Con riferimento alla connessione fra rapporto di lavoro ed attività di vigilanza, si veda R. BIGNAMI, G. CASALE, M. FASANI, *Ispezione del lavoro e rapporto di lavoro*, Labour Administration and Inspection Programme, Ilo, Ginevra, 12.07.2013, Working Document n. 28, pag. 67. Per un'efficace panoramica circa storia, organizzazione, sfide e programmi dei vari Ministeri del lavoro a livello internazionale, si veda L. RYCHLY, *Ministries of labour: Comparative Overview Database, Organograms, ILO Action*, Working Document, Ilo, Ginevra, 19.06.2013, fasc. n. 27. In merito all'efficacia delle sanzioni in termini di quantità e di visibilità e circa una corretta ed uniforme applicazione da parte di tutti i paesi, si veda Vega, Maria Luz, Robert, René, *Labour inspection sanctions: law and practice of national labour inspection systems*, Ilo, Ginevra, 30.04.2013. Sulla campagna europea 2012 relativa ai rischi psico sociali, si veda il commento di D. DE NASI, *Rischi psico-sociali, campagna ispettiva europea, S.L.I.C.*, in *Il Quotidiano Sicurezza*, Roma, 17.02.2012. Con riferimento agli strumenti normativi sui rischi psicosociali in Europa e le tecniche di controllo e vigilanza delle ispezioni del lavoro europee, si rimanda a M. VELAZQUEZ, *Gli ispettorato del lavoro europei affrontano i rischi psico-sociali*, in *Il Punto Sicuro*, Brescia, 10.02.2012, anno 14, n. 2792. Con riferimento alla scelta del metodo ispettivo e alla pianificazione dell'accertamento per i rischi psico-sociali, si veda il contributo curato dallo S.L.I.C., *Guida per gli ispettori del lavoro*, 2012. Per una comparazione a livello europeo sui sistemi di ispezione, al fine di una migliore comprensione delle implicazioni e delle metodologie di ispezione del lavoro, si rimanda a G. ARRIGO, G. CASALE, M. FASANI, *Guida alle selezione dei sistemi di ispezione del lavoro*, Ilo, Ginevra, 08.08.2011. In merito alle problematiche a livello europeo dovute alla riorganizzazione dei Ministeri, si veda J. HEYES, *Ministero del Lavoro in transizione: recenti sviluppi e prospettive future*, Ilo, Ginevra, 29.05.2011. In vista della centesima Conferenza internazionale del lavoro tenutasi a Ginevra nel giugno 2011, l'Ilo ha pubblicato una relazione che illustra gli sviluppi e le sfide future per l'ispezione del lavoro, per un confronto si rimanda a G. CASALE, *Relazione sulla gestione del lavoro e ispettorato del lavoro*, Ilo, Ginevra, 04.04.2011. Per un approfondimento sulla possibilità di costruire un sistema ispettivo uniforme a livello europeo, si rimanda a G. CASALE, F. EYRAUD, *Costruire moderni ed efficaci sistemi di ispezione sul lavoro*, Ilo, Ginevra, 07.07.2010. Per un'analisi delle diverse misure di ispezione del lavoro adottate nei paesi dell'UE, al fine di contribuire al uno sviluppo più efficace dell'attività ispettiva per il contrasto al sommerso, si veda G. CASALE, *Ispezione del lavoro in Europa: il lavoro sommerso, la migrazione, la tratta*, Ilo, Ginevra, 21.01.2010.

2.1 L'attività ispettiva in Francia

Sulla riforma del lavoro francese, per inquadrare il nuovo mercato del lavoro nel quale andranno ad operare gli ispettori del lavoro, si veda L. CASANO, *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, in *Adapt Labour Studies*, Adapt University Press, Modena, maggio 2013, e-book series n. 7. In merito alla minore rigidità del mercato del lavoro francese e alla maggiore condizionalità delle misure di sostegno in caso di disoccupazione, promosse dalla riforma del lavoro francese, mediante il progetto di legge del marzo 2013, si veda L. CASANO, M. ORI, *La via francese alla flexicurity: il ruolo della formazione*, in *Working Paper Adapt*, 18.04.2013, n. 128. A proposito degli atti di controllo effettuati dagli ispettori del lavoro francesi e sul programma di modernizzazione dell'organo di vigilanza, si veda A. R. CARUSO, *Commento al rapporto di sintesi 2011 dell'Ispettorato generale degli Affari sociali francese, mission de contrôle de sections d'inspection du travail*, in *Working Paper Adapt*, 10.11.2011, n. 123. Sui fondamenti normativi delle sanzioni amministrative e in merito ai poteri esercitati dagli ispettori del lavoro, si veda P. AUVERGNON, *Etudes sur les sanctions et mesures correctives de l'inspection du travail: le cas de la France*, Ilo, Ginevra, aprile 2011. A tal proposito, per un confronto integrale sui sistemi di ispezione, si rimanda al rapporto curato dal MINISTERO DEL LAVORO, *L'inspection du travail en France en 2010*, Roma, 2011. Per una ricostruzione esaustiva sull'organizzazione dell'ispettorato del lavoro in Francia, si veda T. KAPP, P. RAMACKERS, J. P. TERRIER, *Il sistema di ispezione del lavoro in Francia*, edizioni INTEFP-Liaisons Sociales, 2009. In merito alle modalità di selezione degli accertatori, si rimanda a MINISTERO DEL LAVORO, *Come diventare un ispettore del lavoro?*, Opuscolo pubblicato dal Ministero del Lavoro, Roma, 2006. A proposito del ruolo e delle funzioni dell'ispettore, si rimanda a G. FILOCHE, *Ispettori del lavoro*, Gawsevitch editore, 2004. Per una disamina su compiti e ruoli degli accertatori, si confronti il contributo curato dallo stesso autore G. FILOCHE, *Notebooks da un ispettore del lavoro*, Editions Ramsay, 2004. Per una ricostruzione della legislazione sul lavoro francese e delle funzioni ispettive dal 1881 al 1914, si rimanda a V. VIET, *L'Ispettorato del lavoro in Francia fino al 1914*, CNRS Editions, 2003. Per una panoramica sulle funzioni e i poteri degli

ispettori in Francia, si confronti Ilo, *L'Ispettorato del Lavoro*, Ginevra, 2000. Sui nuovi lavori temporanei e in merito ai relativi accertamenti, si veda G. FILOCHE, *Lavoro usa e getta*, Editions Ramsay, 1997. Per un approfondimento rispetto ai poteri e strumenti a disposizione degli ispettori G. LYON-CAEN, J. PELLISSIER, *Diritto del Lavoro*, Dalloz, 1996. In merito alle radici della funzione ispettiva promossa dallo Stato già dal 1881, si confronti W. GROSSIN, *La creazione del ispezioni del lavoro: condizioni del lavoratore dopo i dibattiti parlamentari del 1881-1892*, L'Harmattan, 1990.

2.2 La vigilanza in Germania

Per una disamina sui compiti, poteri e funzioni degli ispettori austriaci, si veda C. BERSCH LING HOFER, *Ispezione del lavoro*, Ministero del Lavoro, Vienna, 2012. In merito ad un intervento dell'Ilo volto a promuovere degli standard internazionali in materia di controllo e ad incentivare la collaborazione fra ispettorati del lavoro europei, sottolineando l'importanza delle nuove tecnologie per gli ispettori che si trovano innanzi a nuove sfide in un mondo del lavoro che cambia, si veda ILO, *Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht*, Internationales Arbeitsamt Genf, Ginevra, 2011. Per un'analisi delle ispezioni sul lavoro compiute in Austria nel periodo dal 2007 al 2010, in particolare a proposito delle azioni prioritarie poste in essere dall'ispettorato del lavoro, struttura organizzativa dell'organo di accertamento e tipologie di violazioni riscontrate durante gli accessi in azienda, si rimanda a MINISTERO DEL LAVORO, *Die Tätigkeit der Arbeitsinspektion, ovvero le attività di vigilanza del lavoro*, Roma, 2011. Per una descrizione della situazione dei controlli sul lavoro in Germania in un quadro Europeo, al fine di rilevarne punti di forza e criticità, si veda ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking International Labour Organization*, Roma, 2010. Per una panoramica sulla sicurezza del lavoro in Germania e sulle misure di contrasto al lavoro nero impiegate, si rimanda a M. KITTNER, R. PIEPER, *Sicurezza sul lavoro*, 2007. A proposito della legge introdotta nel 1957 per contrastare il lavoro non dichiarato in Germania e per un'analisi delle sanzioni adottate contro i datori di lavoro che utilizzano lavoratori irregolari, si veda il contributo di F. PASQUINI, *Le normative per favorire l'emersione*, rapporto di Benchmarking, Centro Studi Marco Biagi, Università di Modena, 15.06.2004. Per una descrizione esaustiva delle politiche di contrasto ed emersione adottate per combattere il lavoro sommerso nei vari paesi aderenti all'UE, tra cui la Germania, si veda S. MATEMAN, P.H. RENOY, *Il lavoro sommerso in Europa, verso un approccio integrato per la lotta al lavoro sommerso*, 15.10.2001. Sulla difficile situazione della Germania dell'Est per quanto riguarda il lavoro sommerso e le politiche di emersione e contrasto adottate, si veda il contributo di L. MELDOLESI, *Occupazione ed emersione*, Carocci editore, Roma, 2000. Per un'analisi delle responsabilità dell'ispettorato del lavoro in una prospettiva storica, si veda A. MAZOHL, *Arbeitnehmerschutz im Wandel der Zeit, ovvero Tutela del lavoratori in tempi che cambiano*, Ministero del Lavoro austriaco, 1997. In merito ad un approfondimento storico sulle origini della figura dell'ispettore del lavoro nel periodo 1845-1945 con la progressiva professionalizzazione e burocratizzazione della figura stessa, si veda M. KARL, *Gli ispettori di fabbrica in Prussia*, Sage Publications Ltd per Scienze sociali editore, 1993.

2.3 Le ispezioni in Gran Bretagna

Sulla possibilità di applicare i modelli inglese ed olandese, si rimanda a A. CHERCHI, *Controlli in azienda snelli ai primi passi*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 17.09.2012. Sull'organizzazione e il metodo di controllo adottato in Gran Bretagna, si veda C. FISCHBACH-PYTTEL, *Un rapporto di mappatura sui servizi dell'Ispettorato del Lavoro in 15 paesi europei*, Syndex, Studio Ispezione del Lavoro Servizi per il FSESP, Federazione europea dei Servizi Sindacali Pubblici, Bruxelles, giugno 2012. Ci sono cinque corpi nel Regno Unito che effettuano le ispezioni in materia di lavoro: la Health and Safety Executive (HSE), l'Ispettorato (EAS), l'agenzia delle entrate e dogane di Sua Maestà (HMRC), il Dipartimento per gli Affari agricoli (DEFRA) e l'Autorità di abilitazione al caporalato (GLA); in particolare, per una disamina dell'istituto HSE, si confronti V. MANTOUVALOU, *Studio sulle sanzioni dell'Ispettorato del Lavoro e rimedi: il caso del Regno Unito*, Ilo, Ginevra, 31.08.2011. In merito alla possibilità di creare un unico corpo di vigilanza al fine di meglio tutelare i lavoratori, si veda M. CARLEY, *Il governo esamina l'applicazione dei diritti del lavoro*, in rivista telematica European industrial relations observatory on line, 21.06.2011. In merito alla tutela degli infortuni sul lavoro e sull'importanza del ricorso alla prevenzione, si confronti F. PENTELLA, *La sicurezza in Europa: la Gran Bretagna*, in rivista telematica *La Gazzetta del Lavoro*, 05.09.2010. Sul ruolo, compiti e funzioni dell'ispettorato del lavoro in Gran Bretagna, si confronti ILO, *L'ispezione del lavoro in Europa: lavoro sommerso, migrazione, traffico di manodopera*, Ginevra, gennaio 2010. Sul monitoraggio della sicurezza sul lavoro e sull'adozione delle c.d. buone pratiche, si veda HSE, *Coinvolgere la forza lavoro in materia di salute e sicurezza: buone pratiche per tutti i luoghi di lavoro*, 2008. Quanto al numero dei lavoratori irregolari e sulla legislazione introdotta per contrastare il sommerso, si legga B. RYAN, *Riscoperta delle sanzioni a carico del datore di lavoro negli Stati Uniti e in Europa*, Law School, University of Kent, Canterbury e Istituto per lo studio delle migrazioni internazionali, Scuola Walsh of Foreign Service, Georgetown University, Ilo, Ginevra, luglio 2007. Sulle politiche di emersione e in merito alla loro articolazione sul territorio, si veda ADAPT, *Esempi di politiche del lavoro in Europa, Emersione: politiche ed azioni*, marzo 2007. Sulle normative e regolamenti preposti al controllo della salute e sicurezza sul lavoro in Gran Bretagna, si veda HSE, *Salute sul lavoro, la sicurezza e il benessere*, 2007. Sull'ispettorato medico del lavoro in Italia e il suo raffronto con quello britannico, si legga A. BALDASSERONI, F. CARNEVALE, S. IAVICOLI, L. TOMASSINI, *Protezione della salute dei lavoratori: evoluzione del ruolo delle*

istituzioni in Italia con particolare attenzione all'ispettorato del lavoro, Ispels, Università di Bologna, 2007. Per un approfondimento del mercato del lavoro in cui si muovono gli ispettori del lavoro nel Regno Unito, si veda E. BREEN, *La flessibilità del mercato del lavoro nel Regno Unito*, European Employment Observatory, 15.11.2006. Per un approfondimento della Convenzione C-81/1947 e sulla sua articolazione, si rimanda a A. SGROI, *Servizi ispettivi in materia di previdenza sociale e lavoro, Convenzioni internazionali e leggi di riforma*, in *Lavoro e previdenza oggi*, Iuridica, Roma, 2005, fasc. n. 6, pag. 931 e ss. Sui sistemi di ispezione, organizzazioni e relative orientamenti, si rimanda a W. VON RICHTHOFEN, *Labour inspection, a guide to the profession*, Ilo, Ginevra, 2002. In merito alle problematiche in tema di salute e sicurezza in Europa, si veda D. R. WALTERS, *Health and safety Strategies in Europe*, in *Journal of loss Prevention*, 1996, fasc. n. 5, pag. 297-308.

3. Strumenti utilizzati dagli ispettori

In merito ad una sintesi efficace sugli strumenti a disposizione degli ispettori, alla luce delle principali novità legislative, si legga P. RAUSEI, *Ispezioni, procedure e strumenti di difesa*, Ipsoa, Milano, maggio 2013, pag. 89 e ss. Per un'analisi completa e dettagliata di tutte le sanzioni penali, amministrative e civili a tutela dei rapporti di lavoro, si veda P. RAUSEI, *Sanzioni: lavoro e previdenza*, Ipsoa, Milano, 2012. Per un approfondimento sugli strumenti e funzioni degli ispettori del lavoro, si veda M. RINALDI, *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 8. Sul potere di riqualificazione del rapporto di lavoro da parte degli ispettori, si veda M. MESSINEO, L. GRASSO, *Riqualificazione dei rapporti di lavoro negli accertamenti ispettivi*, nella rivista *Il Giurista del lavoro*, Centro studi Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a., Verona, settembre 2011, pag. 6-15. In merito alla nuova procedura adottabile dagli ispettori dopo il Collegato, si rimanda a V. LIPPOLIS, *Le nuove procedure in materia ispettiva*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 3.01.2011, fasc. n. 1, pag. 17-28. Rispetto ai compiti e poteri degli ispettori, si veda anche P. RAUSEI, *illecito e sanzioni, il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2011, pag. 1193-1194. A proposito dei soggetti competenti ad effettuare le ispezioni e sul ruolo della vigilanza, si veda M. PARISI, *Ispezioni del lavoro, controlli e garanzie*, Simone, Napoli, 2011, pag. 61-93. Sui poteri ispettivi in materia di contrasto al lavoro nero e sugli esiti dell'ispezione, si rimanda a veda S. DOVERE, A. SALVATI, *Lavoro nero ed irregolare, percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011, pag. 65-92. A proposito delle mutate funzioni ispettive dopo l'introduzione del Collegato lavoro, si rimanda a M. PALA, *Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica, le novità del "Collegato Lavoro"*, in *Altalex*, Pistoia, 13.11.2010. Con riferimento all'utilizzo di nuovi strumenti, specie per gli accertatori che operano nell'edilizia, si veda M. MAGRI, *L'utilizzo dei nuovi strumenti informativi e tecnologici nell'ispezione svolta nei cantieri edili*, in *D.P.L. Modena, Approfondimenti*, 04.10.2010. Sul potere di ispezione dei luoghi di lavoro, si veda A. MILLO, *Le ispezioni del lavoro: poteri e limiti del personale ispettivo*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.09.2010, fasc. n. 35, pag. 32-38. In merito all'impatto del codice disciplinare ispettivo, si confronti I. V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro*, EPC editore, Roma, 2010, pag. 24. Sul materiale probatorio preconstituito dagli ispettori durante l'accesso in azienda, si veda C. A. NICOLINI, *Verbali ispettivi e prova nei processi di lavoro e previdenza*, in *RDSS*, Rivista di diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2010, fasc. 2, pag. 333-348. In merito ai poteri di azione investigativa e sanzionatoria, si veda P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009, pag. 82. Per una sintesi degli strumenti utilizzati dagli ispettori dopo la riforma, si veda A. GUADAGNINO, *I poteri ispettivi degli enti previdenziali dopo il D.lgs n. 124/2004*, in *Altalex*, Pistoia, 22.01.2005. A proposito del nuovo assetto normativo di regolazione del mercato del lavoro e sul percorso di innovazione avviato già con la riforma Biagi, si confronti L. DEGAN, *La riforma dei servizi ispettivi: D.lgs n. 124 del 2004 e primi chiarimenti ministeriali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2005, fasc. 1, pag. 252-258. Per un'accurata disamina sulle nuove competenze degli ispettori del lavoro, si confronti I. V. ROMANO, *Vigilanza in materia di rapporti di lavoro: il nuovo potere di diffida, problematiche applicative*, in *Altalex*, Pistoia, 30.07.2004. In merito ai nuovi strumenti a disposizione degli ispettori a seguito delle modifiche normative introdotte dal Collegato, si veda E. MASSI, P. PENNESI, P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, fasc. n. 30.

3.1 Diffida

In merito alla decurtazione delle sanzioni a seguito dell'estensione della diffida, si veda V. LIPPOLIS, *Libro unico: violazioni con sconti: si paga il minimo per effetto della diffida obbligatoria*, in *Italia Oggi Sette*, Milano, 12.09.2011, pag. 16. Sulle modifiche apportate al potere di diffida dopo il Collegato lavoro, si confronti V. LIPPOLIS, *Le nuove procedure in materia ispettiva*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 03.01.2011, fasc. n. 1, pag. 17-28. In merito ai poteri dell'ispettore e sulle potenzialità della diffida, si veda B. ROLANDO, *Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica*, in *Diritto e lavoro nelle Marche*, Fondazione Cassa di Risparmio Editore, Ascoli Piceno, 2011, fasc. 1-2, pag. 120-134. In merito all'applicabilità della diffida alla maxi sanzione per il personale irregolare, si veda anche A. DEL TORTO, *Nuova maxisanzione per lavoro sommerso*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2011, fasc. n. 1, pag. 19-27. In merito alle misure per contrastare il sommerso e a proposito del nuovo ruolo della diffida, si confronti B. PIACCI, *Le novità in materia di*

lavoro sommerso e di poteri ispettivi, in *Il Corriere del Merito*, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. 5S, pag. 5-16. Sulle modifiche apportate alla diffida dall'art. 33 del Collegato lavoro, si veda D. PAPA, *Verbali e diffide obbligatorie: le novità del Collegato lavoro*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 29.11.2010, fasc. n. 46, pag. 8-15. Sul nuovo articolo 13 del D.lgs n. 124/2004 che disciplina ex novo la diffida mutandone l'applicazione ed indirizzandola al trasgressore e all'obbligato in solido, si confronti M. PALA, *Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica, le novità del "Collegato Lavoro"*, in *Altalex*, Pistoia, 13.11.2010. Rispetto alla portata della nuova diffida, si rimanda a I. V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro*, EPC editore, Roma, 2010, pag. 187. Sul problema della diffida dei funzionari non ispettivi dell'Inail e a proposito dell'archiviazione per carenza della condizione di procedibilità, si confronti P. RAUSEI, *Archiviazione dei rapporti provenienti dall'Inail che non sono stati preceduti dalla diffida obbligatoria*, Commento a Nota Min. Lavoro e Politiche Sociali 18 febbraio 2010, n. 3152, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè Milano, 2010, fasc. 1, pag. 268-271. In merito al potere di diffida sottratta alla discrezionalità degli ispettori e divenuta circoscritta ai soli fatti assoggettati alla sanzione amministrativa, si veda E. M. BARBIERI, *Diffide, disposizioni e prescrizioni degli ispettori del lavoro*, in *Giurisprudenza piemontese*, Unione Industriale, Torino, 2008, fasc. 1, pag. 62-69. Rispetto al significato della diffida e alla natura provvedimento dell'istituto, si veda I. SPANÒ, *Diffida obbligatoria e lotta al lavoro irregolare*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2007, fasc. 1, pag. 275- 282. Per una descrizione dell'evoluzione storica dell'istituto, con trattazione degli aspetti più rilevanti, si veda P. RAUSEI, *La diffida obbligatoria*, in *Diritto e pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2006, fasc. n. 22. Rispetto alla natura condizionante della diffida, si veda P. RAUSEI, *La diffida obbligatoria quale condizione di procedibilità*, Nota a Trib. Ascoli Piceno, sez. distaccata San Benedetto del Tronto, 28 aprile 2006, n. 71, in *Diritto e lavoro nelle Marche*, Fondazione Cassa di Risparmio Editore, Ascoli Piceno, 2006, fasc. n. 3, pag. 289-291. Sul ruolo della diffida e rispetto ai ricorsi al Comitato Regionale, si confronti A. GASPARI, *Diffida obbligatoria e ricorsi avverso il comitato regionale, Ultime indicazioni alla luce della prassi ispettiva consolidatasi dopo la riforma: Nota introduttiva*, in *Lavoro e previdenza oggi*, Iuridica, Roma, 2006, fasc. n. 4, pag. 470-473. In merito alla ridefinizione della diffida obbligatoria alla luce del D.lgs n. 124/2004 e in merito alle problematiche connesse all'istituto, si rimanda a E. MASSI, P. PENNESI, P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, fasc. n. 30. Sull'originario provvedimento di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, si veda anche M. PARISI, *Disposizioni del personale ispettivo e diffida*, in C.L. Monticelli, M. Tiraboschi, *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e di previdenza sociale, commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Collana ADAPT, Fondazione "Marco Biagi", Giuffrè, Milano, 2004, n. 4.

3.2 Disposizione

Sui poteri degli ispettori e relative problematiche, più in generale, si veda D. GAROFALO, *Effettività della legislazione sul lavoro e ruolo dell'ispezione in Italia*, Congresso mondiale di diritto del lavoro, Santiago, Cile, 25-28 ottobre 2012. In merito al ricorso avverso il potere di disposizione e per alcuni esempi, si veda V. I. ROMANO, *Ispezione del lavoro e contenzioso*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 48 ss. Sulla discrezionalità del potere di disposizione, immediata esecutività e piena cogenza, si confronti G. ANASTASIO, *Stabilità dell'orario di lavoro: verifiche ispettive*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 15, pag. 962-967. Sulla natura delle sanzioni irrogate dai funzionari ispettivi, si veda M. RINALDI, *Ispezioni sul lavoro: i poteri degli ispettori in ambito penale ed amministrativo*, in *Altalex*, Pistoia, 10.10.2011. Sulle nuove facoltà a disposizione dei funzionari ispettivi durante gli accertamenti sul Libro unico, si confronti anche M. PISTONI, *Poteri dispositivi degli ispettori e Libro unico del lavoro*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 35. Per una ricostruzione del quadro normativo riguardante il potere di disposizione coordinando le norme previste dal D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, dal decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 e dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, si confronti P. RAUSEI, *Il potere di disposizione*, in *Diritto e pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 9. A proposito della nuova metodologia ispettiva e sul potere di disposizione attribuito agli ispettori del lavoro, si rimanda a P. RAUSEI, *Il Libro unico del lavoro: dal 16 febbraio le nuove modalità di tenuta e registrazione*, Wolters Kluwer Italia srl, Ipsoa, Milano, 2009, pag. 88 ss. Per una definizione esaustiva del potere di disposizione e ordinatorio, si veda P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009, pag. 331 ss. Sulla origine normativa ed evoluzione del potere di disposizione, si confronti I. V. ROMANO, *L'ispezione in materia di lavoro e legislazione sociale*, Halley editrice, Macerata, 2007, pag. 65 ss. Sulla natura del potere dispositivo e per una comparazione con lo strumento della diffida, si confronti P. ZARATTINI, L. PELUSI, in *Novecento Media*, FAG s.r.l., Milano, settembre 2006. Per un esame dell'istituto della disposizione, come disciplinato dalla Circolare del Ministero del Lavoro n. 25 del 27.02.1996, si veda P. RAUSEI, *Codice delle ispezioni*, Ipsoa, Milano, 2006, pag. 779 ss. Per le conseguenze in caso di inottemperanza alla disposizione, si veda D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, edizioni FAG s.r.l., Milano, 2006, pag. 93 ss. Per un'analisi delle fattispecie in cui può essere espletato il potere di disposizione e sul percorso logico che porta l'ispettore ad applicare detto istituto, si rimanda a E. MASSI, P. PENNESI, P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, fasc. n. 30.

3.3 Prescrizione obbligatoria

Sulla natura della prescrizione, si rimanda a M. RINALDI, *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 17. A fronte dell'inottemperanza della prescrizione, si confronti V. I. ROMANO, *Ispezione del lavoro e contenzioso*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 51 ss. Sulla questione dell'applicabilità dell'istituto di cui al D.lgs n. 758/94 anche all'ipotesi di cui all'ultimo comma dell'art. 4 legge n. 628/61, si veda A. ADINOLFI, G. ESPOSITO, *Richiesta di notizie e prescrizione obbligatoria*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 20. Sulla medesima tematica, per un commento alla nota prot. n. 15525 del 5 settembre 2011 del Ministero del Lavoro, si veda C. SANTORO, *Prescrizione obbligatoria e rifiuto di notizie all'ispettore del lavoro*, in *Guida al Lavoro*, Il Sole 24 Ore, Milano, 16.09.2011, fasc. n. 36, pag.12. Sul fatto che il personale ispettivo potrà applicare la prescrizione obbligatoria, reiterando la richiesta di notizie, nel caso in cui i datori di lavoro non adempiano alla richiesta di notizie legalmente avanzate, si veda anche R. SCHIAVONE, *Prescrizione obbligatoria ammessa se il datore non risponde agli ispettori*, in *Il Quotidiano Giuridico*, Ipsoa, Milano, settembre 2011, fasc. n. 7-9. Sull'applicabilità della prescrizione in caso di comportamento antisindacale, si veda G. ANASTASIO, *Comportamenti antisindacali e poteri ispettivi*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 14.03.2011, fasc. n. 11, pag. 40-45. A proposito della collocazione della prescrizione nel nuovo verbale di accertamento ispettivo, si confronti V. LIPPOLIS, *Le nuove procedure in materia ispettiva*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 03.01.2011, fasc. n. 1, pag. 17-28. In merito all'autonomia dei provvedimenti di prescrizione obbligatoria per reati contravvenzionali puniti con l'ammenda, si veda A. MILLO, *Le nuove istruzioni operative al personale ispettivo del Ministero del Lavoro (Circolare n. 41/2010)*, in *Il Mondo Paghe*, Seac s.p.a., Trento, 2011, fasc. n. 2. Per la casistica delle fattispecie cui è possibile applicare l'istituto della prescrizione obbligatoria, si veda P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2011. Per un parallelo fra gli strumenti della prescrizione e della diffida, si confronti A. CASOTTI, M. R. GHEIDO, *Attività ispettiva in azienda, strumenti difensivi del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, pag. 28. Sul rapporto fra prescrizione e sospensione, si confronti D. PAPA, P. RAUSEI, *La sospensione per lavoro nero alla prova della prescrizione obbligatoria: le due tesi contrapposte*, in *Bollettino Adapt*, 20.09.2009. Per una disamina sulle caratteristiche dell'istituto, si confronti P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009, pag. 113 ss. Sull'adempimento della prescrizione e la possibilità di ottenere il Durc di regolarità, si veda V. LIPPOLIS, *Le agevolazioni contributive passano attraverso l'autocertificazione del Durc*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2009, fasc. n. 16, pag. 9-19. Sul potere di prescrizione per garantire la salute e sicurezza del lavoro, si veda P. PENNESI, D. PAPA, G. DE SANCTIS, G. LELLA, P. RAUSEI, in *Quaderno del lavoro, Adeguamento delle potenzialità ispettive alle esigenze connesse con l'implementazione della legislazione comunitaria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Italia Lavoro, Roma, 2008. Sul potere di prescrizione applicato alla fattispecie, si veda R. GUARINIELLO, *Prescrizione obbligatoria del personale ispettivo della DPL*, in *Igiene & sicurezza del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2007, fasc. n. 12. Sul campo di applicazione e procedura della prescrizione, si veda D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, edizioni FAG s.r.l., Milano, 2006, pag. 95. Sulla ridefinizione dell'istituto e i nuovi caratteri dello stesso, si veda P. RAUSEI, *Codice delle ispezioni*, Ipsoa, Milano, 2006, pag. 65 ss. Sulla funzione della prescrizione e relativo contenzioso, si veda F. PETRACCI, *La nuova ispezione del lavoro: dalla sanzione alla consulenza*, in *Lavoro e previdenza oggi*, Iuridica, Roma, 2004, fasc. 7, pag. 1152-1168. Per un'ampia disamina dell'istituto, si veda E. MASSI, P. PENNESI, P. RAUSEI, *La Riforma dei servizi ispettivi*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004, fasc. n. 30. Analogamente, per un inquadramento dell'istituto, si rimanda a D. PAPA, *La prescrizione obbligatoria*, in C. L. MONTICELLI, M. TIRABOSCHI, *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale: commentario al Decreto legislativo 23 aprile 2004*, Giuffrè, Milano, 2004, pag. 291.

3.4 Sospensione, sequestro, confisca

A) Sospensione. Per una distinzione fra sospensione dell'attività imprenditoriale, per lavoro irregolare e per gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza, nonché in merito alla revoca del provvedimento, impugnazione ed inottemperanza, si veda F. FILLA, F. NATIVI, *Le ispezioni del lavoro in azienda*, in *Centro Studi lavoro e previdenza*, 2012, pag. 62-72. Sulla sospensione dell'attività di impresa per contrastare il lavoro nero, si veda A. CASOTTI, M. R. GHEIDO, *Attività ispettiva in azienda, strumenti difensivi del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, pag. 87. Sul rapporto fra maxi sanzione e sospensione, si confronti P. RAUSEI, *Illeciti e sanzioni, il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2011, pag. 35. Sulle condizioni di revoca del provvedimento di sospensione, con riguardo al presupposto della regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, si confronti I. V. ROMANO, *La regolarizzazione dei lavoratori quale condizione per la revoca del provvedimento di sospensione*, in *Bollettino Adapt*, 11.01.2010. Sul rapporto fra maxisanzione e sospensione dell'attività, si confronti D. GAROFALO, *Le misure contro il lavoro sommerso nel collegato lavoro 2010*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2011, fasc. n. 1, pag. 71-91. In merito ai presupposti per l'adozione del provvedimento, effetti e revoca dello stesso, si veda D. PAPA, *Il potere di sospensione dell'attività imprenditoriale dopo il correttivo di TU, commento al D.lgs 3 agosto 2009, n. 106*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2009, fasc. n. 3, pag. 788-795. Sulle caratteristiche dell'istituto in esame, si veda P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009, pag. 344. In merito ai

riferimenti normativi e al regime sanzionatorio, si veda M. PISTONI, *Discrezionalità nella sospensione dell'attività d'impresa*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009, fasc. n. 38, pag. 2223-2227. Quanto ai soggetti affidatari del potere di sospensione, nonché in merito all'obbligatorietà del provvedimento e all'evoluzione della disciplina, si confronti D. PAPA, *Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale: novità del CDM*, in *Working Paper Adapt*, 2009, n. 80. Sull'ambito applicativo, effetti ed inottemperanza del provvedimento, si veda V. LIPPOLIS, G. ANASTASIO, *Vademecum: sospensione dell'attività di impresa*, in *Supplemento alla Circolare di Lavoro e Previdenza*, 2009, fasc. n. 47. Sulla discrezionalità, gli organi competenti e la decorrenza degli effetti, si veda A. DEL TORTO, *Sospensione dell'attività imprenditoriale: le novità introdotte al Tusic*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009, fasc. n. 43. In merito all'ordine di sospensione nei cantieri edili e la sanzione aggiuntiva per la revoca della sospensione, si veda P. RAUSEI, *Vigilanza, ispezioni e sanzioni*, Ipsoa, Milano, 2008, pag. 49 ss. **B) Sequestro e Confisca.** Sui poteri degli ispettori in materia di salute e sicurezza sul lavoro in caso di accertamento amministrativo e quando rivestono la funzione di ufficiali di polizia giudiziaria, si veda R. DUBINI, *I poteri degli ispettori Asl e del lavoro durante i controlli*, in *Il Punto Sicuro*, Brescia, 05.10.2012, anno 14, n. 2944. Sul sequestro e confisca amministrativa si veda anche P. RAUSEI, *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Ipsoa, Milano, 2011, pag. 313-315. In merito ai caratteri generali della confisca amministrativa e sui presupposti di applicazione, si veda G. ANASTASIO, *La confisca in materia di lavoro*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 24.01.2011, fasc. n. 4, pag. 8-13. Sul sequestro cautelare e la confisca, si veda anche A. MILLO, *Le ispezioni del lavoro: poteri e limiti del personale ispettivo*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.09.2010, fasc. n. 35, pag. 32-38. Sui requisiti per poter disporre il sequestro cautelare, si veda P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009, pag. 82. Per le responsabilità derivanti dal sequestro amministrativo, si veda P. RAUSEI, *Codice delle ispezioni*, Ipsoa, Milano, 2006, pag. 161 ss. Sulla modalità relative all'esecuzione del sequestro, si rimanda anche a D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, edizioni FAG s.r.l., Milano, 2006, pag. 262.

3.5 Diffida accertativa

Sui profili interpretativi e le istruzioni operative per l'applicazione della diffida, si veda G. CAROSIELLI, *Diffida accertativa: il catalogo è questo*, *Circolare n. 1/2013 del ML.*, in *Bollettino Adapt*, 21.01.2013. Per una concezione della diffida quale strumento a difesa del lavoratore, si rimanda a P. RAUSEI, *Diffida accertativa per crediti da lavoro*, in *Guida alle paghe*, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 10. Per un'analisi della diffida accertativa e dei casi in cui è possibile farvi ricorso, si veda A.R. CARUSO, *La diffida accertativa per crediti patrimoniali: limiti e potenzialità*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, Ipsoa, Milano, dicembre 2011, fasc. n. 12. A proposito delle condizioni di operatività della diffida accertativa e in merito agli aspetti procedurali, si veda E. BASILE, L. DI NUNZIO, *L'istituto della diffida accertativa e gli strumenti di tutela*, in *Il Giurista del Lavoro*, in *Centro studi Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a., Verona, gennaio 2011, pag. 15-17. In merito alle caratteristiche dello strumento di diffida accertativa, si veda anche S. DOVERE, A. SALVATI, *Lavoro nero ed irregolare, percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011, pag. 89 ss. Circa i casi di adottabilità dell'atto e sul provvedimento di validazione, si veda D.P.L. Cosenza, *Vademecum sulla diffida accertativa per crediti patrimoniali*, 2011. In merito allo strumento della diffida nel quadro normativo attuale e per un modello di verbale, si confronti I. V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro*, EPC editore, Roma, 2010, pag. 58 ss. Sul maggior impulso all'utilizzo della diffida contenuto nella direttiva Sacconi, si veda P. RAUSEI, *L'ispezione sul lavoro, procedure e strategie di difesa: trasparenza, uniformità e qualità*, Relazione tenuta presso il Consiglio provinciale dell'ordine dei consulenti di Ascoli Piceno, San Benedetto del Tronto, 18.08.2009. Per un inquadramento della diffida come alternativa alla tutela giurisdizionale per la pronta soddisfazione dei crediti del lavoratore, si rimanda a M. CAMMALLERI, *Sistema della diffida accertativa per crediti patrimoniali, struttura, disciplina, attuazione e rimedi*, Franco Angeli, Milano, 27.02.2009. A proposito dell'oggetto e ambito di applicabilità, si confronti P. RAUSEI, *L'ispezione del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009, pag. 365 ss. Per un'analisi della diffida accertativa e dei caratteri che la distinguono dalla conciliazione, si rimanda a B. LA PORTA, *Conciliazione collegiale, conciliazione monocratica e diffida accertativa*, in *Guida alle paghe*, Ipsoa, Milano, 2009, fasc. n. 11. In merito all'oggetto e per una disamina degli elementi essenziali per la validità dell'atto, si veda A. PALMIERI, *Diffida accertativa: indicazione degli importi al lordo*, in *Procedure del Personale*, Ipsoa, Milano, 20.09.2007, pag. 1-5. Circa un'analisi sui profili di incostituzionalità dello strumento, si rimanda a A. VALLEBONA, *L'accertamento amministrativo dei crediti di lavoro*, in *Ragiusan*, 2007, fasc. 277-278, pag. 268-272. Sulla natura della diffida accertativa, si veda P. RAUSEI, *Codice delle ispezioni*, Ipsoa, Milano, 2006, pag. 819 ss. In merito ai casi di applicabilità dello strumento, si confronti D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, edizioni FAG s.r.l., Milano, 2006, pag. 63. Circa le problematiche dell'istituto e sull'operatività dello stesso, si rimanda a A. RAPACCIUOLO, A. SCARCELLI, *Conciliazione monocratica e diffida accertativa: implicazioni di carattere sostanziale e processuale*, in D.P.L. Modena, 2006. Sulla valenza giuridica dell'accertamento tecnico e sull'appartenenza della diffida al genus degli accertamenti costitutivi, si veda M. MONDELLI, *La diffida accertativa: una lettura costituzionalmente orientata*, in D.P.L. Modena, 2006. In merito all'istituto della conciliazione in sede di diffida, si veda L. FOGLIA, *I servizi ispettivi nel sistema riformato e deflazione del contenzioso*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, Ipsoa, Milano, 2006, fasc. 5, pag. 426-441. Sul problema dell'ampiezza dei poteri di accertamento e circa i requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità del credito diffidato, si rimanda a M. MARAZZA, *Diffida accertativa e*

soddisfazione dei crediti di lavoro, in ADL Argomenti di diritto del lavoro, Cedam, Padova, 2005, fasc. 1, pag. 237-251. Sull'ambito di operatività della diffida e circa gli effetti nei confronti degli enti previdenziali, si veda M. CINELLI, *Ispezioni e diritti: a proposito degli artt. 11 e 12, D.lgs n. 124 del 2004*, in RDSS, Rivista di diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2005, fasc. 2, pag. 309-328. Per un'ampia dell'istituto, si confronti anche E. MASSI, P. PENNESI, P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2004, fasc. n. 30.

3.6 Conciliazione monocratica

Con riferimento alla peculiarità della conciliazione e circa l'esecutività del verbale, si veda M. RUSSO, *La conciliazione monocratica fra luci ed ombre*, sul sito D.T.L. Modena, 15.05.2013. Sull'importanza dell'istituto post riforma, si veda E. MASSI, *La conciliazione delle controversie ad un anno dalla riforma*, in D.T.L. Modena, 10.01.2012. In merito alla natura e tipologie dell'istituto, si confronti il Vademecum curato dalla D.T.L. di Alessandria, *La conciliazione monocratica*, 2012, pag. 1-9. Per una sintesi dell'istituto e sul valore del titolo esecutivo, si rimanda a A. DEL TORTO, *Conciliazione monocratica: un nuovo titolo esecutivo*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 07.11.2011, fasc. n. 43, pag. 25-32. In merito alle novità apportate dal Collegato lavoro, si veda S. CAMONITA, *Collegato lavoro e conciliazione monocratica*, in Diritto e Diritti, Ragusa, 06.10.2011. Circa la nascita e scopo dell'istituto, nonché sui casi di conciliazione preventiva e contestuale, si veda R. SCHIAVONE, *L'evoluzione della conciliazione monocratica*, in Lavoro e previdenza oggi, Iuridica, Roma, 2011, fasc. 1, pag. 49-59. Per una panoramica completa sull'istituto: natura, origine, prove e procedura, si rimanda a P. RAUSEI, *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Ipsoa, Milano, 2011, pag. 217-239. Sulle medesime tematiche, si veda anche E. MASSI, *Collegato lavoro: conciliazione e arbitrato nel nuovo processo del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2011. Circa gli effetti, vantaggi dell'istituto e novità apportate dal Collegato lavoro, si veda il Vademecum curato dalla D.T.L. di Cosenza, *Vademecum sulla conciliazione monocratica*, 2011. Per un parallelo fra conciliazione monocratica e tentativo di conciliazione, si veda anche R. CAMERA, *I tentativi di conciliazione dopo il Collegato lavoro*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 15.11.2010, fasc. n. 44, pag. 9-28. Perché la conciliazione non sia soltanto un pretesto per la progressiva eliminazione dei controlli ispettivi, si veda D. MESSINEO, L. GRASSO, *La tutela del lavoratore nella conciliazione monocratica*, in Il Lavoro nella Giurisprudenza, Ipsoa, Milano, maggio 2010, fasc. n. 5, pag. 432-446. Su scopo e modalità di svolgimento della conciliazione, si veda F. NATALINI, *Conciliazione monocratica: aspetti critici e opportunità per i datori di lavoro*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 01.03.2010, fasc. n. 9, pag. 9-18. Sulla natura amministrativa della richiesta di intervento e in merito ai contenuti della richiesta, si rimanda a E. MASSI, *Ispezioni: valorizzato il ruolo della conciliazione monocratica*, in Diritto e Pratica del Lavoro, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 2, pag. 67-76. Circa l'esclusione degli enti previdenziali e in merito agli effetti sul rapporto contributivo, si confronti R. FORTI, V. FORTI, *Sui riflessi previdenziali della conciliazione monocratica*, in RDSS, Rivista di diritto della sicurezza sociale, Il Mulino, Bologna, 2010, fasc. 2, pag. 405-431. In merito all'impugnazione dell'istituto, si rimanda a P. CRO, *La conciliazione monocratica: soluzione o problema?*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma, 2010, fasc. 2, pag. 221-251. Sulla ripresa della conciliazione dopo la Circolare Ministeriale n. 39/2009, si rimanda a P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *La conciliazione monocratica trova il rilancio*, in Il Sole 24 Ore, 28.11.2009, pag. 27. Per una disamina su procedura e ruolo del conciliatore, si veda anche P. RAUSEI, *Il rilancio della conciliazione monocratica*, in Diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2009, fasc. 4, pag. 1132-1140. Su competenza territoriale e termini, si rimanda a E. MASSI, *Conciliazione monocratica e azione ispettiva*, in Diritto e Pratica del Lavoro, Ipsoa, Milano, 2009, fasc. n. 28, pag. 1616-1624. Sulle rinunce e transazioni dei lavoratori, si veda D. BORGHESI, *Conciliazione, norme inderogabili e diritti indisponibili*, in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, Giuffrè, Milano, 2009, fasc. 1, pag. 121-136. Analogamente, sulle stesse tematiche, si veda anche E. MASSI, *Rinunce e transizioni: diritti derogabili ed inderogabili dei lavoratori*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2008, fasc. n. 43, pag. 7-12. Sugli effetti e sull'esecutività dell'istituto, si rinvia a A. BELSITO, *Conciliazione monocratica: l'opera incompiuta*, in Diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2008, fasc. n. 2, pag. 557-566. Per evoluzione dell'istituto, si confronti R. SCHIAVONE, *La conciliazione monocratica*, in Lavoro e Previdenza oggi, Iuridica, Roma, 2007, fasc. n. 5, pag. 725-748. Sulla realizzazione di una corrispondenza tra l'attività di ispezione e di conciliazione da parte dell'organo periferico del Ministero del Lavoro, si veda M. ZURLO, *La conciliazione monocratica delle controversie di lavoro*, in I Contratti, Ipsoa, Milano, 2005, fasc. n. 7, pag. 727-730. Sulla funzione di riduzione e prevenzione del contenzioso, si rimanda a C. ZOLI, *Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30 (D.lgs 23 aprile 2004, n. 124): la conciliazione monocratica*, in Le Nuove leggi civili commentate, Cedam, Padova, 2005, fasc. 4, pag. 951-956.

4. Strumenti a difesa dell'ispezione

Per un'analisi delle fasi procedurali dell'ispezione del lavoro e delle diverse strumentazioni difensive a disposizione delle aziende, si veda P. RAUSEI, *Ispezioni: procedure e sistemi di tutela*, Ipsoa, Milano, 2012. Sui vizi del procedimento sanzionatorio, si veda I. V. ROMANO, *Ispezione del lavoro e contenzioso*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 22 ss. Sugli

strumenti di difesa e termini per l'impugnazione indicati a verbale, si veda anche G. FALASCA, *Controlli anti sommerso blindati in due verbali*, Il Sole 24 ore, Milano, 04.07.2011. In merito all'indicazione nel verbale dei ricorsi esperibili, si veda V. LIPPOLIS, *La nuova procedura in materia ispettiva*, La Circolare di Lavoro e Previdenza, 3 gennaio 2011, fasc. n. 1, pag. 17. Quanto agli istituti normativi che consentono al datore di lavoro di far valere le proprie ragioni e agli strumenti che il D.lgs n. 124/2004, modificato ed integrato dalla legge n.183/2010, mette a disposizione del datore di lavoro con il fine di deflazionare il contenzioso giudiziario, si rimanda a A. CASOTTI, M. R. GHEIDO, *Attività ispettiva in azienda, strumenti difensivi del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. A proposito degli strumenti a difesa dell'ispezione, sia per quanto attiene il precontenzioso che i ricorsi giudiziari, si veda P. RAUSEI, *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Ipsoa, Milano, 2011, pag. 321 ss. Sull'importanza del primo verbale per organizzare una buona strategia difensiva, si veda L. CAIAZZA, *Ispezioni sul lavoro: primo verbale decisivo*, Il Sole 24 Ore, Milano, 10.12.2010. In merito all'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione, si rimanda a M. PALA, *Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica. Le novità del "Collegato Lavoro"*, in Altalex, Pistoia, 13.11.2010. Circa la prima fase difensiva che il professionista o lo stesso datore di lavoro debbono porre in essere quale attivazione degli strumenti di difesa anticipata, si confronti P. RAUSEI, *Ispezioni: strumenti di difesa preventiva*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 18. In merito all'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, si veda P. RAUSEI, *L'ispezione sul lavoro: procedure e strategie di difesa*, relazione tenuta presso il Consiglio provinciale dei consulenti del lavoro di Ascoli Piceno, San Benedetto del Tronto, 18.06.2009. A proposito dell'incidenza indiretta della Direttiva Sacconi del 2008 in materia di difesa a fronte dell'ispezione del lavoro secondo lo spirito del D.lgs n. 124/2004, si confronti P. RAUSEI, *Strumenti difensivi dell'azienda: ricorsi amministrativi e giudiziari*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2009, fasc. n. 12. In merito agli aspetti che interessano l'organizzazione, la programmazione ed i poteri degli organi di vigilanza competenti nella materia lavoristica, nonché la difesa del datore, si veda L. CAIAZZA, R. CAIAZZA, *Ispezioni sul lavoro, regole e procedure per consulenti del lavoro, direzioni del personale e organi di vigilanza*, in Il Sole 24 Ore, Milano, 2008. In merito agli strumenti di prevenzione delle controversie di lavoro a difesa del datore di lavoro, come la conciliazione monocratica o la diffida accertativa, si veda A. CASOTTI, M. R. GHEIDO, *Le strategie difensive del datore di lavoro, dalla diffida accertativa alla conciliazione monocratica*, Giuffrè, Milano, 2005.

4.1 Interpello

Sulla natura dell'interpello, si veda I. V. ROMANO, *Ispezione del lavoro e contenzioso*, Giuffrè, Milano, 2012. Quanto alla funzione dell'interpello quale strumento di prevenzione, si rimanda a A. CASOTTI, M. R. GHEIDO, *Attività ispettiva in azienda, strumenti difensivi del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. Per un parallelo fra l'interpello al Ministero del Lavoro e quello di natura fiscale, si veda N. DEL PIANO, M. GALLO, *Il diritto d'interpello in materia di lavoro, sicurezza e di legislazione sociale*, Commissione lavoro, Ordine commercialisti di Caserta, 22.06.2010. Circa un'analisi dell'istituto in un'ottica di gestione del personale, si veda P. RAUSEI, *Amministrazione del personale, lavoro e previdenza, Manuale operativo*, Ipsoa, Milano, 2010, pag. 9 ss. In merito alle caratteristiche e ai requisiti dell'interpello, si veda P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009, pag. 445 ss. Sul carattere intersoggettivo delle risposte ad interpello del Ministero del Lavoro, si rimanda a D. MESSINEO e L. GRASSO, *Circolari ministeriali e interPELLI: natura giuridica ed efficacia*, in Diritto e Pratica del Lavoro, Ipsoa, Milano, 2008, fasc. n. 6, pag. 397. Per un'analisi delle istanze su base cronologica e per argomenti di 114 interPELLI nel periodo da aprile 2005 a giugno 2007, si rimanda a G. CIOFFI, M. T. PALATUCCI, *Gli interPELLI in materia di lavoro*, Buffetti, Roma, 2008. Analogamente, per una disamina completa degli interPELLI dal 2005 al 2006, si veda il commento di M. MISCIONE, P. RAUSEI, *InterPELLI lavoro, rassegna commentata degli anni 2005-2006*, Ipsoa, Milano, 2007. Sulle caratteristiche e fondamento giuridico degli interPELLI, si veda anche D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, FAG s.r.l., Milano, 2006. In merito ai primi chiarimenti e indicazioni operative contenute nella Circolare del Ministero del Lavoro n. 49/2004, si veda D. PAPA, *Nuova ispezione del lavoro: prevenzione, promozione e diritto di interpello*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2005, fasc. n. 5. Circa l'importanza del diritto d'interpello, introdotto dal D.lgs n. 124/2004 e finalizzato a garantire il monitoraggio delle norme lavoristiche, si veda M. TIRABOSCHI, *Il diritto di interpello nelle materie lavoristiche*, in Diritto delle relazioni industriali, Giuffrè, Milano, 2005, fasc. n. 1, pag. 238-239. Per un'analisi approfondita dello strumento, si veda F. PETRACCI, *La nuova ispezione del lavoro: dalla sanzione alla consulenza*, in Lavoro e previdenza oggi, Iuridica, Roma, 2004, fasc. 7, pag. 1152-1168. Sul contenuto e le modalità attraverso le quali si può esercitare il diritto di interpello, si confronti anche E. MASSI, P. PENNESI, P. RAUSEI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2004, fasc. n. 30.

4.2 Certificazione

Con riferimento al concetto di certificazione e successivo impatto sulla vigilanza, si veda V. I. ROMANO, *Ispezione del lavoro e contenzioso*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 37. Con riferimento alla certificazione quale strumento di controllo dell'organizzazione aziendale, si veda F. PASQUINI, D. VENTURI, *La certificazione dei contratti come modello di autoregolazione e strumento di controllo dell'attività d'impresa ai sensi dell'art. 41, comma 3 della Costituzione*, Ianus,

2011, fasc. n. 5, pag. 303-338. In merito alle finalità della procedura, nonché rispetto all'ambito di applicazione, si veda M. TIRABOSCHI, *Formulario dei rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, pag. 747-775. A proposito delle finalità della riforma e le nuove funzioni, si veda V. SPEZIALE, *La certificazione e l'arbitrato dopo il Collegato lavoro, legge 4 Novembre 2010, n. 183*, in Working Paper, C.S.D.L.E "Massimo d'Antona", Università degli Studi di Catania, Facoltà di giurisprudenza, 2011, n. 118. Per un approfondimento sull'istituto della certificazione: limiti e potenzialità, si rimanda a P. RAUSEI, *Collegato lavoro, certificazione dei contratti*, Ipsoa, Milano, 2011, pag. 4 ss. In merito all'opposizione della certificazione a tutti i terzi fino alla sentenza di merito e circa i rapporti dell'ispezione con la certificazione dei contratti di lavoro, si confronti P. RAUSEI, *Certificazione: effetti ed efficacia*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 29. Circa il ricorso all'autorità amministrativa e giudiziaria per vanificare gli effetti dell'istituto, si veda P. RAUSEI, *Certificazione: rimedi esperibili*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 30. In merito agli organi di certificazione, in particolare composizione, certificazione del contratto di lavoro e clausole generali, si confronti B. PIACCI, *Le novità in materia di lavoro sommerso e di poteri ispettivi, certificazioni in materia di lavoro, licenziamenti, contratti a termine ed altre forme contrattuali*, in *Il Corriere del Merito*, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. 5S, pag. 5-16. Sulla funzione della certificazione per deflazionare il contenzioso relativo alla qualificazione dei rapporti di lavoro, si veda C. A. NICOLINI, *Certificazione dei contratti e contenzioso nel Collegato lavoro*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. 4, pag. 350-364. A proposito della certificazione delle clausole che regolamentano il rapporto di lavoro, nonché sui poteri del giudice, si veda M. MARAZZA, *Oggetto ed effetti della nuova certificazione dei contratti di lavoro*, in *ADL, Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2011, fasc. 1, pag. 61-67. In merito ai vincoli della certificazione, si rimanda a A. GUADAGNINO, *Gli effetti vincolanti della certificazione sull'attività ispettiva degli enti previdenziali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2011, fasc. 1, pag. 126-129. Sull'ampliamento degli ambiti di intervento e sulla portata applicativa della certificazione volta a prevenire il contenzioso, si rimanda a M. R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Certificazione dei contratti*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 3. A proposito delle origini dell'istituto, oggetto e finalità dello stesso, si veda D. CARBONE, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in *Diritto e lavoro nelle Marche*, Fondazione Cassa di Risparmio Editore, Ascoli Piceno, 2011, fasc. 1-2, pag. 106-119. In merito alle principali novità relative alla certificazione a seguito dell'entrata in vigore del Collegato lavoro, si veda S. CANALI DE ROSSI, *Certificazione dopo il collegato lavoro: aspetti giuridici*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2011, fasc. n. 24. Analogamente, per quanto riguarda l'istituto dopo il Collegato e sulla filosofia dell'intervento riformatore, si veda anche M. TIRABOSCHI, *Giustizia del lavoro: la riforma nel Collegato*, in *Guida al lavoro*, Il Sole 24 Ore, Milano, ottobre 2010. In merito all'estensione dei poteri e circa le potenzialità della certificazione, si veda anche F. NATALINI, *Le novità del Collegato lavoro in materia di certificazione*, in *Guida al lavoro*, Il Sole 24 Ore, Milano, ottobre 2010. Sui riflessi dello strumento a fronte del contratto a progetto, si rimanda a V. LIPPOLIS, *Lo scudo della certificazione sui contratti a progetto*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2008, fasc. n. 15, pag. 13-19. In merito ai contratti certificabili e agli organi abilitati alla certificazione, si rimanda a R. SCHIAVONE, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in *Lavoro e previdenza oggi*, Iuridica, Roma, 2006, fasc. 12, pag. 1403-1444. Circa l'opponibilità della certificazione all'ispezione e in merito ai rimedi giudiziari esperibili, si veda M. PARISI, *Certificazione dei contratti e ispezione del lavoro, una riflessione dopo il protocollo d'intesa del 24 marzo 2006 tra welfare e ordine dei consulenti del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2006, fasc. 4, pag. 1170-1176. Circa le principali caratteristiche dell'istituto a seguito dell'emanazione del D.M. 21 luglio 2004 e della Circolare n. 48/2004, si confronti V. LIPPOLIS, *I contratti di lavoro certificabili*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2006, fasc. n. 2, pag. 121-128. In merito all'efficacia del contratto certificato nei confronti delle parti e dei terzi, si rimanda a P. RAUSEI, *Ispezione sui contratti certificati*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, Ipsoa, Milano, 2005, fasc. n. 20. Per un inquadramento storico e sui dubbi di costituzionalità, si veda L. NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in Working Paper, C.S.D.L.E "Massimo d'Antona", Università degli Studi di Catania, Facoltà di giurisprudenza, 2003, n. 8.

4.3 Accesso agli atti, scritti difensivi ed audizione personale

A) Accesso agli atti. Per una descrizione della procedura relativa all'accesso agli atti, si veda P. RAUSEI, *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Ipsoa, Milano, 2011, pag. 326 ss. In merito agli assetti tutelati e al quadro normativo, si veda C. M. CAMMALLERI, *Accesso agli atti e ai verbali ispettivi in materia di lavoro e loro valore nel processo*, Relazione tenuta all'incontro di studio "Onere della prova e diritto del lavoro", svoltosi ad Agrigento, il 28 novembre 2009, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, Università degli Studi di Palermo, 2011, pag. 23. Sull'eventuale istanza di accesso nei limiti in cui sia strettamente necessaria al diritto di difesa, si veda A. MILLO, *Le ispezioni del lavoro: poteri e limiti del personale ispettivo*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.09.2010, fasc. n. 35, pag. 32-39. Sulla decisione del Consiglio di Stato n. 3798/2008 che tutela il diritto alla privacy relativo alle dichiarazioni dei dipendenti, si veda S. LAZZINI, *Accesso a documenti amministrativi relativi ad indagine ispettiva: all'interesse alla riservatezza dei dipendenti che hanno reso le dichiarazioni non si contrappone una reale esigenza di difesa dell'appellante*, in *Diritto e Diritti*, Ragusa, 21.01.2010. Sul valore delle dichiarazioni del lavoratore e circa le interferenze fra diritto di difesa e privacy in merito all'accesso ai dati, si veda L. C. NATALI, *Ispezioni: dichiarazione del lavoratore e accesso agli atti*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, Ipsoa,

Milano, 2010, fasc. n. 45. Sul rapporto fra diritto di accesso e motivazione trascritta a verbale, si veda A. DEL TORTO, *Accesso agli atti e motivazione del verbale ispettivo*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 31.05.2010, fasc. n. 22, pag. 10-17. In merito alle condizioni per accedere agli atti e per un commento sulla sentenza del Consiglio di Stato n. 736/2009, si rimanda a V. LIPPOLIS, *Ispezioni, dichiarazioni blindate*, in Italia Oggi Sette, Milano, 23.03.2009, pag. 24. A proposito dei documenti sottratti al diritto di accesso agli atti e sul ricorso avverso il rigetto dell'istanza, si veda A. MILLO, *L'accesso agli atti dell'ispezione del lavoro*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2009, fasc. n. 2, pag. 13-18. Circa le modalità di raccolta delle dichiarazioni e sull'efficacia probatoria delle stesse, si veda V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni acquisite nel corso dell'accertamento ispettivo: tra diritto di accesso ed efficacia probatoria*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 2009, fasc. n. 30, pag. 9-13. Per quanto attiene il regime giuridico in materia di accesso agli atti ispettivi prima e dopo la legge n. 15 del 2005, si veda F. ELEFANTE, *Il difficile bilanciamento tra il diritto di accesso agli atti ispettivi dei datori di lavoro e la riservatezza dei lavoratori: la discovery delle dichiarazioni rese agli organi di vigilanza in materia di lavoro e Previdenza sociale*, in Giustizia civile, Giuffrè, Milano, 2009, fasc. n. 12, pag. 2884-2900. Per una panoramica sulle diverse posizioni giurisprudenziali e circa il contemperamento degli interessi in gioco, si confronti M. COLUCCI, *Il diritto di accesso agli atti di ispezione del lavoro: interessi a confronto*, Nota a Cons. Stato sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 736, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma, 2009, fasc. n. 3, pag. 570-578. Circa l'urgenza dell'interesse all'accesso di cui è portatore il datore di lavoro, si veda F. CATERINA, *Il Tar Marche riconosce al datore di lavoro il diritto di accesso agli atti ispettivi*, Nota a Tar Marche 29 luglio 2008, n. 1310, in Diritto e lavoro nelle Marche, Fondazione Cassa di Risparmio Editore, Ascoli Piceno, 2009, fasc. n. 1-2, pag. 170-175. **B) Scritti difensivi ed audizione personale.** Circa l'indicazione degli strumenti di difesa attivabili dai titolari del rapporto di lavoro e in merito agli organi ai quali gli stessi devono essere indirizzati, si rimanda a P. RAUSEI, *Verbale di accertamento e notificazione: scritti difensivi e audizione*, in Guida alle paghe, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 3. In merito alle conseguenze della mancata indicazione dei mezzi di difesa nel verbale conclusivo degli accertamenti, si veda A. MILLO, *Le nuove istruzioni operative al personale ispettivo del Ministero del Lavoro (Circolare n. 41/2010)*, in Il Mondo Paghe, Seac s.p.a., Trento, febbraio 2011, fasc. n. 2. A proposito del diritto di difesa costituzionalmente tutelato che il datore di lavoro può approntare nelle sedi specifiche, si veda V. LIPPOLIS, *Le nuove procedure in materia ispettiva*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 03.01.2011, fasc. n. 1, pag. 17-28. Per una panoramica sui principali strumenti a difesa, ivi compresi scritti difensivi ed audizione personale, si rimanda a A. CASOTTI, M. R. GHEIDO, *Attività ispettiva in azienda, strumenti difensivi del datore di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011. In merito all'attivazione degli strumenti di difesa anticipata e preventiva attivabili, si veda P. RAUSEI, *Strumenti di difesa preventivi*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 18. Sulla facoltà di presentare scritti difensivi e poter chiedere di essere sentito in merito alle violazioni contestate, al fine di condizionare la decisione dell'autorità che deve adottare il provvedimento finale, si veda C. SANTORO, *L'illecito amministrativo in materia di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010. In merito all'indicazione dei ricorsi esperibili e dei relativi termini, compresa la possibilità di presentare scritti difensivi e chiedere audizione alla D.P.L., entro 30 giorni, a norma dell'art.14 della legge n. 689/1981, si veda anche A. MILLO, *Con il Collegato lavoro, maxi sanzioni più mirata contro il sommerso*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 01.11.2010, fasc. n. 42, pag. 9-14.

4.4 Ricorsi amministrativi

Sui caratteri del contenzioso amministrativo e in merito al ricorso in ordine alla qualificazione del rapporto di lavoro, si veda V. I. ROMANO, *Ispezione del lavoro e contenzioso*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 35 ss. Per una panoramica generale del procedimento ispettivo e per un'analisi dei possibili ricorsi, si veda anche M. RINALDI, *Il procedimento ispettivo*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 59 ss. In merito alle tipologie di atti impugnabili dopo l'emissione del decreto ingiuntivo e circa i soggetti legittimati, si rimanda a P. RAUSEI, *Ricorsi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro*, in Guida alle paghe, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 5, pag. 283-295. In merito ai requisiti, caratteri e termini del ricorso amministrativo al Direttore regionale del lavoro contro l'ordinanza-ingiunzione adottata dal Direttore della D.T.L., si confronti P. RAUSEI, *Ricorso amministrativo contro l'ordinanza ingiunzione*, in Guida alle paghe, Ipsoa, Milano, 2012, fasc. n. 4. Sui termini per proporre ricorso amministrativo in funzione degli illeciti contenuti nel verbale di accertamento redatto dagli organi di vigilanza, si veda V. LIPPOLIS, *Le nuove procedure in materia ispettiva*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 03.01.2011, fasc. n. 1, pag. 17-28. Sui caratteri e requisiti dei ricorsi al Comitato regionale e alla Direzione del lavoro, si veda anche il contributo di P. RAUSEI, *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Ipsoa, Milano, 2011, pag. 339-357. Quanto alla tutela avverso i provvedimenti sanzionatori emessi dagli organi ispettivi al termine degli accertamenti effettuati dagli organi di vigilanza, si veda anche si veda S. DOVERE, A. SALVATI, *Lavoro nero ed irregolare, percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011, pag. 123. In merito a requisiti e termini per esperire i ricorsi amministrativi, descrizione delle competenze del Comitato regionale, nonché disamina dei mezzi di ricorso esperibili dopo la decisione del Comitato, si veda M. PARISI, *Ispezioni del lavoro: controlli e garanzie*, Simone, Napoli, 2011, pag. 202-206. A proposito del ricorso amministrativo avverso il procedimento della confisca o il sequestro cautelare, si veda A. MILLO, *Le ispezioni del lavoro: poteri e limiti del personale ispettivo*, in La Circolare di

Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 13.09.2010, fasc. n. 35, pag. 32-38. In merito alla disciplina normativa dei ricorsi amministrativi avverso i provvedimenti ispettivi, nonché circa le modalità per la presentazione dei ricorsi stessi, si veda V. LIPPOLIS, *Ricorsi amministrativi più snelli ed efficaci*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 31.05.2010, fasc. n. 22, pag. 23-29. Sui possibili ricorsi esperibili in caso di ispezioni in edilizia, si veda G. ANASTASIO, *Verifiche ispettive in edilizia e contribuzione virtuale*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 22.03.2010, fasc. n. 12, pag. 36-45. Analogamente, sui ricorsi ammissibili davanti alla D.R.L. e ai comitati regionali, si veda I. V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro*, EPC editore, Roma, 2010, pag. 261 ss. Quanto ai ricorsi avverso l'ordinanza-ingiunzione adottata dal Direttore di una D.P.L. e rispetto al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale adottato dagli ispettori del lavoro a norma dell'art. 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, si rimanda a P. RAUSEI, *Ricorsi alla Direzione regionale del lavoro*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 20. Per un inquadramento generale della disciplina dei ricorsi amministrativi alla luce della Circolare del Ministero del Lavoro n. 16/2010, si confronti G. BOVIO, *I ricorsi amministrativi avverso i provvedimenti ispettivi previsti dagli artt. 16 e 17 del d. lgs. 23 marzo 2004, n. 124, anche alla luce della Circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 16/2010*, in D.P.L. di Modena, 2010.

4.5 Ricorsi giudiziari

Quanto al contenzioso giudiziario, il nuovo giudizio di opposizione e il relativo procedimento, si veda il contributo di V. I. ROMANO, *Ispezione del lavoro e contenzioso*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 58 ss. Circa l'indicazione a verbale degli strumenti di difesa potenzialmente attivabili e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione, si rimanda a M. PALA, *Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica, le novità del "Collegato Lavoro"*, in Altalex, Pistoia, 13.11.2010. In merito all'indicazione dei ricorsi esperibili e dei relativi termini per la presentazione degli stessi da parte del datore di lavoro ricorrente, si rimanda a V. LIPPOLIS, *Le nuove procedure in materia ispettiva*, in La Circolare di Lavoro e Previdenza, Gruppo Euroconference s.p.a, Verona, 03.01.2011, fasc. n. 1, pag. 17-28. Circa i ricorsi giudiziari in opposizione e per querela di falso, nonché quelli esperibili per l'accertamento negativo, si veda P. RAUSEI, *Collegato lavoro: nuova ispezione e sistema sanzionatorio*, Ipsoa, Milano, 2011, pag. 367-393. In merito alle competenze in materia di opposizione ad ordinanza-ingiunzione e circa il rito d'appello nei giudizi in materia di ordinanza-ingiunzione, si veda M. TIRABOSCHI, *Formulario dei rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, pag. 448 ss. Per una compiuta disamina delle difese possibili avverso i verbali conclusivi degli accertamenti, redatti dagli ispettori del lavoro, si veda A. ROTA PORTA, *Le ispezioni sul lavoro: come sanare gli illeciti e scegliere il ricorso*, in Le Guide del Sole 24 Ore, Milano, 2011. Sul ricorso giurisdizionale in opposizione, si veda I. V. ROMANO, *La nuova ispezione del lavoro*, EPC editore, Roma, 2010, pag. 273. Oltre ai ricorsi amministrativi di cui agli articoli 16 e 17 del D.lgs n. 124/2004, per una descrizione del procedimento di opposizione alla ordinanza-ingiunzione ex articoli 22, 22-bis e 23 della legge n. 689/89, si rimanda a P. RAUSEI, *Ricorso in opposizione al Tribunale*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2010, fasc. n. 21. Quanto agli esiti finali degli accertamenti ispettivi e in merito alle impugnazioni in sede giudiziale, si veda M. PARISI, *Ispezioni del lavoro, controlli e garanzie*, Simone Esselibri, Napoli, 2010, pag. 207 ss. Per una panoramica generale sui caratteri e requisiti degli strumenti a difesa dell'ispezione attivabili dal datore di lavoro sanzionato, si veda per i ricorsi giudiziari il contributo di P. RAUSEI, *Strumenti difensivi dell'azienda: ricorsi amministrativi e giudiziari*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2009, fasc. n. 12. Analogamente, per una disamina circa le tipologie di ricorso esperibili dopo la notifica dell'ordinanza ingiunzione, si confronti anche P. RAUSEI, *Ispezioni del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2009. In merito ai caratteri e alle fasi del giudizio di opposizione dopo il D.lgs n. 40/2006 e sui soggetti legittimati a ricorrere, nonché sui termini e forme di opposizione, si veda P. RAUSEI, *Il giudizio di opposizione dopo il D.lgs n. 40/2006*, in Diritto e Pratica del lavoro, Ipsoa, Milano, 2006, fasc. n. 11, pag. 3-20. Analogamente, circa i caratteri del ricorso giudiziario in opposizione, i legittimati a ricorrere e il giudice competente, si veda anche il contributo di D. PAPA, *L'ispezione del lavoro in azienda*, edizioni FAG s.r.l., Milano, 2006, pag. 212 ss.

Conclusioni

La Literature Review è stata concepita in quattro macro aree, strettamente interdipendenti fra loro, al fine di illustrare le problematiche esistenti fra mercato del lavoro, sommerso, utilizzo improprio della flessibilità ed organizzazione dell'attività ispettiva. Nel primo capitolo, l'analisi della connessione fra mercato del lavoro formale e sommerso, ha evidenziato le criticità del mercato del lavoro attuale e ha consentito di comprendere come il sommerso funga quasi da ammortizzatore sociale, insinuandosi laddove la flessibilità non basta a garantire l'occupazione. Si è visto che la formazione è una possibile leva di placement e viene utilizzata anche per contrastare il lavoro nero, ma deve essere connessa a politiche di orientamento, perché altrimenti rischia di incrementare la disoccupazione. Si è evidenziato parimenti come le esternalizzazioni possano rappresentare un'alternativa al sommerso, con vantaggi che si esauriscono nel breve periodo, mentre nel lungo termine le stesse attività non consentono di investire in processi che possano garantire all'impresa di competere sul mercato globale. In merito al problema della sicurezza nel lavoro nero, si è visto come la flessibilità sia inversamente proporzionale alla sicurezza e quindi che gli operatori invisibili, siano, proprio per questo, soggetti a rischi più elevati rispetto ai lavoratori standard. La riforma Fornero in questo scenario è intervenuta per

correggere alcune distorsioni legate all'uso indiscriminato dello strumento della flessibilità, ma ha riproposto un modello di regolamentazione eccessivamente rigido e centralista che ha rischiato di peggiorare la situazione esistente. Per inquadrare meglio la riforma Fornero, si è proceduto a ricostruire i modelli del mercato del lavoro danese e tedesco, ai quali la riforma sembra essersi ispirata, nella consapevolezza che le disposizioni normative debbano comunque tener conto delle criticità del mercato del lavoro locale sul quale si interviene. Nel ricostruire l'impatto delle misure di austerità intraprese dal Governo per fronteggiare la crisi economica, si è appurato che le stesse hanno contribuito a peggiorare il quadro recessivo perché non accompagnate da una politica industriale volta ad incentivare gli investimenti. L'analisi quantitativa e qualitativa del lavoro nero attraverso il monitoraggio dei dati disponibili, sia sotto il profilo territoriale che settoriale, ha evidenziato la necessità di ricorrere a stime circa il quantum relativo all'evasione. L'analisi delle cause ed effetti del lavoro nero e grigio, ha consentito di comprendere come queste siano tutte variabili interdipendenti tra loro e strettamente connesse al territorio. Si è compreso così che il costo economico del sommerso, non è solo quello che l'imprenditore riesce ad aggirare, ma si riverbera anche negativamente nel welfare locale, perché implica minori entrate nelle casse dello Stato, con evidenti ripercussioni sulla crescita del Paese. Si è visto altresì come il lavoro nero colpisca i soggetti più vulnerabili, ciascuno infatti è portavoce di specifiche istanze, ma tutte le categorie possono essere agevolate da politiche del lavoro che siano inclusive e personalizzate, volte cioè a favorire l'occupabilità e la ricollocazione. Interessante è stata l'analisi condotta sul lavoro nero con riferimento alla distribuzione territoriale e ai settori in cui si manifesta, dall'incrocio dei dati ne è derivata una mappatura delle aree a rischio di coesione sociale, rispetto alle quali si suggerisce l'attuazione di politiche di prevenzione specifiche. Lo studio delle politiche europee, nazionali e regionali per l'emersione, con un approfondimento relativo agli indici di congruità, ha consentito di comprendere in che modo siano state realizzate le buone prassi volte a reprimere il lavoro sommerso. Il secondo capitolo ha invece affrontato la tematica delle forme di elusione contrattuale e dell'utilizzo improprio della flessibilità, si è infatti osservato negli ultimi anni lo spostamento del lavoro irregolare dal totalmente in "nero" a fattispecie di lavoro "grigie", parzialmente irregolari e simulatorie dei rapporti di lavoro subordinato, al fine di contenere i costi del lavoro. Nel ricostruire la disciplina degli istituti, si è cercato di dare risalto alla normativa attuativa, attraverso l'analisi di Circolari ministeriali operative che potessero far comprendere gli interventi realizzati per contrastare l'elusione contrattuale. Dopo la panoramica sui contratti di lavoro atipici, la ricerca ha approfondito il ruolo della vigilanza sul lavoro quale organo deputato ad effettuare i controlli sui contratti flessibili analizzati. In questa sede si è cercato di ricostruire cronologicamente i principali interventi degli organismi internazionali, comunitari e nazionali volti a disciplinare la vigilanza sul lavoro nel corso del tempo. È stato interessante approfondire dal punto di vista legislativo le regole organizzative e constatare come, anche quelle più datate, siano così incredibilmente moderne, proprio perché i problemi fondamentali legati all'attività di vigilanza sono da sempre gli stessi. Ricostruire la legislazione internazionale, comunitaria e nazionale è stato importante per comprendere la genesi dei provvedimenti applicati nell'attività quotidiana e che spesso sono frutto di compromessi politici e finanziari. Infine, il quarto ed ultimo capitolo, si è focalizzato sugli aspetti organizzativi e sugli strumenti a disposizione degli ispettori del lavoro per contrastare il lavoro sommerso, anche in questo caso, si è cercato talvolta di far filtrare l'esperienza personale attraverso la descrizione degli istituti giuridici di riferimento. Particolarmente interessante, dopo aver esaminato l'organizzazione attuale dell'attività ispettiva, aver cercato di capire quale sarà il modello futuro della vigilanza e in che modo la stessa riuscirà a rispondere alle future sfide organizzative. Il confronto con l'organizzazione dell'ispettorato del lavoro in Francia, Germania, Austria e Gran Bretagna, è stata particolarmente fruttuosa, perché ha consentito alla scrivente di poter cogliere differenze e analogie rispetto al modello italiano. Istruttiva è stata anche la ricostruzione degli strumenti utilizzati dagli ispettori del lavoro durante le operazioni di vigilanza e quelli impiegati dagli imprenditori per difendersi dagli esiti degli accertamenti. Si è dimostrato come di fatto esista una certa interdipendenza fra attività di vigilanza e giudiziaria, dal momento che spesso sono proprio le eventuali imprecisioni nella verbalizzazione degli ispettori durante l'attività di vigilanza e il quadro probatorio carente, a consentire la difesa dei datori di lavoro, anche a fronte di irregolarità sostanziali evidenti.