

**COMMISSIONE XI  
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**12.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 APRILE 2010**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SILVANO MOFFA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Bobba Luigi (PD) .....	9
Moffa Silvano, <i>Presidente</i> .....	3	Cazzola Giuliano (PdL) .....	9
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SU TALUNI FENOMENI DEL MERCATO DEL LAVORO (LAVORO NERO, CAPORALATO E SFRUTTAMENTO DELLA MANODOPERA STRANIERA)</b>		Damiano Cesare (PD) .....	10, 11, 19
<b>Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi:</b>		Delfino Teresio (UdC) .....	14
Moffa Silvano, <i>Presidente</i> .....	3, 9, 14, 16, 20	Fontana Vincenzo Antonio (PdL) .....	15
Bellanova Teresa (PD) .....	13	Foti Antonino (PdL) .....	15
		Pelino Paola (PdL) .....	9
		Sacconi Maurizio, <i>Ministro del lavoro e delle politiche sociali</i> .....	3, 11, 16, 19
		<b>ALLEGATO: Documentazione consegnata dal</b>	
		Ministro del lavoro e delle politiche sociali,	
		Maurizio Sacconi .....	21

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, Popolari: Misto-RRP; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud/Lega Sud Ausonia: Misto-NS/LS Ausonia.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
SILVANO MOFFA

**La seduta comincia alle 14,55.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera), l'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi.

Ringrazio il Ministro Sacconi per la sua presenza e per la documentazione fornita, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Avverto che l'odierna audizione è l'ultima tra quelle previste nell'ambito di questa indagine conoscitiva.

Do la parola al Ministro per lo svolgimento della relazione.

MAURIZIO SACCONI, *Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Ritengo davvero molto lodevole e utile questa indagine da parte della XI Commissione. Avvalendomi delle audizioni già svolte, eviterei di leggere un intervento che consegno alla Commissione, individuando all'interno di esso soltanto alcune considerazioni più squisitamente politiche, nel senso di *policies*, cioè di azioni che noi riteniamo possano e debbano essere condotte per cercare di aggredire in modo particolare, all'interno del più vasto fenomeno del lavoro irregolare, le forme più odiose di esso, che costituiscono molto spesso pericolo imminente per l'incolumità delle persone.

L'ISTAT stesso, nell'audizione che ha svolto presso questa Commissione, ha reso noti alcuni dati che riguardano il complessivo fenomeno del lavoro irregolare, che ha le caratteristiche che conoscete e la complessità che è stata descritta, e che sommariamente richiamerò.

All'interno di questa più ampia dimensione del lavoro irregolare, il Governo ritiene importante cercare di individuare — la statistica in questo caso ci aiuta poco — in termini non statistici ma effettivi, la componente più significativa. Come dicevo prima, potremmo collocarla nell'ambito di quelle che la stessa Organizzazione internazionale del lavoro chiama, a proposito del lavoro dei minori, *the worst form*, cioè le forme peggiori, più odiose. Sono le forme che normalmente si rinvencono laddove ci sia lavoro totalmente irregolare, laddove cioè l'irregolarità sia compiuta, e quindi si tratti di lavoro non dichiarato, e in aggiunta laddove il settore merceologico dia al lavoro non dichiarato — come avviene tipicamente in agricoltura e in edilizia — caratteristiche di particolare peri-

colo legato all'assenza di tutele, data la particolare esposizione al rischio che in quegli ambiti lavorativi si produce.

La mia relazione segnala, in modo particolare, il settore dell'agricoltura, che vede specificamente il Mezzogiorno caratterizzato da una diffusa presenza di lavori non dichiarati. Tuttavia, nella più ampia gamma di lavoro irregolare, sono significativi anche i dati riferiti all'area settentrionale del Paese, in particolare al nord-ovest, oltre che al centro e al Mezzogiorno.

Certamente, nell'area centro-meridionale, il lavoro totalmente non dichiarato appare coniugarsi con un altro fenomeno odioso, quello del caporalato e dell'intermediazione abusiva che, molto frequentemente, come sappiamo, si collega anche alla criminalità organizzata. Quindi, i fattori di pericolo e di rischio per le persone, in questo caso, sono moltiplicati ed esaltati dalla particolare condizione di debolezza degli stessi lavoratori e dal contesto nel quale i lavori si svolgono. Mi riferisco non solo al contesto agricolo, ma più in generale a quello socio-economico e istituzionale.

Nell'ambito dell'agricoltura, la mia relazione segnala anche un fenomeno paradossalmente opposto, ma che rappresenta una faccia della stessa medaglia: l'abuso delle tutele. In agricoltura, nel Mezzogiorno in modo specifico, riscontriamo spesso — consentitemi la battuta — lavoratori neri in nero e lavoratori bianchi in bianco, nel senso che è frequente l'abuso delle tutele e degli ammortizzatori, e anche di alcune forme di integrazione del reddito, da parte di falsi lavoratori che magari dipendono da cooperative senza terra e che, comunque, abusano senza averne titolo delle forme di protezione. Constatiamo, quindi, un paradossale doppio aspetto di illegalità.

La relazione segnala con forte preoccupazione anche il settore dell'edilizia, nel quale si coniugano analogamente le situazioni di pericolo per la persona, soprattutto in determinati contesti, e segnala altresì forme di lavoro particolarmente sregolato, che pure appartengono ad una zona grigia, ma destano attenzione prio-

ritaria, come ad esempio nel caso del lavoro compiutamente non dichiarato. L'attenzione è dovuta al fatto che questi lavori sono realizzati da persone con partita IVA (ad esempio, i muratori con partita IVA), che quindi formalmente sono lavoratori indipendenti, ma non hanno le competenze e le conoscenze adeguate, proprio in materia di salute e sicurezza del lavoro. Questo li rende particolarmente esposti e privi di quelle tutele che, comunque, sono garantite a un lavoratore dipendente e che nel caso del lavoratore indipendente — quelli che ho citato sono sedicenti tali — attengono in larga parte alla sua responsabilità.

La relazione segnala, ancora, la particolare esposizione del terziario, soprattutto riferito alla logistica, nella quale operano molte cooperative spurie, ai servizi connessi all'economia turistica e, infine, ai servizi connessi alla cura e all'assistenza familiare.

La mia relazione, lo ribadisco, non vuole cogliere i tanti profili dell'irregolarità, dalle violazioni più formali a quelle che pure hanno un contenuto significativo, ma che ho voluto estrapolare dalla quotidianità della vigilanza, del contrasto, perché presentano caratteristiche che devono sollecitare un impegno rinnovato e straordinario.

Sono segnalate nella relazione due componenti sociali. La prima è l'immigrazione, che non sembrerebbe essere caratterizzata significativamente da una dimensione di clandestinità. Nella stessa vicenda di Rosarno, erano pochissimi i casi di lavoratori in condizione di clandestinità, ma erano moltissimi i casi di lavoratori, che, pur nella condizione di un rapporto di lavoro regolare, erano sottratti a questo diritto alla regolarità.

La seconda è una particolare esposizione del lavoro femminile, che per varie ragioni che non ripeto, e che qui sono descritte, si trova particolarmente soggetto a modalità integralmente non dichiarate. Questo può essere dovuto all'assenza di servizi di conciliazione rispetto a un lavoro a tempo pieno, ordinato secondo determinate caratteristiche orarie, alla

maggiore debolezza di questo contraente nei suoi percorsi discontinui nell'arco di vita, con un'accentuazione ovviamente, anche in questo caso, nel Mezzogiorno.

Quali strategie di prevenzione e di contrasto vengono qui indicate? In primo luogo, certamente deve essere rafforzata, soprattutto a questo riguardo, l'attività di vigilanza. Tuttavia, per essere ancora più efficace, questa deve quanto più combinarsi con forme di controllo sociale che questo Governo vuole promuovere e sollecitare, creando le condizioni affinché si producano.

Sempre a proposito dell'attività di vigilanza, leggo qualche passo riferito soprattutto ai dati. Segnalo in primo luogo che la macrodirettiva dei servizi ispettivi del 18 settembre 2008 ha una caratteristica fondamentale: oltre a sollecitare un'impostazione in chiave preventiva e promozionale delle funzioni ispettive di vigilanza, la macrodirettiva soprattutto chiede un'adeguata attività di *intelligence*, di selezione degli obiettivi, nei quali possono ragionevolmente individuarsi le violazioni sostanziali più gravi, ossia quelle che in qualche modo ho sommariamente richiamato e che si manifestano nella forma del lavoro non totalmente dichiarato, ancor più in certi comparti e settori. La stessa capacità degli ispettori viene apprezzata secondo una gerarchia di risultato che è tarata sulle violazioni più sostanziali. Un tempo, prima di questa direttiva, il monte delle violazioni veniva considerato in modo indistinto, cioè la violazione più formale — potremmo dire in qualche caso anche più formalistica — partecipava dello stesso esito di un volume di risultato nel quale si confondeva con violazioni di carattere più sostanziale.

Lo scorso anno sono state ispezionate 303.691 aziende, delle quali 175.144 sono risultate irregolari, con una diminuzione complessiva di interventi del — 3,64 per cento, ben inferiore quindi alla diminuzione del 17 per cento ipotizzata a inizio d'anno, ma laddove i dati indicano un incremento sostanziale della gravità delle irregolarità riscontrate. Noi abbiamo chiesto di fare magari meno ispezioni, ma più

mirate e più orientate a contrastare il sommerso totale, le violazioni più gravi, anche con un'attività ispettiva più estesa e direi più scomoda, cioè in orari non usuali (incursioni notturne, per fare un esempio).

In modo dichiarato, e non a consuntivo, abbiamo chiesto meno ispezioni ma più mirate a risultati più significativi. Ebbene, i risultati sono i seguenti. Le violazioni formali sono diminuite del 23 per cento, mentre l'incremento delle violazioni sostanziali è evidenziabile dall'elenco che segue: maxi sanzioni per lavoro nero, 40.108 violazioni nel 2009, 24.781 nel 2008 (+61 per cento); violazioni della disciplina degli appalti e della somministrazione, 6.649 ipotesi di reato rilevate nel 2009, 1.782 nel 2008 (+273 per cento). È evidente che le violazioni nel caso della somministrazione fanno riferimento alla mediazione abusiva, che al sud si chiama caporalato. Per quanto riguarda gli appalti, ho parlato in modo particolare dell'edilizia; conoscete la maggiore pericolosità, soprattutto in certe catene dell'appalto, ove si possono annidare lavori non dichiarati.

Violazioni in materia di orario di lavoro, 27.761 nel 2009, 10.911 nel 2008 (+154 per cento); violazioni della disciplina dello Statuto dei lavoratori, 1.042 nel 2009, 288 nel 2008 (+262 per cento); truffe nei confronti degli istituti, 2.493 nel 2009, 419 nel 2008 (+495 per cento). Anche questa delle truffe nei confronti degli istituti rappresenta una delle patologie manifestatesi in particolare nel Mezzogiorno, che in parte ho prima richiamato.

Illeciti relativi a omissioni ed evasioni contributive, 489 ipotesi di reato nel 2009, 248 nel 2008; illeciti in materia di sicurezza sul lavoro, 23.218 ipotesi di reato nel 2009, 14.815 nel 2008 (+56 per cento); violazioni amministrative in ordine alla tutela economica delle lavoratrici madri, 406 nel 2009, 242 nel 2008 (+67 per cento); ipotesi di reato in ordine alla tutela fisica delle lavoratrici madri, 613 nel 2009, 240 nel 2008 (+155 per cento). Come avete visto, la gran parte sono reati, anche quelli che ho citato prima senza nominarli come tali. Una tabella fornisce ulteriori articolazioni.

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

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

Alla base di questa attività deve essere — e sarà ancor più — come dicevo, il lavoro di *intelligence*, cioè di selezione degli obiettivi. Questa attività, che si realizza per molti aspetti incrociando i dati e integrando le attività ispettive nell'ambito del sistema lavoro (quindi Ministero del lavoro, Nucleo carabinieri del ministero stesso, ispettorati degli enti previdenziali), a sua volta deve incrociarsi con quella delle polizie statuali.

A questo proposito, è mia intenzione chiedere all'Arma dei carabinieri un ulteriore sviluppo della collaborazione in atto, che è molto apprezzata, con il nucleo specializzato per i reati in materia di

lavoro, in modo che le attività prioritarie di contrasto del sommerso totale si possano avvalere ancor più compiutamente, sulla base cioè di un accordo, delle stazioni territoriali dei carabinieri, di quella unica rete di presidi territoriali che l'Arma possiede e che le consente di percepire e di conoscere i fenomeni proprio per la forza della prossimità.

Nell'ambito del programma straordinario di vigilanza in agricoltura e in edilizia che, a seguito dei fatti di Rosarno, questo ministero ha promosso nelle regioni Puglia, Calabria e Campania, e sta attivando nella regione Sicilia — quest'ultima come sapete ha competenza autonoma in materia di attività ispettive, quindi sono in corso contatti con questa regione per mettere in atto un'analogha vigilanza straordinaria — è partita per la prima volta una forma di collaborazione con la Guardia di finanza per incrociare i dati relativi alle attività economiche e alle possibili patologie.

È in corso, inoltre, una sperimentazione. Il Ministero ha avviato nel corso del 2009 un importante progetto pilota in sette province — Milano, Genova, Pistoia, Macerata, Terni, Reggio Calabria e Roma — dove si sono incrociati i dati di bilancio delle realtà economiche con fatturato superiore a 200.000 euro, le comunicazioni preventive obbligatorie della procedura UNILAV, i precedenti ispettivi in possesso dell'INPS e quelli in possesso delle Direzioni provinciali del lavoro.

Tale attività di incrocio ha dato riscontri particolarmente interessanti in sede di verifiche ispettive, in quanto le aziende che presentavano fattori di evidente anomalia sono state sottoposte a verifiche: più del 50 per cento di quelle ispezionate evidenziavano effettivamente fenomeni di lavoro sommerso.

Se, dunque, questo incrocio di dati all'interno del nostro sistema ha dato questa selezione degli obiettivi, ne vogliamo raggiungere una ancora più adeguata. Spiegheremo bene all'informazione che quando diremo che l'80 per cento delle attività ispezionate ha consentito di riscontrare violazioni sostanziali, questo

non è un dato statistico, ma è semmai la controprova del successo del lavoro di *intelligence* che prima è stato compiuto nel selezionare gli obiettivi.

Questa attività ispettiva, che si evolverà ulteriormente, si sta svolgendo in forma straordinaria in quelle regioni del Mezzogiorno con riferimento all'agricoltura e all'edilizia e si avvale di personale aggiuntivo portato da altri territori, deve sempre più combinarsi con le reti della bilateralità. Facciamo riferimento all'esperienza dell'edilizia che, come voi sapete, ha un'antica tradizione di organismi bilaterali su base territoriale. La base territoriale, oltretutto, coincide con la dimensione contrattuale, nel senso che l'edilizia ha un contratto collettivo nazionale cornice e una forte dimensione contrattuale territoriale. In questi ambiti, le casse edili, le scuole edili, i comitati paritetici per la salute e sicurezza hanno realizzato una rete che ha consentito di mettere sotto controllo larga parte di un sistema produttivo fortemente frammentato.

Non a caso, in questo ambito abbiamo sperimentato - ho avuto modo di occuparmene io direttamente - il primo documento unico di regolarità contributiva, il DURC; il sistema è in grado di coniugare la semplicità del documento con la sua tempestiva fruizione, anche da parte delle autorità di controllo, per verificare la regolarità dei versamenti contributivi.

Analogamente, proprio in questo ambito - mi riferisco anche a quanto dicevo prima a proposito delle partite IVA in edilizia - sulla base di una novità introdotta in questa legislatura nel testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, stiamo sperimentando la cosiddetta « patente », ovvero una selezione all'accesso di attività in base alla verifica delle conoscenze in materia di salute e sicurezza nel lavoro. La rete della bilateralità ci ha consentito e ci consente di realizzare queste funzioni.

Allo stesso modo, sulla base di esperienze che sono già in corso, le cosiddette « casse territoriali *extra legem* » e altre forme bilaterali, in agricoltura pensiamo che sia necessaria un'analoga operazione

proprio a partire dal Mezzogiorno: costruire una rete territoriale bilaterale che possa svolgere una serie di funzioni in un ambito nel quale la frammentazione dei lavori e delle attività produttive sollecita la presenza di mediatori. Questi, quando sono irregolari, spesso sono addirittura criminali e hanno le caratteristiche del caporalato; diversamente, invece, accadrebbe se fossero regolari, non genericamente nella forma, pure presente, della somministrazione di manodopera, ma nella forma privato-sociale dei cosiddetti organismi bilaterali promossi dalle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori.

Ebbene, questa rete potrebbe svolgere, se lo riterrà, volontariamente e liberamente, attività di collocamento, attività di formazione, attività di promozione delle forme di prevenzione per la salute dei lavoratori, quindi non solo assistenza ma soprattutto adempimenti per rendere gli ambienti più sicuri, nonché la stessa protezione del reddito. Si pensa, quindi, a una rete di bilateralità che viene riconosciuta in sussidiarietà dalle funzioni pubbliche e che assiste in modo strutturato le attività ispettive di vigilanza molto più di quanto non possano fare i comitati paritetici presso le prefetture.

La stessa operazione suggeriamo per il turismo, che già vede significative esperienze di bilateralità territoriale, le quali potrebbero generalizzarsi ed ampliarsi prevedendo un'ulteriore gamma di attività e di lavori.

Per quanto riguarda i servizi di cura alla persona, abbiamo già incontrato informalmente le maggiori centrali cooperative e siamo intenzionati a promuovere con esse un tavolo, rispetto al quale risultano ben interessate e disponibili - mi riferisco innanzitutto alla Lega Cooperative, Confcooperative, ma anche ad altre - per individuare un programma di diffusione e sviluppo di quei servizi che possono essere resi in forma cooperativa: servizi di cura ordinati, regolari, destinati a evolversi e a qualificarsi in questo modo,

come quello dei nidi familiari o quello più complesso, da condurre alla regolarità, delle cosiddette « badanti ».

In fondo, le centrali cooperative hanno avuto il merito storico di condurre a emersione, a regolarità e a forme che si sono successivamente evolute, anche in grandi organizzazioni di impresa, le attività di facchinaggio, dalle quali hanno sviluppato molto altro. Noi crediamo, e loro con noi, di poter realizzare importanti risultati anche per l'emersione e la qualificazione delle attività che ricomprendiamo nella definizione « servizi di cura e di assistenza familiare ».

In questi stessi ambiti che ho citato — servizi di cura, servizi della logistica, economia turistica e, innanzitutto, agricoltura ed edilizia con particolare riguardo al Mezzogiorno — si accentueranno le attività di vigilanza.

Permettetemi di segnalare un ultimo strumento al quale il Governo assegna una funzione potenzialmente rilevante, quello dei buoni prepagati o *voucher* per le attività alle quali gli stessi sono dedicati dalle norme di legge, ovvero prestazioni occasionali, accessorie, di breve periodo, nell'ambito soprattutto dell'agricoltura e dei servizi di cura.

So che spesso si teme la destrutturazione di rapporti di lavoro già formati e stiamo anche indagando se lo sviluppo dei *voucher* nel nord abbia potuto rappresentarne la causa. Qualche prima empirica rilevazione non confermerebbe per nulla questo timore. Vengo dalla provincia che ha avuto la più grande diffusione dei buoni prepagati in agricoltura: sono stati impiegati tutti, essenzialmente, nella vendemmia. Parlo di una comunità che evidentemente aveva una buona vocazione alla regolarizzazione — e anche al vino, mi fanno notare — che non effettuava agevolmente nella forma tradizionale e che, con il buono prepagato, veicolato soprattutto dalle associazioni della rappresentanza in agricoltura, ha dato regolarità a molti rapporti e, se mi consentite, ne ha permesso una prima tracciabilità.

Nel centro, a mano a mano che si scende lungo l'Italia, l'esperienza dei *vou-*

*cher* sfuma, fino quasi a sparire nel Mezzogiorno. Basti pensare ai quasi 800.000 *voucher* di 10 euro nel Veneto e — credo di ricordare — ai 25.000 circa in Calabria.

La questione dei *voucher* non deve preoccupare rispetto alle realtà in cui essi sono utilizzati, ma rispetto a quelle in cui non lo sono, dove cioè non c'è alcuna disponibilità a ricorrere ad un modo agevole di regolarizzare quantomeno una raccolta breve a costi e a modalità fortemente convenienti.

Rispetto a questo ci sarà una forte azione di contrasto, principalmente — come ho già detto — per il rischio imminente di pericolo per i lavoratori e per la loro stessa incolumità, date le caratteristiche dei relativi lavori.

Tuttavia, se anche la bilateralità, le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro in agricoltura, nel Mezzogiorno, riterranno di concorrere, esse potrebbero realizzare anche una forma di controllo sociale su questi buoni prepagati, evitando così che si concretizzi quella temuta destrutturazione del rapporto di lavoro preesistente e, soprattutto, concorrendo a monitorare ciò che accade a un datore di lavoro e a un lavoratore che sono emersi, hanno fatto capolino grazie a un buono prepagato, che favorisce una successiva tracciabilità.

Si tratta di ipotesi di lavoro che ovviamente saranno oggetto di discussione, e in parte lo sono già state, con le parti sociali e che verranno ulteriormente esaminate.

Consentitemi un'ultima battuta. Qualche volta si richiede di abbattere il costo indiretto del lavoro: lo chiedono congiuntamente le parti in agricoltura, ma sono pronte a chiederlo congiuntamente tutte le parti di tutti i settori; lo vorrebbero legittimamente gli edili, lo vorrebbero legittimamente i tessili, lo vorrebbero legittimamente i dipendenti dei *call center*, lo vorrebbero tutti. In questo contesto, a maggior ragione, si chiarisce il discorso sull'abbattimento degli oneri indiretti sul lavoro.

Questo mi porta a dire che, innanzitutto, non è possibile farlo per un comparto, per quante ragioni quel comparto

possa addurre, e forse possono addurle comparti che molto probabilmente sono più attivi rispetto ad altri. Anche in quel caso, però, vale la solidarietà sistemica, che ha sempre definito il livello delle contribuzioni.

Una scelta più generalizzata, come è noto, incontra, da un lato, i vincoli di finanza pubblica e, dall'altro, le esigenze di rapporto fra contribuzione e prestazione, che caratterizzano il modello previdenziale voluto dalla legge Dini.

Non vedo, ragionevolmente, applicabile questa strada, se non, come abbiamo già fatto e come probabilmente potremmo fare ancora, per l'agricoltura nelle aree montane particolarmente svantaggiate, come oggi è vigente. Si tratta, tuttavia, di eccezioni assolute che confermano una regola generale.

Spero di avere offerto contenuti, che sono più dettagliati nella relazione consegnata e che saranno anche ripresi nel prossimo piano triennale per il lavoro, che si chiamerà «Liberare il lavoro per liberare i lavori» e che avrà, quale uno dei titoli, «Liberare il lavoro dall'illegalità e dal pericolo».

**PRESIDENTE.** Ringrazio il signor Ministro per questa ampia e articolata esposizione.

Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

**LUIGI BOBBA.** Ringrazio il Ministro per la dettagliata relazione. Voglio porre, semplicemente, alcune questioni. In primo luogo, il Ministro ci ha informato che il numero delle ispezioni, nell'anno trascorso, è stato di 303.000 e che l'80 per cento di queste hanno rilevato, laddove c'erano, delle violazioni di tipo sostanziale e non meramente formale.

La domanda che voglio porre è la seguente: come è articolato questo dato, sia nel numero delle ispezioni sia nei risultati, fra il nord e il sud del Paese? Una leggenda metropolitana vuole che questa efficacia dei controlli sia a un buon livello in alcune aree del Paese, ma abbia delle falle molto ampie in altre aree, in

particolare nel sud, dove lei stesso ha evidenziato che ci sono i fenomeni maggiormente distorsivi, le forme peggiori di irregolarità.

Vorrei capire, allora, sia come sono distribuite queste azioni di controllo, monitoraggio e ispezione, sia se anche i risultati, nella loro sostanzialità, hanno una distribuzione territoriale significativa oppure no.

In secondo luogo, il Ministro, nell'ultima parte, ha evidenziato uno degli strumenti di sostegno all'emersione. In fondo, il *voucher* può essere pensato come uno degli elementi che consente di fare emergere forme di lavoro sommerso o irregolare. Chiedo se, oltre al *voucher* e oltre alla collaborazione con la bilateralità, siano previsti altri strumenti non solo e non semplicemente di contrasto, ma anche di supporto e di sostegno all'emersione di forme di lavoro irregolare o sommerso.

**PAOLA PELINO.** Vorrei, innanzitutto, ringraziare anch'io il Ministro Sacconi per l'ampia panoramica che ci ha fornito di tutte le tematiche che riguardano soprattutto la nostra Commissione.

Dai dati che lei ha riportato, signor Ministro, risulta che, per quanto riguarda la lotta al lavoro nero, probabilmente è cambiata la qualità della vigilanza. Sono emersi, infatti, dati abbastanza positivi, che rivelano dal 2008 al 2009 cifre abbastanza rassicuranti. Mi chiedo, allora, se è anche aumentato il numero degli ispettori che sono stati messi in circolazione. Le stesse misure sono state adottate e lo saranno comunque anche per quanto riguarda la sicurezza nei luoghi di lavoro?

**GIULIANO CAZZOLA.** La ringrazio anch'io, signor Ministro, soprattutto perché - lo dico con molta serenità e credo che sia una valutazione che possiamo fare tutti - lei dà prova di conoscere il suo mestiere e di sapere come funziona il dicastero che lei dirige rispetto alle situazioni che ci ha rappresentato, ritengo peraltro con una particolare competenza e conoscenza, al di là delle possibili valutazioni sull'azione e sui provvedimenti assunti dal Governo.

Vorrei fare alcune riflessioni molto brevi e porre alcune domande. Siamo giunti alla fine di questa indagine; non so quale valutazione daranno i colleghi quando trarremo un bilancio, ma la mia impressione è che in realtà siamo andati un po' alla scoperta di questioni che conoscevamo già. Abbiamo ascoltato statistiche, stime, valutazioni e lei ci ha fornito dei dati (questo credo costituisca un fatto nuovo). In realtà, però, non so quali conoscenze ulteriori abbiamo acquisito del fenomeno del lavoro sommerso.

Ciò detto, vorrei chiedere la sua opinione su alcuni aspetti. In primo luogo, mi sono convinto, anche sulla base dell'audizione di alcune organizzazioni imprenditoriali, delle valutazioni di Confindustria e delle organizzazioni agricole, che non c'è una corrispondenza marcata e diretta tra immigrazione e lavoro nero. Sicuramente ci sono immigrati che lavorano in nero, ma il fenomeno del lavoro degli stranieri nel nostro Paese presenta tassi di regolarità e di irregolarità che non sono molto diversi da quelli degli italiani. Credo che questo dato debba anche farci riconsiderare certi luoghi comuni che riguardano il lavoro degli stranieri e che vengono smentiti dai dati.

Ricordo per esempio delle pagine molto belle lette nei documenti di organizzazioni agricole in cui, per esempio, si parlava del ruolo che hanno certe comunità nazionali, come indiani o srilankesi, nell'allevamento del bestiame, o di un certo impegno delle comunità macedoni nella viticoltura.

Accostare il lavoro degli stranieri al lavoro nero è una forzatura, anche se indubbiamente ci sono dei dati che dimostrano come, soprattutto in certe aree del Paese, è molto diffuso il lavoro nero anche tra gli stranieri. A questo riguardo vorrei conoscere la sua opinione. L'episodio di Rosarno che lei citava — un caso ovviamente clamoroso, forse il più clamoroso caso di drammatizzazione di questa realtà dell'immigrazione — dimostra, sostanzialmente, che la gran parte di quei lavoratori vuole il permesso di soggiorno.

In secondo luogo, mi piacerebbe sapere come influisce sul lavoro nero la struttura

dell'economia. A questo proposito, il caso dei *voucher* è assolutamente esemplare, nel senso che abbiamo uno strumento flessibile, che evita la burocrazia, però vediamo che esso, in certe aree del Paese, finisce per essere troppo oneroso, per non attecchire, per essere insostenibile.

Allora, o ci mettiamo a formulare giudizi antropologici su una parte del Paese e dei nostri concittadini, e dunque arriviamo sostanzialmente a immaginare soluzioni alla Pol Pot e a pensare che c'è nel DNA di una parte del nostro Paese una cultura dell'illegalità che non si capisce come affrontare, oppure facciamo un'altra considerazione che, probabilmente, è molto più realistica, vale a dire che una parte dell'economia del Paese non è in grado di stare alle regole né di saltare gli ostacoli perché l'asticella è troppo alta.

Probabilmente, bisognerebbe anche combattere il lavoro nero e il lavoro sommerso anche abbassando l'asticella del salto in alto. Altrimenti, faccio davvero fatica a capire perché non si riesce ad avere ragione di certe situazioni.

Quando penso che, ad esempio con riferimento alla raccolta della frutta — anche se il caso della raccolta della frutta è molto diverso da quello dell'allevamento del bestiame — in buona sostanza la frutta viene regalata, considerando il prezzo con il quale il grossista la acquista dal produttore, mi sembra abbastanza evidente che è molto difficile riuscire a sopravvivere rispettando regole che, oggettivamente, sono troppo forzate.

CESARE DAMIANO. Signor presidente, abbiamo chiesto l'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito di questa indagine conoscitiva che dovrebbe concludersi entro giugno. È un'indagine importante sul tema del lavoro, dell'illegalità, del lavoro nero.

Vorrei anch'io formulare alcune domande al Ministro, che sicuramente dispone più di chiunque di noi di dati aggiornati sulla situazione; per quanto mi riguarda, mi baso su quelli forniti dagli istituti di statistica. La domanda è molto semplice: secondo lei, per i dati che ha a

disposizione e per quello che conosce, in questo ultimo periodo, anche a seguito della crisi, il lavoro nero è aumentato o è diminuito? Per quello che comprendo, c'è stata, purtroppo, una dilatazione: stiamo parlando di 3 milioni di persone coinvolte.

In secondo luogo, sono state emanate delle normative — dal passato Governo, quando ero Ministro del lavoro, e dall'attuale Governo — relativamente alla questione dell'emersione. È possibile, secondo lei, avere dal Ministero i dati relativi all'applicazione di un dispositivo di una norma di Bersani del 2006 relativo alla sospensione delle attività, quando si scopre che in un'azienda c'è un numero di lavoratori al nero al di sopra del 20 per cento? Questi dati erano oggetto di una puntuale statistica nel passato Governo.

Un altro dato statistico molto importante, che può darci una dimensione del fenomeno, è quello relativo alle nuove iscrizioni presso l'INAIL di lavoratori precedentemente sconosciuti, che a seguito delle misure anti-lavoro nero aveva portato a una « emersione », non tutta completamente computabile, di 200.000 lavoratori dell'edilizia. Si scoprì, successivamente, che il 55 per cento erano stranieri e, di questi, il 60 per cento rumeni, in tempi nei quali i lavoratori rumeni non erano ancora entrati nella Comunità europea. Ovviamente, adesso la situazione è cambiata. Si potrebbero avere statisticamente questi dati, ricostruiti su basi trimestrali, ossia sospensione dell'attività ed emersione collegata all'iscrizione di nuovi lavoratori in registri dell'INAIL. Avere anche una dimensione del fenomeno della nuova iscrizione, depurato dai dati di coloro che per la prima volta entrano nel mercato del lavoro, potrebbe darci anche una dimensione del fenomeno del lavoro nero.

Pongo una domanda relativa alle misure del Governo. Mi sono chiesto come mai, rispetto alle misure del Governo precedente (naturalmente è lecito cambiare, ci mancherebbe) è stata eliminata quella che prevedeva che il committente di una catena di appalti avesse la responsabilità solidale per la trasparenza contributiva

per quanto riguarda la documentazione da trasmettere. Non pensa il Ministro che la cancellazione di quella norma possa non essere solo una questione di semplificazione burocratica, ma anche un fatto che ci consente meno di prima di garantire per tutta la catena degli appalti la trasparenza contributiva?

Un'altra domanda concerne le ispezioni. Dai dati dello scorso anno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali risulterebbe che l'indirizzo giusto, che io condivido — del resto, l'ho anche perseguito — è di passare da un'ispezione quantitativa a un'ispezione qualitativa. Tuttavia, quando ciò si applica a realtà come quelle della Calabria, con un conseguente *décalage* importante di ispezioni, non contrasta con l'esigenza di intervenire in situazioni nelle quali, come nel caso dell'agricoltura, c'è una concentrazione visibile di lavoro nero che richiederebbe, invece, un aumento delle ispezioni?

Quanto alla cancellazione parziale della norma sull'adozione del cartellino di riconoscimento dei lavoratori del cantiere, pur essendo di Cuneo, quindi sufficientemente ingenuo — onorevole Delfino, siamo conterranei — mi rendo conto che la duplicazione o la falsificazione di questi certificati è abbastanza all'ordine del giorno, tuttavia la norma poteva avere una sua efficacia. Come mai si è cancellata la responsabilità dell'esibizione del cartellino per l'imprenditore e la si è mantenuta soltanto per il lavoratore?

MAURIZIO SACCONI, *Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. È stata cancellata?

CESARE DAMIANO. Sì. L'imprenditore non è più soggetto a sanzionabilità, che invece resta per il lavoratore. Questa mi pare una misura sufficientemente vessatoria e dovrebbe essere perlomeno coesistente.

Per quanto riguarda il Documento unico di regolarità contributiva, mi sembra che sia un frutto prezioso di quello che lei definisce l'accordo fra le parti sociali, un avviso comune. Lei sa che

questo documento unico nasce dall'esperienza del post-terremoto dell'Umbria, ed è stato voluto dalle parti sociali, imprese dell'edilizia e sindacati, e poi esteso a tutti i comparti. Come mai per il comparto del lavoro ambulante il Governo ha pensato di cancellare l'esigenza di esibire questo documento, che in quel settore potrebbe avere un significato, vista la contiguità con fattori di elusione?

Per quanto riguarda, infine, la questione di particolari situazioni esposte che potrebbero ripiombare nel lavoro nero, lei ha detto che se aiutiamo il sistema lo facciamo per la sua globalità e non solo per particolari settori. Non pensa che sarebbe utile, signor Ministro, intervenire in settori specifici? Penso al settore dei *call center*, relativamente al quale avevamo posto in essere aiuti per stabilizzare il lavoro: si tratta di 24 mila persone — i nostri figli — per lo più laureate (anche con due lauree, *master*), titolari di un lavoro a progetto (*inbound* e non solo *outbound*); per il 70 per cento si tratta di ragazzi dall'età media di trent'anni.

Se non si prosegue un'azione che passa attraverso l'osservatorio Governo-parti sociali, convocato semestralmente per monitorare, e il mantenimento di incentivi che aiutino le aziende virtuose a stabilizzare, correremo il rischio, come nel caso della Teleperformance, di un ritorno indietro, vale a dire la vittoria del *call center* del sottoscala. Non è forse utile adottare delle iniziative *ad hoc* che aiutino la trasparenza? Sull'altro versante, non sarebbe utile chiedere ai committenti pubblici e privati di non adottare più un calcolo di costo, nel massimo ribasso, che non contemperi il costo del lavoro contabilizzato ai livelli definiti dai contratti nazionali di lavoro e il costo della sicurezza (laddove questa è richiesta, non nei *call center*)? Altrimenti questi due costi vengono saltati e si crea una situazione di *dumping* sociale. In altre parole, noi aiuteremmo in questo modo le aziende non virtuose e non trasparenti, che utilizzano al nero, in modo irregolare, le persone, a prevalere sulle aziende sane.

Infine, per quanto riguarda il *voucher* introdotto in agricoltura, lei sa che io avevo applicato la legge Biagi su questo punto, ben consapevole della validità di questo strumento per pensionati e studenti. Credo che altri lavori, soprattutto nel campo agricolo, possano essere interessati da questa strumentazione, che ha la logica della trasparenza e della occasionalità; sappiamo tutti che, ovviamente, questo tipo di strumento non può sostituire il normale rapporto di lavoro né la normale definizione di un rapporto di lavoro stagionale o a tempo indeterminato. Temo che, altrimenti, andremmo verso uno « spappolamento » delle relazioni fra imprese e lavoratori, che nessuno vuole.

L'ultima domanda riguarda un argomento che io e lei abbiamo discusso in varie occasioni, anche in modo abbastanza accanito, ma sempre nei toni giusti: la cancellazione della norma che proteggeva le lavoratrici dai licenziamenti cosiddetti « in bianco ». Ricordo che fu una norma parlamentare sottoscritta con un ordine del giorno dagli attuali Ministri Prestigiacomo, Carfagna e Gelmini, che introduceva quella pratica attraverso la certificazione computerizzata dell'assunzione, da lei definita norma farraginoso e burocratica. Mi chiedo per quale motivo non sia stata sostituita da una norma più semplice, che metta al riparo da questa pratica vessatoria nei confronti delle giovani che, quando diventano madri, possono essere licenziate attraverso una semplice apposizione di data che certifica un licenziamento che avviene in quel momento e, quindi, si qualifica come un licenziamento *ad nutum*.

Capisco la polemica, capisco la non condivisione, anche se fu un atto parlamentare condiviso anche dalla sua maggioranza e dal suo partito. Lei mi dirà che questo è accaduto alla Camera e non al Senato, ma alla Camera le assicuro votarono tutti, mentre al Senato vi siete astenuti. La norma è stata cancellata, ma perché non l'avete sostituita con qualcosa di più efficace che, comunque, coglie un punto esistente?

TERESA BELLANOVA. Signor Ministro, lei ci ha fornito una serie di dati e la relazione sarà sicuramente ancora più ricca. Purtroppo, non ho colto se nei dati che ci ha riferito ci sia anche quello dell'incidenza dei lavoratori immigrati rispetto al fenomeno del caporalato e del lavoro nero.

Noi abbiamo audito, qualche settimana fa, i rappresentanti dell'ISTAT, che ci hanno posto la seguente questione: si può cogliere la vastità del fenomeno solo attraverso il censimento, ma l'istituto non ha le risorse per farlo.

Per quanto riguarda quanto oggi lei ci ha detto — molto è condivisibile — alla fine ha parlato di una serie di azioni che rientreranno nel piano triennale. Non voglio fare altre citazioni, perché già l'onorevole Cazzola ha richiamato Pol Pot, ma le chiedo che fare nell'immediato.

Abbiamo messo in piedi questa indagine da alcuni mesi e cercheremo di concluderla entro giugno, ma eravamo partiti anche da alcune considerazioni e dalla constatazione di fenomeni assolutamente gravi, che si ripropongono in queste settimane e in modo più incisivo si riproporranno nei prossimi mesi. Mi riferisco alle prossime campagne di raccolta in agricoltura: degli ortaggi, della frutta, delle angurie nella mia regione, dei pomodori in parte della mia regione e in Campania, degli agrumi e di altri prodotti.

Per queste raccolte vengono impiegate molte persone, che vivono in questi luoghi e — come è stato abbondantemente dimostrato non da questa indagine, ma da altre autorevoli fonti che hanno prodotto una documentazione incontestabile — lavorano in condizioni di irregolarità contrattuale e senza alcuna assicurazione, dall'alba al tramonto, per percepire un reddito di 10-15 euro al giorno. Queste persone lavorano in una situazione di schiavitù, dove spesso viene sottratto loro anche il permesso di soggiorno.

Questa notte, nella mia regione, è stato arrestato un caporale che operava a Rosarno ed era riuscito a «schivare» quell'azione. Era nella mia regione per coordinare il caporalato, quindi la tratta degli

schiavi, tra la Puglia e la Basilicata per le campagne di lavorazione che prima ho ricordato.

Per quanto riguarda il piano triennale, ci sono degli elementi che noi avremmo definito in modo diverso, che potremmo suggerire in modo più ampio e diversificato, ma non voglio muovere contestazioni al riguardo. Siamo all'azione del governo dei processi: noi sappiamo che sul nostro territorio, nel settore dell'agricoltura e nel Mezzogiorno in modo particolare — io ho un'esperienza diretta, ma sicuramente lei conoscerà meglio di me queste questioni — ma anche in edilizia, si assiste al fenomeno del caporalato, al nord e al sud. A Bergamo, basta chiedere nel primo bar che si incontra qual è la zona dalla quale partono i pullman alle quattro di mattina per portare i lavoratori immigrati, senza alcuna copertura assicurativa e contrattuale, a lavorare in edilizia.

Considerando quanto noi sappiamo avverrà nelle prossime settimane, la risposta non può essere, signor Ministro, il piano triennale, la qualità dell'intervento ispettivo. Come rispondiamo a questo fenomeno di schiavitù, al di là delle differenze e delle divisioni politiche tra noi?

Inoltre, lei parla dei *voucher*. Non voglio discutere se sono utili o no, ma le chiedo dove si mette il punto del lavoro occasionale. Il fenomeno di cui stiamo parlando ci dice che ci sono lavoratori, immigrati in modo particolare, che sono itineranti, stagionali per ogni stagione di lavorazione, lavoratori che passano dalla raccolta delle mele al nord alla raccolta degli angurie nella mia regione, alla raccolta degli agrumi in altre regioni. Questi lavoratori, in ogni fase, sono lavoratori occasionali, stagionali, per una semplice campagna. Durante tutto l'anno, sono lavoratori stabilmente occupati in agricoltura, seppure con datori di lavoro diversi. Per queste persone possiamo individuare una strumentazione che le metta in condizione di esercitare il loro diritto ottenendo un reddito giusto e con una copertura assicurativa e previdenziale?

La seconda domanda che le voglio porre — poi faremo le nostre riflessioni

politiche nel corso del completamento di questa indagine — riguarda i lavoratori immigrati che hanno perso il lavoro e, di conseguenza, anche il permesso di soggiorno. Noi li incontriamo e credo che li incontriate anche voi. Come possiamo costruire una tutela? Forse muovendoci a difesa di leggi che dimostrano di avere, su questo aspetto, delle lacune? Questa indagine dovrebbe avere la finalità di individuare non soluzioni di parte, ma soluzioni possibilmente condivise. Le chiedo, quindi, se c'è da parte sua la disponibilità a lavorare per individuare uno strumento in grado di dare adeguata tutela a queste persone. Come si dice dalle mie parti, alla fine della fiera, stiamo parlando non di diversità politiche, ma di un dato molto grave. Nel nostro territorio ci sono persone — in gran parte immigrati, ma anche cittadini italiani — che vivono in uno stato di schiavitù. Chiedo come possiamo portare queste persone a vivere in una situazione dove i loro diritti di cittadinanza non siano messi in discussione.

**PRESIDENTE.** Poiché ho ancora sei iscritti a parlare, chiedo se, per cortesia, possiamo contenere le domande.

**TERESIO DELFINO.** Signor presidente, io sarò doverosamente breve. Mi scuso con il Ministro e con la Commissione, e mi rammarico del ritardo, perché certamente ascoltare il Ministro Sacconi rappresenta un momento di crescita. Recupererò, comunque, la situazione approfondendo con attenzione, dal resoconto stenografico e dalla relazione che lei ha depositato, gli elementi in merito ai quali lei ha riferito in questa occasione.

Come riflessione generale, vorrei dire che, pur comprendendo la difficoltà complessiva, non condividiamo quella che si è configurata quasi come una criminalizzazione degli stranieri sul mercato del lavoro nero. Certo, esiste questa realtà. Se ho capito bene, mi sembra che il collega Cazzola abbia detto che in parte questa questione, al di là dei controlli e delle responsabilità, è dovuta anche al fatto che molte imprese non riescono a sostenere

l'alta onerosità fiscale e del costo del lavoro in generale, per cui non potendo saltare l'asticella dove è troppo alta alla fine ci si rifugia — per *primum vivere*, per resistere in una situazione di crisi — in questa scelta.

Credo che la tolleranza, nella misura in cui toglie dignità ai lavoratori e crea fenomeni distorsivi rispetto alla competizione, costituisca una fase che deve essere da parte nostra superata.

Le mie due osservazioni, su cui probabilmente lei ha già argomentato, indicando i dati presuntivi sul fenomeno del lavoro nero, riguardano due finalità che hanno guidato la Commissione nel deliberare questa indagine conoscitiva. La prima è l'introduzione di più efficaci e flessibili sistemi di protezione sociale a tutela dei lavoratori immigrati. Dico questo perché ho avuto occasione, come componente del Comitato Schengen, di recarmi a Rosarno e di verificare qual è la situazione, quindi esprimo naturalmente una condivisione rispetto all'azione svolta dalle nostre forze dell'ordine in quella vicenda specifica. Il tema, tuttavia, va sicuramente valutato secondo una delle finalità che abbiamo esposto e che ho richiamato in questa mia prima riflessione.

La seconda finalità, sempre in questa ottica, è legata all'audizione del Ministro Maroni che abbiamo svolto in sede di Comitato Schengen sul tema della soddisfazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro in relazione alla crisi e alla presenza di immigrati e di lavoratori provenienti anche da Paesi terzi extracomunitari.

Poiché c'è la crisi e, di conseguenza, una minore offerta di lavoro, il Ministro Maroni ha affermato che per proteggere gli immigrati regolari che già sono in Italia dobbiamo effettivamente bloccare la politica — che poteva essere più o meno condivisibile — dei decreti sui flussi. Chiedo, pertanto, quale potrebbe essere l'impatto di tale misura rispetto al superamento di una realtà fatta di lavoro nero, di caporalato, di sfruttamento della manodopera straniera.

La ringrazio per l'attenzione che vorrà dedicare a tali questioni.

ANTONINO FOTI. Vorrei ricordare che, nell'ambito della nostra indagine sul caporalato, abbiamo ascoltato nelle settimane scorse rappresentanti del Censis e della Caritas, che ci hanno fornito dati sconvolgenti. Senza entrare nei dettagli, ci è stato riferito che del bilancio dello Stato, che ammonta a 1000 miliardi e 500 milioni di euro, 140 miliardi rappresentano il sommerso unito alla criminalità organizzata. Non so come sia venuto fuori questo dato dal Censis e se sia attendibile, ma anche se la cifra ammontasse alla metà della metà mi sembrano dati sconvolgenti.

Non so a cosa volesse riferirsi il collega Cazzola in relazione alla battuta dell'asticella, ma se il riferimento era alle leggi dello Stato, spesso è impossibile rispettarle, nel senso che l'insieme di leggi emanate nell'ultimo ventennio ha fatto sì che soprattutto le piccole e microimprese non le abbiano rispettate. Il sommerso, non solo nel Mezzogiorno ma anche nel centro-nord, molto spesso è dovuto proprio al fatto che non è possibile rispettare le leggi dello Stato sul piano della burocrazia. Si potrebbe fare il paragone con un freno a mano tirato. Non si capisce se l'asticella deve essere abbassata, quindi riducendo i controlli per i nostri imprenditori per fare sì che la creatività produca maggiore sforzo, o se è necessario aumentare i controlli e gli ispettori.

Certamente, una delle soluzioni potrebbe essere la gradualità dell'emersione, applicando la legislazione dei controlli con gradualità, ad esempio nell'arco di un triennio, dal rispetto delle regole dal punto di vista della messa a norma degli impianti elettrici e altro, al rispetto dal punto di vista della leva fiscale. Molto spesso la paura non è quella di pagare le tasse, ma quella che scattino le sanzioni penali. Come sapete, ci sono centinaia e centinaia di comuni nei quali si registra il 70-80 per cento di evasione fiscale. Pertanto, si deve affrontare il discorso anche in prospettiva del federalismo; se, infatti, l'ipotesi è quella di un'autogestione, le risorse neces-

sarie devono provenire dal pagamento delle tasse.

Chiedo se, alla fine, sul piano macroeconomico, sia possibile un intervento del Parlamento e quindi del Governo più diretto a raggiungere l'obiettivo principale. A mio avviso, parlare di immigrazione come se costituisse il problema principale dal punto di vista del sommerso non è corretto. Come diceva anche il Ministro, in molte città del sud ci sono decine di migliaia di giovani trattati come se fossero « neri », poiché sono pagati al nero, lavorano dodici ore al giorno, spesso senza contratto di lavoro. Tutto quello che è stato prodotto sul piano legislativo da questo Governo e soprattutto dall'intelligenza del Ministro Sacconi, che su questa materia ci ha sempre illuminato, a mio parere potrebbe essere esteso anche a categorie di persone che spesso vivono nella periferia del controllo, anche della politica, e non sono tutelate.

VINCENZO ANTONIO FONTANA. Signor presidente, sarò veramente telegrafico, anche perché se, da un lato, chi parla per ultimo può raccogliere qualche spunto in più, dall'altro ha lo svantaggio di essere spesso anticipato. Infatti, alcune considerazioni sono già state riferite da altri.

Ringrazio il Ministro per la sua presenza e per la sua relazione illuminante, con riferimento ad alcuni dati che sono stati espressi. Devo dire che conosco bene la realtà soprattutto del mio territorio, il Mezzogiorno d'Italia, dove questi problemi si vivono con angoscia ancora maggiore. Non pensavo, però, che i risultati fossero quelli riferiti. Lo studio ha messo in evidenza, su un totale di 303.000 aziende, un'irregolarità che riguarda 176.000 società: non ho fatto i conti con i numeri, ma credo che siamo intorno al 60-70 per cento di aziende irregolari. Un dato veramente sconvolgente e preoccupante.

Conosco le situazioni di lavoro irregolare, dal settore dell'agricoltura, dove sono maggiormente diffuse, all'edilizia, ma anche l'abuso delle tutele, che è un altro aspetto che abbiamo vissuto soprattutto negli anni '70-'80. Io non so se oggi la

situazione è la stessa di 20-30 anni fa, ma ricordo che allora, nel Mezzogiorno, una donna che sapeva di essere in stato di gravidanza veniva immediatamente iscritta nelle liste per un'assunzione, che poi risultava essere fittizia. Anche questo è un aspetto inquietante.

Credo che questa sia la fase uno, ossia la fase dello studio statistico dello stato dell'arte del lavoro irregolare. A mio avviso, però, adesso deve iniziare una fase due, quella a cui faceva riferimento molto bene l'onorevole Cazzola, allorché ha parlato della famosa « asticella ». Spesso da parte delle aziende vi è una grande difficoltà. Anche l'onorevole Delfino riprendeva l'idea del *primum vivere*, nel senso che molte aziende spesso sono costrette a perpetrare il lavoro nero per non dover affrontare quella amara realtà che le porterebbe comunque a soccombere.

Credo, dunque, che si debbano mettere in atto degli strumenti adeguati, da una maggiore flessibilità del lavoro a una serie di iniziative ai fini di una riduzione delle percentuali che abbiamo sentito, che oggi sono gravemente patologiche.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola al Ministro per la replica e per le ulteriori documentazioni che vorrà fornire alla Commissione, vorrei molto brevemente rappresentare uno dei problemi che si riconnette, sostanzialmente, ad alcune questioni richiamate (ad esempio, alla famosa storia dell'« asticella »). In particolare, mi riferisco a una questione che è nelle pieghe dell'intervento del Ministro, il quale giustamente rilevava che, tra i settori più esposti al lavoro nero e al lavoro irregolare, vi sono quello agricolo e quello edile.

Ebbene, proprio dal mondo dell'edilizia ci veniva consegnato un problema molto delicato. È chiaro che siamo in una fase di crisi che, nella sua terza dimensione, sta colpendo i livelli occupazionali e sta creando criticità in particolare in questi settori, con vere e proprie dismissioni di attività da parte di aziende. Veniva rilevato, tuttavia, come ci sia un sostanziale disequilibrio in termini di aliquote contri-

butive: nel settore edilizio siamo intorno al 5 per cento circa, mentre in alcune parti del settore industriale si viaggia tra l'1 e il 2 per cento. Questo è un problema che indubbiamente ha le sue connotazioni tali da ricadere sul sistema previdenziale e richiamo qui le questioni che il Ministro ha accennato.

Quello che chiedo è se siamo in grado perlomeno di costruire un percorso che tendenzialmente miri a un riequilibrio in questo settore. Sottolineo che un elemento che oggi sta portando all'irregolarità nel settore edilizio è connesso in parte al necessario aggiornamento dei criteri dell'appalto e del subappalto, dall'altro indubbiamente a una debolezza del salario, che sta creando difficoltà oggettive.

A fronte di chiusure aziendali che creano ovviamente danno sociale e danno economico, ma anche danno contributivo, non c'è una prospettiva di riequilibrio che, in qualche misura, consentirebbe alle imprese di rispondere a questa domanda di revisione delle aliquote contributive in un settore oggi fortemente esposto?

Do la parola al Ministro Sacconi per la replica.

**MAURIZIO SACCONI, Ministro del lavoro e delle politiche sociali.** Innanzitutto, se mi consentite, credo di aver incontrato condivisione su un punto fondamentale che ho richiamato all'inizio del mio intervento: noi dobbiamo estrapolare il peggio del peggio, ossia dobbiamo saper dare adeguata priorità alle violazioni più sostanziali, innanzitutto perché consistono in lavori non dichiarati e in più perché questi si determinano in ambiti, come l'agricoltura e l'edilizia, che hanno di per sé una particolare esposizione al rischio, ove non si rispettino le regole, e in contesti socio-economici di un certo tipo, perché si collegano alle ulteriori patologie che sono state ricordate, quindi al caporalato, alle reti criminose e via discorrendo.

Dobbiamo, dunque, estrapolare il peggio del peggio, queste forme peggiori, perché più odiose e più socialmente pericolose, che costituiscono immanente pericolo per l'incolumità della persona, se vogliamo

riuscire a realizzare un'azione effettiva ed efficace di « tolleranza zero ».

Noi non rinviemo al piano triennale, cioè a un pezzo di carta, ma mentre parliamo stiamo compiendo un'azione straordinaria in Puglia, Campania, Calabria, che si integra con le forze di polizia. I fatti di Rosarno hanno dato evidentemente un'accelerazione ma, come ho spiegato, tutta la nostra impostazione contenuta nella macrodirettiva ai servizi ispettivi del settembre 2008 è stata caratterizzata da questo aspetto. Invito l'onorevole Delfino in particolare a guardare i dati, contenuti nella relazione, riferiti alle violazioni più sostanziali, che contengono il salto delle violazioni sostanziali. Si consideri, inoltre, che a queste violazioni abbiamo assegnato punteggi diversi rispetto alle violazioni più formali, che possono avere la loro rilevanza, ma sono pur sempre meno rilevanti delle altre.

Che fare? È in corso un'azione congiunta. Non ho approfondito gli aspetti di collaborazione che con il collega Maroni abbiamo approntato immediatamente. Voi sapete che siamo stati presenti, non a caso, in tutti i tavoli immediatamente convocati dopo Rosarno: tavoli non riferiti soltanto a Rosarno o alla Calabria, ma proiettati sull'intera area del Mezzogiorno, dove noi sappiamo che insistono maggiormente queste forme peggiori. L'azione repressiva, in questo caso, non può avere comprensione di alcuna « asticella ».

Siamo convinti che questo tipo di sfruttamento « illude » queste attività produttive circa la possibilità di sopravvivere negli attuali contesti fortemente arretrati. Invece, la regolarità è anche la premessa per processi evolutivi, ad esempio l'integrazione della filiera, con la trasformazione e la distribuzione. Certamente se non c'è integrazione di filiera qualunque attività di raccolta rischia di essere non performante, ma nessuno si può illudere che questo sia risolutivo, perché non solo si tocca il fondo ma si va oltre, fino alle forme più odiose di sfruttamento.

Estrapoliamo, dunque, questa dimensione, dove abbiamo portato anche personale da altre province. Da questo punto di

vista, si tratta di un'operazione straordinaria, perché molto mirata, perché chiama altro personale e perché sperimenta fortissime integrazioni anche con le forze di polizia. Ho citato prima il caso della Guardia di finanza ma, come ho detto, voglio rinegoziare il rapporto con l'arma dei Carabinieri, per il diffuso impiego dei presidi territoriali che solo l'Arma tiene così lodevolmente nel territorio.

Il *voucher* è già un'alternativa, non dobbiamo individuarne altre, tanto che la collega teme, ad esempio, che diventi insufficiente la tutela, soprattutto dal punto di vista del conto corrente previdenziale. Siamo in una condizione talmente arretrata che io sottolineo quanto possa essere utile una prima emersione tramite *voucher*, tanto più se si realizza sotto l'ombrello sociale di quella bilateralità che io ho chiesto. Soprattutto per questa ragione ho partecipato al congresso recente della FLAI-CGIL — e ho avuto modo di parlarne con le altre organizzazioni in incontri che le coinvolgevano tutte — per sottolineare l'importanza di mutuare dall'edilizia una buona storia sindacale: quella che, nonostante i problemi ancora aperti, si è prodotta in edilizia con la bilateralità. Non vedo, francamente, ragioni perché, in una struttura produttiva così frammentata, in lavori così disseminati, non si possa costruire una bilateralità, che non può in alcun modo costituire una sorta di limite al conflitto o di coinvolgimento improprio delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Confido che si possa andare avanti in questa direzione. Devo dire che c'è già un larghissimo consenso; mi auguro che, alla fine, ragionandone, si possa arrivare a un unanime consenso.

Il controllo sociale è molto importante per verificare come si gestisce il *voucher*. È ragionevole, onorevole, che si possa verificare in alcune realtà la situazione che lei ha descritto, ossia la situazione di chi può avere un percorso lungo di vita, e non quindi un tratto di quel percorso, passando da un lavoro occasionale all'altro, da un datore di lavoro all'altro. Teoricamente, sono tutti segmenti a sé, ma è vero che compongono, per quella persona,

la vita lavorativa. Non c'è dubbio che abbiamo un problema. Allo stato, quelle persone - e non sono poche - sono condannate all'illegalità e all'assenza totale di protezioni (in primo luogo INAIL, ma anche previdenziali).

Far emergere queste situazioni e tracciare i percorsi può consentire, anche attraverso accordi territoriali e attraverso intese decentrate, di individuare soluzioni.

Per quanto riguarda le intese decentrate, esse sono, a mio avviso, uno strumento molto importante, ovviamente in un contesto anche di forte azione delle istituzioni pubbliche (non è un modo per rinunciare all'intervento). Quando si parla di individuare anche un abbattimento del costo del lavoro, pensiamo all'accordo, in realtà molto più strutturato come Banca Intesa, tra sindacati e azienda per mille assunzioni nel Mezzogiorno, a fronte di un salario di ingresso abbattuto del 20 per cento rispetto a quello contrattuale nel primo periodo di ingresso in un contratto a tempo indeterminato. Le parti hanno adattato condizioni di carattere generale a una specificità territoriale, e anche in qualche modo merceologica, a fronte di impegni di crescita.

Credo che dobbiamo rimettere molto alle parti. Non mi riferisco all'abbattimento dei contributi, perché noi non siamo in grado di pensare ad abbattimento di contributi, né strutturale - vizieremmo l'impianto della nostra riforma previdenziale - né a termine. Manifesto un dubbio, che mi conduce a una tendenziale indicazione, circa le fiammate di riduzione contributiva, perché poi arriva il colpo di frusta. Insomma, non ha funzionato: lo dico col senno di poi, nel senso che ho condiviso quei tentativi di emersione condotti con forme anche di condono. Il Ministro Damiano, che ha applicato rigorosamente la legge Biagi, ha cercato di accompagnare con una forma di sanatoria, di condono, l'emersione o meglio, in quel caso, il passaggio da una forma meno regolata a una forma più regolata di rapporti di lavoro. Non a caso, adesso giungono richieste di strutturare permanentemente un minore costo del lavoro.

Gli edili chiedono una riduzione; il sistema moda chiede la stessa cosa. Comunque, ai nostri tavoli giungono richieste da tutte le categorie, perché certamente noi abbiamo una dimensione onerosa: l'asticella di cui parlava opportunamente da questo punto di vista il collega Cazzola, quando ricordava quanto molto spesso sia difficile sopravvivere con alti oneri indiretti del lavoro.

Ragionevolmente, noi dobbiamo perseguire una strada di riduzione di questi oneri indiretti sul lavoro di tipo generalizzato. Conoscete la questione INAIL nell'artigianato, purtroppo ancora non risolta. C'è un problema tendenzialmente generale.

La parte retributiva può essere affrontata attraverso accordi pragmatici tra le parti, in modo da individuare percorsi transitori che possano, soprattutto in aree deboli, favorire l'evoluzione. Con riferimento agli oneri indiretti sul lavoro, non si può che perseguire percorsi di carattere generale.

Vi è un problema nel problema: l'immigrazione. Come dicevo all'inizio, sul totale delle 2.966.000 unità di lavoro irregolare occupate nel territorio nazionale stimate dall'ISTAT nel 2009, gli irregolari residenti sono 1.652.000, i clandestini sono stimati a 377.000 unità, ossia il 12,7 per cento, insomma una componente molto minore. Nel caso di Rosarno, come ricorderete, avevamo per un verso pochi clandestini e, per l'altro, quote di immigrazione non del tutto utilizzate. Pertanto, non appare esservi un problema di clandestinità; semmai appare esservi un problema di immigrazione più esposta, per la sua debolezza, alla disoccupazione di lungo periodo, a forme di sfruttamento. Lo stesso, per altro verso, ho detto delle donne. La clandestinità, comunque, appare essere una componente minore.

L'onorevole Damiano confrontava i dati del 2009 con quelli del 2008. La mia relazione inizia con dei dati, cui rinvio; ricordo solo che nel 2009, secondo l'ISTAT, c'è una diminuzione di 1,6 rispetto al 2001, mentre c'è un lieve aumento rispetto al 2008. È più significativo,

però, il decremento rispetto al 2001. Peraltro, noi vogliamo rafforzare l'ISTAT, per quanto riguarda il mercato del lavoro, attraverso una convenzione con ISFOL; stiamo individuando modi con i quali rafforzare tutte le indagini relative al mercato del lavoro. Sul tema più generale del censimento, conoscete il problema e non sta a me darvi una esatta risposta. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, stiamo realizzando vari accordi per potenziare la capacità di lettura dello stesso.

L'onorevole Bobba ha svolto un ragionamento giusto sulla differenza tra nord e sud nelle attività ispettive. Conseguirò dei dati, a questo proposito, come anche sul numero di ispettori, come richiesto dall'onorevole Pelino. I numeri sono cresciuti negli ultimi anni perché abbiamo bandito un concorso, avviato tra il Ministro Maroni e il Ministro Damiano, e abbiamo gestito un percorso interministeriale che ha consentito di aumentare il numero degli ispettori. Inoltre, si sono svolti anche degli *upgrading* interni. Vi consegnerò i dati esatti a questo proposito, ma i numeri sono senz'altro aumentati.

Per quanto riguarda altri dati richiesti dal Ministro Damiano, come la sospensione di attività quale sanzione conseguente determinate violazioni, darò alcune informazioni.

Relativamente ai dati INAIL, ricordiamo che oggi disponiamo soprattutto delle comunicazioni obbligatorie, che sono più interessanti dei dati INAIL; il famoso calcolatore dell'INAIL oggi è in qualche modo superato dai dati delle comunicazioni obbligatorie, che ci consentono di considerare con più certezza i dati amministrativi.

Alcune norme sono state semplificate. Io non credo che fossero necessarie quelle delle comunicazioni in materia di appalto: parliamo solo dell'obbligo delle comunicazioni, perché quei dati sono a disposizione dell'amministrazione, che dunque non aveva bisogno di onerare le imprese per ottenerle. Ugualmente rimango convinto -

ci siamo confrontati più volte - che esistano modi di tutelare rispetto alla patologia che io considero estrema del licenziamento nel caso di maternità attraverso la firma in bianco. Una persona licenziata ha il modo di rappresentare agevolmente quella patologia e anche di farla verificare immediatamente con la stessa prova calligrafica. Alla luce di queste considerazioni ritenemmo di far venir meno quella disciplina.

Per quanto riguarda il cartellino, ricordavo che fosse rimasto, mentre la sanzione è stata corretta. Comunque, farò una verifica per il cartellino, perché è certamente uno strumento importante nel cantiere. Si tratta di capire come verosimilmente ...

CESARE DAMIANO. La sanzione è rimasta solo per i lavoratori, in caso di non esposizione.

MAURIZIO SACCONI, *Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Sì. Appunto, il cartellino è rimasto per il lavoratore, ma è stata tolta la sanzione per l'impresa. Adesso verificherò meglio cosa può essere accaduto in conseguenza dell'eliminazione della sanzione per l'impresa e farò una valutazione specifica a questo proposito.

Credo di avere risposto almeno alle principali osservazioni; sarà mia cura integrare la relazione con qualche informazione, soprattutto quantitativa.

Come ho detto, il piano triennale sarà solo un momento di codifica di alcuni percorsi che sono già in atto e che saranno ulteriormente sviluppati, sia in termini di attrezzatura delle funzioni pubbliche (il lavoro di *intelligence* di cui ho parlato, l'uso di tecnologie da parte dei servizi ispettivi, l'affinamento degli incroci che possono essere da questi consentiti), sia in termini di dialogo sociale per costruire quella rete di servizi offerti dalla bilateralità che possono concorrere a governare mercati del lavoro difficili o, per altro verso, attraverso azioni positive come quelle con le centrali cooperative, nel caso

dei servizi di cura alla persona e alla famiglia di cui prima dicevo.

Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie a lei, signor Ministro.

Oggi chiudiamo anche il ciclo di audizioni relative a questa indagine conoscitiva. Proseguiremo, quindi, con l'elaborazione di un documento conclusivo nelle modalità che stabiliremo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16,40.**

---

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

**DOTT. GUGLIELMO ROMANO**

---

*Licenziato per la stampa  
il 14 maggio 2010.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

**ALLEGATO**

PAGINA BIANCA

*Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**Indagine conoscitiva della XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati su**

**“Taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro:**

**lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera”**

(29 APRILE 2010)

**P R E M E S S A**

Nel 2009 l'ISTAT ha stimato in circa **2 milioni e 966 mila le unità di lavoro non regolare, occupate in prevalenza come dipendenti** (2 milioni e 326 mila rispetto alle 640 mila non dipendenti). Nello stesso periodo, il **tasso di irregolarità**, calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro, pari al **12,2%**, registra una **diminuzione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2001** (dove venivano calcolate circa 3 milioni e 280 mila unità non regolari), con un **lieve aumento rispetto al 2008 (11,9%)**. Delle 2.966 mila unità di lavoro irregolari occupate sul territorio nazionale, stimate dall'ISTAT nel 2009, gli irregolari residenti (italiani e stranieri) rappresentano la componente più rilevante pari a 1.652 mila unità mentre gli stranieri clandestini ne rappresentano solo una quota marginale stimata in circa **377 mila unità (il 12,7%)**.

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

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

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

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

### ANALISI A LIVELLO TERRITORIALE

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

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

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

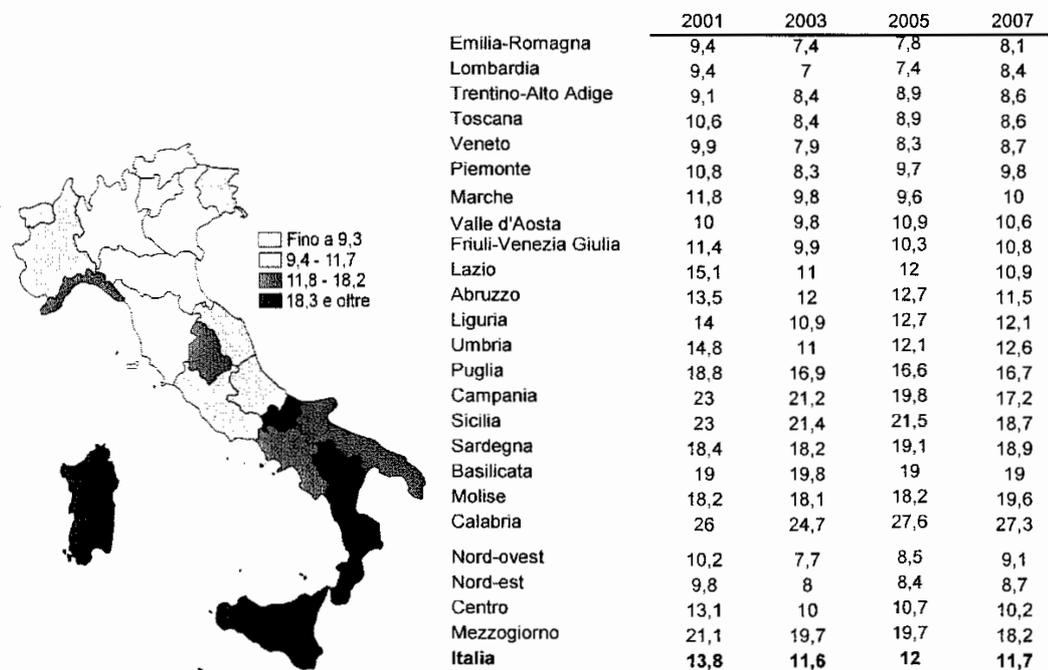
propri abusi, sotto forma di doppie buste paga e di sottoinquadramenti a svantaggio del prestatore di lavoro.

#### Tassi di irregolarità per ripartizioni geografiche - Anni 2001-2007

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

Fonte: Istat 2009

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



Fonte: elaborazione Isfol dati Istat

## ANALISI A LIVELLO SETTORIALE

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

### **Il settore dell'agricoltura**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Il settore dei servizi**

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

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

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

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

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

### Il settore edile

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

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

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

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

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

### I soggetti maggiormente esposti al lavoro irregolare sono immigrati

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

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

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

### **Il settore industriale**

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

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

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

#### **Tassi di irregolarità per settore – dal 1980 al 2009**

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

Fonte: Elaborazione Isfol dati Istat 2009

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

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

Fonte: elaborazione Isfol dati Istat 2009

### LE SPECIFICITÀ DEL LAVORO SOMMERSO FEMMINILE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## LA STRATEGIA DI PREVENZIONE E CONTRASTO AL LAVORO IRREGOLARE

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

**determinazione nel processo di modernizzazione del nostro stesso diritto del lavoro.** Semplificare e razionalizzare il quadro legale (ri)dando certezza agli operatori economici e piena effettività alle norme di legge e di contratto collettivo adottate a tutela della persona che lavora. **Valorizzare una tecnica sussidiaria di regolazione dei rapporti di lavoro** che possa consentire di tener conto dei marcati differenziali territoriali e delle peculiarità di ciascun settore produttivo. Superare, in definitiva, quella concezione minimalista e semplificante che ha sin qui caratterizzato – con esiti non a caso modesti – le politiche pubbliche di contrasto e repressione del lavoro nero. Come se si trattasse di un fenomeno tutt'altro che complesso e articolato. Senza cioè alcuna distinzione **tra ciò che in esso vi è di realmente patologico e di sfruttamento della manodopera, come tale da sanzionare pesantemente**, e ciò che, invece, è illegale solo perché ancora **non trova adeguata rappresentazione nel quadro giuridico-formale di regolazione dei rapporti di lavoro.**

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

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

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

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

- **maxisanzione per lavoro “nero”**: n. **40.108** nel 2009 a fronte di **24.781** violazioni riscontrate nel 2008 **(+61%)**;
- **violazioni della disciplina degli appalti e della somministrazione**: n. **6.649** ipotesi di reato rilevate nel 2009 a fronte di **1.782** nel 2008 **(+273%)**;
- **violazioni in materia di orario di lavoro**: n. **27.761** riscontrate nel 2009 a fronte di **10.911** nel 2008 **(+154%)**;
- **violazioni della disciplina dello Statuto dei Lavoratori**: n. **1.042** nel 2009 a fronte di **288** nel 2008 **(+262%)**;
- **truffe nei confronti degli Istituti**: n. **2.493** nel 2009 a fronte di **419** nell'anno 2008 **(+495%)**;

XVI LEGISLATURA - XI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 29 APRILE 2010

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PAGINA BIANCA

€ 4,00



\*16STC0008120\*