

# PERCORSI SUL SOMMERSO

di Giuseppe Moro\*

Sommario: 1. Introduzione. 2. Lavoro irregolare e gli irregolari. 3. Focus on: regolarizzazione di colf e badanti nuove prospettive dopo la sanatoria. 4. Conclusioni: no ad una definizione monistica del sommerso. Politiche per l'emersione.

## 1. Introduzione

La ricerca che è in mio possesso, è uno spaccato indubbiamente poco conosciuto sull'economia "reale" del paese.

Questa ricerca è partita dalla domanda che Giuseppe Roma nella sua ricerca, "l'economia sommersa"<sup>1</sup>, si pone: "come si genera un'area di economia fuori da circuiti regolati? Si tratta esclusivamente di una zona oscura, ai margini dei circuiti virtuosi dello sviluppo o possono essere attribuite ad essa dinamiche positive in grado di contribuire ai processi di crescita imprenditoriale e produttiva?".

Basta analizzare la sterminata terminologia che ha accompagnato gli studi<sup>2</sup> sul tema per comprendere come la definizione del campo d'indagine pone il ricercatore dinnanzi ad una fenomenologia

complessa, difficilmente riconducibile a confini ben delineati. Si è parlato di economia informale, sommersa, nascosta, parallela, occulta, irregolare, sotterranea, invisibile, non ufficiale.

In base alla dottrina, in specie quella del Prof. Marco Biagi si può parlare di sommerso in tre diverse forme: *sommerso di natura fisiologica* ovvero quel sommerso ascrivibile all'economia informale, cioè quell'economia che è fortemente legata alle imprese individuali e familiari.

Poi vi è un *sommerso che fa perno sulla carenza dell'organizzazione sociale e stati di necessità della forza lavoro*. Lì dove, in genere, vi è un livello basso di organizzazione sociale e di consapevolezza del lavoratore medio, e a questo si aggiunga un livello scarso di controlli sul territorio, nelle imprese, controlli fiscali e contributivi, economici in genere, amministrativi, è del tutto semplice per il datore di lavoro adeguarsi di conseguenza. Cioè eludere la legge, evitare di riconoscere diritti al lavoratore. Questo è il sommerso nel mondo dell'edilizia, dei servizi alla persona e dell'agricoltura. Questo è il sommerso dei lavoratori immigrati.

Un terzo sommerso è connesso alla *gravità dei costi di attività di impresa*. Lì dove vi è una onerosità forte nei confronti del datore di lavoro dal punto di vista economico, amministrativo ed organizzativo avremo un sommerso radicato, forte, difficile da sradicare. Lo stesso vale per una mancanza di flessibilizzazione salariale in deroga ai mini contrattuali. Questo è il sommerso delle nazioni più industrializzate.

Sebbene il fenomeno del lavoro sommerso sia diffuso e radicato nel nostro paese da decenni, le politiche per la

---

\* Laurea Magistrale in Giurisprudenza conseguita in Bari il 29 gennaio 2010 (con la concessione della Lode).

Dalla tesi di laurea: *Lavoro sommerso: politiche sull'emersione. Caporalato in Puglia*.

<sup>1</sup> G. ROMA, *L'economia sommersa*, Laterza, Bari, 2001.

<sup>2</sup> K. HART, *Informal income opportunities and urban employment in Ghana*, in *Journal of Modern African Studies*, vol. 11 – n.1, 1973; L. GALLINO, *Occupati e bioccupati. Il doppio lavoro nell'area torinese*, il Mulino, Bologna, 1982; F. CHIARIELLO, *Economia informale famiglia e reticoli sociali*, *Rassegna italiana in sociologia*, 1982; G. MORO, *Crescita delle piccole imprese e sviluppo territoriale*, "Rassegna di Politica Economica", 1998.

riduzione dell'economia irregolare sono abbastanza recenti.

Uno dei primi provvedimenti legislativi per far emergere il lavoro irregolare risale alla fine degli anni ottanta, L. n. 389 del 7 dicembre 1989, e riguarda la disciplina dei contratti di riallineamento. Si tratta di strumenti negoziali previsti per consentire ai datori di lavoro, soprattutto i titolari di piccole imprese, di regolarizzare gradualmente i lavoratori dipendenti impiegati presso l'impresa a condizioni economiche un po' più favorevoli rispetto agli standard definiti all'interno di ciascun contratto di categoria.

La negoziazione avviene su scala provinciale tra i rappresentanti dei datori di lavoro e le principali organizzazioni sindacali ed è finalizzata a stabilire il livello salariale dal quale comincia il riallineamento rispetto al livello previsto dal contratto collettivo nazionale di riferimento.

Nel 1996 il Parlamento italiano commissiona l' "Indagine conoscitiva sul lavoro nero e minorile".

Coerentemente con quanto indicato a livello europeo, in Italia sono stati predisposti alcuni interventi legislativi miranti ad incentivare le aziende che intendono emergere e a potenziare l'attività ispettiva e di controllo.

A tale normativa, di cui principali esempi sono i contratti di riallineamento e la L. n. 448/1998 istitutiva del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, ha fatto seguito l'emanazione di un provvedimento di natura prevalentemente fiscale, ossia la L. n. 383/2001, caratterizzata da incentivi all'emersione attraverso la possibilità di regolarizzare anche violazioni inerenti altri aspetti del lavoro irregolare, quali la sicurezza e l'igiene sul lavoro e la conformità urbanistica ed edilizia delle aziende. In particolare la legge ha previsto la creazione dei Comitati per il lavoro e l'emersione (CLES), istituiti d'ufficio in ogni capoluogo di provincia presso le Direzioni provinciali del lavoro e operanti in

collaborazione con le Commissioni provinciali.

Originariamente il compito del CLES era quello di presiedere al procedimento di emersione progressiva.

Con il provvedimento, la strategia per l'emersione passava dal Ministero dell'Economia, che aveva gestito le procedure previste per l'emersione "automatica", al Ministero del Lavoro, mentre, a livello locale, veniva rimessa alla collaborazione tra i CLES, le Commissioni Provinciali, i Coordinamenti della Vigilanza e i Prefetti.

Terminato il programma di emersione progressiva nel maggio del 2003, i CLES sono stati successivamente prorogati dal d. lgs. n. 124/2004 che li ha trasformati in organismi permanenti aggiungendo nuovi membri alla loro composizione.

Anche le recenti disposizioni normative di riforma del mercato del lavoro contemplano sia interventi sull'*adattabilità*, per arginare l'impiego improprio delle flessibilità del lavoro e delle politiche formative, sia interventi per l'*occupabilità*, per rafforzare la posizione del singolo lavoratore rispetto alle rapide evoluzioni del mercato del lavoro.

Un altro pilastro della lotta al sommerso riguarda l'*ispezione, la vigilanza e la repressione dei fenomeni illegali*, concretizzatosi con l'approvazione del D.lgs. del 2 aprile 2004 sulla riforma delle ispezioni: con esso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assume e coordina le iniziative di vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

## **2. Lavoro irregolare e gli irregolari**

Per inquadrare l'oggetto in esame bisogna analizzare l'ultimo rapporto della Banca d'Italia dell'agosto 2009: "*gli stranieri hanno tassi di partecipazione al mercato del lavoro superiori a quelli degli italiani. Tuttavia,*

come in altri paesi avanzati interessati da flussi migratori rilevanti, l'aumento dell'offerta di lavoro dovuto all'immigrazione non sembra in media aver avuto effetti negativi sulle retribuzioni o sulle prospettive occupazionali dei nativi".

La condizione di "lavoratore immigrato non regolare" contempla due posizioni: la prima di tipo esclusivamente "lavoristico", quando a fronte del possesso di un permesso di soggiorno valido non si ha regolarità di posizione lavorativa; il verificarsi di tale irregolarità è abbastanza frequente.

La seconda tipologia è di *carattere generale*. Cioè quando il soggetto immigrato lavora senza possedere un permesso di soggiorno valido. A questo si deve aggiungere una densità sempre più forte tra il rischio infortunistico e l'economia sommersa.

In base all'ultimo dossier dell'Istat (2010) e le stime prodotte dalla Fondazione Ismu è "straniero" il 9,7% del Pil, pari alla cifra di 122 miliardi di euro. Sono 650 mila gli alunni nelle scuole italiane figli di immigrati, un lavoratore metalmeccanico su cinque è straniero (nella provincia di Brescia), il 50% degli operai delle fonderie è immigrato, il 67% delle colf e badanti parla straniero. Sono 133 mila i lavoratori immigrati nel settore agricolo (quelli regolari!), una famiglia su dieci dipende da una badante di origine straniera (Censis), sono 2 milioni gli immigrati che versano contributi previdenziali in Italia, sono nell'ordine di 6 miliardi di euro il gettito fiscale e contributivo nel 2008 (Istat), ed ancora un milione i lavoratori iscritti ai sindacati (8 immigrati su 10 vorrebbero un sindacato fatto solo di lavoratori stranieri, Eures 2008). Infine, i regolari nel 2007 (dati in migliaia) erano circa 3.633 nel gennaio 2008 3.677 e nel gennaio 2009 4.416. Proviamo ad immaginare un giorno da "Blacks out, un giorno senza immigrati". Sicuramente fermerebbe l'Italia.

Il legislatore come si è mosso in questi anni? Il nostro ordinamento contiene una

serie di norme dirette a reprimere il traffico di esseri umani, sia nella forma dello *smuggling of migrants*, cioè del semplice favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, sia in quella del *trafficking in persons*, della vera e propria tratta di persone.

Il legislatore, nel marzo 1998, ha adottato uno strumento legislativo, l'articolo 16 della l. n. 40/1998 (c.d. legge Turco - Napolitano), poi divenuto l'articolo 18 del T.U. n. 286 del 1998, con il quale si è riusciti a realizzare le finalità segnalate in numerose direttive internazionali, delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea. Cioè perseguire gli obiettivi in esse indicati: *rafforzare la repressione del traffico di persone e di tutelarne le vittime, considerando la via della protezione delle vittime quale momento qualificante*.

La norma in questione, giustamente definita unica ed innovativa per i suoi profili del tutto peculiari, invariata in occasione delle modifiche apportate alla disciplina dell'immigrazione con la legge n.189 del 2002 e con il decreto legge n.241 del 2004, prevede: da un lato, la possibilità di *integrazione sociale dello straniero*. Dall'altro, la possibilità per lo straniero di rivolgersi inizialmente ai servizi sociali o ad enti ed organizzazioni non governative, con un approccio certamente più agevole e meno traumatico di quello legato ad una denuncia alla polizia giudiziaria, *c.d. "percorso sociale"*.

La l. n.189 del 2002, c.d. "Bossi - Fini", ha apportato modifiche innanzitutto sul rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Tale rilascio viene subordinato alla stipula di un contratto di lavoro. La *ratio* proposta è quella secondo cui, a parte i casi di visti temporanei per turismo, motivi di studi ecc., *gli stranieri extracomunitari possono ottenere il permesso di soggiorno in quanto siano muniti di un contratto di lavoro*. Secondo il legislatore, ciò costituisce la prima *garanzia* diretta ad evitare che possano stabilirsi in Italia coloro che non hanno una possibilità di

sostentamento, né abbiano perciò un progetto di integrazione nel paese ospitante.

Tralasciando la L. n. 228/2003 (tratta di persone) e il c.d. "pacchetto sicurezza" L. n. 125/2008 e L. n. 94/2009, analizziamo una direttiva comunitaria, recente, pubblicata sulla G.U. delle C.E. del 30 giugno 2009.

In essa si afferma, che, chi assume un lavoratore irregolare sarà tenuto a versare, oltre alle sanzioni, i contributi previdenziali e la differenza tra lo stipendio pagato e quello che si sarebbe dovuto pagare in base ai contratti di categoria. Inoltre dovrà pagare le spese per rimandare a casa il lavoratore extracomunitario.

Il 26 marzo 2009, presso la Corte d'Appello di Bari, III sezione penale, si è giunti ad una sentenza di condanna storica. *Induzione in schiavitù per motivi di lavoro. Siamo nella vasto campo del trafficking in persons. "La fattispecie dell'induzione in schiavitù è sempre stata connessa a finalità criminali quale l'accattonaggio e lo sfruttamento sessuale". È una sentenza che apre a nuove fattispecie di reato. Si tratta della prima sentenza in Italia e in Europa che fa riferimento a tale tipo di fattispecie. In specie, la Corte "ha confermato pienamente la condanna di 16 persone accusate di associazione a delinquere finalizzata alla tratta di esseri umani e alla riduzione in schiavitù di centinaia di braccianti stranieri, soprattutto polacchi, impiegati in provincia di Foggia, in particolare nel Tavoliere delle Puglie".*

*"Questo nuovo tipo di caporalato si perpetrava nella convinzione che soggetti stranieri, non conoscendo la lingua e meno che mai i luoghi, fossero sostanzialmente isolati e, quindi, incapaci di chiedere soccorso"*<sup>3</sup>.

### **3. Focus on: regolarizzazione di colf e badanti nuove prospettive dopo la sanatoria**

Nell'agosto 2009 con L. n. 102/2009 è stato attivata la procedura di regolarizzazione di Colf e badanti.

La circolare Inps n. 101/2009 ha descritto le modalità per la dichiarazione di emersione.

Obiettivo del legislatore è di "costruire una rete pubblica di servizi in grado di promuovere il benessere e l'inclusione sociale di tutti i cittadini ed è finalizzata allo sviluppo e la qualificazione di un sistema di welfare regionale.(...) Per i lavoratori clandestini occorrono il requisito del reddito da parte del datore, se si tratta di colf, e il certificato medico se si tratta di badanti. Dunque, per gli extracomunitari irregolari i paletti sono stringenti".

Appena conclusa la regolarizzazione di colf e badanti, sono emersi i risultati della sanatoria. Essi sono parzialmente inferiori a molte aspettative, in totale 294 mila. Solo una minoranza delle domande presentate, il 38 %, ha riguardato badanti anziché colf. E naturalmente non tutte si tradurranno in regolarizzazioni effettive. Successo o insuccesso? Secondo la dottrina giuridico-economica "la regolarizzazione ha avuto costi e benefici".

Il problema è stato che i benefici sono andati quasi solo a favore del lavoratore (colf e badanti), i costi prevalentemente a carico del datore di lavoro (le famiglie). La resistenza maggiore è dovuta al dover assumere e pagare d'ora in poi tutti gli oneri contributivi, rientrando in un contesto di regole, di diritti e di doveri.

Per la popolazione immigrata irregolare la sanatoria è stata l'occasione per ottenere il tanto agognato permesso di soggiorno. Una grande conquista a costi relativamente ridotti.

Come risulta dai risultati in possesso, i provvedimenti una tantum e i loro effetti tendono a svanire nel giro di pochi anni.

Quali prospettive si aprono sul doposanatoria? La sanatoria può costituire un'opportunità, lanciando un piano di interventi finalmente strutturali per la non autosufficienza. Diverse sono le azioni possibili, a partire dal rifinanziamento del

---

<sup>3</sup> M. MISTO, *Operazione "terra promessa"*, in la bilancia periodico di cultura e attualità forense, rivista scientifica trimestrale, anno IV n.215, 2009.

“Fondo per la non autosufficienza”, dotato finora di risorse limitate, meno di 400 milioni annui. Un Fondo che “dia le gambe” al potenziamento dei servizi domiciliari pubblici, usufruiti oggi dal 4,5 per cento degli anziani, contro una media europea che è il doppio.

Va poi pensato a come rendere le misure attuali più efficaci. L'indennità di accompagnamento è una fonte importante con cui si pagano le badanti: la riceve un anziano su dieci, per una spesa di oltre 10 miliardi di euro all'anno. Una misura non più sufficiente: nata trenta anni fa e da allora mai più toccata, insensibile a gradi diversi di non autosufficienza e al reddito del percettore, per tutti pari a un'erogazione mensile di 472 euro, senza alcun controllo sull'utilizzo. Maggiorazioni graduate per chi dimostra un uso appropriato delle somme, tra cui una badante regolarmente assunta, e riduzioni per chi invece non è in grado di farlo potrebbero rendere la misura più efficace nel sostenere la non autosufficienza.

Sull'onda di questa sanatoria si può inoltre avviare un piano di formazione che coordini gli sforzi regionali. Sono nove le regioni che hanno definito iter formativi per le assistenti familiari, tra questi la Puglia con il progetto R.O.S.A.

Sono necessari indirizzi coordinati a livello nazionale, impulsi univoci, in raccordo con il sistema delle professioni sociali. Legando tra loro questi interventi - servizi, sostegni economici mirati e formazione - potremo iniziare a costruire davvero un'alternativa credibile alla solitudine del mercato sommerso.

#### **4. Conclusioni: no ad una definizione monistica del sommerso. Politiche per l'emersione**

Da un punto di vista giuridico, a causa dell'eterogeneità delle figure che rientrano nell'ambiguo concetto di «lavoro sommerso», appare conveniente respingere

ogni impostazione “monistica” che tende a far rientrare nella definizione del fenomeno “coloro che lavorano senza alcuna evidenza sotto il profilo previdenziale e/o fiscale” e propone di considerare tali anche i rapporti di lavoro c.d. coordinato e continuativo o parasubordinato se ed in quanto caratterizzati dalla finalità di esclusione delle garanzie connesse allo statuto giuslavoristico.

La prima difficoltà da affrontare per chi tenta di dare una definizione del fenomeno in oggetto è il fatto che non si tratta di una nozione giuridica ma di una definizione che serve a rappresentare in prima approssimazione un “universo variegato in cui il dipendente pubblico con doppio lavoro è assimilato, anche statisticamente, al lavoratore full time, spesso minorenne, ignoto agli organi amministrativi, i lavoratori immigrati extracomunitari, irregolari o illegali, agli occupati formalmente dichiarati ma irregolarmente trattati dal punto di vista economico”<sup>4</sup>.

In chiave di elaborazione di una policy di contrasto del fenomeno in esame, appare sicuramente inadatta la prospettiva c.d. “minimalista” proposta dalle Istituzioni Comunitarie, laddove viene convenzionalmente stabilito di considerare irregolari “*any paid activities that are lawful as regard their nature but not declared to the public authorities*”, e decidendo di definirle sinteticamente come “*undeclared work*”, con termine tradotto a stregua di lavoro sommerso.

Dietro la genericità del concetto si nasconde il formalismo di un approccio che individua il discrimine tra lavoro sommerso ed emerso nella sola dichiarazione alle pubbliche autorità. Da questo punto di vista, preferibile appare la definizione offerta da altro documento elaborato in sede comunitaria che definiva il lavoro sommerso “come ogni attività professionale unica o secondaria, esercitata a scopo di lucro e occasionale al margine, o al di fuori

---

<sup>4</sup> M. Biagi, “libro bianco” 2003.

degli obblighi legali regolamentari o contrattuali”.

Preso atto della difficoltà di individuare una soddisfacente definizione del lavoro sommerso/irregolare, dal punto di vista dell'analisi giuridica emerge la necessità di abbandonare ogni sforzo interpretativo volto a fornire una “esaustiva”, quanto inappagante e/o imprecisa definizione del fenomeno. Inoltre, potremmo dire che gli strumenti più importanti, ma anche più tradizionali, sono quattro tipologie di politiche complementari: politiche macroeconomiche di crescita e riduzione del carico fiscale e contributivo, politiche generali di emersione, politiche di emersione per specifiche categorie, politiche territoriali.

Il rischio che un'eccessiva attenzione alle specificità locali porti a non cogliere un disegno complessivo, in ambito europeo ed italiano, di lotta all'economia irregolare, può essere evitato se i vari strumenti specifici individuati si rifanno ad una ispirazione comune che può essere sintetizzata in due elementi.

In primo luogo dovrebbe essere chiaro che le politiche per l'emersione non sono legate a politiche settoriali, seppure importanti quali le politiche per il lavoro, ma vanno ricondotte e armonizzate alle più generali politiche per lo sviluppo. Non a caso la legge 448/98 nell'istituire il CLES ne ha affidato la responsabilità ai massimi organi politici di coordinamento. “Si voleva chiaramente intendere che il tema dell'emersione non può essere affrontato senza una funzione di indirizzo e coordinamento delle azioni delle istituzioni, delle parti sociali e della società civile nell'ottica dello sviluppo locale”<sup>5</sup>.

Ciò appare tanto più importante oggi quando ci è chiaro che le politiche generali di riequilibrio territoriale incontrano grandi ostacoli giuridici, politici e sociali nel nostro

Paese. E quando conosciamo ormai bene i meriti ed i limiti dei contratti di riallineamento che hanno costituito nel passato il cuore delle politiche di emersione. Contratti che sono serviti a far partire il processo di emersione, ma che, lasciati soli, hanno portato molte imprese alla chiusura (per poi spesso ricomparire con una nuova ragione sociale) o alla delocalizzazione in paesi con un più basso costo del lavoro.

Le politiche per l'emersione a livello locale hanno quindi il compito di *promuovere processi di coordinamento e di indirizzo* affinché le azioni amministrative e di sviluppo smettano la loro tradizionale *autoreferenza* e pongano maggiore attenzione all'efficienza ed ai bisogni del tessuto produttivo locale.

In secondo luogo le politiche per l'emersione, ai vari livelli, dovrebbero essere animate da una robusta cultura della valutazione. Abbiamo bisogno di politiche (e di apparati pubblici che le implementano) che sappiano valutare sia le azioni concrete che gli obiettivi immateriali; che sappiano coinvolgere in processi di autovalutazione continua i soggetti destinatari e beneficiari degli interventi; che, soprattutto, siano in grado di cogliere i segnali positivi di emersione che si presentano nel corso dell'azione.

---

<sup>5</sup> G. MORO, *Crescita delle piccole imprese e sviluppo territoriale*, in Meldolesi L., Aniello V. (a cura di), *Un'Italia che non c'è: quant'è, dov'è, com'è*, in “Rassegna di Politica Economica”, 1998.