Unione europea
Fondo sociale europeo

MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEI SERVIZI PER IL LAVORO

fse per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione

154
I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

LA TERZIARIZZAZIONE DEL SOMMERSO

DIMENSIONI E CARATTERISTICHE DEL LAVORO NERO E IRREGOLARE NEL SETTORE DEI SERVIZI

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI

154
I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

ISSN: 1590-0002

L'Isfol, ente nazionale di ricerca, è dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica e metodologica ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'Istituto opera nel campo della formazione, delle politiche sociali e del lavoro al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale.
L'Isfol svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione fornendo un supporto tecnico-scientifico al Ministero del Lavoro, ad altri Ministeri, al Parlamento, alle Regioni e agli Enti locali, alle Istituzioni nazionali, pubbliche e private, sulle politiche e sui sistemi della formazione ed apprendimento lungo tutto l'arco della vita, del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale. Fa parte del Sistema Statistico Nazionale, e collabora con le Istituzioni comunitarie.
Svolge inoltre il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo, è Agenzia nazionale Lifelong Learning Programme - Programma settoriale Leonardo da Vinci.

Commissario Straordinario: Sergio Trevisanato
Direttore Generale: Aviana Bulgarelli

Riferimenti
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. + 39 06854471
Web: www.isfol.it

La Collana
I Libri del Fondo sociale europeo
raccoglie e valorizza i risultati tecnico-scientifici conseguiti nei Piani di attività Isfol per la programmazione di FSE 2007-2013 Obiettivo Convergenza PON "Governance e Azioni di sistema" e Obiettivo Competitività regionale e occupazione PON "Azioni di sistema"

La Collana I Libri del Fondo sociale europeo è curata da Isabella Pitoni responsabile della Struttura di Comunicazione e Documentazione Istituzionale Isfol. Coordinamento editoriale: Valeria Cioccolo, Pierangela Ghezzo e Loretta Pacini

Unione europea
Fondo sociale europeo

MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE
ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE
DEI SERVIZI PER IL LAVORO

fse per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione

ISFOL

LA TERZIARIZZAZIONE DEL SOMMERSO

DIMENSIONI E CARATTERISTICHE DEL LAVORO NERO E IRREGOLARE NEL SETTORE DEI SERVIZI

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

Il volume presenta i risultati di una ricerca realizzata dall'ISFOL Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche (Responsabile Claudio Tagliaferro).

La ricerca è stata finanziata dal Fondo sociale europeo nell'ambito dei Programmi operativi nazionali a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali "Azioni di sistema" (Ob. Convergenza) e "Governance e azioni di sistema" (Ob. Competitività Regionale e Occupazione), Asse Adattabilità, Obiettivo specifico 1.3, progetto "Qualità e sicurezza del lavoro" Attività 1, in attuazione dei Piani ISFOL 2009/2010 di competenza della Direzione Generale del Mercato del Lavoro.

Hanno partecipato al gruppo di lavoro:
per Isfol: Claudio Tagliaferro (direzione della ricerca), Valeria Iadevaia (coordinamento della ricerca), Clemente Tartaglione, Giuliano Ferrucci, Gabriella Pappadà.
Per IRES (per la parte di indagine di campo e di prima analisi dei risultati): Giovanna Altieri, Mauro Di Giacomo, Ezio Montanari, Emanuele Glossi.

Il volume è a cura di Valeria Iadevaia

Sono autori del volume: Claudio Tagliaferro (Introduzione), Valeria Iadevaia (Obiettivi e metodologia; parte II), Giuliano Ferrucci (parte I, cap. 1), Clemente Tartaglione (parte I, cap. 2; parte II).

Si ringraziano per il loro contributo i responsabili delle amministrazioni regionali, delle direzioni provinciali e regionali del lavoro, delle parti sociali e gli esperti che si sono resi disponibili nella fase di campo.

Testo chiuso: settembre 2010

Copyright (C) [2011] [ISFOL]
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 3.0 Italia License.
(http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.it)

ISBN: 978-88-543-0061-3

Indice

Introduzione 11

Obiettivi e metodologia di analisi 19

Parte prima
Il terziario in Italia: un focus sull'occupazione

Cap. 1 L'occupazione nel settore dei servizi in Italia 27
1.1 Il processo di "terziarizzazione" dell'economia 27
1.2 Dimensione e profilo dell'offerta di lavoro per grandi aggregati 29
1.3 La distribuzione dell'occupazione per comparto 32
1.4 La geografia del terziario: i principali numeri per regione 37
1.5 Una prima analisi dell'impatto occupazionale della crisi 44

Cap. 2 Le condizioni di lavoro 49
2.1 Una premessa metodologica 49
2.2 Le tipologie di lavoro: un confronto geografico e settoriale 49
2.3 L'orario di lavoro e la diffusione del part time 55
2.4 I dipendenti rispetto alla durata del contratto 65
2.5 Un focus sull'occupazione atipica nel settore dei servizi 72
2.6 Prime riflessioni sui risultati che emergono dall'indagine 80

Parte seconda
Il fenomeno del lavoro nero e irregolare nel terziario

Cap. 1 Dimensioni e caratteristiche del sommerso in Italia 85
1.1 I dati ufficiali Istat sull'occupazione irregolare: il fenomeno della terziarizzazione del sommerso 85
1.2 Le dinamiche della componente del lavoro non regolare e non residente 90
1.3 La variabile territoriale come discriminante del sommerso 91

1.4 Unità di lavoro irregolari e tassi di irregolarità nelle Regioni Italiane 93
1.5 Il profilo dei lavoratori irregolari nei servizi: un'analisi dei dati INPS sulle ispezioni 94
1.6 L'irregolarità negli altri settori: industria, edilizia e agricoltura 97
1.6.1 *L'industria in senso stretto* 97
1.6.2 *L'industria edilizia* 99
1.6.3 *Agricoltura* 100
1.7 Economia sommersa ed evasione fiscale: il peso crescente nei servizi 103

Cap. 2 I risultati dell'indagine di campo terziario irregolare 105
2.1 Paese sommerso: dinamiche in atto di un fenomeno strutturale 110
2.2 Fenomeni emergenti di irregolarità 115
2.3 I lavoratori irregolari nelle attività dei servizi 120
2.4 Cause specifiche e fattori congiunturali 126
2.5 Una valutazione sulla percezione collettiva 133

Cap. 3 Il sommerso territoriale: fattori strutturali e politiche mirate di prevenzione e contrasto 141
3.1 Le determinanti del sommerso locale: fattori socio-istituzionali ed economici di carattere strutturale 141
3.1.1 *Un nuovo sistema di appalti pubblici per il contrasto della irregolarità* 142
3.1.2 *Miglioramento dell'ambito competitivo: crescita del capitale sociale, del sistema delle infrastrutture e dell'accesso al credito* 144
3.2 Analisi per gruppi e localizzazione territoriale 145
3.3 Una analisi dell'impatto delle misure di prevenzione e contrasto 147
3.4 Politiche contro il lavoro irregolare: la scelta degli stakeholder 153
3.4.1 *Dissuasione e politiche attive* 155
3.5 Il punto di vista dei diversi gruppi di soggetti e attori intervistati 157
3.6 La lotta al lavoro irregolare un impegno prioritario. Ma per chi? 160
3.7 Focus: Schede Regionali 165

Cap. 4 Una ricostruzione delle esperienze di policy sul sommerso: tendenze in atto 171

Appendice 181

Bibliografia 193

Indice tabelle

Parte prima

Tabella 1.1 Le principali cifre sull'economia dei servizi in Europa: occupazione e valore aggiunto nel periodo 1999-2008 28
Tabella 1.2 Struttura dell'occupazione nei servizi (media 2008) 31
Tabella 1.3 L'occupazione nei servizi per comparto - media 2008 (fonte Istat, RCFL) 34
Tabella 1.4 Occupati per macrosettore e circoscrizione geografica - migliaia di unità (media 2008) 37
Tabella 1.5 L'occupazione nei servizi: dimensione per regione (media 2008) 40
Tabella 1.6 L'occupazione nei servizi: profilo per regione (media 2008) 42
Tabella 2.1 Ripartizione degli occupati per tipologia di lavoro 50
Tabella 2.2 Ripartizione degli occupati per tipologia di lavoro e settore (totale settore = 100) 51
Tabella 2.3 Dipendenti, collaboratori e autonomi ripartiti per regione e macro aggregato settoriale 53
Tabella 2.4 Occupati ripartiti per orario di lavoro settimanale e settore (totale settore = 100) 57
Tabella 2.5 Occupati ripartiti per orario di lavoro settimanale, tipo di occupazione e macro aggregato settoriale 59
Tabella 2.6 Ripartizione degli occupati per tipologia di orario 61
Tabella 2.7 Lavoro par time ripartito per volontarietà e per genere 62
Tabella 2.8 Motivo per cui lavora part time sul totale terziario (quando la scelta non è involontario) 63
Tabella 2.9 Il lavoro part time ripartito per regione e macro area 64
Tabella 2.10 Dipendenti a tempo determinato volontari e involontari per genere 67
Tabella 2.11 Durata dei contratti a tempo determinato per macro aggregato settoriale 70
Tabella 2.12 Il contratto a termine ripartito per regione e per macro area territoriale 71
Tabella 2.13 Ripartizione per tipologia di occupazione e di contratto per genere, classe di età e di titolo di studio (valori percentuali) 76
Tabella 2.14 Grado di autonomia dei lavoratori autonomi e dei collaboratori 78

Parte seconda

Tabella 1.1 ULA Irregolari per settore e comparto Valore assoluto (.000) e distribuzione percentuale 88
Tabella 1.2 Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per settore di attività economica 89
Tabella 1.3 Risultati dell'attività ispettiva – dati nazionali 96
Tabella 1.4 Profilo tipo del lavoratore irregolare nei servizi sulla base dei dati ispettivi Inps 97
Tabella 2.1 Settori maggiormente esposti al rischio lavoro irregolare secondo i testimoni privilegiati per macroripartizioni geografiche (2010) 108
Tabella 2.2 Settori più esposti al sommerso nell'ambito dei Servizi tradizionali e avanzati 109
Tabella 2.3 Settori terziario più esposti ai fenomeni di lavoro irregolare 111

Tabella 2.4 Dinamica lavoro irregolare: confronto tra il 2010 ed il 2005 112
Tabella 2.5 Intensità delle irregolarità nei settori dei servizi 114
Tabella 2.6 I settori dei servizi in cui emergono nuovi fenomeni di irregolarità 120
Tabella 2.7 Il livello di irregolarità rispetto alle differenti tipologie di lavoratori irregolari: Frequenza delle segnalazioni 121
Tabella 2.8 Esposizione al rischio sommerso nel terziario tradizionale secondo le categorie di lavoratori 123
Tabella 2.9 Esposizione al rischio sommerso nel terziario avanzato secondo le categorie di lavoratori 124
Tabella 2.10 Diffusione dei fenomeni di irregolarità del lavoro nei servizi tradizionali 125
Tabella 2.11 I fenomeni di irregolarità del lavoro nei servizi avanzati 126
Tabella 2.12 Determinanti del lavoro irregolare e livello impatto sulle dinamiche delle irregolarità 131
Tabella 2.13 Determinanti del lavoro irregolare secondo gruppi di intervistati 131
Tabella 2.14 Determinanti del lavoro irregolare per ripartizioni e regioni di appartenenza degli intervistati 132
Tabella 2.15 Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (Sviluppo vs Sottosviluppo) 134
Tabella 2.16 Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (Sfruttamento vs Opportunità) 135
Tabella 2.17 Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (Mantenimento vs Superamento) 136
Tabella 2.18 Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (Slealtà vs Competitività) 137
Tabella 2.19 Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (Marginalità vs Integrazione) 138
Tabella 2.20 Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (qualità vs prezzo) 139
Tabella 2.21 Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (perdita di sicurezza vs occupazione) 140
Tabella 3.1 Interventi strutturali considerati più efficaci contro lavoro irregolare nei servizi 142
Tabella 3.2 Interventi strutturali considerati più efficaci secondo gruppi di intervistati (ranking delle preferenze) 145
Tabella 3.3 Interventi strutturali considerati più efficaci secondo macroripartizioni (ranking delle preferenze) e regioni di appartenenza degli intervistati 147
Tabella 3.4 Impatto dei provvedimenti ai fini del contrasto del lavoro irregolare secondo il giudizio degli intervistati 148
Tabella 3.5 Provvedimenti di maggior impatto per tipologia di testimoni (ranking delle scelte) 150

Tabella 3.6 Specifici provvedimenti o prassi considerati di maggior impatto secondo macroripartizioni (ranking delle preferenze) e regioni di appartenenza degli intervistati 152
Tabella 3.7 Politiche più utili ai fini del contrasto al lavoro non regolare o della promozione di comportamenti conformi alle regole nel settore dei servizi 154
Tabella 3.8 Politiche generali di maggior impatto per tipologia di testimoni (Ranking delle scelte) 158
Tabella 3.9 Politiche generali considerate di maggior impatto secondo macroripartizioni (ranking delle preferenze) e regioni di appartenenza degli intervistati 159
Tabella 3.10 Soggetti e attori a cui spetta prioritariamente l'impegno contro il lavoro non regolare 162
Tabella 3.11 Soggetti e attori a cui spetta prioritariamente l'impegno contro il lavoro non regolare secondo il gruppo di appartenenza degli intervistati 163
Tabella 3.12 Soggetti chiamati a un maggior impegno secondo macroripartizioni (ranking delle preferenze) e regioni di appartenenza degli intervistati 164

Indice delle figure

Parte prima
Figura 1.1 Variazione percentuale del numero di occupati per settore e macroarea tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2009 44
Figura 1.2 Variazione percentuale del numero di occupati nei servizi per aggregato e macroarea tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2009 – fonte: Istat, RCFL 45
Figura 1.3 Variazioni percentuali del numero di occupati nei servizi per comparto tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2009 (Fonte Istat, RCFL) 47
Figura 1.4 Variazioni percentuali del numero di occupati nei servizi per profilo tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2009 47
Figura 2.1 Incidenza occupati a tempo determinato per settore 65

Parte seconda
Figura 1.1 Unità di lavoro irregolari e tasso di irregolarità nel periodo 1990-2009 87
Figura 1.2 Unità di lavoro degli stranieri non regolari e non residenti 91
Figura 1.3 Tasso di irregolarità nei servizi per ripartizione geografica 2007 94
Figura 1.4 Tasso di irregolarità nell'industria in senso stretto per ripartizione geografica 98
Figura 1.5 Incidenza delle Ula Irregolari nelle costruzioni per ripartizione geografica 100
Figura 1.6 Incidenza delle Ula Irregolari in Agricoltura per ripartizione geografica 102

Introduzione

Il volume raccoglie i risultati delle attività di ricerca svolte nell'ambito del PON FSE 2007-2013 - Piano ISFOL 2009 – 2010. Il progetto di ricerca si pone in continuità con quanto fino ad ora realizzato dall'Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche dell'ISFOL che, a partire dal 2004, ha avviato una serie di attività con riferimento al tema del lavoro nero e irregolare sviluppate su due filoni, uno di natura quali-quantitativo, diretto a studiare il fenomeno nelle sue caratteristiche dimensionali, geografiche, socio-economiche e di genere, l'altro avente lo scopo di ricostruire il quadro delle politiche adottate al livello nazionale e territoriale, rilevando e analizzando le azioni predisposte a contrastare il fenomeno e/o a prevenirne la diffusione.
Nello specifico, con riferimento al fenomeno, sono state realizzate una serie di indagini finalizzate alla comprensione delle fenomenologie del lavoro sommerso attraverso l'esplorazione delle specifiche espressioni e caratteristiche assunte a livello settoriale e territoriale e di tipologia soggetti coinvolti.
Un prima indagine[1], realizzata nel corso del 2007, ha approfondito il lavoro sommerso femminile in tre aree metropolitane (Torino, Roma e Bari), con l'obiettivo di contribuire alla comprensione delle caratteristiche distintive della componente femminile impegnata in attività lavorative nell'ambito del sommerso, attraverso l'individuazione dei profili socio-professionali delle donne coinvolte nel lavoro irregolare, dei fattori che ne determinano la collocazione in aree grigie del mercato del lavoro e delle motivazioni che spingono le donne ad entrare e/o a permanere in situazioni di irregolarità. Un seconda indagine[2], realizzata nel 2008 nelle stesse aree metropolitane, ha posto l'accento sulla dimensione maschile del fenomeno, evidenziandone caratteristiche, motivazioni e percorsi professionali che spingono gli uomini ad accettare un'occupazione in parte o totalmente irregolare. I risultati delle due indagine hanno contribuito a delineare un interessante quadro comparativo di genere che ha consentito di mettere in evidenza le caratteristiche distintive e comuni.

---

1. Isfol "*Dimensione di genere e lavoro sommerso. Indagine sulla partecipazione femminile al lavoro nero e irregolare*" in "Osservatorio Istituzionale e Normativo" (Monografico n. 13) Roma, ISFOL, 2007.
2. Isfol, *Il lavoro maschile sommerso e irregolare*. In corso di pubblicazione.

L'attività di conoscenza del fenomeno a partire dal 2009 ha seguito una impostazione di tipo settoriale, con un approfondimento sul settore dei servizi, i cui risultati sono riportati nel presente volume.
Le attività poste in essere hanno inteso ricostruire le caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi, al fine di fornire un quadro comparativo a livello territoriale del fenomeno, evidenziandone le differenti caratteristiche quali-quantitative e osservandone le dinamiche, anche in relazione all'attuale congiuntura economica negativa.
Il fenomeno del lavoro nero e irregolare rappresenta, infatti, uno degli elementi distorsivi più evidenti del mercato del lavoro nazionale, anche in ragione delle conseguenze economiche e sociali che ad esso si accompagnano, soprattutto in alcuni settori produttivi e con riferimento ad alcune aree del Paese. Solo alla fine degli anni novanta in molti, tra studiosi e policy maker, hanno cominciato in Italia ad aderire alla tesi secondo cui un ammodernamento del sistema produttivo, così come del relativo mercato del lavoro, non può prescindere dal superamento delle forme di irregolarità del lavoro e di evasione delle norme sulla sicurezza.
Grazie anche al contributo interpretativo della Unione Europea, si è assistito in quegli anni a un passaggio da una logica dell'irregolarità come condizione che, in contesti arretrati o in fasi embrionali dello sviluppo, possa contribuire a rendere più agevole un processo di consolidamento nella direzione di un'economia più strutturata e capace di rispettare le regole, a quella di una irregolarità che invece scoraggia la capacità imprenditoriale e, allo stesso tempo, ostacola lo sviluppo di valori sociali, di competenze tecniche, di cultura tecnologica o di rispetto per l'ambiente. Non solo quindi motivazioni sociali ed etiche si opporrebbero alla cultura della irregolarità, ma anche motivi di opportunità economica, tali da pregiudicare un modello di sviluppo europeo centrato su elevati standard di qualità imprenditoriale e un solido sistema di welfare in grado di garantire una base di equità sociale per tutti i cittadini. In altre parole, prevale la tesi per cui l'irregolarità nei rapporti di lavoro produce tendenze negative per il sistema economico, perché favorisce la concorrenza sleale tra le imprese anche nella forma del dumping sociale.
Inoltre, l'irregolarità innesca processi di emarginazione che portano a una riduzione e un depauperamento del capitale umano. Basti pensare che i lavoratori del sommerso, che risultano ufficialmente inattivi, perdono tutti i benefici derivanti da un contratto di lavoro formale, tra cui la formazione e un profilo specifico della carriera, elementi questi che allontanano sempre di più dalla possibilità di rientrare nel circuito della regolarità.
Non può sfuggire, inoltre, la preoccupante correlazione tra lavoro irregolare e infortuni, non sempre esplicita nelle statistiche, che rivela come al fenomeno si associ una maggiore condizione di insicurezza. Altrettanto evidente è la correlazione con l'evasione delle norme ambientali. Per di più l'irregolarità nel lavoro incoraggia nella società la tendenza ad ignorare le regole del vivere civile producendo in questo modo una diminuzione della più generale cultura della legalità. Il lavoro sommerso sottrae anche gettito fiscale e

contributivo al Paese, erodendo in primo luogo il finanziamento dei servizi sociali e per questa via il livello di protezione sociale delle persone, che significa anche la perdita di credibilità e fiducia verso i sistemi di sicurezza sociale.
In questa prospettiva di acquisito riconoscimento della sua pericolosità sociale, il sommerso, per i numeri che verranno proposti nelle prossime pagine, deve inevitabilmente tornare ad assumere una sua centralità, all'interno di un più generale obiettivo di riavvicinamento del Mezzogiorno ai livelli di reddito e di qualità della vita raggiunti dalle Regioni del Centro-Nord.
A questo proposito, analizzando la serie storica del fenomeno elaborata dall'Istat, emerge chiaramente un quadro del mercato del lavoro che, da troppi anni, convive con un problema sostanzialmente stabile di irregolarità diffusa. Nonostante brevi fasi di inversione di tendenza, ciò che prevale è infatti una situazione di presenza strutturale del lavoro irregolare che si attesta da circa due decenni intorno alla soglia di 3 milioni di unità di lavoro (Ula), ossia circa il 12% del totale degli occupati, con tassi di irregolarità passati dal 12,9% del 1990 all'12,2% del 2009, senza eccessive variazioni nel periodo.
Oltre al profilo strutturale del sommerso, sempre le statistiche ufficiali ci consegnano una fotografia di un fenomeno che combina un tratto generale di diffusione su tutto il territorio nazionale che però prende forma dalla combinazione di situazioni geografico/settoriali molto eterogenee.
All'interno di questa configurazione, il settore dei servizi è indubbiamente un'area di analisi di straordinario interesse non solo per livelli di diffusione (l'Istat nel 2009 ha stimato 2.246mila Unità di lavoro irregolari, che corrispondono al 76% dei lavoratori irregolari presenti in Italia), ma anche per i rilevanti mutamenti che sta registrando rispetto a forme di irregolarità e coorti di lavoratori.
A questo proposito, sono già oggi molte le indagini sul tema che hanno sottolineato (Isfol 2008, 2007, Ministero del Lavoro 2005, OCSE 2005, Istat 2004) un processo di terziarizzazione del fenomeno che sta interessando, rispetto al passato, tutti i comparti, da quelli tradizionali a quelli ad alto contenuto di conoscenza, pur con dimensioni quali-quantitative diverse.
A spiegare questo "processo di terziarizzazione" del fenomeno e di allargamento delle forme di irregolarità contribuisce in modo determinante un cambiamento organizzativo che alimenta una progressiva scomposizione delle filiere produttive e una parcellizzazione del lavoro che ha spinto verso l'introduzione sempre più estesa di forme individuali di occupazione; tipologia di lavoro, quest'ultima, che ha generato una rilevante crescita dell'irregolarità nella forma della sotto-dichiarazione di ore o giornate di lavoro e nella forma della più complessiva simulazione di contratto, che si realizza attraverso contratti di collaborazione o IVA, che però per il basso livello di autonomia, numerosità dei committenti e sede di lavoro, configurano un vero e proprio rapporto di subordinazione.
Questo stesso processo di terziarizzazione è ovviamene anche alla base di importanti cambiamenti nello schema interpretativo del fenomeno che possono essere sintetizzati

su due punti cardine: il primo, un vincolo sempre più esplicito di superare una lettura che associa la diffusione e dinamica dell'irregolarità principalmente ad un trade-off della globalizzazione, per accedere ad una ipotesi interpretativa che fa leva su un problema di deficit di cultura della legalità e di sistema produttivo che soffre di una larga presenza di imprese marginali per dimensioni, assetto organizzativo, dotazione di capitale, competenze professionali e scelte di business; il secondo, da collegare all'ampiezza del sistema dei servizi coinvolto (da quelli tradizionali a quelli avanzati), è quello di un obbligo da cui non ci si può sottrarre alla rappresentazione di un fenomeno, che più di prima, non solo mette a rischio l'inclusione sociale di giovani, donne e soggetti più deboli (immigrati, chi ha perso il posto di lavoro o è in CIG, senza prospettive di rientro reali e ha ormai un'età matura), ma innesca anche un declino sociale ed economico generalizzato, che non risparmia quei segmenti del lavoro più forte su cui nelle economie avanzate si costruisce l'ossatura dello sviluppo.
I vari elementi di analisi sin qui proposti sono il presupposto che può spiegare la scelta di un approfondimento quali-quantitativo sul fenomeno del sommerso nei servizi.
Per fare questo, l'attività di indagine è stata organizzata partendo da una analisi sull'occupazione nel terziario finalizzata a rappresentare, attraverso i dati Istat della Rilevazione Forze di Lavoro 2008, le condizioni di lavoro all'interno del terziario, l'estesa eterogeneità tipologica, nonché, alcune contraddizioni che introducono all'esigenza di un supplemento di approfondimento per comprenderne il reale significato. A questo proposito, l'incrocio delle variabili non ha mancato di far emergere alcune incoerenze connesse all'orario di lavoro, alla durata dei contratti a termine e all'uso delle collaborazioni. In particolare, per quanto concerne l'orario di lavoro merita rimarcare che oltre 100.000 persone occupate a tempo parziale hanno dichiarato di lavorare più di 40 ore a settimana. Un dato che esprime ancora di più la sua incoerenza se messo in relazione alla diffusa involontarietà di questa forma di lavoro, soprattutto tra gli uomini. Un altro elemento di incoerenza è emerso dall'analisi del lavoro a tempo determinato, dove la verifica incrociata della durata in mesi del contratto con gli anni di lavoro presso la stessa azienda conducono in molti casi a risultati controversi che fanno ipotizzare un rinnovo del contratto un numero eccessivo di volte per una durata cumulata ben superiore al triennio di legge.
Ovviamente, in quest'analisi non potevano essere trascurate le collaborazione e le partite Iva che come evidenziano i dati stanno assumendo in modo sempre più accentuato il ruolo di surrogato del lavoro dipendente: si rileva, infatti, un'elevata frequenza di monocommittenze, con nessuna autonomia di orario e luogo di lavoro. Ma nonostante queste anomalie, come è stato riportato nel focus sull'occupazione atipica, emerge un dato positivo dall'analisi dei versamenti contributivi e fiscali. Infatti, tutti i collaboratori, che rispondono alla domanda sulle ritenute previdenziali e fiscali, dichiarano che sia i contributi dovuti per il proprio contratto a progetto, sia le ritenute di acconto sull'imposta diretta dovute come collaboratori occasionali, sono pagate dai rispettivi sostituti

di imposta. Sembrerebbe quindi che l'utilizzo di queste forme contrattuali, seppur in modo improprio, sia comunque accompagnato da un rispetto degli obblighi fiscali e previdenziali ad esse connessi.
Partendo dai risultati di queste prime elaborazioni quantitative su dati Istat, è stata realizzata una indagine di campo che ha coinvolto una platea di stakeholders che operano a vario titolo nel sistema dei servizi. Da questo approfondimento di campo, il primo dato che emerge è la conferma di un'irregolarità che coinvolge in modo diffuso e strutturale l'intera galassia dei servizi anche se tutti gli intervistati descrivono una situazione in cui è l'area delle attività tradizionali (ed in modo particolare quella dei servizi alle persone e dell'assistenza familiare, del turismo, del commercio e dei trasporti), quella che soffre maggiormente di un utilizzo illegale del lavoro.
Il terziario avanzato, per la maggior parte degli intervistati, è invece accomunato dalla presenza di fenomeni di irregolarità che possono essere considerati meno gravi almeno rispetto all'impatto sulle condizioni di vita delle persone. Una lettura che però, come anticipato nella prima parte di questa introduzione, non diminuisce l'esigenza di accedere ad un approfondimento dell'irregolarità in questo ambito economico, in modo particolare sul fronte dei costi economici per effetto del depauperamento di quel capitale umano ad alta intensità di conoscenza che rappresenta sempre di più fattore competitivo fondamentale per lo sviluppo di un paese.
Va fatto notare che al prevalere di una rappresentazione del fenomeno come strutturale e diffuso si associa una percezione altrettanto convinta di un comportamento che ostacola lo sviluppo, piuttosto che una possibilità di crescita economica. Più specificamente, è interessante rilevare come il peso delle risposte in questo senso sia sensibilmente più marcato nelle regioni meridionali, piuttosto che in quelle centro settentrionali. Evidentemente, nelle regioni dove il fenomeno è più strutturato e invasivo, la consapevolezza che questo possa essere uno dei maggiori freni allo sviluppo del sistema economico e sociale sta diventando un dato acquisito anche per le comunità.
Un risultato importante dell'indagine di campo è anche la conferma di un fenomeno che nei servizi muta non solo nelle dimensioni, ma anche nelle tipologie di irregolarità, per effetto di un processo di forte diversificazione ed esternalizzazione delle prestazioni e delle attività, che sembra associarsi ad un utilizzo sempre più esteso di forme via via meno garantite e stabili di lavoro, con ciò prefigurando, una destrutturazione del mercato del lavoro che sembrerebbe spesso alimentare comportamenti di elusione della normativa che regola i rapporti di lavoro. Ovviamente, come dichiarato da gran parte degli interlocutori, questa correlazione tra processi di riorganizzazione produttiva ed irregolarità si spiegano perché contestualizzati ad un ambiente in cui è possibile evidenziare forti deficit di cultura della legalità, di capacità competitiva delle imprese, di efficacia della normativa che regola il mercato ed il lavoro ed infine di efficacia dell'azione di controllo.
Il diffondersi, di nuove figure autonome anche dentro la grande distribuzione (ad esempio addetti alle vendite e promotori commerciali), di stage e tirocinio professionale

sempre più prolungate nei tempi, la destrutturazione dei servizi di magazzinaggio, imballaggio e trasporto (tutti in outsourcing), e la diffusa pratica dell'esternalizzazione attraverso gare al massimo ribasso nell'ambito di servizi tradizionali alle imprese (come facchinaggio e guardiania, mensa aziendale, ecc), sono solo alcuni degli esempi indicati dagli intervistati a dimostrazione di un mutamento all'interno del sistema produttivo a cui è possibile collegare effetti di destrutturazione del mercato del lavoro che potrebbero spiegare la crescente diffusione dell'irregolarità nei servizi.
Emblematico è il caso delle attività di corriere espresso, anche e soprattutto quelle riconducibili alle grandi organizzazioni internazionali delle consegne, che sono affidate sempre più a network di cosiddetti "padroncini", lavoratori indipendenti che oltre a gestire direttamente le consegne possono affittare il proprio mezzo ad altri soggetti autonomi o semplicemente affidare le attività a lavoratori di fatto alle loro dipendenze. Anche in questo caso gli intervistati collegano a queste pratiche alti rischi di nuove forme di irregolarità e/o attività completamente in nero, considerando tempi e tariffe di consegna molto basse imposte dalle società che gestiscono il network e organizzano la logistica.
Un altro esempio che va nella stessa direzione è un normativa a maglie larghe che regola le forme giuridiche non commerciali o no profit, che spesso è alla base di scelte elusive da parte di soggetti inquadrabili come pienamente commerciali, che ovviamente alimenta nuove occasioni di irregolarità del lavoro terziario. Particolarmente rilevante, in questa categoria è il fenomeno delle cooperative "spurie", che sono molto spesso anche i soggetti più coinvolti in somministrazioni irregolari di manodopera, fattispecie che si realizzano mascherando con contratti di fornitura di servizi la messa a disposizione di manodopera, in elusione delle norme cogenti sul collocamento e la somministrazione.
In ogni modo, al di là della eterogeneità della diffusione e delle forme con cui si realizza l'irregolarità, è il "grigio" il colore che identifica il profilo più ricorrente del lavoratore irregolare in questo segmento dell'economia. Rispetto a questa affermazione, condivisa dalla larghissima maggioranza degli intervistati (almeno 80%), emerge un tratto geografico che segna una differenza nella diffusione del lavoro nero in senso stretto, che si conferma prevalere nelle regioni meridionali. Accedendo invece ad un esercizio di comparazione settoriale, è l'area dei servizi avanzati quella che maggiormente conferma un profilo grigio dell'irregolarità.
Nel terziario avanzato[3], la prassi che sembra prevalere, è costituita dalla dissimulazione di lavoro dipendente. In questo contesto specializzato era normale, almeno sino alla attuale fase di crisi, trovare giovani, neo-laureati o comunque in possesso di un titolo di

3. Con riferimento ai comparti del terziario avanzato è attualmente in corso una indagine di campo che coinvolge 4000 lavoratori che operano in un aggregato settoriale che comprende attività professionali ad alto contenuto di conoscenza che va dalle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, all'engineering, alla ricerca e sviluppo, alla formazione, i servizi di consulenza tecnica e giuridica con l'obiettivo di ricostruire diffusione e caratteristiche dell'irregolarità attraverso le parole degli stessi lavoratori.

studio medio-alto, che passavano da un contratto di collaborazione a progetto all'altro, spesso all'interno della medesima azienda, o anche facendo ricorso alla Partita Iva.
Passando all'approfondimento sulle diverse categorie di soggetti coinvolti nel lavoro irregolare è possibili marcare una distinzione tra servizi tradizionali, dove le coorti maggiormente vittime dell'irregolarità coincidono sostanzialmente con quelle che la normativa attuale definisce "svantaggiati". Tra questi i lavoratori immigrati sono segnalati come i soggetti più esposti e, quindi, più coinvolti nel lavoro irregolare, attribuendo a questo gruppo una parte rilevante nella composizione del fenomeno, rispetto alle diverse categorie di soggetti interessati.
Nell'ambito dei servizi avanzati, il quadro della composizione delle categorie di lavoratori irregolari è assai diverso e vede una netta prevalenza del gruppo composto da coloro che cercano un accesso professionale al mercato del lavoro. A questi si aggiungono, anche se in una quota meno rilevante, quelli che svolgono un doppio lavoro.
Dall'indagine possono ricavarsi, infine, alcune importanti indicazioni in termini di policy. Una evidente priorità che emerge dalle interviste ai testimoni privilegiati, e che si inserisce a pieno titolo nell'ambito di un indagine centrata sui servizi, e la ridefinizione del sistema di norme sugli appalti, nella direzione di un meccanismo che garantisca maggiormente dal rischio di irregolarità sul lavoro nella realizzazione del servizi affidato dal pubblico ad imprese private.
Gli interlocutori evidenziano ovviamente altri fattori di tipo strutturale su cui agire considerandoli comunque importanti "punti di rottura" del sistema delle irregolarità.
Tra gli interventi possibili, gli intervistati hanno evidenziato l'utilità della messa a punto di strategie d'azione finalizzate a favorire l'accesso al credito, anche mediante strumenti finanziari innovativi per rafforzare la dotazione patrimoniale, in particolare di artigiani, piccole imprese commerciali e nuova imprenditorialità.
Un ulteriore aspetto evidenziato è la necessità di sostenere la crescita dimensionale delle imprese, anche favorendo fusioni o aggregazioni stabili o di scopo come nel caso dei consorzi. Alcuni interlocutori sottolineano, infatti, come la forte presenza di piccole e medie imprese, non consente più condizioni competitive adeguate, ragione per cui molte di loro scelgono di forzare i meccanismi regolativi dell'attività imprenditoriale, abbattendo i costi aziendali compreso il costo per il lavoro, attraverso evasioni fiscali e contributive, nel tentativo di produrre i beni e servizi a prezzi competitivi.
Dalle interviste emerge un approccio decisamente equilibrato rispetto all'opportunità di azioni di vigilanza e controllo. Da sottolineare, in questo ambito di intervento, la generalizzata disattenzione rispetto alla possibile necessità di un aumento le forze dell'ordine per garantire un maggior controllo del territorio e depotenziare le possibili infiltrazioni di gruppi criminali. Il tema non è considerato rilevante e appare di gran lunga minoritario, senza distinzione tra i diversi gruppi di soggetti interpellati.
Gli intervistati convergono, dunque, su un mix di strumenti e misure di contrasto e di promozione del lavoro regolare, sottolineando infatti, che non è possibile far riferimento

a una singola tipologia di interventi. Con questo approccio non mancano di evidenziare l'opportunità di un investimento nella direzione di politiche attive del lavoro, della semplificazioni amministrative, nonché della promozione dell'auto-imprenditorialità a partire da quella di iniziativa giovanile.
L'aspetto delle politiche per l'emersione è oggetto di ulteriori e specifici approfondimenti da parte dell'Isfol. Dal 2005[4], infatti, l'ISFOL - Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche, ha avviato una serie di attività di studio, di analisi e di monitoraggio delle politiche dell'emersione del lavoro nero e irregolare, finalizzate alla ricostruzione del quadro istituzionale e normativo delle politiche per l'emersione attivate a livello nazionale e regionale, con particolare riferimento alle misure previste nell'ambito dei piani operativi regionali FSE 200/2006 e 2007/2013.
Accanto alle attività di studio e analisi l'ISFOL ha, inoltre, svolto un importante ruolo di supporto al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale per la I Conferenza Nazionale sul lavoro nero, Bari 2007 nell'ambito della quale è stata presentata la Cabina di regia nazionale di coordinamento, istituita con legge finanziaria 2007, con lo scopo di predisporre azioni di prevenzione del fenomeno del sommerso a livello nazionale e locale e nell'ambito della quale l'ISFOL ha offerto consulenza ed assistenza tecnico-scientifica.
Tutte queste attività hanno consentito all'ISFOL di svolgere un importante ruolo di supporto all'interno della rete delle pubbliche amministrazioni, rendendolo non solo soggetto capace di osservare i processi in atto, sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo, ma anche partner sensibile all'ascolto delle problematiche connesse all'attuazione di politiche di contrasto al fenomeno del lavoro nero.
In questa prospettiva, l'ISFOL intende proseguire le attività sul tema del lavoro nero/irregolare per contribuire alla definizione di un quadro di contesto sui processi in atto, sia con lo studio dell'economia informale e del fenomeno del lavoro nero e irregolare, sia con l'analisi e la valutazione delle politiche per l'emersione, attuate a livello nazionale e regionale. Ciò nell'ambito delle indicazioni strategiche formulate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel recente Piano triennale per il lavoro "*Liberare il lavoro per liberare i lavori*" che pone "l'emersione dell'economia informale e una efficace azione di contrasto dei lavori totalmente irregolari" quale obiettivo cardine per il raggiungimento di una "società attiva e di una economia maggiormente competitiva" basata sull'innalzamento del patrimonio di professionalità e di competenze.

4. Anno in cui è stato avviato, su incarico del Ministero del Lavoro DG Mercato del Lavoro, un progetto di rilevazione e monitoraggio degli interventi programmati e attuati con le risorse assegnate alle Regioni dell'Obiettivo 1 dalla Delibera CIPE n. 138 del 2000, conclusosi nel 2008.

Obiettivi e metodologia di analisi

L'obiettivo del progetto di ricerca, di cui questo elaborato costituisce il rapporto conclusivo, è contribuire alla comprensione delle caratteristiche distintive e delle motivazioni del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi.
In particolare, sono stati individuati i seguenti obiettivi specifici:

a. delineare, sulla base delle statistiche esistenti e di indagini realizzate, un quadro conoscitivo di tipo quantitativo del fenomeno del lavoro nero/irregolare nei servizi, a livello nazionale e regionale;
b. approfondire la conoscenza del fenomeno in alcune regioni italiane per approfondire la comprensione del fenomeno rispetto alle sue dimensioni, caratteristiche, cause, risposte di policy;
c. costruire una ipotesi di piattaforma di policy a partire da una base dati che integra la ricostruzione quali-quantitativa del fenomeno sommerso nei servizi e una ricognizione degli interventi di emersione praticati in ambito nazionale.

Per il perseguimento degli obiettivi indicati, la ricerca è stata articolata in una fase di analisi desk di secondo livello e in una fase di approfondimento sul campo.
In primo luogo si è proceduto ad una ricostruzione dell'occupazione nel settore dei servizi, evidenziandone caratteristiche e condizioni di lavoro. A tal fine i molteplici comparti che fanno parte del settore dei servizi sono stati raggruppati in due macro-aree: i servizi "*tradizionali*" e quelli "*avanzati*", riconoscendo a questi ultimi la caratteristica prevalente, non esclusiva, di occupazione ad alta intensità di conoscenza.
Poiché le modalità di aggregazione delle attività economiche non sono, tuttavia, stabilite in modo univoco e possono cambiare in relazione all'obiettivo fissato[5] e considerato

5. Applicando, per esempio, la tassonomia per funzioni introdotta da Martinelli e Gadrey (Martinelli F. e Gadrey J., *L'economia dei servizi*, Milano, Il Mulino, 2000), si individuano quattro gruppi di attività nel settore terziario: i servizi di infrastruttura sociale, quelli per il consumo finale, i servizi di infrastruttura distributiva ed infine i servizi alle imprese ed istituzioni. Il primo gruppo include le attività di governo (PA, difesa, giustizia, ordine pubblico e sicurezza ecc) e i servizi sociali (istruzione, sanità, assistenza sociale, previdenza); il secondo i servizi destinati prevalentemente al consumo locale (commercio al dettaglio, riparazione, servizi personali) e rivolti alla domanda turistica (alberghi, ristoranti, bar, agenzie di viaggio, noleggio, attività ricreative); il terzo raggruppa il commercio all'ingrosso, i trasporti e le comunicazioni; il quarto, infine, è composto dai servizi generici alle imprese (noleggio,

che nel nostro caso ci interessava definire la composizione del sistema dei servizi in Italia sulla base del contenuto innovativo e tecnologico dei diversi comparti in cui esso si articola, l'analisi ha considerato tra i servizi *"tradizionali"*: il commercio, gli alberghi e i ristoranti, i trasporti e le attività ad essi ausiliarie, le poste e i corrieri, le attività finanziarie e immobiliari, i servizi alle persone; sono stati, invece, attribuiti ai servizi "*avanzati*": il settore dell'informatica, quello dell'attività di ricerca e sviluppo, le telecomunicazioni, la consulenza legale, gli studi di ingegneria e architettura, la consulenza gestionale, commerciale e tecnica. Nell'ambito di questa tassonomia, in una posizione residuale rispetto agli ambiti di indagine selezionati, sono stati trattati come aggregato separato i settori dei servizi a vocazione pubblica e quelli della rappresentanza sociale (sindacati, partiti politici, ordini professionali, organizzazioni religiose).
Dopo l'analisi dell'occupazione nel terziario nella sua distribuzione per comparto, territorio e profilo dell'offerta, si è proceduto a un esercizio di declinazione e lettura di quelle variabili che consentono di approssimare le condizioni di lavoro nel terziario.
Per questo approfondimento sono state individuate una serie di variabili che possono essere ripartite in due blocchi tematici:

- tipologie di lavoro, distinte in lavoro dipendente, autonomo e di collaborazione;
- condizioni di lavoro.

Un ulteriore livello di approfondimento ha riguardato le diverse forme di lavoro atipico.
Con questa architettura di indagine, è stato fatto il tentativo di rappresentare il mercato del lavoro nel settore dei servizi, nelle sue luci ed ombre.
Per fare questo, rinunciando ad una lettura dei processi evolutivi in una serie storica lunga, sono stati utilizzati i dati Rilevazione delle Forze di Lavoro di fonte ISTAT, nella media 2008.
In un passo successivo si è proceduto a sviluppare un'analisi sui dati sull'irregolarità del lavoro utilizzando sia i dati Istat che quelli scaturenti dai controlli esercitati dai diversi organismi di vigilanza, in modo da predisporre informazioni puntuali sulle forme (ossia le tipologie di irregolarità) con cui si manifesta il fenomeno del sommerso nei servizi e integrare le informazioni sull'irregolarità con dati sulle caratteristiche di genere, l'età dei lavoratori coinvolti in attività irregolari, i settori di appartenenza.
Sulla base dei risultati emersi nel corso delle analisi quantitative, si è proceduto ad un approfondimento sul campo, realizzato con metodologie di ricerca di tipo qualitativo. Tale fase ha avuto l'obiettivo di approfondire in sei regioni italiane – Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia - alcuni elementi di merito riguardanti le caratteristiche, le cause e le motivazioni del lavoro sommerso nei servizi a livello regionale.

---

vigilanza, pulizia, associazioni professionali), quelli di intermediazione finanziaria e assicurazione e il cosiddetto terziario avanzato, che include i servizi di ricerca e sviluppo, la consulenza e i servizi specialistici e le attività informatiche.

In questa fase sono state anche analizzate le possibili indicazioni di policy per contrastare in maniera efficace il fenomeno del lavoro irregolare nei diversi contesti locali.
L'indagine di campo si è svolta nell'arco del primo semestre del 2010 ed è stata realizzata selezionando un campione significativo di 120 testimoni privilegiati (20 per ciascuna regione) selezionati in rappresentanza del mondo politico-istituzionale, tecnico economico e professionale, delle parti sociali e degli esperti.
Gli interlocutori sono stati individuati in base a criteri di rappresentatività territoriale e istituzionale, nonché di conoscenza e percezione del fenomeno (sia dal lato domanda che dal lato dell'offerta). La composizione di ciascun Panel regionale è stata bilanciata in ragione della pari rappresentatività dei quattro gruppi prescelti. In particolare sono stati individuati e contattati:

- direttori o/e dirigenti delle Direzioni Regionali del Lavoro (DRL) e delle principali Direzioni Provinciali del lavoro (DPL) o delle Agenzie fiscali e previdenziali o di altri organi tecnici locali con interessi sul tema del lavoro, degli appalti nei servizi e del mercato dei servizi, nonché decisori politici con deleghe al mercato del lavoro o ai servizi e al commercio;
- ispettori dell'INPS e delle DPL e DRL, responsabili o funzionari dei servizi per l'impiego dei principali Cpi provinciali;
- referenti di associazioni di categoria, contattando e ascoltando almeno un referente di imprese aderenti a Confindustria - Federazioni del terziario, delle centrali cooperative e delle associazioni di categoria dei pubblici esercizi e commercio o altri servizi, e singoli imprenditori o manager, individuando quei soggetti che avessero promosso iniziative aziendali riguardanti l'introduzione di standard organizzativi, processi produttivi, finalizzati a promuovere la tutela del lavoratore e la regolarità del lavoro;
- parti sociali, contattando per ciascuna regione i referenti per il tema del sommerso o i referenti delle categorie del terziario delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;
- esperti, individuati tra i docenti universitari, autori di studi e ricerche specifiche sul tema del lavoro irregolare o sui servizi, responsabili di uffici studi di enti o istituzioni di ricerca afferenti i temi del mercato del lavoro e dei servizi e responsabili del mondo dell'associazionismo coinvolti sui temi della legalità e della regolarità del lavoro.
- altri soggetti istituzionali coinvolti nella messa punto di policy territoriali e o nazionali o nella definizione di strategie di controllo e ispezione, coinvolgendo anche i rappresentanti delle forze dell'ordine o dei corpi dell'esercito con funzione di controllo della legalità economica e della regolarità del lavoro.

La necessità di contattare specifici interlocutori e non generiche classi di soggetti ha portato a scegliere un modello misto di somministrazione delle domande, con l'intervista face to face, laddove gli interlocutori si sono resi disponibili e l'intervista

telefonica e quella on line nel caso in cui non è stato possibile incontrare direttamente l'interlocutore.
Per la realizzazione delle interviste è stato messo a punto un questionario a risposte chiuse in modo da sistematizzare il più possibile le informazioni per ciascun soggetto e per i quattro ambiti di interlocuzione.
Per ciascun intervistato si è proceduto così alla rilevazione di un complesso di informazioni qualitative e quantitative su un set di temi che hanno riguardato le seguenti aree di analisi:

- incidenza del fenomeno sommerso, con particolare attenzione all'ambito dei servizi distinti tra servizi tradizionali e servizi avanzati;
- tipologie e caratteristiche prevalenti del fenomeno nel territorio;
- soggetti esposti e target per politiche di prevenzione e tutela;
- policy previste e attuate;
- criticità e potenzialità emergenti, soprattutto in relazione a processi di interazione con il territorio per il contrasto dell'irregolarità.

Le interviste effettuate hanno consentito una rappresentazione del fenomeno del sommerso nei servizi, delle cause che lo generano e delle policy più utili per contrastarlo, rispetto alle due principali macroripartizioni geografiche rappresentate dal Centro-Nord e dal Sud e Isole. Analogamente al raggruppamento ripartizionale, la lettura dei dati è stata rappresentata anche in funzione dei quattro gruppi di soggetti e attori (istituzionali e non) prescelti. È stato, comunque possibile, accompagnare al dato macroripartizionale anche una lettura regionale dei fenomeni evidenziando, laddove esistenti, le particolarità e specificità territoriali.
Il quadro di insieme che scaturisce dalle interviste ai testimoni privilegiati non ha ovviamente la funzione di ricostruire il quadro esaustivo e statisticamente significativo dei fenomeni o di offrire lo spaccato esatto della percezione complessiva degli stakeholder nazionali che influiscono o si occupano del mercato del lavoro e del settore dei servizi, sul tema del lavoro irregolare o sulle politiche da preferire, quanto piuttosto di contribuire a mettere a fuoco ed evidenziare le nuove fenomenologie e caratteristiche comuni su base territoriale del sommerso nei servizi anche cono riferimento all'attuale crisi, nonché di avere conferme e approfondimenti sui tradizionali fenomeni del sommerso nel terziario che caratterizzano il mercato del lavoro del nostro paese, come pure di analizzare la portata degli interventi istituzionali sino ad oggi intrapresi a livello nazionale e/o territoriale e, infine, valutare le possibili nuove piste di intervento per prevenire e contrastare la crescita del lavoro irregolare in Italia in particolare nel terziario.
I dati raccolti sono stati analizzati utilizzando un approccio quali-quantitativo in cui le informazioni ottenute attraverso la "parte chiusa" del questionario sono state analizzate anche attraverso tecniche di analisi multivariata (corrispondenze multiple, ACP,

cluster analysis), mentre le informazioni qualitative sono state analizzate in modo da approfondire i temi e le specificità sia territoriali che settoriali.
Le informazioni raccolte attraverso le interviste hanno consentito di costruire una prima ipotesi di piattaforma di policy basata su una ricognizione degli interventi realizzati, tenendo presente come griglia interpretativa la tassonomia ampiamente condivisa a livello europeo (Williams C. 2006) che inquadra le policy nelle due categorie della "deterrenza e della "prevenzione".
Gli approfondimenti realizzati hanno consentito di segnalare nelle conclusioni nuovi itinerari di ricerca e di individuare strategie di policy per la regolarizzazione del lavoro sommerso: interventi, metodi, strumenti, da considerare a livello locale regionale, nazionale ed europeo.

Parte prima
Il terziario in Italia: un focus sull'occupazione

1 L'occupazione nel settore dei servizi in Italia

1.1 Il processo di "terziarizzazione" dell'economia

In tutti i Paesi sviluppati la crescita dell'economia è stata accompagnata dalla progressiva espansione del settore terziario in termini di occupazione e valore aggiunto ("*terziarizzazione dell'economia*"). Nel confronto con le altre grandi economie europee, gli ultimi dati disponibili collocano l'Italia non distante da Spagna e Germania, mentre la differenza con Francia e Regno Unito, ancora rilevante, risultava notevolmente ridimensionata rispetto al passato.
Di fatto, la terziarizzazione dell'economia comincia già negli anni settanta e continua ancora oggi come risultante del complesso interagire tra scelte di politica economica, spinte esogene e trasformazioni endogene.
La domanda relativa di servizi è aumentata per effetto dello sviluppo dei sistemi di *welfare state*, dell'invecchiamento della popolazione, della crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro (che ha accresciuto la domanda di servizi di assistenza) e della crescita del reddito pro capite[6]. Inoltre, l'integrazione internazionale, il miglioramento tecnologico, la qualificazione imprenditoriale hanno favorito l'incremento della domanda di servizi specialistici alle imprese, nonché scelte organizzative di esternalizzazione che hanno rappresentato un vero e proprio volano allo sviluppo del settore.
Su questi presupposti, nel periodo che va dal 1999 al 2008 l'occupazione nel terziario è cresciuta in Italia di circa 2 milioni e 750 mila unità (+21%), un aumento assimilabile a quello registrato in Francia e maggiore di quelli osservati in Germania e Regno Unito. La Spagna, in questo contesto, si distingue per dinamiche eccezionali: circa 4 milioni e 600 mila addetti in più in 10 anni (+51%), a fronte di un incremento dell'occupazione nel suo insieme comunque molto sostenuto (+38%).
Con l'occupazione è cresciuta la quota di valore aggiunto imputabile al terziario. Negli ultimi dieci anni questa frazione è aumentata di circa 2 punti percentuali a livello Eu-

6. L'ipotesi sottostante è che la domanda finale di servizi sia caratterizzata da un'elevata elasticità al reddito. In altre parole, quando il reddito cresce, l'incremento della spesa in servizi sarà più che proporzionale (per servizi ricreativi, turistici, sanitari e di cura di alta qualità ecc.)

ropeo (EU 27), raggiungendo il 71.7% della ricchezza complessivamente prodotta. In Italia il valore aggiunto riconducibile ai servizi rappresenta il 71% del totale, un dato in linea con quanto osservato in Europa dove, peraltro, spiccano il primato della Francia (77.6%) e il ritardo di quasi tutte le ex- repubbliche socialiste

Ovviamente, come nel resto del mondo capitalistico, in Italia il settore dei servizi si è sviluppato anche nella sua stessa configurazione. Particolarmente rilevante è stato il cambiamento rispetto al peso dei servizi rivolti alle famiglie, alimentato dalle trasformazioni demografiche e sociali che hanno interessato tutte le economie occidentali. Altrettanto significativo è stato l'incremento della domanda intermedia di servizi da parte dell'industria: i servizi sono diventati input della produzione, necessari a garantire un'efficiente gestione della filiera, sempre più frammentata nel nuovo contesto globale. Si tratta di scelte organizzative che spiegano, tra l'altro, la forte progressione delle attività ad alta intensità di conoscenza (knowledge based), attività che ricadono, prevalentemente, nell'insieme composito del terziario "avanzato".

Tabella 1.1 **Le principali cifre sull'economia dei servizi in Europa: occupazione e valore aggiunto nel periodo 1999-2008**

	Occupazione (in migliaia)	Variazione occupazione (%)	Quota occupazione servizi su totale economia (%)		Quota valore aggiunto servizi su totale economia (%)	
	anno 2008	2008/1999	1999	2008	1999	2008
Unione Europea (27 paesi)	134,216	17.3			69.5	71.7
Belgio	3,27	14.1	71.8	73.5	71.6	76.1
Bulgaria	..	..			54.8	62.1
Repubblica Ceca	2,808	10.1	54.1	56.1	57.4	59.9
Danimarca	2,124	12.9	69.5	74.4	71.6	73.2
Germania	26,46	15.8	63.3	68.1	68.5	69.2
Estonia	397	14.4	59.8	60.4	68.6	68.0
Irlanda	1,433	43.0	63.1	68.2	54.0	66.2
Grecia	3,047	26.5	59.6	66.8	..	77.3
Spagna	13,749	51.3	62.1	67.9	66.4	69.1
Francia	19,045	21.9	69.4	73.5	73.9	77.6
Italia	15,555	21.3	62.2	66.5	68.3	71.0
Cipro	280	41.4	71.0	73.2	76.4	78.5

›››

segue
Tabella 1.1

	Occupazione (in migliaia)	Variazione occupazione (%)	Quota occupazione servizi su totale economia (%)		Quota valore aggiunto servizi su totale economia (%)	
	anno 2008	2008/1999	1999	2008	1999	2008
Lettonia	714	29.4	56.8	63.5	71.3	74.2
Lituania	936	18.9	52.9	61.6	62.7	64.2
Lussemburgo	168	25.8	75.8	82.9	80.2	84.3
Ungheria	2,459	10.7	58.7	63.4	63.0	66.5
Malta	116	..		72.6	71.1	77.4
Paesi bassi	6,332	18.0	70.6	73.7	72.9	72.8
Austria	2,799	18.9	64.0	68.4	67.0	67.6
Polonia	..	..			62.0	64.2
Portogallo	3,081	18.3	53.1	59.3	67.6	73.8
Romania	3,73	17.0	28.9	39.8	52.3	55.5
Slovenia	..	..	51.2		60.4	63.7
Slovacchia	1,375	18.9	54.3	56.5	59.9	58.9
Finlandia	1,759	14.8	65.7	69.5	63.1	65.4
Svezia	..	..	72.0		69.1	70.5
Regno Unito	22,579	16.0	72.4	76.9	71.4	75.2

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Eurostat 2008

1.2 Dimensione e profilo dell'offerta di lavoro per grandi aggregati

L'approccio comunemente adottato per accedere ad un esercizio di analisi delle caratteristiche dell'apparato produttivo e dell'occupazione nel terziario è quello che separa i servizi tradizionali da quelli "avanzati", riconoscendo a questi ultimi la caratteristica prevalente, non esclusiva, di occupazione ad alta intensità di conoscenza.
Le modalità di aggregazione delle attività economiche non sono tuttavia stabilite in modo univoco e possono cambiare in relazione all'obiettivo fissato. Nel nostro caso interessa definire la composizione del sistema dei servizi in Italia sulla base del contenuto innovativo e tecnologico dei diversi comparti in cui esso si articola. Su questa base, l'analisi illustrata nelle pagine seguenti considera tra i principali settori dei servizi *tradi-*

zionali: il commercio, gli alberghi e i ristoranti, i trasporti e le attività ad essi ausiliarie, le poste e i corrieri, le attività finanziarie e immobiliari, i servizi alle persone; vengono invece attribuiti ai servizi *avanzati*: il settore dell'informatica, quello dell'attività di ricerca e sviluppo, le telecomunicazioni, la consulenza legale, gli studi di ingegneria e architettura, la consulenza gestionale, commerciale e tecnica. Nell'ambito di questa tassonomia, in una posizione residuale rispetto agli ambiti di indagine selezionati, sono trattati come aggregato separato i settori dei servizi a vocazione pubblica e quelli della rappresentanza sociale (sindacati, partiti politici, ordini professionali, organizzazioni religiose).

Nel 2008 erano impegnati nel terziario più di 15 milioni di persone, di cui oltre 8 milioni nei servizi tradizionali (55%) e 2 milioni nel terziario avanzato (13%). Il settore pubblico, le attività assimilate e le organizzazioni associative (di seguito SPAO) coprivano il restante 32% dell'occupazione nei servizi.

Questa prima macro composizione ci restituisce un quadro in cui i servizi tradizionali, quelli prevalentemente orientati al consumo finale (commercio e turismo) insieme a quelli direttamente legati all'attività produttiva e alla distribuzione (attività finanziarie, trasporti), caratterizzano il terziario privato italiano.

Un sistema produttivo che anche per effetto di questo sbilanciamento sulle attività tradizionali è connotato da un frazionamento su micro e piccole imprese, nonché da un'alta percentuale – rispetto ad altre realtà europee - di lavoratori poco scolarizzati o *unskilled*. In ogni modo, come era evidente aspettarsi, un importante bacino occupazionale per chi ha conseguito un titolo universitario è l'aggregato dei servizi avanzati (42% del totale occupati) e quello dei servizi di natura pubblica (36%)[7].

Se torniamo a considerare l'occupazione per dimensione d'impresa, verifichiamo inoltre che domina la piccola azienda (fino a 19 addetti), in particolare nei servizi tradizionali (68% dell'occupazione), mentre Il tessuto produttivo del terziario avanzato, nonostante le piccole imprese continuano ad essere prevalenti (55% dell'occupazione), sembra capace di esprimere forme organizzative più strutturate con circa un terzo degli occupati impegnato in unità medio - grandi.

Continuando in questo esercizio di ricostruzione del profilo del terziario, si conferma un sistema economico a forte presenza femminile, tratto che assume dei contorni ancora più marcati nel comparto dei servizi pubblici e delle attività assimilate.

Infine, la distribuzione degli occupati per età, benché in linea con quella dell'occupazione nel suo complesso, segnala distribuzioni per macroaggregato sostanzialmente diverse. L'impronta "tradizionale" del terziario nel nostro Paese, in particolare il peso dei piccoli esercizi commerciali e delle attività turistiche, alberghiere e della ristorazione, abbassa l'età media degli occupati nel settore (si tratta di lavori che, insieme ad alcuni servizi

7. Considerando l'occupazione nel suo complesso, i laureati sono il 17% mentre chi ha solo la licenza media rappresenta il 38% del totale.

avanzati, costituiscono una "porta di accesso" al mercato per i giovani alle prime esperienze professionali). Al contrario, in conseguenza della politica restrittiva in atto ormai da molti anni in tema di pubblico impiego, lo SPAO presenta occupati relativamente più anziani: uno su tre supera i 49 anni di età e solo il 7.9% ha meno di 30 anni.
Ovviamente, se l'economia italiana post-industriale è trainata dallo sviluppo del terziario - dove confluisce la manodopera giovanile e quella in uscita da altri settori - non deve sorprendere il numero elevato di immigrati occupati nei servizi, complessivamente circa un milione di persone (il 57% dei lavoratori stranieri, per quasi tre quarti extracomunitari, il 6.4% dell'occupazione settoriale[8]), la maggioranza delle quali impegnata in quelli tradizionali (864 mila).

Tabella 1.2 **Struttura dell'occupazione nei servizi (media 2008)**

Totale per macro categoria = 100		Servizi tradizionali	Terziario avanzato	Servizi pubblici, assimilati e organizzazioni associative	TOTALE
TOTALE OCCUPAZIONE	Val assoluto - migliaia unità	8.547	2.020	4.988	15.555
	Quota % per macro comparto	55	13	32	100
GENERE	Maschio	55	58	42	51
	Femmina	45	42	58	49
ETÀ	15-29	20	18	8	16
	30-49	59	64	59	59
	50 e +	22	18	33	25
TITOLO DI STUDIO	Fino a licenza media	42	7	19	30
	Diploma	48	51	45	48
	Laurea	9	42	36	22
CITTADINANZA	Italiano	90	98	98	94
	Straniero	10	2	2	6

›››

8. Il peso della componente immigrata sull'occupazione settoriale è prossimo a quello stimato in agricoltura (6.6%) e tuttavia inferiore a quello dell'industria in senso lato (comprese le costruzioni, 10%).

segue
Tabella 1.2

Totale per macro categoria = 100		Servizi tradizionali	Terziario avanzato	Servizi pubblici, assimilati e organizzazioni associative	TOTALE
PROFESSIONE	Dirigenti e imprenditori	6	3	2	4
	Professioni intellettuali, scientifiche, tecniche e qualificate	54	75	71	62
	Altre professioni	40	22	27	34
DIMENSIONE SEDE	<20	68	55	24	51
	20-49	12	13	20	15
	50 e +	20	32	57	35

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat – RCFL 2008

1.3 La distribuzione dell'occupazione per comparto

Con eccezione dei servizi pubblici di interesse collettivo che coprono il 31% dell'occupazione nel terziario, nell'economia dei servizi, il commercio rappresenta il ramo di attività prevalente, con circa il 23% dell'occupazione (41% rispetto all'occupazione nei servizi tradizionali) seguito dal turismo 7,6%, Trasporti (6%) e consulenza gestionale, giuridica e commerciale compresa la ricerca e selezione del personale, pubblicità e studi di mercato (5,6%). Quest'ultimo comparto nell'ambito dei servizi avanzati, occupa il primo posto (43% del totale occupati). Sempre all'interno dell'aggregato dei servizi avanzati si colloca al secondo posto il lavoro di consulenza tecnica (23%) nel quale entrano gli studi di architettura e ingegneria, le attività di collaudo e le analisi tecniche, seguito dall'informatica e le attività connesse (15.6%).
Considerando la distribuzione degli occupati per genere, i trasporti e la consulenza tecnica sono i rami a più alto tasso di mascolinità (486 e 336 maschi occupati per 100 femmine rispettivamente): se nel primo caso si tratta di attività per loro natura più adatte al genere maschile, il secondo suggerisce, per la misura dello scarto uomini–donne, il persistere di modalità selettive ancora operanti nel mercato del lavoro a danno della componente femminile dell'offerta.
Di contro, la *formazione* e alcuni rami meno qualificati (servizi alle persone, call center) registrano la maggiore presenza femminile.
Con riferimento all'età degli occupati, osserviamo che i giovani fino a 29 anni sono meno del 10% in due branche, il sistema pubblico - che, insieme alle poste, presenta la quota

di "anziani" (50 e +) più elevata (33-34%) - e il comparto della "ricerca e sviluppo", dove, invece, le età centrali (30-49 anni) coprono i due terzi dell'occupazione relativa. Come già anticipato nel paragrafo precedente, a spiegare questo scarto di età è la politica restrittiva della pubblica amministrazione sul fronte dell'occupazione in atto ormai da molti anni, che comprende anche il ramo della ricerca dove, peraltro, interviene anche il fenomeno, tutto italiano, del dilatarsi smisurato del tempo di studio universitario. Come nelle attese, i call center sono l'attività a maggiore presenza di giovani (40%); anche nel ramo alberghiero e della ristorazione, nell'informatica, nel commercio e nel noleggio la frazione di giovani supera il 20% (20-27%), ampiamente sopra la media settoriale (15.6%).
Per quanto riguarda il titolo di studio, i principali rami di attività dei servizi tradizionali (turismo, commercio e trasporti) sono quelli dove l'occupazione è meno scolarizzata con quote di chi non ha superato la licenza media che si avvicina al 50%. L'unico ramo del terziario tradizionale nel quale la frazione di lavoratori scolarizzati è vicina alle performance dei comparti dei servizi avanzati è quello delle attività finanziarie. In questo secondo aggregato, i rami di attività caratterizzati da una notevole presenza di laureati, sono "ricerca e sviluppo" (67%), "consulenza tecnica" (48%), "formazione" (47%), "consulenza gestionale, giuridica e commerciale" (44%). Ovviamente, si muove in modo eccentrico il settore dei call center, dove la quota di laureati si ferma al 17% (in linea con la media dell'occupazione) mentre i diplomati assorbono il 70% della forza lavoro (13% quelli che si fermano alla licenza media).
È coerente al livello di istruzioni il dato sulle professioni: Le professioni qualificate (come definite sopra) prevalgono infatti soprattutto nei comparti del terziario avanzato (consulenza tecnica 89%, informatica 83%, ricerca e sviluppo 79%, formazione 78% e consulenza gestionale giuridica e commerciale 73%. Fa di nuovo eccezione il comparto dei call center dove le professioni qualificate rappresentano soltanto il 22% dell'occupazione. Una distribuzione simile a quella dei servizi avanzati si riscontra nel sistema dei servizi di interesse pubblico (71%).
La dimensione d'impresa, come anticipato, è tendenzialmente molto ridotta, in particolare se si esclude il settore pubblico e delle attività assimilate dove, peraltro, il significato stesso di "impresa" e produzione va diversamente declinato. La dimensione è maggiore (almeno 50 persone presenti nelle stessa sede) nei call-center (73% dell'occupazione del comparto), nelle telecomunicazioni (72%), nella ricerca (64%) e nei servizi pubblici e assimilati (58%), mentre la piccola unità produttiva (meno di 20 persone) è più diffusa nei servizi alle persone (87% dell'occupazione del comparto), nelle attività immobiliari (85%), nel ramo alberghiero (82%), nella consulenza gestionale, giuridica e commerciale (78%). Anche nel ramo del commercio, importante per il suo peso specifico, le piccole imprese sono dominanti (70% dell'occupazione). In sostanza la dimensione, in termini di frazione occupata nelle diverse classi dimensionali, è maggiore nei servizi ad alta intensità di lavoro prestati a grandi imprese (call-center) o di valore collettivo (ricerca e servizi pubblici) e nei comparti caratterizzati da economie di scala rilevanti (telecomunicazioni).

Tabella 1.3 **L'occupazione nei servizi per comparto - media 2008 (fonte Istat, RCFL)**

	Totale occupato	Peso (in %) sull'occupazione dell'aggregato corrispondente	Peso (in %) sull'occupazione totale nei servizi	Quota di donne (in %)	Quota in % occupati nelle micro imprese (< 20 addetti)	Distribuzione per età (totale = 100)			Titolo di studio		
						15-29	30-49	50 e +	Fino licenza media	Diploma	Laurea
Commercio	3540	41.4	22.8	40.3	70.8	20.3	58.4	21.2	43.7	49.1	7.2
Alberghi e ristoranti	1179	13.8	7.6	50.3	82.1	27.2	55.1	17.7	49.5	45.4	5.1
Trasporti e attività ausiliarie	939	11.0	6.0	17.1	41.1	14.6	60.0	25.4	46.1	46.8	7.0
Noleggio	44	0.5	0.3	27.3	51.3	22.8	58.7	18.4	28.6	56.5	14.8
Poste/corrieri	200	2.3	1.3	44.9	42.5	10.5	55.0	34.5	25.6	66.7	7.8
Attività finanziarie	653	7.6	4.2	41.3	56.4	15.3	60.5	24.3	6.3	63.9	29.7
Attività immobiliari	150	1.8	1.0	43.1	84.8	15.5	60.4	24.1	22.9	66.3	10.8
Altri servizi tradizionali	624	7.3	4.0	54.4	51.6	15.6	63.3	21.2	51.3	39.2	9.5
Servizi alle persone	1217	14.2	7.8	70.9	87.3	19.9	58.3	21.8	49.3	40.9	9.9

›››

segue
Tabella 1.3

	Totale occupato	Peso (in %) sull'occupazione dell'aggregato corrispondente	Peso (in %) sull'occupazione totale nei servizi	Quota di donne (in %)	Quota in % occupati nelle micro imprese (< 20 addetti)	Distribuzione per età (totale = 100)			Titolo di studio		
						15-29	30-49	50 e +	Fino licenza media	Diploma	Laurea
Informatica e attivita' connesse	316	15.6	2.0	27.2	40.5	21.0	67.9	11.1	6.0	58.9	35.1
Ricerca e sviluppo	70	3.5	0.5	41.8	19.2	9.3	65.6	25.2	5.3	27.5	67.1
Telecomunicazioni	155	7.7	1.0	30.7	16.2	13.6	68.7	17.7	9.9	65.2	25.0
Consulenza gestionale, giuridica e commerciale	868	43.0	5.6	54.5	78.3	17.2	64.1	18.7	7.9	48.1	44.0
Consulenza tecnica	463	22.9	3.0	23.0	61.4	14.9	61.5	23.6	5.1	47.0	47.8
Call center	83	4.1	0.5	69.2	15.2	40.0	51.6	8.5	12.8	70.4	16.8
Formazione	64	3.2	0.4	68.3	50.0	19.6	60.2	20.2	6.1	46.5	47.4
Servizi pubblici e assimilati	4807	96.4	30.9	58.4	22.4	7.7	58.9	33.4	19.2	44.7	36.1

segue
Tabella 1.3

	Totale occupato	Peso (in %) sull'occupazione dell'aggregato corrispondente	Peso (in %) sull'occupazione totale nei servizi	Quota di donne (in %)	Quota in % occupati nelle micro imprese (< 20 addetti)	Distribuzione per età (totale = 100)			Titolo di studio		
						15-29	30-49	50 e +	Fino licenza media	Diploma	Laurea
Organiz-zazioni associative	181	3.6	1.2	53.4	57.8	14.3	55.7	30.0	14.8	50.4	34.8
TOTALE	15555		100.0	48.6	50.5	15.6	59.3	25.1	30.3	47.6	22.1

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat-RCFL 2008

1.4 La geografia del terziario: i principali numeri per regione

Come ogni altro aspetto dell'economia del Paese, il mercato del lavoro è estremamente eterogeneo a causa del diverso sviluppo a livello territoriale. Su questi presupposti, diventa utile anche in questa sede proporre una lettura delle statistiche sull'occupazione nel terziario organizzata sul confronto macro geografico Centro, Nord e Mezzogiorno (Sud e Isole).
Un primo dato che emerge da questo esercizio è il maggior peso occupazionale del terziario all'interno dell'economia meridionale (70%) e delle regioni del centro Italia (71%) rispetto al Nord che invece si ferma al (63%)[9]. È evidente che siamo in presenza di realtà economiche che divergono per capacità di sviluppo dell'economia manifatturiera e dell'intera industria che come noto esprime performance competitive largamente superiori al nord rispetto al resto del Paese

Tabella 1.4 **Occupati per macrosettore e circoscrizione geografica - migliaia di unità (media 2008)**

	Nord		Centro		Mezzogiorno		TOTALE	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Agricoltura	346	2.9	115	2.4	434	6.7	895	3.8
Industria	4157	34.5	1293	26.6	1504	23.2	6955	29.7
Terziario	7563	62.7	3448	71.0	4543	70.1	15555	66.5
TOTALE	12066	100.0	4857	100.0	6482	100.0	23405	100.0

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat – RCFL 2008

Scendendo nel dettaglio per regione e settore, un altro dato che contribuisce a rappresentare l'eterogeneità geografica del terziario è il peso della componente avanzata che, trainata da Lombardia, Piemonte e Lazio, si attesta al 14% nell'area Centro Nord contro il 10% del Sud. Nella stessa direzione va il dato sui servizi avanzati (56.3% verso 51.6%) mentre si capovolge a favore del Mezzogiorno quando si analizza la dimensione occupazionale dei servizi di interesse pubblico (38.1% verso 29.6%).
A livello regionale, se la Lombardia è la regione dove più marcato è lo sviluppo dei servizi avanzati (16.5% dell'occupazione settoriale), seguita da Lazio (15.2%) e Piemonte (14.5%), e Toscana ed E. Romagna si trovano ai primi posti in tema di servizi tradizionali (60.5 e 58.9% dell'occupazione terziaria rispettivamente), Sicilia, Molise, Basilicata e

9. Nel Nord il settore manifatturiero è ancora un cardine dell'economia e, insieme alle costruzioni e all'industria dell'energia, impegna poco più di un terzo dell'occupazione complessiva.

Calabria sono invece le regioni dove l'insieme degli occupati riconducibili al pubblico si conquistano le prime posizioni con quote intorno al 38% degli addetti nel terziario. La distribuzione per macroarea e comparti (18 rami) oltre a confermare l'ipertrofia dello SPA nel meridione, descrive una situazione in cui tra i servizi tradizionali, il commercio è l'unico comparto relativamente più rappresentato nel Mezzogiorno (23.9% dell'occupazione terziaria rispetto al 22.3% nel Centro-Nord); la quota di occupati in tutti gli altri rami "tradizionali" è invece più elevata nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno, soprattutto nelle attività finanziarie e immobiliari ma anche nei trasporti, nei servizi alle persone e nel comparto alberghiero e della ristorazione. In particolare, in questo ultimo ramo d'attività prevalgono nettamente – per peso dell'occupazione sul totale di settore – le regioni autonome della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige (più del 12% contro una media nazionale del 7.6%); la Liguria è la prima regione nel comparto dei trasporti (8.2% contro una media nazionale del 6.0%), la Lombardia nelle attività finanziarie e negli "altri servizi tradizionali" (5.9 e 5.2% contro una media nazionale del 4.2 e 4.0% rispettivamente), il Lazio nei servizi alle persone (10.4% contro una media nazionale del 7.8%).
Tutti i rami del terziario avanzato pesano di più al Centro-Nord, ad eccezione dei call center che tuttavia assorbono una percentuale trascurabile dell'occupazione totale settoriale (0.7 al Sud, con un picco di 1.6 in Calabria). La Lombardia primeggia nel ramo dell'informatica (3.5% dell'occupazione terziaria contro una media nazionale del 2%) e della consulenza gestionale, giuridica e commerciale (7.2% contro una media del 5.6%) mentre il Lazio è primo nella ricerca e sviluppo (1.4% verso 0.5% della media nazionale) e nelle telecomunicazioni (2.2% rispetto all'1% in media).
Veniamo ora al profilo dell'occupazione nei servizi per genere, età, titolo di studio, cittadinanza e professione riportato nell'ultima tabella di questo capitolo.
Per quanto riguarda il genere, le donne sono la maggioranza nelle regioni del Centro-Nord (51.5%) mentre il loro contributo si arresta al 42% nel Mezzogiorno, nonostante le dimensioni del settore pubblico – notoriamente più aperto all'offerta femminile - in quest'area del Paese. Le regioni dove le donne "contano di più" sono la Valle d'Aosta e il Piemonte (54.6 e 54.2% rispettivamente) mentre nelle regioni meridionali si distinguono in negativo la Puglia (40.3%) e, soprattutto, la Campania (38.8%). La Liguria e il Lazio sono le uniche due regioni del CentroNord dove le donne non sono maggioranza (49.4 e 47.1% rispettivamente).
Su fronte dell'età, il peso dei giovani fino a 29 anni è simile nelle due macrocircoscrizioni (rispettivamente 15.4% al CentroNord e 16.2% nel Mezzogiorno): Puglia, Trentino Alto Adige e Campania presentano le quote maggiori (18.1, 17.8 e 17.0% rispettivamente). La frazione di occupati ultracinquantenni è più elevata nel Mezzogiorno (27.0%), dove è maggiore la prevalenza del settore pubblico, con punte in Basilicata (28.8%) e Campania (28.1%), che nel CentroNord (24.3%), con minimi in Trentino Alto Adige (22.2%) e Lombardia (22.4%).

Passando al titolo di studio, nel Mezzogiorno più di un terzo degli occupati nei servizi (34.4%) ha conseguito al massimo la licenza media – con il primato della Sardegna (40.2%) - mentre nel Centro-Nord solo il 28.7% è "poco alfabetizzato". Se la quota di laureati non è molto diversa nelle due macroaree (22.5% nel Centro-Nord e 21.2% nel Mezzogiorno), il peso dei diplomati è maggiore nelle regioni centro- settentrionali (48.9%) che in quelle meridionali (44.4%). Il Lazio è in assoluto la regione con la percentuale più alta di laureati nel terziario (25.9% dell'occupazione settoriale) e quella più bassa di chi ha al più la licenza media (24.5%). Nelle tre regioni della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e della Sardegna il peso di chi ha un titolo universitario è particolarmente basso (17.1, 17.8 e 18.6% rispettivamente).
Altro fattore di interesse è quello della Cittadinanza. Rispetto a questa variabile, che naturalmente fa riferimento sono alla componente regolare, si scopre che la presenza di lavoratori stranieri nel terziario è nettamente maggiore nel Centro-Nord (7.8% dell'occupazione settoriale) che nel Mezzogiorno (3.1%). Le regioni dove la frequenza relativa di immigrati è più elevata sono la Lombardia (8.8%), l'E. Romagna (8.1%), l'Umbria (8.0%) e il Lazio (7.9%) mentre quelle dove essi pesano meno sono la Sardegna e il Molise (2.2%) e, soprattutto, la Basilicata (1.4%).
Infine, in tema di dimensione d'impresa (quante persone lavorano nella stessa sede), escludendo l'aggregato dello SPAO[10], le aziende più grandi assorbono il 24.0% degli occupati nel terziario del Centro Nord e soltanto il 15% di quelli del Mezzogiorno. Il Lazio presenta aziende mediamente più grandi: il 31% dell'occupazione privata della regione opera in unità con almeno 50 addetti mentre poco meno del 58% dell'input di lavoro è impegnato nelle piccole imprese, una percentuale relativamente bassa se si considera il peso che le stesse hanno nella media nazionale ed in modo particolare nel Sud.

10. L'analisi quindi interessa un sottoinsieme ristretto di occupati nei servizi, stimato complessivamente in circa 7 milioni e 800 mila persone

Tabella 1.5 **L'occupazione nei servizi: dimensione per regione (media 2008)**

REGIONE	MACRO SETTORE (TOTALE REGIO = 100)							COMPARTO	
	Occupati (in miglia)	Servizi tradizionali	Terziario avanzato	Servizi pubblici e assimilati e organizzazioni associative	Commercio	alberghi e ristoranti	trasporti e attività ausiliarie	noleggio	poste/corrieri
Piemonte	1184	56.2	14.5	29.4	23.0	7.1	5.8	0.3	1.7
Valle d'Aosta	40	50.9	9.7	39.4	17.0	12.2	4.2	0.3	0.9
Lombardia	2720	57.4	16.5	26.1	22.9	6.3	6.2	0.3	1.1
Trentino alto Adige	318	51.8	10.3	38.0	20.2	12.1	5.1	0.3	1.0
Veneto	1243	57.3	13.0	29.6	23.2	9.5	6.7	0.4	1.6
Friuli Venezia Giulia	332	52.0	13.7	34.4	21.0	7.0	7.0	0.2	1.1
Liguria	502	55.6	14.0	30.4	20.5	8.8	8.2	0.2	1.5
Emilia Romagna	1223	58.9	12.6	28.5	26.2	7.6	6.7	0.1	0.8
Toscana	1039	60.5	11.2	28.3	24.4	10.3	5.9	0.3	1.2
Umbria	241	53.9	11.9	34.2	22.4	8.2	4.3	0.3	1.4
Marche	377	57.5	11.8	30.7	24.7	9.0	5.9	0.2	1.1
Lazio	1791	52.1	15.2	32.7	17.2	6.6	6.9	0.5	1.6
Abruzzo	338	54.7	11.3	34.0	25.4	8.0	4.6	0.4	1.3
Molise	72	48.7	9.1	42.2	22.3	7.3	6.0	0.1	2.1
Campania	1197	55.3	10.1	34.6	24.4	8.2	6.2	0.3	1.2
Puglia	851	51.8	10.9	37.3	25.4	6.5	4.8	0.3	1.0
Basilicata	127	46.0	11.9	42.1	21.1	6.1	4.4	0.2	1.3
Calabria	432	48.0	11.0	41.0	23.2	6.8	5.1	0.1	1.0
Sicilia	1081	48.1	9.0	42.9	23.1	6.0	4.8	0.1	1.4
Sardegna	445	52.9	11.4	35.7	21.6	8.7	5.5	0.1	1.6
Centro-Nord	11011	56.3	14.1	29.6	22.3	7.8	6.4	0.3	1.3
Mezzogiorno	4543	51.6	10.3	38.1	23.9	7.2	5.2	0.2	1.2
ITALIA	15555	54.9	13.0	32.1	22.8	7.6	6.0	0.3	1.3

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

(TOTALE REGIO = 100)												
attivita' finanziarie	attivita' immobiliari	altri servizi tradizionali	servizi alle persone	informatica e attività connesse	ricerca e sviluppo	telecomunicazioni	consulenza gestionale, giuridica e commerciale	consulenza tecnica	call center	formazione	servizi pubblici e assimilati	organizzazioni associative
5.1	0.9	3.9	8.3	2.6	0.4	1.3	5.5	3.4	0.9	0.4	28.0	1.4
2.5	1.3	3.0	9.3	1.2	0.2	0.8	2.7	4.0	0.3	0.5	38.2	1.2
5.9	1.5	5.2	8.0	3.5	0.4	1.0	7.2	3.6	0.5	0.4	25.1	1.1
4.0	0.6	2.9	5.6	1.4	0.6	0.5	4.1	3.0	0.1	0.5	36.2	1.7
4.7	0.6	3.9	6.8	1.9	0.3	0.7	6.2	3.2	0.3	0.4	28.3	1.4
4.8	1.1	3.7	6.1	1.8	0.5	0.9	5.6	4.2	0.2	0.5	33.3	1.1
4.1	1.8	2.8	7.9	2.2	0.6	0.9	5.7	3.5	0.7	0.5	29.0	1.3
5.0	0.8	4.5	7.2	2.1	0.2	0.5	5.8	3.4	0.1	0.4	27.2	1.3
5.0	0.9	4.0	8.5	1.6	0.2	0.7	5.2	2.9	0.3	0.3	26.8	1.6
3.0	1.0	3.6	9.7	1.4	0.3	0.7	5.2	3.2	0.4	0.7	32.7	1.5
4.4	0.9	3.4	7.8	1.8	0.3	0.3	5.8	3.2	.	0.5	29.0	1.7
3.6	1.3	4.0	10.4	2.8	1.4	2.2	5.1	2.5	0.7	0.5	31.4	1.3
2.7	0.9	3.6	7.8	1.2	0.1	0.7	5.3	2.9	0.4	0.7	33.3	0.8
2.5	0.3	3.0	5.1	0.7	0.3	0.7	3.6	3.3	0.1	0.3	41.4	0.9
2.3	0.7	3.7	8.4	0.9	0.3	0.9	4.9	2.4	0.5	0.2	33.8	0.8
3.2	0.5	4.0	6.1	0.9	0.3	0.6	5.5	2.6	0.7	0.4	36.5	0.8
3.1	0.2	3.7	6.0	1.3	0.6	0.4	5.6	3.1	0.4	0.6	41.1	1.1
2.5	0.4	2.9	5.9	0.6	0.4	0.8	4.5	2.7	1.6	0.3	40.2	0.8
2.6	0.6	3.1	6.4	0.9	0.2	0.8	4.2	1.7	0.7	0.6	42.1	0.8
2.6	0.7	3.8	8.3	1.0	0.5	1.3	4.6	2.9	0.8	0.2	35.0	0.7
4.8	1.1	4.2	8.1	2.5	0.5	1.1	5.9	3.2	0.5	0.4	28.3	1.3
2.6	0.6	3.5	7.1	0.9	0.3	0.8	4.8	2.4	0.7	0.4	37.3	0.8
4.2	1.0	4.0	7.8	2.0	0.5	1.0	5.6	3.0	0.5	0.4	30.9	1.2

Tabella 1.6 **L'occupazione nei servizi: profilo per regione (media 2008)**

REGIONE	Occupati Migliaia	GENERE		ETÀ (anni)		
		Maschio	Femmina	15-29	30-49	50 e +
Piemonte	1184	45.8	54.2	15.9	60.5	23.6
Valle d'Aosta	40	45.4	54.6	14.6	61.8	23.6
Lombardia	2720	48.6	51.4	16.4	61.2	22.4
Trentino alto Adige	318	46.7	53.3	17.8	60.0	22.2
Veneto	1243	48.0	52.0	15.6	61.2	23.2
Friuli Venezia Giulia	332	48.2	51.8	14.4	61.3	24.3
Liguria	502	50.6	49.4	13.8	59.5	26.7
Emilia Romagna	1223	46.6	53.4	14.5	60.1	25.3
Toscana	1039	47.9	52.1	14.7	59.1	26.2
Umbria	241	46.6	53.4	15.2	58.8	26.0
Marche	377	46.5	53.5	15.0	60.1	24.9
Lazio	1791	52.9	47.1	14.5	59.5	26.1
Abruzzo	338	51.4	48.6	14.9	58.5	26.6
Molise	72	52.1	47.9	15.7	58.1	26.3
Campania	1197	61.2	38.8	17.0	54.9	28.1
Puglia	851	59.7	40.3	18.1	56.0	25.9
Basilicata	127	55.5	44.5	14.8	56.3	28.8
Calabria	432	58.9	41.1	15.5	56.8	27.8
Sicilia	1081	58.5	41.5	14.9	57.7	27.3
Sardegna	445	52.2	47.8	15.2	60.7	24.1
Centro-Nord	11011	48.5	51.5	15.4	60.3	24.3
Mezzogiorno	4543	58.1	41.9	16.2	56.9	27.0
ITALIA	15555	51.4	48.6	15.6	59.3	25.1

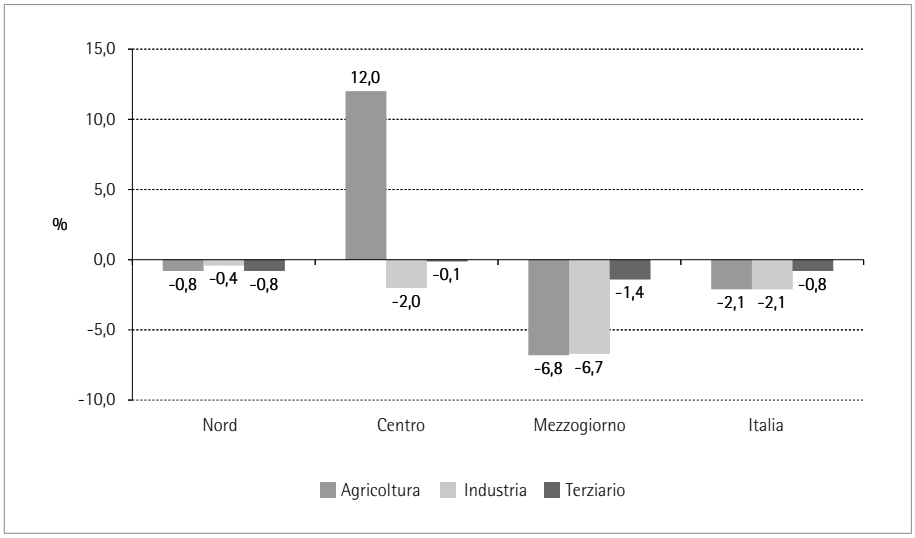
* la classe dimensionale risulta dalla distribuzione di un sottoinsieme degli occupati nei servizi, stimato complessivamente in circa 7 milioni e 800 mila persone
Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

TITOLO DI STUDIO			CITTADINANZA		CLASSE DIMENSIONALE*		
Fino a licenza media	Diploma	Laurea	Italiano	Straniero	<20	20-49	50 e +
30.8	47.6	21.6	92.4	7.6	62.2	12.1	25.7
37.3	45.6	17.1	95.5	4.5	71.6	10.1	18.3
28.4	48.9	22.7	91.2	8.8	59.9	13.1	27.0
32.6	49.6	17.8	93.5	6.5	68.4	15.1	16.5
29.7	50.1	20.2	92.7	7.3	65.2	13.7	21.1
27.5	52.5	20.0	94.0	6.0	64.7	13.8	21.5
26.2	50.6	23.2	93.6	6.4	67.2	11.8	21.0
29.2	48.3	22.6	91.9	8.1	63.6	14.0	22.4
33.0	44.6	22.4	92.3	7.7	69.8	12.2	17.9
25.8	53.0	21.3	92.0	8.0	74.3	11.7	14.0
28.4	49.7	21.9	93.9	6.1	75.0	11.2	13.7
24.5	49.6	25.9	92.1	7.9	57.7	11.3	31.0
27.3	49.5	23.2	97.1	2.9	68.5	13.3	18.2
28.3	46.7	25.0	97.8	2.2	79.0	9.7	11.2
36.1	43.0	20.9	96.5	3.5	73.3	10.5	16.2
33.7	44.9	21.4	97.6	2.4	76.2	9.4	14.4
29.0	49.3	21.7	98.6	1.4	75.9	11.0	13.2
30.3	47.1	22.5	95.5	4.5	73.8	10.6	15.6
35.6	43.6	20.9	96.7	3.3	75.4	11.1	13.6
40.2	41.2	18.6	97.8	2.2	75.3	9.5	15.2
28.7	48.9	22.5	92.2	7.8	63.3	12.7	24.0
34.4	44.4	21.2	96.9	3.1	74.3	10.6	15.1
30.3	47.6	22.1	93.6	6.4	66.0	12.2	21.8

1.5 Una prima analisi dell'impatto occupazionale della crisi

I dati fin qui descritti raccontano l'occupazione del terziario nel 2008 (media anno), prima che la crisi finanziaria internazionale, già deflagrata nella prima metà dell'anno, dispiegasse i suoi effetti recessivi sull'economia reale e, successivamente, sull'occupazione.
Allungando la serie storica fino all'ultimo biennio si scopre che in Italia tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2009 la crisi ha determinato una flessione degli occupati in tutti i rami produttivi ed in tutte le circoscrizioni geografiche anche se la flessione percentuale più marcata ha interessato l'industria (compresi i comparti energetico e delle costruzioni) e il settore agricolo, mentre il terziario ha denunciato una diminuzione più contenuta e le regioni del mezzogiorno (due terzi del totale perdite occupazionali.

Figura 1.1 **Variazione percentuale del numero di occupati per settore e macroarea tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2009**

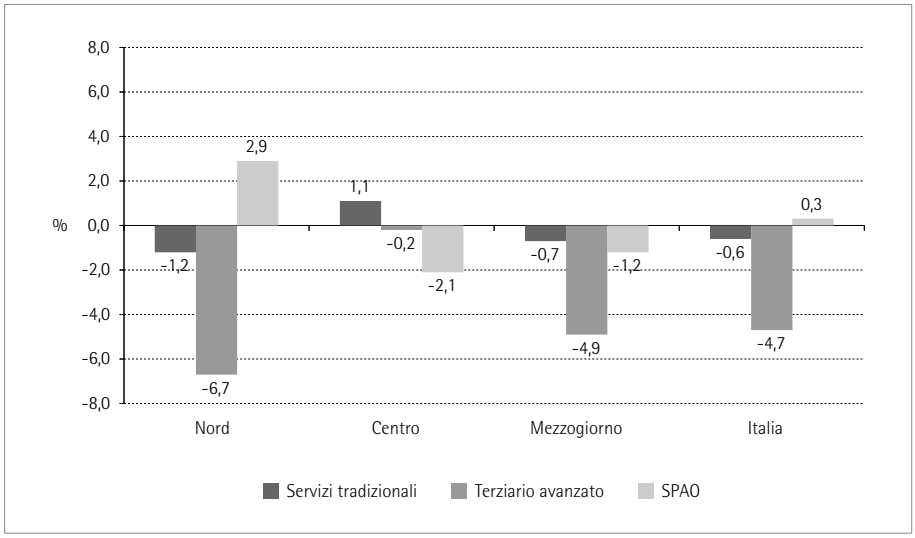


Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008 - 2009

Focalizzando l'attenzione sul terziario, la diminuzione di occupati stimata nel primo semestre 2009 ha colpito soprattutto la componente avanzata (97 mila occupati in meno, -4.7%), mentre ha solo scalfito i servizi tradizionali (-50 mila occupati, -0.6%) e non ha toccato affatto lo SPAO, per il quale si contavano 17 mila occupati in più (+0.3%). Introducendo la variabile geografica si scopre che l'occupazione nei servizi tradizionali cresce nel Centro (+1.1%) ma cede nel Mezzogiorno (-0.7%) e più ancora nel Nord (-1.2%) dove, peraltro, è particolarmente accentuata la flessione nel terziario avanzato

(-6.7%). Lo SPAO guadagna terreno nel settentrione (+2.9%) ma ne perde altrove, con flessioni del numero di occupati nell'ordine dell'1 - 2% nelle circoscrizioni centrale e meridionale.

Figura 1.2 **Variazione percentuale del numero di occupati nei servizi per aggregato e macroarea tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2009 – fonte: Istat, RCFL**



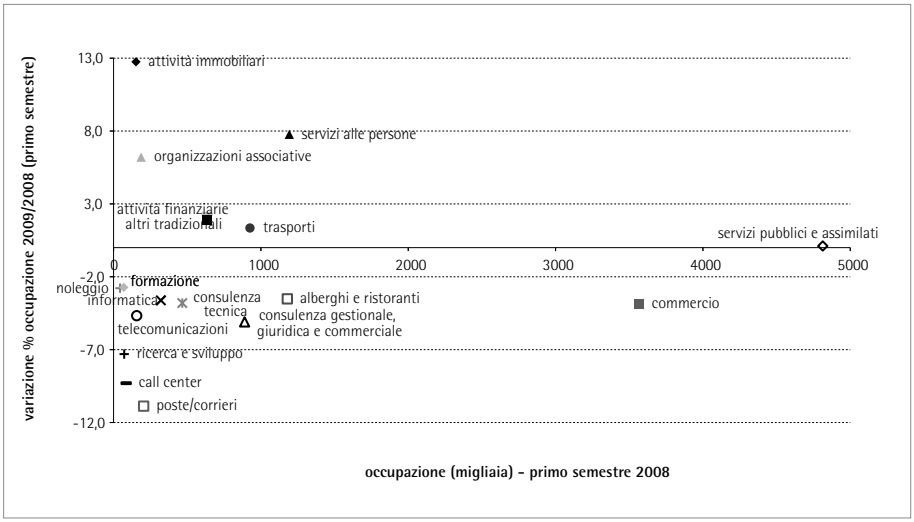
Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008 - 2009

Limitandosi al primo semestre 2009, la caduta dell'occupazione nei servizi è limitata alla componente maschile (-169 mila persone, -2.1%) a fronte di una buona risposta femminile (+39 mila persone, +0.5%). Solo nel terziario avanzato la diminuzione ha investito anche le donne (-20 mila occupate, -2.3%) mentre nei servizi tradizionali e, soprattutto, nello SPAO esse registrano un incremento (+0.7 e +1.1% rispettivamente). A perdere il lavoro sono soprattutto i giovani fino a 29 anni (tab. A.21: -204 mila, -8.2%) e, in misura minore, le persone in età compresa tra 30 e 49 anni (-71 mila, -0.8%), soprattutto nei servizi avanzati (-13% per i giovani, -2.3% per le persone in età centrale). La flessione del numero di giovani occupati è comunque rilevante anche nei servizi tradizionali (-123 mila, -7.4%) e nello SPAO (-30 mila, -7.3%). Gli adulti di età maggiore/uguale 50 anni guadagnano nell'insieme 145 mila occupati (+3.7%), a sintesi di una riduzione nel terziario avanzato (-4.4%) e di un incremento robusto nei servizi tradizionali (+3.9%) e nello SPAO (+5.4%).
In sostanza pagano il prezzo della recessione economica, almeno nella prima fase, i giovani maschi meridionali impegnati soprattutto in occupazioni atipiche a tempo

determinato. I servizi avanzati, come abbiamo visto, sono i più penalizzati e nessuno dei comparti dell'aggregato è immune alla recessione: la caduta in assoluto più pronunciata è nel ramo della consulenza gestionale, giuridica e commerciale (-45 mila persone, -5%) mentre la diminuzione percentuale più severa è nei call center (-9%) e nella ricerca (-7%).
Nei servizi tradizionali, viceversa, i comparti rispondono con segno diverso alle sollecitazioni della crisi: il commercio perde 137 mila occupati (-3.8%) – la contrazione in assoluto più consistente tra tutti i rami del terziario – alberghi e ristoranti 41 mila (-3.5%) e le poste 22 mila (-11%, la flessione percentuale più marcata); in tutti gli altri comparti dello stesso aggregato, invece, l'occupazione aumenta in misura più o meno rilevante[11].
Con riferimento alla posizione nella professione, se i dipendenti fanno segnare un lieve incremento tendenziale ancora nel primo semestre 2009 (in discesa solo quelli impegnati nei servizi avanzati, -3.4%), collaboratori e autonomi perdono il 17.8% e il 2.7% rispettivamente. Tra i dipendenti, quelli a tempo indeterminato guadagnano un punto e mezzo percentuale (tab. A.26: +146 mila) risultando in flessione solo quelli attivi nei servizi avanzati (-22 mila, -2.3%); i dipendenti a termine, di contro, diminuiscono in tutti i grandi aggregati, per una riduzione complessiva di 102 mila unità (-6.5%).
La discesa dell'occupazione interessa tanto il tempo pieno (tab. A.27: -69 mila persone, -0.5%) quanto il tempo parziale (-61 mila unità, -2.2%). Unico gruppo in controtendenza è quello dei lavoratori a tempo pieno nello SPAO (+53 mila, +1.2%).
Le ripercussioni occupazionali della crisi economica certamente non si sono esaurite nel corso del primo semestre 2009 ma hanno interessato anche la seconda metà dell'anno e minacciano di dispiegarsi per tutto il 2010, anche in presenza di una ripresa non trascurabile dell'economia reale.
In questa prima fase, tuttavia, la recessione ha aggredito soprattutto le parti più deboli ed esposte del mercato – i giovani, il lavoro atipico, gli uomini e le donne meridionali – denunciando la "precarietà" del *sistema lavoro* nelle aree più depresse del Paese, dove le difficoltà economiche alimentano il fenomeno dello scoraggiamento (non solo tra i giovani e tra le donne), dell'irregolarità lavorativa e dell'illegalità diffusa.

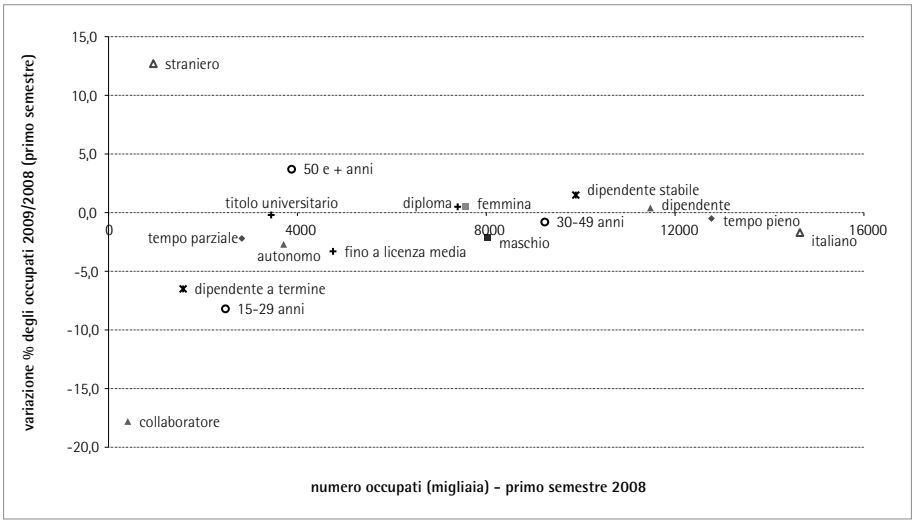
11. Significativa la crescita stimata nei servizi alle persone (+93 mila, +7.8%)

Figura 1.3 **Variazioni percentuali del numero di occupati nei servizi per comparto tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2009 (Fonte Istat, RCFL)**



Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008 - 2009

Figura 1.4 **Variazioni percentuali del numero di occupati nei servizi per profilo tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2009**



Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008 - 2009

2 Le condizioni di lavoro

2.1 Una premessa metodologica

Dopo l'analisi dell'occupazione nel terziario nella sua distribuzione per comparto, territorio e profilo dell'offerta, in questa parte del report verrà proposto un esercizio di declinazione e lettura di quelle variabili che consentono di approssimare le condizioni di lavoro nel terziario.
Per fare questo, è stato utilizzato nuovamente il data base dei micro-dati delle Forze di Lavoro di fonte ISTAT, nella media 2008[12]. Questo approfondimento si conclude con un focus sulle diverse forme di lavoro atipico.
Obiettivo di questa analisi è delineare un quadro dell'occupazione nel settore dei servizi, evidenziandone le principali caratteristiche. A questo riguardo verrà proposto un esercizio di lettura incrociata delle variabili per rappresentare la multidimensionalità del mercato del lavoro, ma anche quelle situazioni in cui si configura un deficit di coerenza che può approssimare anomalie su cui è opportuno accedere ad un successivo approfondimento.

2.2 Le tipologie di lavoro: un confronto geografico e settoriale

Un primo esercizio utile alla rappresentazione delle condizioni di lavoro nel terziario è indubbiamente la lettura dell'occupazione per tipologia di lavoro.
A questo riguardo, accedendo ad una lettura su due livelli progressivi di stratificazione (il primo tra area dei servizi pubblici e area dei servizi privati, ed il secondo nel solo ambito privato tra tradizionale ed avanzato), emerge che dei quasi 16 milioni di lavoratori occupati nel terziario il 74% sono dipendenti, il 24,5% sono autonomie ed infine solo il 3% sono collaboratori nella forma occasionale o continuativa.

12. Cfr Obiettivi e metodologia di analisi

All'interno di questa media, da un'analisi comparata per macro area economica dei servizi emerge che: nel sistema pubblico la quota di dipendenti raggiunge il 93% mentre nell'ambito dell'economia privata, l'occupazione dipendente scende al 68% nei settori dei servizi tradizionali ed al 54% nei servizi avanzati. Una differenza che introduce all'ipotesi che lo spostamento su formulazioni atipiche di rapporti di lavoro (autonomi e parasubordinati) è particolarmente diffusa nel privato ed in modo particolare in quelle realtà imprenditoriali ad alta specializzazione.

Tabella 2.1 **Ripartizione degli occupati per tipologia di lavoro**

	Servizi di area privata		Servizi di area pubblica	Totale
	Tradizionali	Avanzati		
TOT. OCCUPATI (in migliaia)	8.547	2.020	4.988	15.555
di cui: dipendenti (quota %)	67,8	54,2	92,9	74,1
Collaboratori (quota %)	1,7	5,9	2,6	2,5
Autonomi (quota %)	30,6	40,0	4,5	23,4

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

Concentrandosi sui servizi riconducibili all'area privata, se si accede ad una disaggregazione settoriale più di dettaglio, si scopre che pur confermandosi il tratto generale della maggior tipicità nella struttura occupazionale dei settori riconducibili al terziario tradizionale, non mancano scostamenti rilevanti rispetto alla media. A questo riguardo la contrapposizione più evidente è quella tra attività finanziarie e postali che esprimono una componente di lavoro standard superiore all'80%, e le attività immobiliari e commerciali dove la stessa tipologia di lavoro scende intorno al 50%.
Anche la lettura comparata dei settori del terziario avanzato non manca di riproporre divergenze rilevanti rispetto alla distribuzione degli occupati per tipologia di lavoro. Studiando i quattro settori principali, in una scala che vede man mano cresce la componente di lavoro non standard: nelle telecomunicazioni ci sono 14 dipendenti per ogni lavoratore autonomo; nell'informatica il rapporto tra dipendenti e autonomi diventa tre a uno; nella consulenza gestionale il rapporto tra dipendenti e autonomi è leggermente superiore a uno; nella consulenza tecnica si ribalta la situazione e gli autonomi sono circa il doppio rispetto ai dipendenti.
Tali dati evidenziano ovviamente che, all'interno di questo macro aggregato, esistono delle realtà aziendali molto diverse tra loro: dal settore delle telecomunicazioni, in cui primeggiano alcune multinazionali che sono organizzate con un'elevata presenza di

lavoratori dipendenti, alle consulenze e attività di formazione che invece sono basate principalmente su lavoro autonomo e collaborazioni.
In questa lettura della struttura occupazionale rispetto alla tipologia di lavoro, un dato di particolare interesse è quello sui collaboratori. Particolarmente interessante è infatti il largo utilizzo di questa forma di lavoro nei call center (per una quota del 24%), nella formazione (22%) e nella ricerca (14%) contro una diffusione che si attesta quasi sempre ben sotto il 5% in tutti gli altri settori da quelli tradizionali a quelli avanzati.

Tabella 2.2 **Ripartizione degli occupati per tipologia di lavoro e settore (totale settore = 100)**

in migliaia	dipendenti	collaboratori	autonomi	Totale
	Tradizionali			
Commercio	59,1	1,1	39,8	100
Alberghi e ristoranti	66,7	0,9	32,4	100
Trasporti, attività ausiliari e noleggio	79,6	1,2	19,1	100
Attività finanziarie e postali	86,5	1,3	12,2	100
Attività immobiliari	46,3	5,4	48,3	100
Altri servizi tradizionali	79,3	2,6	18,1	100
Servizi alle persone	68,0	3,7	28,3	100
	Avanzato			
Informatica e attività connesse	70,6	7,0	22,5	100
Ricerca e sviluppo	77,1	14,3	8,6	100
Telecomunicazioni	91,0	2,6	6,5	100
Consul. gestionale, giuridica e commerciale	49,3	3,7	47,1	100
Consulenza tecnica	32,8	3,7	63,5	100
Call center	74,7	24,1	1,2	100
Formazione	53,1	21,9	25,0	100

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

Passando ad una lettura delle tipologie di lavoro per area geografica, il quadro comparato non manca di evidenziare differenze regioni rilevanti.
In primo luogo, come proposto nella prima parte di questo lavoro, i servizi di area privata che sono il segmento di attenzione del nostro lavoro, pesano in modo diverso tra

il Nord, dove la media è del 70% per crescere fino al 74% in Lombardia, ed il Sud che invece vede il privato scendere al 62%, con casi come la Sicilia dove questo segmento scende al 57%.
Rimanendo nell'area del privato, si scopre che all'interno di un quadro generale fortemente sbilanciato sui servizi tradizionali, il centro nord, fatta l'eccezione della Toscana, si caratterizza per una presenza più diffusa di servizi avanzati (20% contro una media del 17% nel Sud). Confrontando le regioni nella posizione più divergente si trovano da un lato Lombardia e Lazio con quote che superano il 22% e dall'altro lato Campania, Molise e Sicilia che si fermano sotto il 16%.
Confrontando infine le regioni per macro settori e struttura dell'occupazione nella sua articolazione tra dipendenti, autonomi e collaboratori, emerge in modo inequivocabile un sistema che pur continuando ad essere centrato sulle forme di lavoro standard non manca di proporre nella comparazione geografica/settoriale differenze rilevanti. A questo proposito, come fotografato dalla tabella di cui sotto, a dar una forma di maggior flessibilità ai servizi avanzati rispetto a quelli tradizionali sono principalmente le regioni del Sud. Emblematico è il confronto tra Lombardia e Piemonte da un lato, dove i non dipendenti sono il 41%, e Calabria, Molise e Basilicata dall'altro dove la quota ha invece superato il 60%.

Tabella 2.3 **Dipendenti, collaboratori e autonomi ripartiti per regione e macro aggregato settoriale**

Regioni	Totale occupazione area privata (in migliaia)	Quota % occupati area privata su totale servizi nella regione	Distribuzione occupati area privata per macro aggregato settoriale (totale = 100)		La presenza di lavoro non dipendente (autonomi e collaboratori) nell'area dei servizi privati		
			Tradizionali	Avanzati	Tradizionali	Avanzati	totale
Piemonte	836	71%	79,5	20,5	32	41	34
Valle d'Aosta	25	61%	84,0	16,0	37	49	39
Lombardia	2.010	74%	77,7	22,3	28	41	31
Trentino Alto Adige	197	62%	83,5	16,5	29	43	32
Veneto	874	70%	81,5	18,5	28	43	31
Friuli Venezia Giulia	218	66%	79,2	20,8	30	44	33
Liguria	350	70%	79,9	20,1	35	44	37
Emilia-Romagna	875	72%	82,3	17,7	34	44	36
Toscana	745	72%	84,4	15,6	34	52	37
Umbria	159	66%	81,9	18,1	32	53	36
Marche	261	69%	83,0	17,0	35	57	38
Lazio	1.205	67%	77,4	22,6	27	39	30
Abruzzo	223	66%	82,9	17,1	37	58	40
Molise	42	58%	84,3	15,7	37	61	41

segue
Tabella 2.3

Regioni	Totale occupazione area privata (in migliaia)	Quota % occupati area privata su totale servizi nella regione	Distribuzione occupati area privata per macro aggregato settoriale (totale = 100)		La presenza di lavoro non dipendente (autonomi e collaboratori) nell'area dei servizi privati		
			Tradizionali	Avanzati	Tradizionali	Avanzati	totale
Campania	783	65%	84,5	15,5	38	56	41
Puglia	533	63%	82,6	17,4	37	55	41
Basilicata	74	58%	79,4	20,6	40	62	45
Calabria	255	59%	81,4	18,6	41	60	45
Sicilia	617	57%	84,2	15,8	35	51	38
Sardegna	286	64%	82,3	17,7	33	52	36
Centro-Nord	7.754	70%	80,0	20,0	30	43	33
Mezzogiorno	2.813	62%	83,3	16,7	37	55	40
Italia	10.566	68%	80,9	19,1	32	46	35

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

2.3 L'orario di lavoro e la diffusione del part time

Nell'analisi delle condizioni di lavoro diventa di particolare rilievo anche una rappresentazione dell'occupazione rispetto alla variabile orario di lavoro. A questo proposito, il capitolo è stato sviluppato su tre sessioni: un esercizio propedeutico di classificazione dell'orario settimanale; un'analisi della distribuzione dell'orario rispetto alla tipologia di occupazione, contratto e settore; ed infine un approfondimento sul lavoro part time.
Per quanto concerne la prima sessione, la variabile orario settimanale è stata ripartita su cinque livelli, secondo il seguente schema:

- fino a 24 ore (dove si concentra la maggior parte del lavoro parziale);
- da 25 a 36 ore (dove si concentrano delle forme di orario a tempo pieno e delle forme di orario ridotte che non incidono eccessivamente sulla retribuzione lorda complessiva);
- da 37 a 40 ore (dove si concentra buona parte del lavoro a tempo pieno);
- da 41 a 50 ore (dove si concentrano le forme di lavoro che vanno oltre il tempo pieno standard);
- da 51 a 60 ore (dove è particolarmente intensa la pratica dello straordinario, tra cui una parte va ben oltre il limite massimo, per lo più autonomi, imprenditori, liberi professionisti e manager).

Un'analisi dell'orario di lavoro settimanale, secondo le classi sopra elencate, pur evidenziando delle differenze tra le diverse tipologie di occupazione che rispecchiano dei fatti stilizzati presenti nel mercato del lavoro, introduce anche nuovi elementi su cui diventa opportuno avviare un successivo approfondimento. A questo riguardo, quanto riportato nelle tabelle di cui sotto può essere sintetizzato come segue:
Sebbene, la maggior parte dei dipendenti ha un orario di lavoro che va dalle 30 alle 40 ore settimanali, non è marginale la quota di chi va ben oltre fino a superare le 50 ore (oltre 900 mila lavoratori). A formare questa componente così distante dal dato medio è prevalentemente l'aggregato dei servizi privati ed in modo particolare il segmento tradizionale tra cui spiccano il commercio (334 mila, 9,6% del totale di settore), gli alberghi e ristoranti (203 mila; 17,2%), i trasporti ed il noleggio (83 mila, 8,8%). Sempre sul fronte degli orari declinati per settore, è facile notare che l'orario corto (sotto le 24 ore), si discosta significativamente dalla media dell'aggregato dei servizi (16%), nelle attività di formazione (40% del totale occupati all'interno dello stesso settore); in quelle di call center (36%). Queste differenze trovano una risposta coerente con una scelta all'interno degli stessi settori di accedere in modo particolarmente esteso al part time.
Interessante inoltre evidenziare che è la categoria degli atipici quella che si colloca sulle due code di orario. Al netto dei lavoratori a tempo parziale che ovviamente si collocano

largamente nella classe minima (anche se non va trascurata una quota rilevante che dichiara un orario di lavoro settimanale superiore alle 37 ore), si registra una netta divisione tra autonomi che si posizionano sull'orario lungo e spiegano oltre tre quarti di chi è impegnato oltre 50 ore settimanali, e collaboratori che invece si concentrano nelle classi di orario corto, inferiore alle 24 ore (38% nei servizi tradizionali e 31% nei servizi avanzati). Il dato ovviamente è coerente alla distribuzione rispetto alle categorie professionali da cu emerge che imprenditori, liberi professionisti e lavoratori in proprio sono quelli che dichiarano un orario settimanale particolarmente lungo.

Tabella 2.4 **Occupati ripartiti per orario di lavoro settimanale e settore (totale settore = 100)**

in migliaia	fino a 24 ore	da 25 a 36 ore	da 37 a 40 ore	da 41 a 50 ore	da 50 e oltre	Altri (orario molto variabile, oppure, non sa)	Totale
SERVIZI TRADIZIONALI	14,4	15,7	37,7	19,5	8,7	4,0	100,0
Commercio	11,3	9,9	41,5	24,1	9,6	3,6	100,0
alberghi e ristoranti	18,1	13,9	28,6	18,1	17,2	4,2	100,0
trasporti e attività ausiliarie	4,5	16,2	45,5	19,5	8,8	5,5	100,0
Noleggio	7,0	11,6	48,8	20,9	9,3	2,3	100,0
poste/corrieri	4,0	66,2	17,9	8,5	2,0	1,5	100,0
attività finanziarie	4,4	16,2	56,3	17,6	3,2	2,3	100,0
attività immobiliari	14,0	14,0	34,0	26,7	5,3	6,0	100,0
altri servizi tradizionali	26,7	20,2	32,5	13,0	3,8	3,8	100,0
servizi alle persone	28,2	23,1	25,3	13,3	4,8	5,3	100,0

›››

segue
Tabella 2.4

in migliaia	fino a 24 ore	da 25 a 36 ore	da 37 a 40 ore	da 41 a 50 ore	da 50 e oltre	Altri (orario molto variabile, oppure, non sa)	Totale
SERVIZI AVANZATI	11,0	15,3	45,4	17,7	5,3	5,3	100,0
informatica e attività connesse	4,7	8,2	60,1	19,6	4,1	3,2	100,0
ricerca e sviluppo	2,9	27,5	47,8	15,9	2,9	2,9	100,0
Telecomunicazioni	5,8	12,8	62,8	12,8	3,8	1,9	100,0
consulenza gestionale, giuridica e commerciale	12,1	16,0	42,9	17,8	5,5	5,7	100,0
consulenza tecnica	7,8	12,7	40,8	22,7	7,8	8,2	100,0
call center	35,7	32,1	27,4	2,4	1,2	1,2	100,0
Formazione	40,6	29,7	18,8	4,7	1,6	4,7	100,0
SERVIZI PUBBLICI E ASSIMILATI	21,3	51,6	18,2	5,6	1,3	2,1	100,0
ORGANIZZAZIONI ASSOCIATIVE	16,5	26,4	35,2	10,4	5,5	6,0	100,0
TOTALE	16,1	26,9	32,6	14,9	5,9	3,6	100,0

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

Tabella 2.5 **Occupati ripartiti per orario di lavoro settimanale, tipo di occupazione e macro aggregato settoriale**

in migliaia	fino a 24 ore	da 25 a 36 ore	da 37 a 40 ore	da 41 a 50 ore	da 50 e oltre	Altri (orario molto variabile, oppure, non sa)	Totale
SERVIZI TRADIZIONALI	14,3	15,6	38	19,4	8,6	4	100,0
Dipendenti	16,9	18,6	45,8	13,6	3,3	1,9	100,0
Collaboratori	38,5	17,5	23,8	8,4	3,5	8,4	100,0
Autonomi	7,3	8,9	21,7	33,0	20,7	8,5	100,0
A tempo pieno	0,8	12,0	47,9	24,4	10,9	4,1	100,0
A tempo parziale	65,8	29,5	0,6	0,3	0,1	3,7	100,0
Dipendenti a tempo indeterminato	15,7	18,8	46,6	13,8	3,4	1,7	100,0
Dipendenti a tempo determinato	24,0	17,2	40,6	12,0	3,2	2,9	100,0

›››

segue
Tabella 2.5

in migliaia	fino a 24 ore	da 25 a 36 ore	da 37 a 40 ore	da 41 a 50 ore	da 50 e oltre	Altri (orario molto variabile, oppure, non sa)	Totale
SERVIZI AVANZATI	11,1	15,2	45,5	17,8	5,3	5,2	100,0
Dipendenti	11,1	16,4	58,8	11,0	1,5	1,2	100,0
Collaboratori	31,4	21,2	34,7	6,8	0,0	5,9	100,0
Autonomi	8,1	12,8	28,9	28,5	11,2	10,5	100,0
A tempo pieno	1,0	11,3	54,6	21,3	6,4	5,5	100,0
A tempo parziale	60,5	34,6	0,3	0,3	0,0	4,4	100,0
Dipendenti a tempo indeterminato	9,9	16,1	59,6	11,7	1,6	1,1	100,0
Dipendenti a tempo determinato	17,7	18,4	53,2	6,3	1,9	2,5	100,0

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

Passando ad un approfondimento del part time, emerge che questa tipologia di lavoro rappresentano il 18% del totale occupati nei servizi. Questa media prende forma sommando un sistema pubblico dove la quota si ferma al 13,5% ed un sistema privato dove invece la forma di lavoro a part time sale al 17% nei servizi avanzati e raggiunge il 21% nei servizi tradizionali.

Tabella 2.6 **Ripartizione degli occupati per tipologia di orario**

	SERVIZI DI AREA PRIVATA		SERVIZI DI AREA PUBBLICA	TOTALE
	Tradizionali	Avanzati		
TOT. OCCUPATI (in migliaia)	8.547	2.020	4.988	15.555
di cui: Occupati a tempo parziale (in %)	20,8	17,0	13,5	18,0
di cui: occupati a tempo pieno (in %)	79,2	83,0	86,5	82,1

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

La divergenza pubblico-privato non è sufficiente a spiegare l'eterogeneità di accesso a questa forma di lavoro. Scendendo ad un livello settoriale si scopre infatti che nell'ambito dei servizi privati ci sono settori particolarmente divergenti dalla media. Raggiungono infatti quote del 60% i lavoratori a tempo ridotto nei call center, seguiti dall'attività di formazione e dei servizi alla persona che scendono al 40%. In una posizione opposta, sotto il 10%, si collocano invece il settore dei trasporti e noleggio, delle poste, dell'informatica, della ricerca e sviluppo, telecomunicazioni e finanza.
Continuando in questa analisi del part time, come anticipato nella prima parte del paragrafo, merita evidenziare che pur in un quadro di sostanziale coerenza rispetto al numero di ore settimanali dichiarate, ci sono circa 100 mila lavoratori che esprimono posizioni anomale rispetto alla natura del contratto in quanto o dichiarano un orario molto variabile o si posizionano su un impegno a tempo pieno
Interessante inoltre è l'incrocio all'interno del part time tra variabile di genere, condizioni di involontarietà/ volontarietà e motivi di acceso a questa forma di lavoro. Attraverso questa lettura è possibile infatti mettere in evidenza alcune diversità di genere di particolare interesse: quella del part time resta una pratica lavorativa fortemente sbilanciata sulle donne, non solo perché rappresentano l'80% del totale ma anche perché è più alta la percentuale che vi accede in modo volontario (48% delle donne contro il 35 degli uomini). Rispetto a questa distribuzione comportamenti anormalmente divergenti si registrano nel noleggio, trasporto, e consulenza tecnica dove la presenza degli uomini raggiunge nel primo settore il 60% per poi attestarsi negli altri due settori al 47%.

Tabella 2.7 **Lavoro par time ripartito per volontarietà e per genere**

Settori	Totale occupati part time (in migliaia)	Quota % su totale occupazione	Distribuzione di genere (totale 100)		La componente volontaristica: le differenze di genere	
			Uomini	donne	uomini	donne
Commercio	567	16,05	19,9	80,1	35%	57%
Alberghi e ristoranti	300	25,62	23,7	76,3	34%	45%
Trasporti e attività ausiliarie	68	7,37	47,1	52,9	25%	56%
Noleggio	5	11,03	60,0	40,0	33%	50%
Poste/corrieri	14	7,50	21,4	78,6	0%	55%
Attività finanziarie	69	10,57	14,5	85,5	60%	69%
Attività immobiliari	35	22,76	28,6	71,4	50%	52%
Altri servizi tradizionali	222	35,80	18,0	82,0	25%	37%
Servizi alle persone	489	40,21	13,9	86,1	22%	35%
Informatica e attività connesse	29	8,91	31,0	69,0	56%	70%
Ricerca e sviluppo	4	6,73	25,0	75,0	100%	67%
Telecomunicazioni	16	10,91	25,0	75,0	25%	50%
Consulenza gestionale, giuridica e commerciale	160	18,58	17,5	82,5	54%	64%
Consulenza tecnica	55	12,07	47,3	52,7	54%	72%
Call center	48	57,53	25,0	75,0	33%	36%
Formazione	28	43,73	17,9	82,1	40%	43%
Servizi pubblici e assimilati	624	12,99	17,5	82,5	35%	49%
Organizzazioni associative	49	27,10	20,4	79,6	40%	51%
Totale	2787	17,95	20,0	80,0	35%	48%

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

Entrando invece nel dettaglio dei bisogni che conducono i lavoratori a richiedere questa forma di flessibilità, si scopre che la principale motivazione è quella riconducibile alla famiglia e che questa esigenza grava ancora oggi quasi esclusivamente sulle donne. Al

contrario, le altre principali motivazioni (di studio, e di tempo libero) vedono coinvolti principalmente gli uomini. Da rilevare infine, la motivazione del secondo lavoro che pur attestando su una media di poco inferiore all'8%, cresce notevolmente in alcuni settori (poste e corrieri, ricerca e sviluppo, consulenza tecnica e formazione).

Tabella 2.8 **Motivo per cui lavora part time sul totale terziario (quando la scelta non è involontario)**

	Uomini	Donne	Totale
Studio o formazione	24,1	7,5	10,2
Problemi di salute	8,2	2,3	3,3
Cura di figli o altre persone	3,6	50,5	42,7
Secondo lavoro	7,8	1,6	2,6
Altri motivi familiari	8,9	14,4	13,5
Più tempo libero	34,6	19,5	22,0
Altri motivi	11,2	3,2	4,5
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

A completamento dell'analisi del part time, l'introduzione della variabile geografica consente di affermare in modo evidente che questa scelta contrattuale si caratterizza perché maggiormente diffusa tra le donne e nelle regioni del Centro Nord.
Analizzando le regioni più significative per dimensione occupazionale, quelle che segnano in modo più evidente questa asimmetria sono da un lato Veneto, Marche e Lombardia, (che si attestano introno al 20%) e dall'altra lato Puglia e Campania dove invece si scende a livelli poco superiori al 13%.

Tabella 2.9 **Il lavoro part time ripartito per regione e macro area**

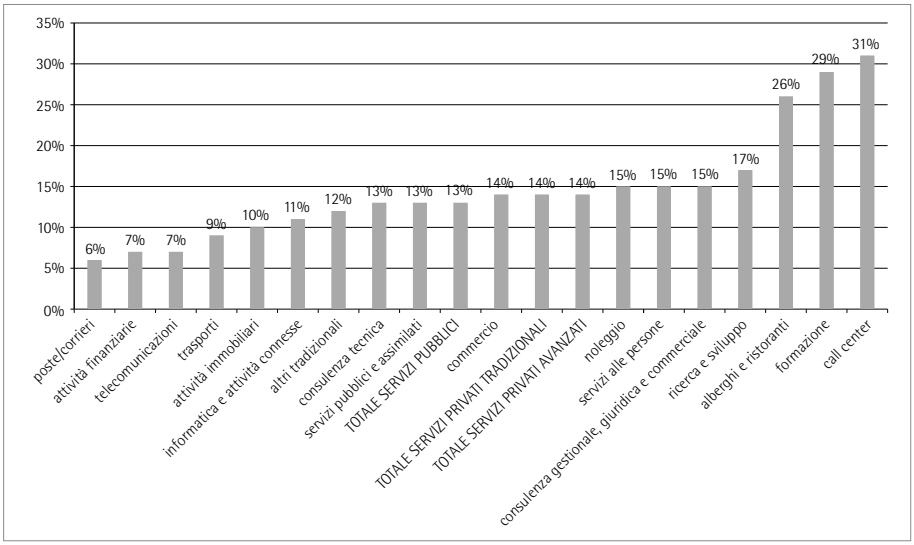
Regioni	Totale occupati		di cui: part time		
	Migliaia	Quota % sul totale Italia	Migliaia	Quota % sul totale regionale	Quota % sul totale Italia
Trentino Alto Adige	318	2,0	74	23,32	2,7
Veneto	1243	8,0	276	22,21	9,9
Friuli Venezia Giulia	332	2,1	68	20,50	2,4
Marche	377	2,4	74	19,68	2,7
Lombardia	2720	17,5	530	19,50	19,0
Toscana	1039	6,7	199	19,20	7,1
Umbria	241	1,5	46	19,18	1,7
Centro-Nord	11011	70,8	2098	19,06	75,2
Liguria	502	3,2	95	18,88	3,4
Sardegna	445	2,9	84	18,83	3,0
Abruzzo	338	2,2	64	18,80	2,3
Piemonte	1184	7,6	215	18,15	7,7
Lazio	1791	11,5	310	17,32	11,1
Emilia-Romagna	1223	7,9	204	16,64	7,3
Sicilia	1081	7,0	173	15,97	6,2
Valle d'Aosta	40	0,3	6	15,84	0,2
Molise	72	0,5	11	15,39	0,4
Mezzogiorno	4543	29,2	693	15,25	24,8
Calabria	432	2,8	66	15,20	2,4
Basilicata	127	0,8	19	14,54	0,7
Puglia	851	5,5	119	13,97	4,3
Campania	1197	7,7	159	13,27	5,7
Italia	15555	100,0	2791	17,95	100,0

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

2.4 I dipendenti rispetto alla durata del contratto

In un indagine finalizzata alla comprensione delle condizioni di lavoro nei servizi è ovviamente opportuno misurare la distribuzione dei contratti di dipendenza rispetto alla sua durata. Su questo fronte, sempre i dati Istat descrivono un peso dei contratti a tempo determinato pari al 13%.
All'interno di questa media che rispecchia un'equa distribuzione in tutti e tre i macro aggregati, si evincono, invece, delle differenze sostanziali se si accede ad una analisi settoriale di secondo livello da cui emerge che negli alberghi e ristoranti sono occupati oltre il 26% dei suoi dipendenti con un contratto a termine, e nei call center e settore della formazione, sfiorano il 30%. I settori dove invece sembra essere particolarmente contenuta la pratica del contratto a termine sono: trasporti, poste e corrieri, attività finanziarie, e telecomunicazioni. Non vi è dubbio che alla basa di queste differenze ci sono ragioni di mercato e di scelte organizzative, indicativo è il fenomeno della stagionalità nell'ambito del turismo. Ma nonostante questi presupposti riconducibili ai modelli di business non può essere esclusa l'esigenza di un successivo approfondimento che provi a spiegare divergenze settoriali nell'utilizzo del tempo determinato particolarmente accentuate.

Figura 2.1 **Incidenza occupati a tempo determinato per settore**



Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

Su questi presupposti, per accedere ad una lettura di maggior dettaglio dei contratti a termine è stata sviluppata un'analisi rispetto alla volontarietà o involontarietà della scelta contrattuale, motivazioni e durata.
Sul primo punto, il risultato è inequivocabile: per il 90% dei lavoratori a tempo determinato si tratta di una scelta involontaria come ripiego rispetto all'impossibilità di ottenere un contratto permanente.
Se si procede ad un'analisi incrociata per settore e genere, si scopre inoltre che questo profilo di involontarietà si ripete senza differenze particolarmente significative di genere e settore (la quota più alta di volontarietà, anche per la stessa natura dell'attività, è quella che si registra negli alberi e ristoranti che tocca il 20%).

Tabella 2.10 **Dipendenti a tempo determinato volontari e involontari per genere**

	UOMINI		DONNE		TOTALE	
	migliaia	**% Involontari**	**migliaia**	**% Involontari**	**migliaia**	**% involontario**
SERVIZI TRADIZIONALI	363	88,6	445	88,9	808	88,8
Commercio	127	90,6	161	90,7	288	90,6
alberghi e ristoranti	90	82,2	112	82,1	202	82,2
trasporti e attività ausiliarie	53	94,3	18	88,9	71	93,0
Noleggio	4	100,0	1	100,0	5	100,0
poste/corrieri	8	94,7	4	100,0	12	96,5
Attività finanziarie	16	93,8	21	93,2	37	93,4
Attività immobiliari	2	86,0	6	98,5	8	95,8
altri servizi tradizionali	25	94,9	36	95,5	61	95,3
servizi alle persone	37	81,4	87	88,2	124	86,1

›››

segue
Tabella 2.10

	UOMINI		DONNE		TOTALE	
	migliaia	% Involontari	migliaia	% Involontari	migliaia	% involontario
SERVIZI AVANZATI	71	93,6	86	90,9	157	92,1
informatica e attività connesse	18	91,3	6	95,8	24	92,4
ricerca e sviluppo	4	90,4	4	94,6	9	92,5
Telecomunicazioni	6	98,4	5	81,9	10	90,7
consulenza gestionale, giuridica e commerciale	21	94,4	45	93,0	66	93,4
consulenza tecnica	11	91,5	8	74,7	19	84,7
call center	8	97,9	11	94,6	19	96,1
Formazione	3	92,8	7	89,2	10	90,1

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

Rispetto alla variabile durata, i dati di fonte Istat confermano una sostanziale coerenza rispetto alla natura del contratto. La quota di contratti che dura meno di 12 mesi è infatti pari al 75%. Ma nonostante questo risultato, non manca una quota di lavoratori con contratti con durata particolarmente lunga e questo emerge senza grosse differenze nell'ambito dei servizi di area privata dove i lavoratori che dichiarano di aver superato i 36 mesi sono il 10% per un totale di 91 mila unità. Più nel dettaglio, la fonte FDL evidenzia anche una quota di contratti pari al 3% dove si arriva a superare un periodo di 5 anni.
Inoltre, rimanendo sempre nell'ambito dei dipendenti, si evince che i contratti inerenti un periodo di formazione sono quelli più lunghi e maggiormente concentrati tra un anno e mezzo e quattro anni. Quelli di prova o hanno durata molto breve (per circa il 37% inferiore ai 3 mesi) oppure si concentrano su 6 o 12 mesi. Tuttavia circa il 15% dei contratti per periodi di prova durano più di 2 anni, elemento che si rivela alquanto insolito se si pensa che nella normalità dei casi la durata non si estende oltre i 6 mesi.

Tabella 2.11 **Durata dei contratti a tempo determinato per macro aggregato settoriale**

	fino a 12 mesi	da 13 a 36 mesi	oltre 36 mesi	TOTALE
	Migliaia			
Dipendenti con contratto a tempo determinato nei servizi tradizionali	562	108	75	745
Dipendenti con contratto a tempo determinato nei servizi avanzati	101	31	17	148
TOTALE	663	139	91	893
	Totale = 100			
Dipendenti con contratto a tempo determinato nei servizi tradizionali	75,5	14,5	10,0	100,0
Dipendenti con contratto a tempo determinato nei servizi avanzati	67,8	21,0	11,2	100,0
TOTALE	74,2	15,6	10,2	100,0

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

Infine, per quanto concerne il confronto geografico i dati rilevano senza dubbio che questa forma contrattuale al contrario di quanto accadde per il part time è più diffusa nel mezzogiorno rispetto al centro-nord.
Tale tendenza è confermata anche dal dettaglio regionale, che evidenzia come le regioni con la minore presenza di contratti a tempo determinato siano la Lombardia, Lazio e Piemonte con quote che oscillano intorno all'11% e quelle invece con la più alta diffusione siano la Calabria, Abruzzo, Sicilia e Sardegna con livelli di poco inferiori al 17%.
Di nuovo non si può fare a meno evidenziare che il profilo dell'economia meridionale, fortemente centrato sui servizi e su quelli tradizionali del tempo libero sono argomenti rilevanti per spiegare questo differenziale di utilizzo del tempo determinato; ciò nonostante, in una prospettiva di analisi qualitativa del mercato del lavoro, questo sbilanciamento del tempo determinato sulle regioni meridionale introduce all'esigenza di approfondimento capace di cogliere le eventuali anomalie che il più delle volte conducono a casi di simulazione di contratto.

Tabella 2.12 **Il contratto a termine ripartito per regione e per macro area territoriale**

Regioni	Totale occupati dipendenti	di cui: Contratto a tempo determinato		
	Migliaia	migliaia	Quota % sul totale regionale	Quota % sul totale nazionale
Calabria	309	52	16,9	3,3
Abruzzo	241	40	16,7	2,6
Sicilia	826	138	16,7	8,9
Sardegna	330	55	16,5	3,5
Trentino Alto Adige	249	40	16,2	2,6
Molise	52	8	16,0	0,5
Mezzogiorno	3326	524	15,7	33,7
Marche	270	42	15,4	2,7
Puglia	619	94	15,1	6,0
Umbria	179	26	14,7	1,7
Campania	858	124	14,4	8,0
Toscana	737	105	14,3	6,8
Veneto	951	134	14,1	8,6

›››

segue
Tabella 2.12

Regioni	Totale occupati dipendenti	di cui: Contratto a tempo determinato		
	Migliaia	migliaia	Quota % sul totale regionale	Quota % sul totale nazionale
Basilicata	91	13	14,1	0,8
Valle d'Aosta	30	4	14,0	0,3
Friuli Venezia Giulia	254	35	13,9	2,3
Emilia-Romagna	877	119	13,5	7,6
Liguria	365	48	13,2	3,1
Centro-Nord	8196	1030	12,6	66,3
Piemonte	873	101	11,6	6,5
Lazio	1382	159	11,5	10,3
Lombardia	2028	216	10,7	13,9
Italia	11522	1554	13,5	100,0

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

2.5 Un focus sull'occupazione atipica nel settore dei servizi

Questa sessione intende proporre un approfondimento sugli atipici, intesi in questa sede come tutti coloro che non hanno un contratto standard, ossia, un contratto a tempo indeterminato e pieno. Su questo perimetro, si procederà a presentare una panoramica sull'occupazione atipica (nella ripartizione tempo determinato pieno e part time, tempo indeterminato part time, autonomi e collaboratori) nel settore dei servizi distribuita per genere, classi di età, titolo di studio, orario di lavoro, durata del contratto al fine di disegnare un quadro sintetico delle condizioni di lavoro in una coorte su cui si costruiscano le innovazioni del mercato del lavoro funzionali ai mutamenti di scenario economico e sociale ma anche si realizzano quelle situazioni di ambiguità contrattuale che spesso assumono forma di vere e proprie elusioni normative che determinano un arretramento del più complessivo sistema di regolazione del mercato del lavoro con effetti di insoddisfazione ed insicurezza nonché di abbassamenti dei livelli di efficienza e produttività.
A tale riguardo, si può innanzitutto evidenziare che, nel complesso, i lavoratori dipendenti che non hanno un contratto a tempo pieno e indeterminato, assieme ai collaboratori ed autonomi rappresentano circa la metà del totale dell'occupazione

riconducibile all'aggregato dei servizi di area privata. Il peso della componente atipica resta rilevante (circa il 28%) anche quando si accede ad un ipotesi del tutto teorica di inquadramento di chi opera in una posizione di collaboratore o autonomo nell'ambito delle attività imprenditoriali.
Entrando nel merito delle diverse forme di atipicità, dall'analisi dei contratti a termine si può rimarcare che le categorie maggiormente coinvolte sono le donne (55%); i giovani (il 54% hanno un'età compresa tra 16 e 29 anni), e le persone con un livello di scolarizzazione medio bassa. In sintesi, una coesistenza di queste caratteristiche conduce ad avere un'elevata probabilità di avere un lavoro a tempo determinato. Un lavoro che inoltre garantisce una durata contrattuale sotto i 12 mesi (74% del totale) per un orario di lavoro normalmente che coincide con il tempo pieno.
Se poi si esplora il tipo di contratto a termine emergono tre tipologie principali, più o meno con lo stesso ordine di importanza: il contratto è legato ad un periodo di formazione, è occasionale e discontinuo oppure è in sostituzione di un posto vacante. Queste tipologie differenziano sostanzialmente le donne dagli uomini. Questi ultimi, infatti, sono concentrati sul contratto per motivi di formazione mentre le donne sono molto presenti sulle altre due tipologie. Questa differenza fra i due generi evidenzia che, teoricamente, i giovani uomini avrebbero una probabilità più alta di essere coinvolti in un contratto a termine inteso come *stepping stone*. L'elevata concentrazione di uomini in contratti di formazione fa, infatti, ipotizzare che questa forma contrattuale sia un passaggio necessario per colmare il gap fra le competenze acquisite nell'istruzione e quelle richieste dal mercato del lavoro. Le donne invece sono in ugual misura coinvolte anche in forme di lavoro a tempo determinato occasionali e in sostituzione di altri lavoratori. In quest'ultimo caso si tratta molto spesso di altre donne che sono in maternità. Risulta negativo quest'accentuato coinvolgimento delle donne in forme di lavoro a termine che non prospettano degli sviluppi futuri, per lo meno non nella stessa azienda, ma hanno addirittura delle durate talmente brevi da non garantire sempre delle buone opportunità di apprendimento per colmare il gap precedentemente accennato. In sintesi, si può affermare che la donna ha più difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro e spesso è assunta in posti considerati di natura femminile, perpetuando un fenomeno di segregazione confermato dalla consuetudine di assumere delle donne in sostituzione di altre donne che sono in maternità.
Altra forma di lavoro atipico di elevato interesse è il part time. Emerge, infatti, che l'utilizzo di questa forma di lavoro interessa circa il 18% degli occupati del settore terziario, con un'incidenza femminile decisamente più significativa. La forza di lavoro femminile occupata a tempo parziale è pari a quattro volte quella maschile e rappresenta circa il 30% di tutte le donne che lavorano nei servizi.
La distribuzione del lavoro a tempo parziale per classe di età evidenzia che i giovani (16-29 anni) sono significativamente coinvolti attraverso questa forma di lavoro anche se è la classe centrale (30-49 anni) quella più estesa (59%). .

Di nuovo, la distribuzione del part time per titolo di studio evidenzia che l'essere occupati con questa forma di lavoro si riduce al crescere del livello di istruzione.
Da un primo confronto tra contratto a tempo determinato e lavoro parziale che come riportato nella tabella è largamente rivolto a chi ha un contratto a tempo indeterminato (81%), si può confermare che le giovani donne con un istruzione medo bassa rappresentano il gruppo di lavoratori che più frequentemente è occupato con entrambe queste forme di lavoro. Nonostante questo fattore comune una differenza rilevante la si rintraccia sul fronte della volontarietà, condizione che riguarda il 10% dei lavoratori a tempo determinato ed il 52% di quelli part time.
Per quanto riguarda infine il lavoro parasubordinato e autonomo, siamo in presenza di due tipologie di lavoro che nonostante presentino discipline legislative differenti che attribuiscono alla seconda una origine di maggior autonomia professionale ed imprenditoriale, oggi sempre di più - fatte le dovute attenzioni – sono trattate insieme in quanto negli ultimi anni si stanno avvicinando per caratteristica e condizioni dei lavoratori coinvolti.
Per quanto concerne il profilo generale di questi lavoratori, va evidenziato che i 4 milioni di lavoratori autonomi e collaboratori sono per il 35% donne, confermando la maggiore predisposizione maschile a lavorare in modo autonomo. Una distinzione tra lavoratori autonomi e collaboratori con mansioni parasubordinate evidenzia ancora una volta la predisposizione femminile per un lavoro alle dipendenze o per lo meno coordinato. Le donne con un contratto di collaborazione equivalgono infatti al 57% del totale.
La distinzione per classe di età evidenzia ancora una volta che i giovani sono occupati più degli altri in forme di lavoro atipiche. Sebbene i giovani lavoratori autonomi o parasubordinati siano, nel complesso, poco più di 400 mila, ovvero meno della metà rispetto a coloro che hanno più di 50 anni e meno di un quinto della classe di età compresa tra i 30-49 anni, la quota dei soli collaboratori rappresenta un terzo di tutti i collaboratori del terziario. I collaboratori giovani rappresentano, inoltre, il 27% della quota di giovani occupati in forme di lavoro autonome o parasubordinate, media che si abbassa decisamente all'8 e al 5% col crescere dell'età.
Inoltre, rispetto al livello di istruzione si può affermare che i lavoratori autonomi e parasubordinati hanno una leggera tendenza a raggiungere livelli di istruzione più elevati.
Come già anticipato, l'analisi del lavoro parasubordinato e di quello autonomo investe anche degli aspetti peculiari di queste forme di lavoro che non interessavano le forme atipiche esplorate nei precedenti paragrafi. A questo proposito il profilo della categoria verrà integrato con un'analisi del livello di gestione autonoma del proprio contributo professionale al committente attraverso un esercizio di approssimazione che fa leva su variabili descrittive dell'organizzazione dell'orario, del luogo di lavoro nonché della numerosità delle committenze.
A tale proposito, l'analisi mette in evidenza che circa il 30% di quello che viene definito il popolo delle partite Iva o dei collaboratori lavora in monocommittenza. Rispetto a

questa media, si raggiungono dei valori molto più alti nelle sole collaborazioni dove la quota sale all'85%. Inoltre ad un'analisi settoriale si scopre che il rapporto di monocommittenza è più diffuso nei servizi avanzati dai call centre (con oltre il 90%), alla formazione (ben oltre il 50%), alle telecomunicazioni (oltre il 70%) e alla ricerca e sviluppo (oltre il 75%). La monocommittenza è invece meno frequente nei servizi tradizionali (dove tuttavia si distinguono due valori significativi: oltre il 50% in poste e corrieri e circa il 50% nelle attività finanziarie).
Per quanto riguarda invece l'orario ed il luogo di lavoro, coloro che decidono autonomamente rappresentano in media il 58% in tutto il settore. Su questo fronte merita evidenziare che tra gli autonomi solo il 24 opera in una sede diversa dal committente. L'incrocio delle due variabili che determinano il grado di autonomia di questi lavoratori (scelta dell'orario e del luogo di lavoro) con il numero di aziende per cui essi lavorano mette in evidenza che chi è in monocommittenza è per oltre il 40% completamente autonomo e per circa il 30% completamente subordinato alle esigenze aziendali, mentre chi lavoro in pluricommittenza è completamente indipendente nel 65% dei casi e completamente subordinato alle esigenze aziendali in meno dell'8% dei casi.

Tabella 2.13 **Ripartizione per tipologia di occupazione e di contratto per genere, classe di età e di titolo di studio (valori percentuali)**

		SERVIZI TRADIZIONALI				SERVIZI AVANZATI				TOTALE SERVIZI AREA PRIVATA			
		Contratto a tempo determinato (tempo pieno e part time)	Lavoro a tempo parziale (determinato e indeterminato)	Autonomi	Collaboratori*	Contratto a tempo determinato (tempo pieno e part time)	Lavoro a tempo parziale (determinato e indeterminato)	Autonomi	Collaboratori*	Contratto a tempo determinato (tempo pieno e part time)	Lavoro a tempo parziale (determinato e indeterminato)	Autonomi	Collaboratori*
GENERE	Uomini	45	20	20	44	45	25	72	42	45	21	67	43
	Donne	55	80	80	56	55	75	28	58	55	79	33	57
ETÀ	16-29 anni	54	23	10	37		22	8	36	54	23	9	37
	30-49 anni	39	58	58	44	59	61	65	51	39	59	60	47
	over 50	8	19	32	19	38	17	27	13	7	18	31	16
TITOLO DI STUDIO	Licenza media	38	45	48	24	3	12	3	9	33	39	37	17
	Scuola superiore	52	47	44	54	11	60	36	48	52	49	42	51
	Laurea e oltre	10	8	8	22	54	28	61	43	14	11	20	31
DURATA CONTRATTO	fino a 12 mesi	76	84		87	35	89		89	74	85		88
	tra 13 e 36 mesi	14	12		13	68	9		19	16	11		12
	oltre 36 mesi	10	5		1	21	2		1	10	4		1

›››

segue
Tabella 2.13

		SERVIZI TRADIZIONALI				SERVIZI AVANZATI				TOTALE SERVIZI AREA PRIVATA			
		Contratto a tempo determinato (tempo pieno e part time)	Lavoro a tempo parziale (determinato e indeterminato)	Autonomi	Collaboratori*	Contratto a tempo determinato (tempo pieno e part time)	Lavoro a tempo parziale (determinato e indeterminato)	Autonomi	Collaboratori*	Contratto a tempo determinato (tempo pieno e part time)	Lavoro a tempo parziale (determinato e indeterminato)	Autonomi	Collaboratori*
ORARIO SETTIMANALE	fino a 24	25	68	8	42	11	63	9	33	24	67	8	38
	da 25 a 36	18	31	10	19	18	36	14	23	18	32	11	21
	da 37 a 40	42	1	24	26	19	0	32	37	44	1	26	31
	da 41 a 50	12	0	36	10	55	0	32	7	11	0	35	8
	oltre 50	3	0	23	3	7	0	12	1	3		20	2
SEDE DI LAVORO	Presso l'impresa			74	22	2		80	21			76	22
	Altra sede			26	78			20	79			24	78
NUMERO COMMITTENTI	un'azienda			25	82			18	88			23	85
	più di un'azienda			75	18			82	12			77	15
SCELTA DEL LAVORATORE	Volontaria	11	49		27	8	64		20	10	52		24
	Involontaria	89	51		73	92	36		80	90	48		76
TOTALE		808 (di cui 33% inquadrato part time)	1775 (di cui 81% inquadrato a tempo indeterminato)	2613	142	157 (di cui 26% inquadrato part time)	342 (di cui 79% inquadrato a tempo indeterminato)	807	119	965 (di cui 32% inquadrato part time)	2118 (di cui 81% inquadrato a tempo inde-terminato)	3419	261

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

Tabella 2.14 **Grado di autonomia dei lavoratori autonomi e dei collaboratori**

Settori	Decide autonomamente luogo e orario di lavoro		Decide autonomamente il luogo ma è tenuto a rispettare l'orario		È tenuto a lavorare presso l'azienda ma decide autonomamente l'orario	
	COLLABORATORI / AUTONOMI		COLLABORATORI / AUTONOMI		COLLABORATORI / AUTONOMI	
	Migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%
servizi tradizionali	997	57	226	13	319	18
servizi avanzati	494	67	25	3	129	17
Commercio	563	61	146	16	152	17
alberghi e ristoranti	101	65	28	18	12	7
trasporti e attività ausiliarie	50	39	11	9	34	26
Noleggio	5	67	1	16	1	12
poste/corrieri	2	46	0	5	1	27
attività finanziarie	47	57	3	4	23	27
attività immobiliari	42	70	4	6	9	15
altri servizi tradizionali	51	64	4	5	25	31
servizi alle persone	136	46	29	10	64	21
informatica e attività connesse	32	44	2	3	23	32
ricerca e sviluppo	5	35	1	8	4	26
Telecomunicazioni	4	30	1	5	4	33
consulenza gestionale, giuridica e commerciale	243	75	10	3	45	14
consulenza tecnica	198	74	9	3	40	15
call center	2	10	1	5	7	34
Formazione	10	36	2	6	6	23
servizi pubblici	108	40	21	8	53	20
organizzazioni associative	8	33	1	5	6	26
Totale	1607	58	273	10	508	18

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

È tenuto a rispettare orario e luogo di lavoro		Numero committenti: quota di chi dichiara un solo committente		Lavoratori che hanno scelto il contratto di collaborazione in modo volontario (quota % sul totale)			TOTALE
COLLABORATORI / AUTONOMI		COLLABORATORI / AUTONOMI		COLLABORATORI			COLLABORATORI / AUTONOMI
migliaia	%	migliaia	%	Uomini	Donne	Totale	migliaia
195	11	521	30	30	23,9	27,11	1741
90	12	218	29	25,9	16,1	20,57	740
62	7	241	26	39,5	21,9	30,32	922
14	9	47	30	20,6	31,6	28,28	156
34	27	46	36	26	8,4	18,75	129
0	5	2	34	0	0	0	7
1	23	2	53	0	0	0	4
9	11	39	48	33,5	46,5	39,72	82
6	9	22	37	18,2	13,3	16,17	60
0	0	34	43	23,9	35,5	31,86	79
69	23	88	29	30,6	19,8	24,64	299
15	20	31	43	28,4	12,4	24,19	72
4	30	11	75	17,8	10,8	14,16	15
4	31	9	74	33,8	5,5	13,77	12
26	8	76	23	38,8	22,2	28,11	324
20	8	55	21	19,7	13,1	17,08	267
10	51	19	94	16,2	13,5	14,40	20
10	35	16	58	17,3	17,6	17,56	28
88	32	143	53	.	.	.	270
9	36	19	75	.	.	.	25
382	14	900	32	.	.	.	2771

2.6 Prime riflessioni sui risultati che emergono dall'indagine

Il lavoro condotto in questa sede è stato quello di analizzare i microdati Istat per contribuire a descrive le condizioni di lavoro all'interno del terziario, provando a declinarne le diverse peculiarità settoriali. In questo esercizio è stato fatto anche il tentativo di accedere ad una lettura incrociata delle variabili al fine di far emergere in modo più evidente la multidimensionalità del mercato del lavoro ma anche alcune contraddizioni che introducono all'esigenza di un supplemento di approfondimento per comprenderne il reale significato.

A questo proposito sono state, innanzitutto, evidenziate delle distinzioni tra i servizi tradizionali e quelli avanzati nella distribuzione del lavoro dipendente, di quello autonomo e parasubordinato. I settori tradizionali confermano di essere tradizionali sia nel tipo di attività svolta, sia nelle tipologie di lavoro adottate, perché principalmente caratterizzati da lavoro alle dipendenze. I settori avanzati, ad eccezione delle telecomunicazioni, rilevano invece una presenza solida di lavoratori autonomi e parasubordinati, contrapponendosi pertanto ai servizi tradizionali anche in termini di organizzazione del lavoro.

L'incrocio delle variabili non ha mancato di far emergere alcune incoerenze connesse all'orario di lavoro, alla durata dei contratti a termine e all'uso delle collaborazioni.

In particolare, per quanto concerne l'orario di lavoro merita rimarcare che oltre 100.000 persone occupate a tempo parziale hanno dichiarato di lavorare più di 40 ore a settimana. Un dato che esprime ancora di più la sua incoerenza se messo in relazione alla diffusa involontarietà di questa forma di lavoro, soprattutto tra gli uomini.

Un altro elemento di incoerenza è emerso dall'analisi del lavoro a tempo determinato, che come noto nella sua definizione legislativa prevede dei limiti anche di durata. Infatti, la verifica incrociata della durata in mesi del contratto con gli anni di lavoro presso la stessa azienda conducono in molti casi a risultati controversi che fanno ipotizzare un rinnovo del contratto un numero eccessivo di volte per una durata cumulata ben superiore al triennio di legge. Queste contraddizioni emergono nonostante un esercizio di approssimazione prudente che tiene conto dell'ipotesi che un contratto potrebbe essere stato firmato anche alla fine dell'anno. L'incoerenza dei risultati ottenuti da questo incrocio potrebbe essere spiegata dal fatto che spesso i contratti a tempo determinato si rinnovano all'infinito, facendo passare tra un contratto e l'altro il termine legale minimo per non incorrere in sanzioni. Un risultato che coincide con i diversi studi che hanno più volte provato a dare risposta se il contratto a termine si può considerare uno stepping stone o una trappola nell'instabilità. I risultati qui emersi mettono sicuramente in luce che molti lavoratori sono assunti con un contratto a termine con l'aspettativa che si tratti di un periodo di prova in attesa di una conferma del posto di lavoro con un contratto a tempo indeterminato.

Ovviamente, in quest'analisi non possono essere trascurate le collaborazione e le partite Iva che come evidenzia l'analisi dei dati stanno assumendo in modo sempre più accentuato il ruolo di surrogato del lavoro dipendente: si rileva, infatti, un'elevata frequenza di monocommittenze, con nessuna autonomia di orario e luogo di lavoro.
Ma nonostante queste anomalie, emerge un dato positivo dall'analisi dei versamenti contributivi e fiscali. Infatti, tutti i collaboratori, che rispondono alla domanda sulle ritenute previdenziali e fiscali, dichiarano che sia i contributi dovuti per il proprio contratto a progetto, sia le ritenute di acconto sull'imposta diretta dovute come collaboratori occasionali, sono pagate dai rispettivi sostituti di imposta. Sembrerebbe quindi che l'utilizzo di queste forme contrattuali, seppur in modo improprio, sia comunque accompagnato da un rispetto degli obblighi fiscali e previdenziali ad esse connessi.
Fatte queste premesse, emerge in tutta evidenza la necessità di un supplemento di indagine che consenta di far chiarezza sulle modalità cui sono interpretate ed utilizzate alcune forme di lavoro fino a verificarne la legittimità. Su questi presupposti, la ricerca attraverso l'indagine di campo che segue si porrà queste domande entrando nel dettaglio di un'analisi qualitativa che vedrà coinvolti una platea di stakeholders che operano a vario titolo nel sistema dei servizi.

Parte seconda

Il fenomeno del lavoro nero e irregolare nel terziario

1 Dimensioni e caratteristiche del sommerso in Italia

1.1 I dati ufficiali Istat sull'occupazione irregolare: il fenomeno della terziarizzazione del sommerso

Il fenomeno del lavoro irregolare è un fenomeno complesso e articolato, al cui interno sono ricomprese fattispecie assai differenti. Per questo motivo le definizioni e le classificazioni del lavoro irregolare variano a seconda delle prospettive di analisi. L'Istat, che da decenni stima il fenomeno, considera irregolari sia le prestazioni lavorative continuative vere e proprie svolte non rispettando la normativa vigente, sia le attività occasionali svolte da chi si dichiara inattivo e i lavori effettuati dagli stranieri non residenti e non regolari, come pure, infine, anche le attività ulteriori rispetto alla principale, non dichiarate alle istituzioni fiscali e/o previdenziali.
Da un punto di vista giuridico, nella fattispecie del lavoro irregolare rientrano non solo le attività non dichiarate, ma anche quelle attività regolari dichiarate, attraverso le quali, tuttavia, si dissimulano situazioni irregolari. Ad esempio, il lavoro irregolare si può sostanziare in fattispecie di lavoro assoggettate regolarmente a tutti gli obblighi previsti dalla normativa in materia fiscale e previdenziale, ma caratterizzate da una qualificazione non corretta della prestazione, come nel caso, ad esempio, di lavoratori subordinati di fatto, con i quali è stato instaurato, invece, un formale rapporto di collaborazione a progetto; altro è il caso di lavoratori ai quali siano state corrisposte somme per attività lavorative effettivamente svolte e non previste dallo specifico contratto stipulato, come accade, ad esempio, con lavoratori con contratto part-time utilizzati a tempo pieno.
Allo stesso modo, si incorre in fenomeni di lavoro irregolare anche quando non siano stati corrisposti i minimi contrattuali, o quando siano stati corrisposti compensi "in nero", fuori dalla busta paga, per maggiorazioni della retribuzione previste per il lavoro straordinario o per emolumenti previsti come accessori dai contratti collettivi nazionali di riferimento.
A fronte della estrema complessità e variabilità di situazioni ascrivibili al lavoro sommerso, per cogliere la dimensione complessiva del fenomeno, l'Istat stima, in primo luogo, l'input di lavoro impiegato nel processo produttivo in termini di unità di lavoro "convenzionali" a tempo pieno (Ula), piuttosto che far riferimento al numero delle

persone fisiche occupate irregolarmente. La stima in termini di Ula irregolari fornita dall'Istat è, così, ottenuta dalla somma delle posizioni lavorative irregolari a tempo pieno e di quelle a tempo parziale (principali e secondarie) ricondotte a posizioni di lavoro a tempo pieno.

Nel corso dei primi sette mesi del 2010, l'Istat ha aggiornato le statistiche sul lavoro irregolare. A livello nazionale sono disponibili i dati, sino al 2008, in serie storica con un dettaglio pari a 30 settori di attività economica (corrispondenti alla classificazione NACE-Rev.1.1) e distinguendo ciascuna posizione nella professione (dipendente e indipendente). Le stime riferite al 2009 sono fornite, invece, solo per sei macrobranche, in quanto la provvisorietà delle fonti informative di base non consente di spingere l'analisi dell'irregolarità del lavoro ad un livello settoriale più ampio.

Per quanto riguarda le Unità di lavoro irregolari per settore e ripartizione geografica i dati sono aggiornati, invece, solo al 2007. Lo stesso limite temporale riguarda le unita di lavoro irregolari per regione per il totale dell'economia. Mentre i dati regionali per settore sono fermi al 2005.

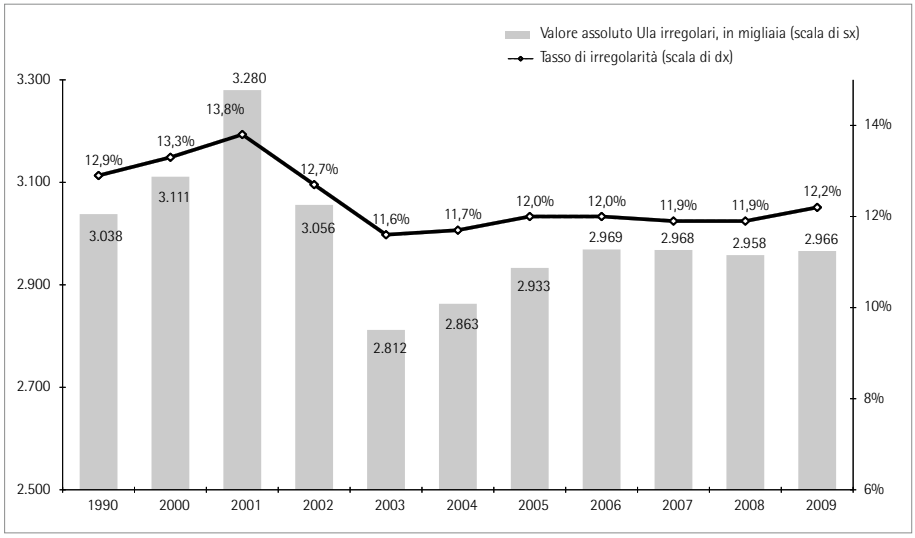
Il quadro descrittivo del sommerso e del lavoro irregolare dell'Istat, aggiornato al 2009, offre comunque, una utile raffigurazione della distribuzione settoriale e territoriale del lavoro irregolare.

Osservando la serie storica del fenomeno, emerge in primo luogo un quadro del mercato del lavoro irregolare sostanzialmente stabile. Nonostante brevi fasi di inversione di tendenza, ciò che prevale è, infatti, una situazione di presenza strutturale del lavoro irregolare che si attesta da circa due decenni intorno alla soglia di 3 milioni di unità di lavoro (Ula), con tassi di irregolarità passati dal 12,9% del 1990, al 12,0% del 2006 per raggiungere il 12,2% nel 2009.

Sebbene nel periodo si sia assistito ad alcune sia pure non rilevantissime fluttuazioni, con il punto di minimo toccato nel 2003 con un volume di irregolari pari a 2,8 milioni di unità, dal 2004, esaurita la fase di riassorbimento dell'irregolarità (trainata dalla sanatoria a favore dei lavoratori extracomunitari - Legge n. 189 del 30 luglio 2002)[1] si osserva un lento ma costante incremento delle unità di lavoro irregolari: in tutto 154mila unità in più (+5,5%).

1. Il Provvedimento secondo le informazioni fornite dal Ministero dell'Interno, ha coinvolto 647 mila stranieri senza contratto.

Figura 1.1 **Unità di lavoro irregolari e tasso di irregolarità nel periodo 1990-2009**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat 2010

La lettura dei dati Istat restituisce anche una utile analisi della composizione settoriale del sommerso che evidenzia in modo inequivocabile un processo di terziarizzazione. Gli ultimi dati ufficiali attribuiscono infatti all'industria solo il 6,8% del totale delle Ula irregolari, a cui va aggiunta la quota nelle costruzioni (6.9%), dell'agricoltura (10,5%) a fronte dei servizi che assorbono il restante 75,8%.
Delle 2.966mila Unità di Lavoro irregolari, il terziario ne rappresenta quindi la stragrande maggioranza con un ammontare complessivo pari a 2.246mila Unità.
Non vi è dubbio che questa ripartizione settoriale consente di affermare che siamo in presenza di un fenomeno che non è alimentato dal processo di globalizzazione che, come noto, in molti comparti del manifatturiero a basso valore aggiunto ha visto le imprese subire un inasprimento della concorrenza da costi, quanto piuttosto da un più generale deficit di cultura della legalità, efficacia dell'intervento repressivo e caratteristiche di un assetto produttivo che soffre ancora oggi di una larga presenza di imprese marginali per dimensioni, assetto organizzativo, dotazione di capitale, competenze professionali e scelte di business.

Tabella 1.1 **ULA Irregolari per settore e comparto Valore assoluto (.000) e distribuzione percentuale**

ATTIVITÀ ECONOMICHE	2008	Quota%	2009	Quota%
Agricoltura, silvicoltura e pesca	316,4	10,7	311,8	10,5
Industria	394	13,3	408,1	13,8
Industria in senso stretto	201,4	6,8	202,6	6,8
Costruzioni	192,6	6,5	205,5	6,9
Servizi	2.247,50	76,0	2.245,70	75,7
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	1.197,30	40,5	1.215,50	41,0
Commercio all'ingrosso, al dettaglio e riparazioni	258,3	8,7	....	..
Alberghi e pubblici esercizi	424,4	14,3	....	..
Trasporti e comunicazioni	514,6	17,4	....	..
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	323,4	10,9	346,2	11,7
Intermediazione monetaria e finanziaria	23,2	0,8	....	..
Attività immobiliari, noleggio, attività professionali ed imprenditoriali	300,2	10,1	....	..
Altre attività di servizi	726,8	24,6	684	23,1
Istruzione	107,3	3,6	....	..
Sanità e altri servizi sociali	44,7	1,5	....	..
Altri servizi pubblici, sociali e personali	115,2	3,9	....	..
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	459,6	15,5	....	..
Totale	2.957,90	100,0	2.965,60	100,0

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat 2010

Anche i tassi di irregolarità confermano questo sbilanciamento del fenomeno sui servizi. A fronte di un tasso di irregolarità del 4,4% nell'industria in senso stretto e dell'10,5% nelle costruzioni, nell'ambito dei servizi, il fenomeno complessivamente raggiunge il 13,7%. Una percentuale che cresce notevolmente se dal settore terziario si esclude l'occupazione impiegata nel settore della Pubblica amministrazione e degli enti pubblici. Facendo questo esercizio, il tasso di irregolarità nel 2009 passa dal 13,7% al 17,4%.
Va evidenziato, inoltre, che il settore dei Servizi è interessato dal fenomeno del lavoro non regolare in misure differenti a seconda dei comparti. Il tasso di irregolarità è

particolarmente rilevante nel "*Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni*" (18,7% nel 2009); si tratta, infatti, di un'attività, in particolare quella relativa agli alberghi e pubblici esercizi, che impiega in misura consistente seconde attività prestate in forma marginale, occasionale e non regolare, sia da personale alle dipendenze che da lavoratori indipendenti (prevalentemente familiari coadiuvanti).
Risulta più modesto e stabile nel tempo l'impiego del lavoro non regolare nel comparto dell'intermediazione monetaria e finanziaria e delle attività immobiliari e imprenditoriali (9,9% nel 2009).
Il tasso di irregolarità degli "*Altri servizi*", con un valore prossimo alla media, presenta una dinamica complessiva stabile nell'ultimo quinquennio, dopo aver conosciuto una diminuzione più accentuata dal 2001 (anno in cui era al 14,5%) al 2005 e nel 2009 si attesta al 10,6%.
Quest'ultimo comparto presenta, tuttavia, incidenze del lavoro non regolare molto differenti tra le varie attività, comprendendo al suo interno sia le attività della Pubblica amministrazione, che impiega solo lavoro regolare, sia quelle dei servizi privati alla persona e alle famiglie, tra cui i servizi domestici, che impiegano in misura assai rilevante lavoro non regolare.
In particolare, il settore dei servizi privati alla persona e alle famiglie, che è ad alta domanda di lavoro non specializzata e ad ore, impiega, secondo l'Istat, circa la metà della manodopera straniera non regolare; inoltre, le famiglie offrono attività lavorative a tempo ridotto determinando, per i lavoratori, la necessità di ricoprire più posizioni lavorative di cui, generalmente, solo la principale svolta in forma regolare.

Tabella 1.2 **Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per settore di attività economica**

ATTIVITÀ ECONOMICHE	1990	2000	2003	2007	2008	2009
Agricoltura, silvicoltura e pesca	26,1	20,5	18,3	23,9	24,5	24,5
Industria	7,6	7,1	5,7	5,6	5,7	6,2
Industria in senso stretto	5,8	4,6	3,8	3,9	4	4,4
Costruzioni	14,1	15,2	11,2	10,1	9,8	10,5
Servizi	13,8	15,3	13,5	13,5	13,5	13,7
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni (di cui:)	16	19,6	18,4	18	18	18,7
Commercio all'ingrosso, al dettaglio e riparazioni	8,5	9,1	7,2	7,2	7,3	....
Alberghi e pubblici esercizi	34,7	40,3	35	29,9	29,4	....
Trasporti e comunicazioni	21	25,6	28,6	30,9	30,8	....

›››

segue
Tabella 1.2

ATTIVITÀ ECONOMICHE	1990	2000	2003	2007	2008	2009
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	13	10,3	10,1	8,9	9,1	9,9
Altre attività di servizi (di cui:)	11,8	13,3	10,2	11,4	11,3	10,6
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	70,1	73,1	49,1	51,8	50,3	....
Totale	12,9	13,3	11,6	11,9	11,9	12,2

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat 2010

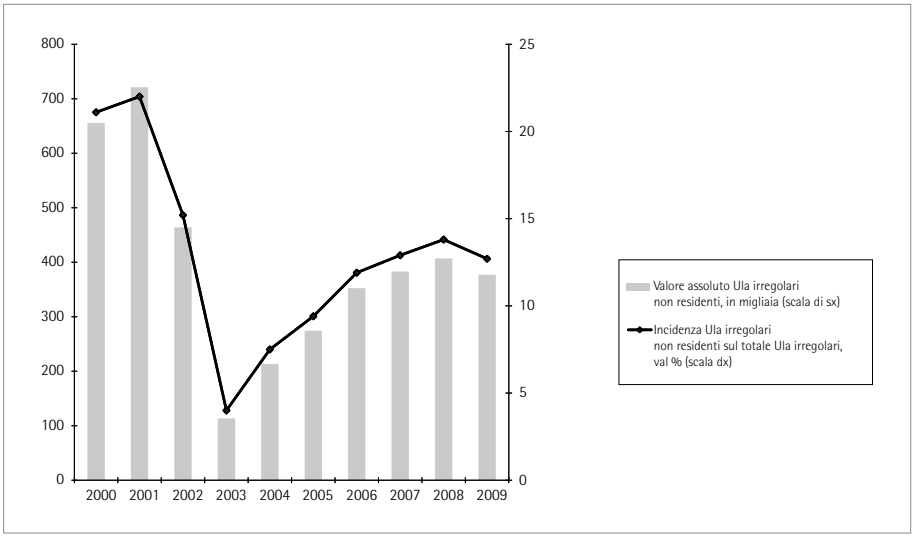
1.2 Le dinamiche della componente del lavoro non regolare e non residente

Nell'ultimo biennio, il fenomeno dell'irregolarità sembra aver subito gli effetti della crisi economica con una lieve crescita del lavoro non regolare (+8 mila unità) a fronte di una riduzione complessiva dell'occupazione pari a 660 mila unità, dovuta a una forte contrazione del lavoro regolare (-668 mila unità).
La lieve crescita del lavoro non regolare nel 2009 rispetto all'anno precedente ha riguardato soprattutto la componente residente (ossia le persone occupate, sia italiani che stranieri iscritti in anagrafe, che si dichiarano nelle indagini presso le famiglie, ma non risultano presso le imprese o che svolgono un secondo lavoro non dichiarato)[2] mentre sono diminuite le Ula irregolari di stranieri privi di residenza.
Dal 2001 gli irregolari residenti rappresentano la componente più rilevante delle unità di lavoro non regolari. Nel 2009 il numero di Ula di irregolari residenti si è attestata intorno a 1 milione e 652 mila unità. Le unità di lavoro riferibili alle posizioni plurime hanno raggiunto 937mila unità, mentre gli stranieri clandestini hanno determinato 377 mila unità di lavoro nel 2009.
Per quanto riguarda gli stranieri, nonostante gli interventi di sanatoria e le quote di ingresso annuali (che fino al 2007 hanno costituito per i lavoratori stranieri ulteriori occasioni di passaggio da una condizione di non regolarità ad una condizione di regolarità) dal 2003 al 2009 vi è stato solo un parziale contenimento delle dinamiche di crescita del lavoro irregolare.
Nel periodo dal 2003 al 2008 il numero di Ula di lavoratori stranieri irregolari in Italia è passato infatti da 113 mila a 407 mila. Solo nel 2009 c'è stata una prima inversione

2. L'Istat individua questo tipo di attività come attività plurime non regolari, stimate con metodi indiretti per cogliere prestazioni lavorative svolte come seconde attività sia da residenti che da non residenti, tipicamente nei settori dei trasporti, costruzioni, alberghi, pubblici esercizi e servizi domestici.

di tendenza anche grazie ai primi effetti della nuova sanatoria per colf e badanti del settembre 2009 che si è chiusa con 294 mila richieste di assunzione ed emersione.
In sintesi, è possibile affermare, che una volta conclusa la sanatoria della Legge cosiddetta Bossi-Fini, gli interventi normativi dal 2003 e almeno sino alla sanatoria badanti del 2009, non sono riusciti più a contenere le dinamiche di irregolarità della componente straniera non residente originata da quei lavoratori migranti privi di permesso di soggiorno o non più in condizioni di rinnovarlo.

Figura 1.2 **Unità di lavoro degli stranieri non regolari e non residenti**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati ISTAT 2010

1.3 La variabile territoriale come discriminante del sommerso

Uno degli aspetti peculiari del fenomeno del lavoro irregolare in Italia è costituito dalla accentuata variabilità che esso assume sul territorio; differenze che si materializzano non solo in una prospettiva regionale o provinciale, ma persino scendendo ad un livello di sistemi locali intesi come aggregazioni intercomunali.
La variabilità territoriale dei fenomeni economici e sociali è del resto il tratto comune che caratterizza il paese, non solo rispetto alle vocazioni produttive e alle specializzazioni settoriali di ciascun territorio, ma anche riguardo ai modi di stessi di produrre, alle strutture di impresa e alle forme del lavoro.

Le statistiche ufficiali aiutano a cogliere l'eterogeneità del fenomeno irregolarità del lavoro in Italia. A questo riguardo, la lettura dei dati Istat restituisce chiaramente un profilo di forte divergenza tra le regioni.
E su questo fronte, l'analisi quantitativa attribuisce al Sud la principale responsabilità del lavoro irregolare in Italia. Le cifre per macroarea, secondo gli ultimi dati territoriali disponibili, attribuiscono infatti il 42,2% delle Ula irregolari al Sud contro una quota del 18,3% al Centro e del 39,5% al Nord.
Il carattere dualistico del fenomeno assume dei contorni ancora più marcati quando il confronto geografico si sposta dai dati di composizione ai tassi di irregolarità. Rispetto a questo indicatore, la quota di occupati irregolari sul totale dei lavoratori nel Mezzogiorno supera di poco il 18%, contro un livello dell'10,2% del Centro Italia e di poco inferiore al 9% per il Nord. Anche sul piano delle dinamiche non mancano differenze geografiche importanti: nonostante tutte le macro aree segnalino un nuova fase di espansione dell'irregolarità dopo un riassorbimento determinato dal provvedimento di sanatoria del 2002-2003, il mezzogiorno sino al 2006 è apparsa l'area meno reattiva agli interventi di contrasto dell'irregolarità con una contrazione nel quinquennio che si ferma a circa 7 punti percentuali contro un risultato di 15 punti nel centro e di 12 punti nel Nord. Un calo maggiore è cominciato invece ad emergere al Sud dal 2007[3].
Se si passa ad una analisi per regione il dato di eterogeneità geografica diventa ancora più visibile. La Calabria guida il gruppo delle regioni con i livelli di irregolarità più alti con una diffusione del fenomeno che ha raggiunto nel 2007 il 27,3% del totale delle Unità di Lavoro. In una situazione opposta alla Calabria si trovano la Lombardia e l'Emilia Romagna nelle quali l'irregolarità nel 2007 peraltro in crescita rispetto al biennio precedente si attesterebbe attorno all'8%. All'interno di questa forbice, l'unica regione del Mezzogiorno che si attesta su i valori della media nazionale è l'Abruzzo con un dato di irregolarità intorno al 11,7%. Per quanto riguarda invece le altre regioni del Sud l'irregolarità oscilla dal 16,7% della Puglia fino ad arrivare al 19,6% in Molise con valori più vicini a questo limite superiore in Sicilia, Basilicata, Campania e Sardegna.

3. Le stime relative al 2008 e 2009 dello Svimez e Cnel individuerebbero nel Mezzogiorno una ancora più marcata flessione dell'irregolarità in valori assoluti collegata agli effetti della crisi.

1.4 Unità di lavoro irregolari e tassi di irregolarità nelle Regioni Italiane

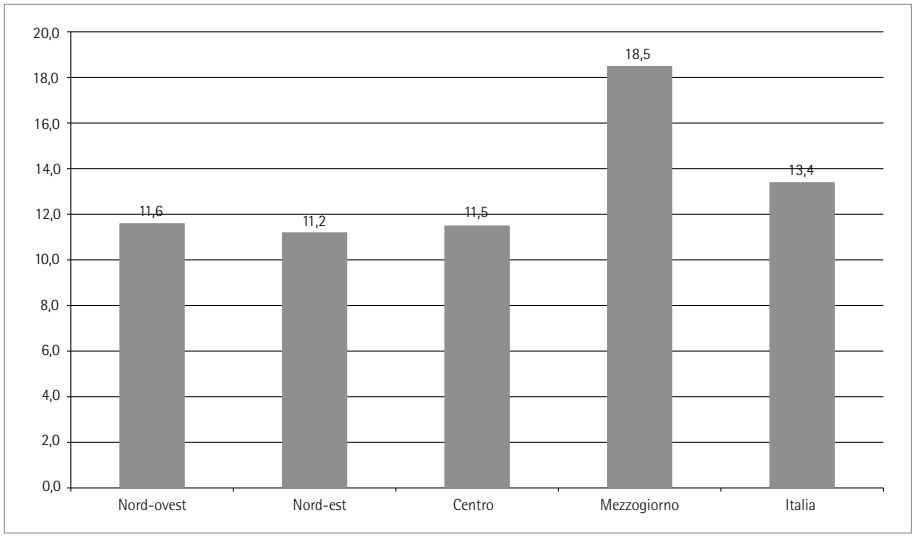
	Unità di lavoro irregolare (Valore assoluto - in miglia)				Tasso di irregolarità (in%)			
	2001	2003	2005	2007	2001	2003	2005	2007
Piemonte	207,5	160,0	190,6	198,0	10,0	9,8	10,9	10,6
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	6,1	6,1	6,6	6,6	9,4	7,0	7,4	8,4
Lombardia	406,7	310,9	331,5	386,3	14,0	10,9	12,7	12,1
Liguria	93,0	70,2	81,9	81,2	9,1	8,4	8,9	8,6
Trentino-Alto Adige	43,5	41,0	43,5	43,2	9,9	7,9	8,3	8,7
Veneto	218,0	178,5	188,3	202,3	11,4	9,9	10,3	10,8
Friuli-Venezia Giulia	66,3	56,7	57,9	63,4	9,4	7,4	7,8	8,1
Emilia-Romagna	193,0	153,9	162,2	176,8	10,6	8,4	8,9	8,6
Toscana	170,4	139,3	147,8	145,5	14,8	11,0	12,1	12,6
Umbria	54,7	39,9	44,8	49,4	11,8	9,8	9,6	10,0
Marche	80,6	69,3	68,4	73,0	15,1	11,0	12,0	10,9
Lazio	328,9	250,4	282,9	269,0	13,5	12,0	12,7	11,5
Abruzzo	69,1	61,3	63,9	58,8	18,2	18,1	18,2	19,6
Molise	22,0	21,7	21,7	24,5	23,0	21,2	19,8	17,2
Campania	408,4	389,3	357,2	307,5	18,8	16,9	16,6	16,7
Puglia	251,3	224,8	217,5	225,2	19,0	19,8	19,0	19,0
Basilicata	40,8	44,0	40,7	41,6	26,0	24,7	27,6	27,3
Calabria	163,7	160,8	181,6	178,8	23,0	21,4	21,5	18,7
Sicilia	345,6	322,5	326,8	286,1	18,4	18,2	19,1	18,9
Sardegna	110,6	111,1	116,9	117,0	13,8	11,6	12,0	11,7
Italia	3280,2	2811,7	2932,7	2935,5	10,8	8,3	9,7	9,8

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat 2008

Continuando la lettura per ripartizione geografica, i dati disponibili consento di integrare anche l'analisi del processo di terziarizzazione dell'irregolarità che come è stato eviden-

ziato nei paragrafi precedenti è il tratto che maggiormente caratterizza il fenomeno negli ultimi due decenni.
Come evidente dalla tabella che segue, si tratta di un processo trasversale che sebbene sia più marcato al Sud, con una incidenza dell'irregolarità nel terziario superiore al 18%, non manca di coinvolgere anche il Nord, dove la quota di unità di lavoro irregolari nei servizi si attesta oltre l'11%. Del resto, la crescita sostenuta dell'economia dei servizi, sta alimentando anche in tutto il Centro-Nord, un processo di parcellizzazione del mercato del lavoro, creando una molteplicità di rapporti individuali e quindi di occasioni di irregolarità sempre più difficili da controllare ed individuare.

Figura 1.3 **Tasso di irregolarità nei servizi per ripartizione geografica 2007**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat 2008

1.5 Il profilo dei lavoratori irregolari nei servizi: un'analisi dei dati INPS sulle ispezioni

I dati delle fonti ispettive, nonostante non consentano di riportare all'universo i risultati in quanto si tratta di informazioni che scaturiscono da basi amministrative e non da campionamenti ad hoc, rappresentano comunque una risorsa decisiva per mettere a fuoco in modo più preciso il profilo dell'irregolarità.

A questo riguardo, secondo gli ultimi dati resi noti dal Ministero del Lavoro, nel 2009 sono state ispezionate 303.691 aziende, da cui è emerso in modo sempre più evidente il profilo sostanziale dell'irregolarità.
Grazie anche ad una azione ispettiva sempre più mirata ed efficace, è stato possibile registrare:

- Una crescita della maxisanzione per lavoro "nero" nel 2009 (n.40.108, 61% rispetto al 2008);
- un aumento delle violazioni della disciplina degli appalti e della somministrazione(n. 6.649, +273% rispetto al 2008);
- l'incremento delle violazioni in materia di orario di lavoro (n.27.761, +154%);
- l'incremento delle violazioni della disciplina dello Statuto dei Lavoratori (n. 1.042 +262%);
- una nuova dimensione delle truffe nei confronti degli Istituti (n. 2.493 +495%);
- illeciti relativi ad omissioni/evasioni contributive (n. 489 ipotesi di reato; +97%);
- illeciti in materia di sicurezza sul lavoro (n. 23.218 ipotesi di reato, +56%);
- violazioni amministrative in ordine alla tutela economica delle lavoratrici madri (n. 406, +67%);
- ipotesi di reato in ordine alla tutela fisica delle lavoratrici madri (n. 613, +155%).

Da notare poi che i diversi organi ispettivi nel 2009 hanno individuato oltre 316 mila lavoratori con qualche forma di irregolarità e soprattutto circa 124 mila lavoratori identificati come totalmente in nero. Di questi circa 60 mila sono stati individuati solo dall'INPS.
Continuando in questo esercizio di analisi del sommerso attraverso l'attività ispettiva, sulla base di alcun dati resi disponibili dall'Inps relativi al 2006 è possibile delineare un profilo del lavoratore in nero a partire da un collettivo di oltre 48 mila lavoratori, rispetto a quattro variabili: età anagrafica; sesso; durata in mesi del periodo di irregolarità rilevata dall'INPS durante l'attività ispettiva; distribuzione nei settori di riferimento.
Ciò che emerge da queste elaborazioni è che il profilo medio del lavoratore irregolare nei servizi è quello di un uomo con meno di 35 anni con un pregresso di lavoro nero di poco meno di 6 mesi, occupato soprattutto nell'ambito dei servizi.
Si tratta ovviamente di dati raccolti sulla base di dichiarazioni spontanee rese al momento dell'ispezione che ovviamente possono risentire di atteggiamenti omissivi dei lavoratori, indotti dai datori soprattutto rispetto all'indicazione dei periodi di nero, come si evince dalla quota davvero elevata di lavoratori che dichiarano di lavorare in nero da non più di un mese.
Certamente meno suscettibili di influenze esterne i dati socio anagrafici. Il 52% dei lavoratori individuati dall'Inps ha meno di 35 anni ad indicare il ritratto giovanile del lavoro irregolare italiano.

Tabella 1.3 **Risultati dell'attività ispettiva – dati nazionali**

Ente	Variazione 2008/2009	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	Lavoratori irregolari	Lavoratori totalmente in nero	Recupero contributi e premi evasi
Min. Lavoro + Regione Sicilia	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	€ .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	€ .942.511.926,48
	2009	303.691	175.144	316.310	124.476	€ .924.720.290,99
	Variazione %	**-3,64%**	**-11,47%**	**2,82%**	**-2,26%**	**-0,92%**

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2010

Tabella 1.4 **Profilo tipo del lavoratore irregolare nei servizi sulla base dei dati ispettivi Inps**

Durata media del periodo di irregolarità (in mesi)	5 mesi
Lavoratori in nero che dichiarano di esserlo da meno di un mese (%)	48%
Lavoratori in nero con meno di 35 anni (%)	52%
Comparti dove si concentrano i lavoratori in nero e incidenza (%)	Turismo 34%; Ristorazione 17%; Commercio 17%; Facchinaggio, Magazz., Trasporti 6%
Genere prevalente (%)	Uomini 58%

Fonte Elaborazione Isfol su dati INPS 2007

1.6 L'irregolarità negli altri settori: industria, edilizia e agricoltura

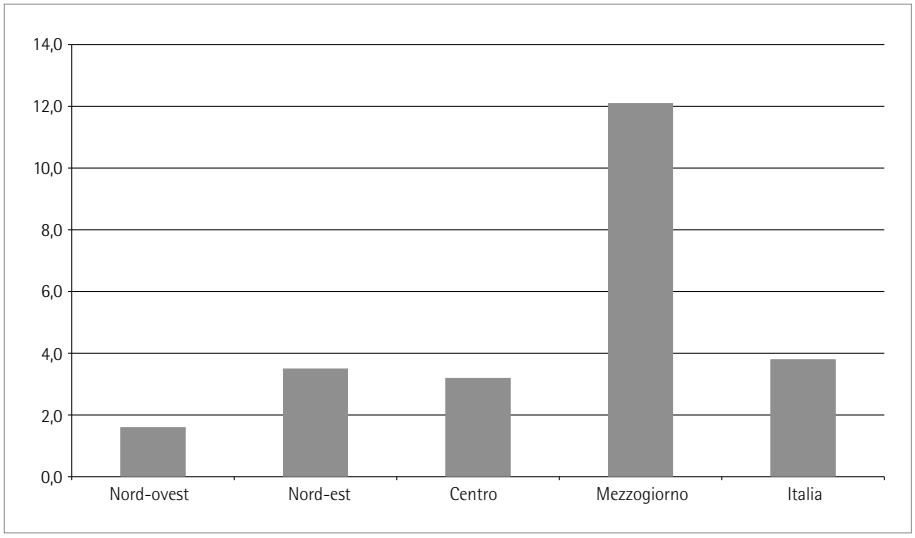
1.6.1 L'industria in senso stretto

Il lavoro irregolare nei comparti industriali, come già osservato sulla base delle stime Istat, non è un fenomeno di dimensioni rilevanti. Nel Nord Italia, in particolare, l'irregolarità nell'industria in senso stretto sembra assumere valori più vicini a quelli dell'Europa renana che alle economie del mediterraneo. Nelle ripartizioni del Nord Ovest e del Nord Est i tassi risultano, infatti, essere pari rispettivamente all'1,6% ed all'1,5% nel 2007. L'incidenza è ancora molto bassa anche al Centro (3,2%), mentre registra un livello molto più significativo al Sud con una percentuale pari al 12,1%.

Sulla base di questi dati è evidente come il lavoro irregolare tradizionale, il sommerso storico dei distretti manifatturieri scaturente dalle imprese terziste e dalle imprese committenti in perenne ricerca di economie nella fornitura, sembra essersi decisamente ridimensionato soprattutto al centro nord, spiazzato dalla crisi dei comparti tradizionali del manifatturiero e dalle delocalizzazioni verso paesi a basso costo dell'ultimo quindicennio. In altri termini, è possibile affermare che, soprattutto nei territori del centro nord dove è insediata la parte più strutturata del manifatturiero, la specializzazione della manodopera, quale fattore di competitività, prima ancora che il costo del lavoro, non inducono più le imprese manifatturiere a impostare strategie di competitività produttive sull'utilizzo di lavoro irregolare, tanto più che il lavoro manifatturiero è difficilmente occultabile.

Su questi presupposti, laddove la specializzazione del lavoro è strategica, le forme di irregolarità sono finalizzate principalmente ad incentivare e fidelizzare il lavoratore. La pratica del fuoribusta, ovvero il pagamento di straordinari ed incentivi in nero, diventa una delle principali forme di irregolarità.

Figura 1.4 **Tasso di irregolarità nell'industria in senso stretto per ripartizione geografica**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat 2008

La crisi in atto, i cui effetti devono ancora essere misurati, sembrerebbero non allontanare le imprese da questo approccio alle risorse professionali nonostante una esigenza più marcata di riduzione dei costi. Sotto questo aspetto, il sistema ispettivo ha più volte segnalato nuove prassi di sovra-dichiarazioni, di spese di trasferta e di falsi rimborsi attuate con l'ausilio di nuovi strumenti di pagamento come ad esempio i poste pay, carte di pagamento attraverso le quali si mettono a disposizione dei lavoratori disponibilità liquide aziendali per spese personali che vengono ricondotte sotto la contabilità aziendale come costi e oneri diversi di gestione.
Sempre la crisi sembrerebbe aver accentuato la pratica dell'utilizzo in nero del lavoratore in cassa integrazione o in mobilità trovando, non di rado, una tolleranza degli stessi lavoratori, che possono beneficiare di un doppio reddito.
Diversa è l'irregolarità etnica nel settore manifatturiero. Piccoli e microimprenditori extracomunitari, con una prevalenza etnica cinese, stanno facendo emergere infatti una nuova tipologia di irregolarità che si associa al tentativo di riprodurre in Italia forme, ritmi e modalità di lavoro tipiche dei paesi in via di sviluppo, quasi a creare un processo di "delocalizzazione in loco" capace di soddisfare la committenza italiana, 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 Venezia Giulia, mentre è già ben radicata al Sud in Campania, dove è ben presente nei distretti beneventani e soprattutto vesuviani.
Per garantire tempi e costi di produzione notevolmente più bassi e in grado ormai di spiazzare intere filiere nazionali, le imprese cinesi ricorrono a lavoro totalmente irregolare riuscendo a occultare la forza lavoro grazie a forme di sfruttamento gravi che arrivano alla vera e propria deprivazione della libertà, o a forme di parziale irregolarità come nel caso della mancata corrispondenza tra valore espresso in busta paga e retribuzione percepita o numero di ore lavorate, alla mancata corresponsione del TFR, al mancato riconoscimento del lavoro straordinario, del lavoro notturno e festivo, al mancato rispetto delle tariffe orarie e delle ferie retribuite.

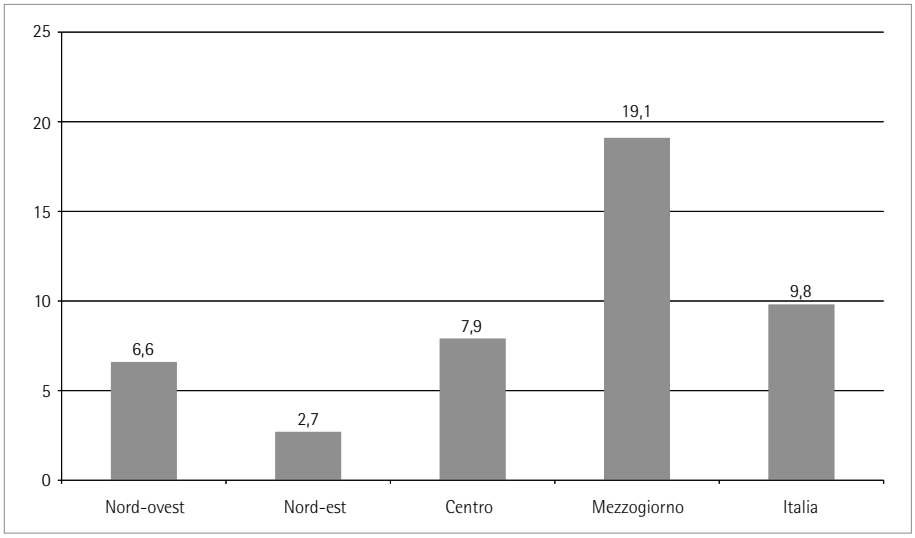
1.6.2 L'industria edilizia

I profili del lavoro irregolare nell'edilizia sono molteplici, in ragione delle ampie differenziazioni strutturali e territoriali e dei fattori specifici che connotano questo settore quali: la stagionalità, la frammentazione produttiva e la pratica del subappalto.
I tassi di irregolarità regionali, piuttosto variabili, descrivono anche in questo caso valori relativamente bassi nel Nord Ovest (6,6%) e più ridotti ancora nel Nord Est (2,7%), mentre al Centro, anche per effetto del Lazio, il dato ripartizionale arriva al 7,9%, per poi crescere ancora di più al Sud con una media pari al 19,1%.
Sul settore i profili di irregolarità sono diversi anche per gravità sociale: si va dai casi di abuso degli ammortizzatori sociali a vere e proprie forme di sfruttamento della manodopera extra e neocomunitaria senza permesso di soggiorno.
Anche le cause alla base del fenomeno sono diverse: di particolare rilievo è la pratica della aggiudicazione degli appalti pubblici al massimo ribasso, reso possibile da un sistema di subappalto il cui abbattimento dei costi si scarica sul lavoro. Si tratta di organizzazioni complesse, con irregolarità su più livelli: dall'impresa appaltatrice, sino alle piccole "imprese satellite", fatte spesso di lavoratori individuali, cottimisti in squadra che operano nella più completa informalità ed irregolarità dove pure vi è il ricorso a immigrati clandestini impossibilitati a contrattare condizioni di lavoro più favorevoli.
Si assiste così in edilizia ad una sorta di dicotomia del mercato del lavoro irregolare:

- da un lato un quota importante di lavoro dipendente risulta inserita nel circuito delle indennità, in grado quindi di contrattare con le imprese maggiori sia il salario sia l'ottenimento delle indennità di disoccupazione;
- dall'altro vi è una cospicua presenza di lavoratori individuali a cottimo alimentano circuiti lavorativi totalmente in nero. Artigiani e piccoli imprenditori che prendono in subappalto con imprese più o meno occulte alcune fasi di lavoro gestendole in proprio e facendo lavorare a loro volta lavoratori immigrati totalmente irregolari come bassa manovalanza reclutati da "caporali", presenti ovunque sia al Sud che al Nord del paese.

Su quest'ultimo punto, va ricordato che anche a Nord, dove pure le evidenze statistiche sull'irregolarità in edilizia, come abbiamo visto, restituiscono un quadro meno fosco, persistono forme di caporalato, che spesso si accaniscono contro la manodopera straniera. Sempre al Nord si segnala, poi, un nuovo fenomeno, connesso alla mobilità di imprese edili provenienti dal Sud, caratterizzate da ampio ricorso a lavoratori non regolari e in taluni casi con connessioni acclarate con gruppi criminali organizzati.
In ogni modo, se le misure repressive più stringenti sembrerebbero aver ridotto almeno in parte il fenomeno soprattutto al Nord, la segnalata persistenza del fenomeno del caporalato, associata alla crescente presenza di forza lavoro espulsa dai circuiti regolari anche per effetto della crisi, come pure alla possibile crescita di lavoratori stranieri senza permesso di soggiorno per effetto della perdita del lavoro, indica che il fenomeno dell'irregolarità si potrebbe riacuire e drammatizzare, trascinandosi immediatamente anche gravi riflessi in termini di crescita del rischio infortunistico sul lavoro.

Figura 1.5 **Incidenza delle Ula Irregolari nelle costruzioni per ripartizione geografica**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat 2008

1.6.3 Agricoltura

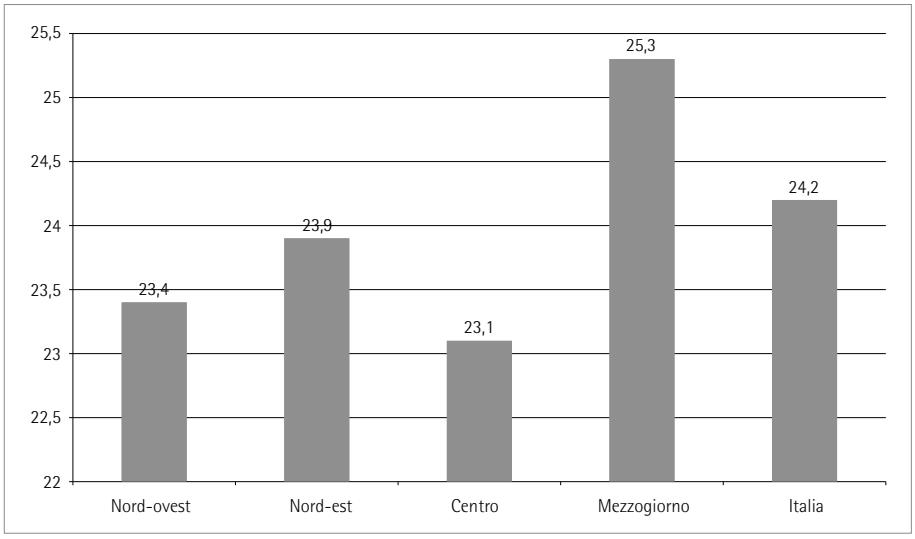
In agricoltura la dimensione del fenomeno appare più omogenea che negli altri settori. Al Sud, dove il tasso complessivo raggiunge nel 2007 il 25,3%, con punte estreme (con dati riferiti al 2005) in Campania (31,0%) e Calabria (29,4%), l'agricoltura costituisce

un formidabile bacino di irregolarità, ma il livello non si discosta più di tanto dal Nord-Ovest (23,4%), dal Nord-Est (22,9%) e dal Centro (23,1%).
Al Sud, tuttavia, la lettura territoriale mette a fuoco aspetti dell'irregolarità del lavoro agricolo a tratti estremi che arrivano, nei casi più gravi, a coincidere con fenomeni di illegalità e criminalità vera e propria.
Questa grave fenomenologia del sommerso in agricoltura, soprattutto al Sud, è, secondo molti studi, da collegarsi alla debolezza dei produttori all'interno della filiera agricola, alla crescente presenza di manodopera clandestina extracomunitaria senza alcuna tutela, alla natura stagionale ed alla frammentarietà dell'attività agricola ed agli abusi sul conseguente regime di sostegno del reddito.
La grande disponibilità di lavoro clandestino sta alimentando di fatto un circuito produttivo illegale in agricoltura, dove ampi segmenti dell'intera filiera appaiono fondarsi sulla possibilità di fruire di manodopera a bassissimo costo, un vero e proprio esercito agricolo di riserva non in grado di trattare sul salario e sulle condizioni di lavoro: rumeni, bulgari, polacchi, albanesi, immigrati provenienti dall'Africa equatoriale e dal Nord Africa, ma anche indiani e pakistani, utilizzati in particolar modo nella zootecnia, sono oramai una componente strategica e complementare del mercato del lavoro agricolo nel Mezzogiorno, ma anche in alcuni contesti del Nord. Caporali non più solo italiani, ma anche arabi, europei dell'Est, controllano questo "mercato" dei braccianti senza diritti.
Questa presenza massiccia di immigrati irregolari, associata alla presenza di un sistema di indennità agricole distribuite a pioggia[4] ed alla assenza di una rete di controlli, è la condizione che secondo molti esperti spiega i clamorosi livelli di irregolarità in agricoltura registrati dall'ISTAT.
A questo riguardo, va ricordato che nell'ambito agricolo, la facilità di ricorrere alle misure di protezione del reddito sotto forma di indennità di disoccupazione, senza una effettiva azione di controllo e sanzione, sta generando un'ampia serie di comportamenti opportunistici e distorsivi, quando non vere e proprie strategie fraudolente.
In pratica le indennità, che dovrebbero essere uno strumento finalizzato a proteggere da condizioni di lavoro rese instabili dalla naturale stagionalità del lavoro agricolo, finirebbero in realtà per alimentare un sistema di doppia percezione di redditi, realizzato in accordo con i datori, che vedrebbe 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. Il datore, dal canto suo, si troverebbe nella condizione di abbattere il costo del lavoro evadendo la contribuzione attraverso l'utilizzo, appunto, di manodopera irregolare. Altrettanto diffuso è il fenomeno di lavoratori fittizi, che dichiarano attività mai prestate, ma denunciate

4. Si stima che l'importo medio percepito da ciascun indennizzato sia pari a 20 euro al giorno, per 80 giornate medie indennizzate all'anno.

all'INPS, al solo fine di percepire i previsti benefici economici e previdenziali per la disoccupazione: flusso di contributi dietro i quali spesso c'è la criminalità organizzata. I casi di Rosarno verificatisi nel 2009, con le gravi intimidazioni agli uffici Inps locali impegnati nel contrasto e nella repressione di questo tipo di abusi, evidenziano e confermano il livello di gravità e la assoluta attualità del fenomeno che non è stato ancora debellato. Per quanto riguarda invece il Centro-Nord, tutte le indagini sembrerebbero evidenziare che quello dell'irregolarità più che essere un fenomeno di abusi sui regimi di sostegno del reddito da associare a forme di grave sfruttamento degli extra comunitari, sembrerebbe discendere dalla ridotta disponibilità di manodopera nazionale che non trova soluzione nell'offerta di lavoro extracomunitario per effetto di quote di personale straniero troppo basse rispetto alle esigenze.
In questo quadro del fenomeno dell'irregolarità agricolo del Centro-Nord si inserisce anche la presenza di lavoratori pensionati o lavoratori studenti, che mirerebbero più che altro a massimizzare la retribuzione senza preoccuparsi delle contribuzioni previdenziali e delle altre garanzie contrattuali.
Queste specificità territoriali delle irregolarità spiegherebbero la parziale riuscita del voucher, introdotto a partire dall'estate del 2008 per pagare i lavoratori stagionali e occasionali per le vendemmie e poi esteso a molte altre attività agricole e non solo. Questo nuovo strumento risulta, infatti, essere utilizzato quasi esclusivamente nelle regioni del Nord Italia e in special modo nel Veneto.

Figura 1.6 **Incidenza delle Ula Irregolari in Agricoltura per ripartizione geografica**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat 2008

1.7 Economia sommersa ed evasione fiscale: il peso crescente nei servizi

Nell'affrontare il tema dell'economia sommersa non ci si può sottrarre anche dalla ricostruzione del suo impatto in termini di evasione fiscale e contributiva.
A questo riguardo, l'Istat stima in oltre 200 miliardi di euro il valore aggiunto evaso (ossia, circa il 15% del PIL nazionale) a cui corrisponde secondo Ministero dell'economia una perdita di gettito superiore ai €100 miliardi l'anno.
La gravità della situazione diventa ancora più evidente se il fenomeno dell'evasione viene studiato nel suo andamento storico. In sette anni la ricchezza prodotta nascosta al fisco è aumentata, infatti, di circa il 10% con una eccezionale inversione di tendenza solo nel 2006.
Se si accede ad un esercizio di analisi cumulata si scopre che per effetto dell'evasione sono state sottratte, in un quinquennio, risorse allo stato per oltre 400 miliardi di euro, cifra che coincide con il volume di risorse impegnate sempre nello stesso periodo nel servizio sanitario nazionale e che supera del 25% l'impegno pubblico nell'Istruzione.
A fronte delle dimensioni del sommerso economico, i dati sul contrasto all'evasione, che diviene determinante nei momenti di crisi, come quello attuale, quando la concorrenza sleale di chi evade rischia di essere un fattore che taglia fuori dal mercato le imprese sane e sottrae risorse pubbliche da destinare al sostegno del reddito delle famiglie, restituiscono un quadro di complessiva difficoltà dell'erario a trovare una risposta efficace.
La riscossione relativa alla complessiva attività di contrasto degli inadempimenti dei contribuenti è stata pari, infatti, nel 2008 a 6,9 miliardi di euro, a fronte di 6,4 miliardi nel 2007.
Per passare dal dato generale ad una prima valutazione delle modalità con cui prende forma il sommerso economico e l'evasione, la fonte ISTAT e Il Sole 24 ore consentono di accedere ad un primo approfondimento sul piano della sua articolazione settoriale, delle tipologie di frodi e delle voci di imposta.
Sul fronte della declinazione settoriale, le stime Istat[5] evidenziano una dimensione relativa del fenomeno in termini di quota di valore aggiunto sommerso pari al 21% nei servizi, al 33% in agricoltura, per poi scendere al 12% nel settore dell'industria.
Questa forbice, che i dati della serie storica 2000-2008 ci descrivono come strutturale, si rafforza nel corso dell'ultimo triennio grazie ad una maggior capacità dell'industria di incidere sul fenomeno in una fase, che, come già ricordato, è trainata principalmente dalla regolarizzazione degli immigrati.
Va però fatto notare che il peso dei settori cambia in modo significativo quando si studia il fenomeno analizzando il valore aggiunto sommerso nella sua composizione settoriale. Rispetto a questo punto di vista, si scopre che i servizi sono responsabili del

5. Istat - La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali Anni 2000-2008 – 13/07/2010

78% del valore aggiunto sommerso, seguiti a distanza dall'industria, con una quota del 19%, fino a raggiungere livelli minimi nell'agricoltura, con il 3% del totale.
Per quanto riguarda infine l'analisi del valore aggiunto sommerso per tipologia di frode, le cifre Istat descrivono una situazione in cui la quota relativa di PIL irregolare che può essere attribuita al rapporto di lavoro si attesta al 37%, mentre raggiunge il 56% del sommerso, quella parte di frodi imputabili a comportamenti di evasione fiscale nella forma della sottodichiarazione del fatturato, rigonfiamento dei costi intermedi, attività edilizia abusiva e affitti in nero.

2 I risultati dell'indagine di campo terziario irregolare

In questo capitolo si descrivono i risultati dell'indagine condotta in Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia attraverso interviste dirette a testimoni privilegiati, individuati, in rappresentanza del mondo politico-istituzionale, tecnico economico e professionale, delle parti sociali e degli esperti.
L'obiettivo è quello di contribuire a dare comprensione del fenomeno del lavoro irregolare nel settore dei servizi rispetto alle sue dimensioni, caratteristiche, cause, risposte di policy.
Un primo aspetto che è emerso dall'indagine è che complessivamente gli interlocutori privilegiati hanno testimoniato che in Italia è ovunque più accentuata la presenza di irregolarità nel terziario, ed in modo particolare nella componente tradizionale, anche nelle economie regionali più evolute. Gli ambiti ripartizionali evidenziano semmai differenti percezioni degli intervistati circa i livelli di gravità dei fenomeni di irregolarità nei servizi: livelli di incidenza che appaiono distribuiti secondo la tipica divaricazione dei fenomeni sociali da Nord a Sud con un aggravio, quindi, della diffusione e pervasività del fenomeno via via che si scende verso il mezzogiorno del Paese.
Più originale appare il dato di fondo che traspare dall'indagine, anche per effetto della crisi economica e finanziaria in atto, secondo cui si continua ad approfondire e ad accentuare la dinamica dei fenomeni di terziarizzazione e scomposizione delle filiere produttive tradizionali in una continua parcellizzazione del mercato del lavoro e in una molteplicità di rapporti individuali, con un ampliamento esponenziale di occasioni di irregolarità in una miriade di attività sempre più difficili da controllare ed individuare, in tutte le regioni prese in esame.
La terziarizzazione da crisi lascia intravedere il rischio di nuove e più gravi forme di marginalizzazione del lavoro, associate sia a fenomeni di esternalizzazione diffusa, sia di destrutturazione occupazionale nel terziario stesso, con un ampliamento degli ambiti di utilizzo delle forme via via meno garantite e stabili di lavoro, con ciò prefigurando, con il perdurare della crisi, nuovi fenomeni di vera e propria immersione nel nero.
Il diffondersi, ad esempio, di nuove figure autonome anche dentro la grande distribuzione, l'estensione di forme di irregolarità negli ambiti del lavoro professionale, con abusi crescenti sulle forme di stage e tirocinio professionale sempre più prolungate nei

tempi (anche per la crescente difficoltà di inserimento professionale autonomo delle nuove leve di giovani professionisti iscritti agli albi), la destrutturazione dei servizi più tradizionali di magazzinaggio, imballaggio e trasporto (tutti in outsourcing), le gare al massimo ribasso per i servizi di facchinaggio e guardiania, mensa aziendale, pulizia e logistica, evidenziano (anche per effetto in tempo di crisi di strategie difensive delle imprese rispetto alle spese) ovunque un quadro di forte esposizione al rischio sommerso del lavoro nel terziario e il pericolo che, superata la fase di congiuntura economica negativa, i nuovi fenomeni di marginalizzazione del lavoro non abbiano più la possibilità di essere riassorbiti nell'alveo della regolarità e della legalità, alimentando e rafforzando i fenomeni strutturali preesistenti di sommerso.
Anche l'abuso di forme giuridiche non commerciali o no profit da parte spesso di soggetti inquadrabili come pienamente commerciali, alimenta nuove occasioni di irregolarità del lavoro terziario. È il caso delle società cooperative "spurie" attive in tutti gli ambiti dei servizi alle imprese più tradizionali che utilizzano soci lavoratori, molto spesso immigrati senza alcun diritto di fatto nella gestione societaria cooperativa e a cui sono negati l'esercizio dei diritti e le tutele tipiche del lavoro dipendente. Rilevanti e dilaganti anche gli abusi connessi alle forme associative che si inseriscono surrettiziamente nel mercato dei servizi del tempo libero, dello sport, del wellness, ma anche nella ristorazione e bar e nei viaggi e turismo, beneficiando dello schermo no profit così da perpetrare una serie di inaccettabili irregolarità nella gestione dei rapporti di lavoro spesso mascherati come rapporti di mero volontariato. La larga diffusione di queste nuove forme di abuso sta amplificando i fenomeni di terziarizzazione del sommerso, introducendo nuove forme dumping sociale e determinando concorrenza sleale col risultato di spiazzare le imprese che offrono condizioni di lavoro contrattualmente e legalmente regolari.
Allo stesso modo si assiste a nuove combinazioni tra assetti societari e scelte contrattuali, in frode alla legge, che ampliano e estendono i casi di sommerso. Le cooperative "spurie", ad esempio, sono molto spesso anche i soggetti più coinvolti in somministrazioni fraudolente di manodopera, fattispecie che si realizzano mascherando con contratti di fornitura di servizi la messa a disposizione di manodopera, in elusione delle norme cogenti sul collocamento e la somministrazione.
Le tabelle che seguono offrono una rappresentazione sintetica dei fenomeni di irregolarità e delle emergenze territoriali per macroripartizione territoriale, così come emerge dalle interviste ai testimoni privilegiati.
Un primo dato che emerge con evidenza è l'ampia articolazione del lavoro sommerso nazionale nei servizi, con una nuova capacità di adattamento ai fenomeni di crisi economica che si sostanzia in nuove forme di irregolarità e nuovi ambiti di diffusione. Comune a tutti gli intervistati è anche la percezione che Commercio e i pubblici esercizi, in tutte le aree del paese, sono settori che presentano accentuati fenomeni di irregolarità, che pur se in forme diverse coinvolgono dettaglio e ingrosso, piccola e grande distribuzione, le regioni del Nord e quelle del Sud. Sul fronte geografico, gli

intervistati hanno fatto notare che al Nord, dove la grande distribuzione è largamente presente, disegnando un modello distributivo evoluto ed efficiente, emergono nuovi abusi connessi alle tipologie di lavoro individuale ed alle esternalizzazioni di attività di promozione e allestimento banchi, di logistica, trasporto e magazzinaggio, che dischiudono nuovi e gravosi fenomeni di irregolarità, favorita dalla parcellizzazione del lavoro su committenti e sub committenti.
Al Sud sembrano,invece, aggravarsi, anche per effetto della crisi, i fenomeni di sfruttamento in nero più tradizionali, che assumono forme diverse: dalle sovradichiarazioni in busta paga, rispetto al salario effettivamente percepito, sino al nero tout court.
Altrettanto diffusa è la convinzione che gli abusi sul lavoro nel settore dei trasporti accomunano le sei regioni coinvolte nell'indagine, polarizzandosi, però, soprattutto sugli estremi dell'asse Nord e Sud. Si tratta di abusi e irregolarità spesso favoriti dalla difficoltà di definire i limiti del lavoro individuale e autonomo, rispetto al lavoro dipendente, talvolta favoriti dagli stessi prestatori che mirano a massimizzare il reddito immediato, ma che, al tempo stesso, come padroncini si ritrovano penalizzati dalla monocommittenza, con poche possibilità di rifiutare commesse dalla ditta di trasporto e sempre più sottoposti a turni faticosi, col rischio di esporre loro stessi e la collettività a pericoli crescenti di incidenti.
Presenti ovunque, forme di irregolarità, sia pure meno patologiche, che coinvolgono le attività professionali e di consulenza, dove si concentrano gli studi legali e fiscali, gli studi di progettazione, gli studi di ricerche di mercato e di contabilità, ecc..
Fenomeni di lavoro "irregolare", abusi sugli stage e tirocini, sulle associazioni in partecipazione caratterizzano questo comparto nel quale l'irregolarità è spesso accettata come contropartita prima per conseguire l'abilitazione e poi una piena autonomia professionale.
Nel terziario avanzato la prassi abituale, segnalata soprattutto dagli interlocutori intervistati nel Lazio, Puglia e Lombardia, è costituita dalla dissimulazione di lavoro dipendente. In questo contesto specializzato era normale, almeno sino alla attuale fase di crisi, trovare giovani, neo-laureati o comunque in possesso di un titolo di studio medio-alto, che passavano da un contratto di collaborazione a progetto all'altro, spesso all'interno della medesima azienda, o anche facendo ricorso alla Partita Iva.
Rispetto a questa prassi, dalle interviste emerge una situazione particolarmente critica nell'information technology. Il settore, soprattutto in questa prolungata fase di crisi, sta cominciando a espellere giovani e meno giovani contrattualizzati con contratti a termine o a progetto.
Per quanto riguarda gli altri servizi avanzati, è interessante riportare quanto è emerso nell'ambito dei call center, soprattutto al Sud. Dopo che gli organi ispettivi negli scorsi anni, a fronte di numerosi abusi denunciati, avevano concentrato l'attenzione ispettiva su questo settore, soprattutto nelle regioni del Centro Nord, si è assistito a fenomeni di delocalizzazione interna, con spostamento di attività dal Nord ad aree del Sud a minor

pressione ispettiva, facendo riemergere forme di abuso apparentemente cessate. Quindi le imprese hanno scelto la delocalizzazione vera e propria spostando le sedi di attività sull'altra sponda del mediterraneo. Il settore dei call center, soprattutto in molte province della Sicilia, continua comunque a rappresentare la principale, se non l'unica, possibilità di lavoro, almeno parzialmente regolare per i giovani più qualificati.
Continuando in questo esercizio di approfondimento settoriale, wellness, tempo libero viaggi e turismo sono considerate realtà economiche sempre più esposte alle irregolarità, grazie anche alla possibilità di elusione offerte dalle nuove forme associative che garantiscono, rispetto alle società commerciali, regimi fiscali semplificati, adempimenti burocratici decisamente meno onerosi e soprattutto una sorta di impunità nell'utilizzo di rapporti di lavoro irregolari, che sempre più spesso sono presentati come rapporti di volontariato.
Considerando l'ampiezza del sistema dei servizi (che va dai pubblici esercizi e turismo, alle attività di cura e di assistenza familiare, passando per i trasporti ed i servizi logistici più avanzati, per arrivare sino alla consulenza aziendale e professionale e all'Ict), il dato più allarmante è che una caduta generalizzata del tasso di regolarità, o comunque una estensione delle prassi e delle forme di lavoro irregolari in tutti i segmenti del terziario, significa che da un lato è a rischio l'inclusione sociale di giovani, donne e dei soggetti più deboli (immigrati, chi ha perso il posto di lavoro o è in CIG, senza prospettive di rientro reali e ha ormai un'età matura), ma significa anche innescare un declino sociale ed economico generalizzato, che oltre ad allagarsi ai segmenti di lavoro più forti, nel nostro paese può fare da battistrada anche all'ingresso di soggetti criminali nella gestione dell'economia dei servizi. Alcuni segnali raccolti da soggetti nei territori più esposti segnalano come questo rischio si stia concretizzando in realtà.

Tabella 2.1 **Settori maggiormente esposti al rischio lavoro irregolare secondo i testimoni privilegiati per macroripartizioni geografiche (2010)**

		Centro-Nord	Sud
Servizi Tradizionali	Commercio	X	X
	Alberghi e ristoranti	X	X
	Trasporti Noleggi e attività ausiliarie, poste corrieri	X	X
	Attività finanziarie e immobiliari	X	X
	Altri servizi tradizionali (Pulizie – magazzinaggio)	X	X
	Servizi alle persone (Lavanderia Parrucchieri benessere – badanti e assistenza familiare)	X	X

›››

segue
Tabella 2.1

		Centro-Nord	Sud
Servizi avanzati	Informatica e attività connesse	X	
	Ricerca e sviluppo	X	
	Telecomunicazioni e call center		X
	Consulenza tecnica gestionale, giuridica e commerciale	X	X
	Formazione		X
	Servizi pubblici	X	X
	Organizzazioni associative	X	X

Fonte: Indagine Isfol 2010

Tabella 2.2 Settori più esposti al sommerso nell'ambito dei Servizi tradizionali e avanzati

	Centro-Nord	Sud
Servizi Tradizionali	Commercio al dettaglio Pubblici esercizi (Ristorazione e Bar) Settore Turistico- Alberghiero Commercio all'ingrosso di prodotti alimentari e ortofrutticolo Grande distribuzione e promozione alle vendite Venditori porta a porta Logistica e Trasporto di merci su strada corrieri espressi Facchinaggio, pulizie, magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti Imballaggio e confezionamento per conto terzi Servizi di vigilanza privata/Vigilanza non armata nei Supermercati Servizi di ristorazione collettiva (mense ospedali, scuole o grandi imprese) Assistenza sanitaria, residenziale e infantile (Case di cura, Asili, Centri estetici) Assistenza a domicilio Attività di ricreative, culturali turistico ambientali wellness ecc. gestite da organizzazioni associative e altre no profit	Pubblici esercizi (Ristorazione e Bar) Commercio al dettaglio Settore Turistico- Alberghiero (Stabilimenti Balneari, locali notturni, Centri Benessere) Commercio all'ingrosso di prodotti alimentari e ortofrutticoli Commercio di autoveicoli Venditori porta a porta Logistica e Trasporto di merci su strada corrieri espressi Istituti di vigilanza Servizi di assistenza sanitaria e residenziale (Case di Cura) Assistenza a domicilio Attività di ricreative, culturali turistico ambientali ecc. gestite da organizzazioni associative

›››

segue
Tabella 2.2

	Centro-Nord	Sud
Servizi Avanzati	Servizi di intermediazione finanziaria Servizi informatici e telematici Servizi finanziari, noleggio e leasing operativo Attività delle agenzie di viaggio e tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse Servizi professionali (studi di consulenza, e professionisti); Logistica e logistica avanzata, Handling Servizi promozione alle vendite e marketing Organizzazione di convegni e fiere Allestimento fiere Gestione attività di e-commerce teleselling	Servizi professionali (studi di consulenza, e professionisti); Servizi di formazione Call center

Fonte: Indagine Isfol 2010

2.1 Paese sommerso: dinamiche in atto di un fenomeno strutturale

Il lavoro irregolare nelle attività dei servizi è oggi un fenomeno di tipo strutturale che ha larga diffusione nel territorio nazionale. È questa, inequivocabilmente, l'opinione diffusa tra gli stakeholder che, nella gran parte dei casi, declinano in questo modo la richiesta di una valutazione sui caratteri che ha assunto il lavoro irregolare nel terziario. Se, nell'insieme delle interviste realizzate, assume un certo rilievo la correlazione tra la diffusione del lavoro irregolare nei servizi, in particolare in quelli tradizionali, con le attività stagionali, sono assai circoscritti i giudizi che lo qualificano come un fenomeno marginale o in qualche modo legato a fattori congiunturali.
È interessante osservare che, nel qualificare il fenomeno rispetto alle dinamiche di fondo, la stragrande maggioranza degli intervistati (in pratica 8 su 10) convergono sulla condizione di strutturalità dell'irregolarità del lavoro nei servizi; i restanti lo identificano per lo più come un fenomeno stagionale, mentre solo una piccola quota di soggetti intervistati ne ha evidenziato il carattere ciclico, connesso quindi a dinamiche congiunturali, o in pochissimi casi relegandolo a fenomeno marginale, prendendo in considerazione, all'interno del proprio specifico contesto regionale, un orizzonte al massimo di tipo provinciale o interprovinciale.
A livello territoriale, la valutazione dei caratteri del lavoro irregolare nei servizi non conosce grosse distinzioni. In generale, nelle tre regioni del Centro-Nord considerate, come in quelle del Mezzogiorno, i giudizi sono ampiamente sovrapponibili. In questo quadro, l'unica differenza rilevante è rappresentata dal caso della Emilia Romagna, ove si ha un'accentuazione della lettura del fenomeno correlata con le attività stagionali,

aspetto peraltro assai comprensibile considerando la rilevanza delle stesse nella economia della regione.
La sostanziale condivisione del carattere strutturale del lavoro irregolare nei servizi e della sua ampia diffusione nei diversi comparti del terziario trova allineati anche i giudizi espressi dalle diverse categorie di soggetti intervistati.
Facendo riferimento, anche in questo caso, alle categorie della strutturalità/ congiunturalità/ciclicità, la quota di coloro che lo ritengono "strutturale" conosce una modesta oscillazione, con un accentuazione del giudizio tra gli esperti, (dove l'incidenza di coloro che ne sottolineano gli aspetti strutturali è quasi totalitaria).
Il lavoro irregolare nei servizi, secondo quanto emerge dalle interviste realizzate, si concentra in tre grandi aggregati di attività: i servizi alle persone concentrati nella componente dei servizi di assistenza familiare, le attività dell'accoglienza e della ristorazione e il commercio. A un livello inferiore, rispetto ai tre settori su indicati, la frequenza con cui vengono evidenziati, tra i settori maggiormente esposti al lavoro irregolare, i servizi di pulizie e magazzinaggio e tutti i servizi connessi al settore dei trasporti corrieri, noleggi e attività ausiliarie.
Decisamente più modesta la frequenza con cui, invece, vengono indicati gli altri settori e comparti dei servizi a testimonianza di una forte polarizzazione dei fenomeni di irregolarità.

Tabella 2.3 **Settori terziario più esposti ai fenomeni di lavoro irregolare**

• Servizi alle persone (comprese badanti e assistenza familiare) • Alberghi, ristoranti e bar • Commercio	ESPOSIZIONE ELEVATA
• Altri servizi tradizionali (pulizie –magazzinaggio) • Trasporti, corrieri, noleggi e attività ausiliarie	ESPOSIZIONE MEDIA
• Telecomunicazioni e call centre • Organizzazioni associative • Attività finanziarie e immobiliari • Consulenze (tecniche, gestionali, commerciali e giuridiche) • Formazione • Informatica e attività connesse • Ricerca e sviluppo	ESPOSIZIONE MODESTA

Fonte: Indagine Isfol 2010

Volendo ponderare le risposte degli interlocutori in ordine alla definizione dei settori più colpiti dal fenomeno, emerge come quasi i due terzi degli intervistati sottolineano la particolare esposizione al fenomeno del lavoro irregolare dei servizi alle persone, delle attività dell'accoglienza e della ristorazione e commercio.

Più modesta, nella stima ponderata delle segnalazioni, è l'esposizione delle funzioni di servizio tradizionali come le pulizie e magazzinaggio e dei trasporti che, nel complesso, assommano circa un quarto degli intervistati.
Tutti gli altri comparti dei servizi, complessivamente, si ripartiscono una quota di segnalazioni pari a meno di un sesto del totale, definendo una precisa gerarchia nella percezione della diffusione del fenomeno del lavoro irregolare tra le varie categorie di servizi.
Il terziario avanzato non è considerato un settore fortemente esposto al sommerso. Si tratta, per la maggior parte degli intervistati, di un ambito settoriale che, per quanto diversificato al suo interno, è accomunato dalla presenza di fenomeni di irregolarità minori e comunque socialmente meno gravosi. Considerando l'insieme degli intervistati, solo cinque interviste sul totale, peraltro omogeneamente distribuite nelle regioni, indicano tra i settori maggiormente colpiti da irregolarità quelli ascrivibili al terziario avanzato (Informatica e attività connesse, ricerca e sviluppo, telecomunicazioni e call center, consulenza, formazione). Ciò avvalora l'ipotesi che vede il lavoro irregolare nei servizi percepito come ancora fortemente concentrato in un ristretto campo di attività, perlopiù tradizionali, anche se, nel tempo, si è realizzato un progressivo allargamento del fronte dell'illegalità.
L'evidenza, l'ampiezza e la forte riconoscibilità dei fenomeni di lavoro irregolare nei pubblici esercizi, nell'assistenza familiare e domestica, nei servizi turistici, necessariamente relega a fenomeni secondari le dinamiche di irregolarità che investono segmenti occupazionali più ridotti e soprattutto meno visibili, quali appunto quelli delle imprese di servizi avanzati, di servizi professionali, della ricerca e della formazione e dell'Information and Communication Technology nei quali l'irregolarità ha dinamiche e forme più sfumate e spesso è mascherata sotto forma di pseudo collaborazioni o pseudo lavoro autonomo prima ancora che manifestarsi in vero e proprio lavoro nero.

Tabella 2.4 **Dinamica lavoro irregolare: confronto tra il 2010 ed il 2005**

	Dinamiche nazionali 2010/2005	Regioni con maggiori dinamiche di crescita 2010/2005
Trasporti Noleggi e attività ausiliarie, poste corrieri magazzinaggio logistica	↑↑	Emilia Romagna, Lazio Campania, Puglia, Sicilia
Servizi alle persone (Lavanderia Parrucchieri benessere – badanti e assistenza familiare)	↑↑	Lombardia, Emilia Romagna Puglia, Sicilia
Attività finanziarie e immobiliari	↑	Lombardia Campania Puglia Sicilia
Organizzazioni associative	↑	Emilia Romagna, Lazio
Altri servizi tradizionali (Pulizie)	=	Lombardia, Campania, Sicilia

›››

segue
Tabella 2.4

	Dinamiche nazionali 2010/2005	Regioni con maggiori dinamiche di crescita 2010/2005
Ricerca e sviluppo Formazione	=	-
Servizi Pubblici	=	Emilia Romagna
Consulenza tecnica gestionale, giuridica e commerciale	=	Emilia Romagna
Commercio, Alberghi e ristoranti	↓	Sicilia, Puglia
Informatica e attività connesse	↓	-
Telecomunicazioni e Call center	↓	Campania, Puglia

Fonte: Indagine Isfol 2010

Nel corso degli ultimi anni, nelle valutazioni degli intervistati, cui è stato proposto un raffronto sulla evoluzione nell'ultimo quinquennio, non si manifestano significativi cambiamenti, anche se emerge un certo allargamento del fenomeno.
Dalle indicazioni circa i settori dei servizi maggiormente interessati dal fenomeno emerge una minima riduzione dell'incidenza del sommerso nei settori con maggiore intensità (alberghi/ristorazione e commercio), una sostanziale stabilità degli altri servizi tradizionali (pulizie e magazzinaggio), mentre appare in più netta crescita l'incidenza dell'irregolarità nei servizi alle persone, nelle attività di assistenza domiciliare e di supporto alle persone disabili e nelle attività nella sanità privata. Allo steso modo si assiste, secondo i testimoni, ad un ulteriore incremento dell'irregolarità nei servizi tradizionali quali i trasporti-magazzinaggio.
Inoltre, nel raffronto temporale, sembra prevalere tra gli intervistati una valutazione di relativa riduzione della criticità nell'ambito delle telecomunicazioni/call center e nell'informatica e attività connesse. Il settore, del resto, è stato interessato dal 2006 prima da una estesa attività di sensibilizzazione e poi da una ampia azione di controllo da parte del Ministero del Lavoro, allo scopo di ridurre e contenere le irregolarità, infine ha conosciuto una fase di ristrutturazione e riduzione della forza lavoro, in taluni casi anche sensibile, anche a seguito di delocalizzazioni, verso paesi extra Ue a basso costo del lavoro soprattutto dell'area mediterranea, con effetti sulle dinamiche dell'irregolarità.
Rispetto alla valutazione circa l'intensità, il livello di irregolarità viene indicato da una larga maggioranza di intervistati come "molto elevato", soprattutto nell'ambito dei servizi alla persona. Nella graduatoria dei settori per intensità del fenomeno, seguono, nell'ordine: alberghi e ristoranti, altri servizi tradizionali (pulizia e magazzinaggio), commercio e trasporti.

Tabella 2.5 **Intensità delle irregolarità nei settori dei servizi**

• Servizi alle persone (comprese badanti e assistenza famigliare) • Alberghi, ristoranti e bar • Commercio	MOLTO ELEVATA
• Altri servizi tradizionali (pulizie –magazzinaggio) • Trasporti, corrieri, noleggi e attività ausiliarie • Telecomunicazioni e call centre • Informatica e attività connesse	ELEVATA
• Organizzazioni associative • Attività finanziarie e immobiliari • Consulenze (tecniche, gestionali, commerciali e giuridiche) • Formazione • Ricerca e sviluppo	MODESTA

Fonte: Indagine Isfol 2010

L'osservazione relativa al livello di irregolarità, ovvero a quanto il fenomeno è presente in ciascun specifico comparto, aiuta a comprendere meglio la realtà degli altri ambiti produttivi del terziario, la cui rilevanza, come osservato in precedenza, è "schiacciata" dalla macroscopica dimensione assunta nei settori più colpiti. È il caso, ad esempio, del settore delle telecomunicazioni, indicato tra quelli più colpiti nell'ambito del terziario solo da una modesta quota degli intervistati, ma nel quale per quasi la metà degli stessi intervistati, il livello di lavoro irregolare è comunque elevato o molto elevato.
Ma è anche il caso, sia pure in misura minore, dell'informatica e delle attività connesse, in cui il gap sopra osservato si allarga ulteriormente: viene considerato tra i settori più colpiti da un numero decisamente modesto di intervistati che, tuttavia, in oltre un terzo dei casi attribuiscono al comparto rilevanti livelli di irregolarità.
Analoga considerazione si potrebbe avanzare rispetto al caso di attività assai diverse, come i servizi immobiliari e finanziari, le consulenze e le attività delle organizzazioni associative, che presentano livelli di diffusione del lavoro irregolare modesti, ma una intensità delle irregolarità, laddove si presentano, decisamente rilevanti e, come vedremo, in taluni ambiti territoriali anche decisamente in crescita.
È interessante osservare che le valutazioni relative ai settori maggiormente colpiti dal fenomeno irregolare, sono pressoché omogenee nelle regioni del Centro-Nord e in quelle del Mezzogiorno e non conoscono sostanziale distinzioni tra le diverse categorie di soggetti intervistati, se si esclude la tendenza degli esperti ad accentuare, nelle loro valutazioni, la gravità del fenomeno, rispetto ai giudizi espressi dagli altri gruppi. Più articolato, sia su base territoriale che tra le diverse categorie di soggetti, il giudizio relativo ai livelli di irregolarità dei settori.

2.2 Fenomeni emergenti di irregolarità

Le interviste hanno permesso di ricostruire anche un quadro fenomenologico delle nuove irregolarità in diversi comparti del terziario, individuando nuovi segmenti e settori tra i quali anche alcuni ritenuti in genere interessati solo marginalmente al fenomeno del sommerso, sia nuove filiere di servizi irregolari connesse a servizi tradizionali invece già fortemente caratterizzati dal sommerso.
Rispetto a quest'ultimo ambito, osservando i servizi alla persona e quindi un'area di tradizionale irregolarità, gli interlocutori segnalano, così, una ulteriore lievitazione del fenomeno sommerso connesso all'ampliamento della gamma di servizi connessi a questo segmento di domanda da parte delle famigli e degli individui.
È il caso dell'assistenza domiciliare sempre più ricercata dalle famiglie che vede l'emergere di nuove strutture organizzate in grado di fornire questa tipologia di servizi specialistici, ma allo stesso tempo la crescita di un ulteriore bacino di sommerso che si va a sommare a diffuse forme di irregolarità già rinvenibili presso le strutture residenziali di assistenza, e nel settore del lavoro domestico e delle badanti.
Vi è poi un ampliamento di offerta in tutto il settore del wellness con le attività di palestre, piscine, centri benessere e centri estetici con un forte strascico di nuovo sommerso. Nei centri metropolitani di tutte le aree di interesse dell'indagine fanno notare gli intervistati sono presenti centri fitness mascherati da strutture del tempo libero formalmente no profit, talvolta completamente sconosciute al fisco, nelle quali anche il lavoro è completamente al di fuori di qualunque sistema di regole e tutele.
Il lavoro irregolare cresce nell'ambito delle strutture associative, una vera e propria nuova frontiera dell'irregolarità nei servizi, dove si sperimentano nuove prassi sempre più elusive delle norme cogenti che regolano il mercato del lavoro e la tassazione dei redditi.
Molti intervistati evidenziano come questa area di irregolarità non è più marginale, soprattutto nel Centro-Nord, dove molte organizzazioni associative o formalmente no profit, di fatto mascherano attività commerciali. Si tratta non solo di strutture sportive o di wellness, ma anche di pubblici esercizi, bar, ristoranti, discoteche. Per questo tipo di attività non c'è obbligo d'iscrizione alla camera di commercio ed è previsto un regime fiscale assai vantaggioso. Gli addetti sono perciò mascherati da volontari e le retribuzioni possono facilmente trasformarsi in semplici rimborsi spese.
Si tratta di una componente del nuovo sommerso che dall'informalità e marginalità si sta trasformando in sommerso economico vero e proprio, con pesanti conseguenze sul mercato del lavoro, considerato che queste strutture coinvolgono un numero crescente e ormai già molto ampio di addetti.
Secondo gli intervistati si sta assistendo ad un "salto di qualità" anche negli assetti di governance di queste strutture no profit, con formule piuttosto evolute come, ad esempio, holding tra onlus che schermano le specifiche responsabilità.

In Emilia Romagna, ad esempio, si segnala una larga presenza di associazioni, circoli ricreativi aziendali, circoli sportivi ricreativi e circoli religiosi che organizzano viaggi, gite o soggiorni: si tratta di strutture formalmente regolari, ma organizzate per eludere la normativa fiscale e del lavoro.
Anche nel commercio, un altro dei grandi settori del terziario in cui si rilevano elevati livelli di sommerso, emergono forme nuove di irregolarità nell'utilizzo di manodopera, in precedenza meno evidenti, che interessano, funzioni di addetti alle vendite, come, ad esempio, i promotori commerciali nell'ambito della grande distribuzione. Anche in questo caso, un settore ove, in precedenza, il lavoro sommerso era prerogativa della piccola distribuzione commerciale, vede, nella sua modernizzazione, emergere forme nuove di irregolarità nell'ambito delle catene commerciali della grande distribuzione.
In termini più generali, un forte indicatore del processo di cambiamento in atto nella Grande Distribuzione organizzata che allarga l'aria di rischio irregolarità è la scelta di aprire a processi di individualizzazione e parcellizzazione del lavoro verso categorie non dipendenti. Un fenomeno che si riscontra soprattutto nelle grandi aree metropolitane del nord, e che starebbe salendo, secondo alcuni intervistati, anche oltre il 40% della complessiva forza lavoro.
Non diverso appare, sulla base delle osservazioni degli intervistati, il caso del settore dei trasporti-logistica-magazzinaggio ove gli incessanti processi di ristrutturazione determinano nelle pieghe delle diverse funzioni, forme nuove di irregolarità nelle attività di magazzino, nella logistica, nelle attività di corriere di merci, come nelle attività di trasporto delle persone.
Le attività di corriere espresso, anche e soprattutto quelle riconducibili alle grandi organizzazioni internazionali delle consegne, sono affidate sempre più a network di cosiddetti "padroncini", lavoratori indipendenti che oltre a gestire direttamente le consegne possono affittare il proprio mezzo ad altri soggetti autonomi o semplicemente affidare le attività a lavoratori di fatto alle loro dipendenze. Anche in questo caso è altissimo il rischio di nuove forme di irregolarità e/o attività completamente in nero, considerando tempi e tariffe di consegna molto basse imposte dalle società che gestiscono il network e organizzano la logistica.
Si tratta di irregolarità che nascono all'ombra delle grandi imprese che gestiscono le spedizioni (normalmente grandi società multinazionali) le quali impongono, peraltro, agli autotrasportatori proprietari dei mezzi di far assumere ai veicoli la livrea aziendale e di apporre il logo marchio sul furgone. Nelle grandi città del Nord il fenomeno è ampiamente diffuso. A Milano ad esempio l'irregolarità nei trasporti di corriere espresso è associata a una larga presenza di lavoratori immigrati tutti appartenenti alla stessa nazionalità, in grado di gestire sulla base di legami familiari (o di clan di origine familiare) l'attività di trasporto per conto di grandi imprese senza alcun rispetto delle normative sul lavoro e con pochi rischi di incorrere in sanzioni, grazie ad un sistema di connivenza e copertura

reciproca rafforzata dai legami etnico-familiari tra piccolo autotrasportatore e lavoranti a cottimo.
Rimanendo sempre nell'ambito del trasporto, gli intervistati sottolineano ampie casistiche di irregolarità nel trasporto dei prodotti ortofrutticoli, come hanno attestato alcuni intervistati in particolare in Lombardia e nel Lazio, le due regioni dove peraltro si concentrano i due maggiori ortomercati del paese. Sulle dinamiche del lavoro irregolare in questo specifico ambito dei trasporti pesa, evidentemente, anche l'ormai acclarato condizionamento delle organizzazioni criminali, in grado di controllare un importante segmento di quel mercato e di imporre tariffe di trasporto troppo basse per sostenere un salario e una contribuzione regolare, ma anche condizioni di lavoro che di fatto implicano il non rispetto delle norme sulla sicurezza, prima tra tutte quelle sui tempi di guida e di riposo.
La gravità della situazione del resto è segnalata ampiamente sopratutto nelle regioni del Centro Nord. In Emilia Romagna la polizia stradale e alcune Direzioni Provinciali del lavoro sperimentano forme di controllo congiunto per approfondire l'esame di tutti i cronotachigrafi: contraffazione dei fogli di registro, false dichiarazioni attestanti giorni di riposo, ferie o malattia sono la norma, come pure pensionati, collaboratori che lavorano in modo continuativo per tutto l'anno, in regola solo una settimana al mese, lavoratori in nero e doppio lavoristi dei giorni festivi o dei periodi di ferie aziendale.
Anche nella logistica, sembrerebbe assistersi ad una parcellizzazione delle attività a livello aziendale che tende ad alimentare fenomeni di irregolarità. Di nuovo, come raccontano alcuni intervistati, molte grandi aziende o grandi marchi soprattutto al Nord dispongono di un proprio centro di movimentazione merci, si tratta di grandi aree di attività decentrate che insieme creano un sistema logistico molto disperso sul territorio molto difficile da controllare, all'interno del quale molti lavoratori soprattutto immigrati operano in condizione di parziale o assoluta irregolarità per imprese a cui sono state esternalizzate fasi della logistica.
Un approfondimento particolare, in questo quadro, merita il caso delle attività di facchinaggio ad opera di cooperative di lavoratori, vere, o molto più spesso spurie e in qualche caso anche del tutto false, un fenomeno tutt'altro che nuovo ma originariamente circoscritto ad alcuni territori del Nord Est e Nord Ovest, eppure oggi segnalato in tutte le regioni soggette alla indagine, comprese quelle del Mezzogiorno, ove in precedenza tale fenomeno appariva residuale.
Nello specifico della cooperazione di lavoro, le cosiddette cooperative spurie[6] si caratterizzano per una sostanziale inosservanza delle legge n. 142/01 sul socio lavoratore e per pratiche effettive di governance non corrispondenti ai principi cooperativi. In

6. Vedi Tavolo di concertazione sistema tutele, mercato del lavoro e previdenza del ministero del lavoro del 31 maggio 2007 relativo a proposte comuni di Agci, Confcooperative, Legaccop, CGIL CISL e UIL in materia di cooperative spurie, appalti e dumping sociale.

queste realtà, la scelta dei rapporti di lavoro instaurabili viene effettuata disattendendo i principi cardine che regolano i rapporti di lavoro dipendente ed autonomo. Non vi è, quasi mai, una chiara corrispondenza tra la fattispecie contrattuale individuata e le mansioni effettivamente svolte, né vengono rispettati i minimi contrattuali. Non solo, il coinvolgimento dei soci non c'è o è di fatto privo di efficacia. Generalmente queste cooperative si sottraggono anche al controllo sociale delle associazioni di rappresentanza, non aderendo alle stesse e con ciò assoggettandosi solo ai controlli di legge che solitamente sono però molto ridotti rispetto al numero di imprese in circolazione.
Nelle cooperative spurie si registra una larga presenza di soci immigrati, non in grado di effettuare consapevolmente scelte e deliberazioni assembleari che impongono loro condizioni di lavoro precarie e abusi di ogni tipo (si fanno scontare la quota sociale in rate sulla retribuzione, o si fanno lavorare i soci lavoratori a intermittenza, con guadagno solo quando si è chiamati solo per citare alcuni esempi).
Il fenomeno si concentra nel facchinaggio, ma va estendendosi oggi ad altri ambiti del terziario. Sono stati segnalati tra gli altri: pulizia, trasporti, assistenza alla persona, movimentazione merci, attività doganali e spedizioni, trasporto persone, gestione rifiuti, manutenzioni e lavori di giardinaggio come pure allestimenti fieristici.
La possibilità per le cooperative spurie di eludere le norme che incidono sui costi del lavoro consente il prodursi di gravi fenomeni distorsivi di concorrenza sleale, amplificati da regole di appalto basate sul massimo ribasso o da contratti privatistici che rischiano di abbassare i livello di guardia sulla regolarità anche in presenza di norme che vincolano il committente nelle responsabilità retributive e contributive delle società esecutrici verso i propri dipendenti.
Ben presente anche il fenomeno del "dumping contrattuale" scaturente dall'adozione di contratti di lavoro formalmente regolari in quanto sottoscritti da organizzazioni datoriali e sindacali spesso di dubbia rappresentatività che pongono condizioni e trattamenti molto più bassi e dequalificanti per i lavoratori con effetti di distorsione della concorrenza rispetto alle imprese che offrono ai lavoratori condizioni contrattuali più favorevoli adottando contratti che scaturiscono da vere trattative sindacali.
Sempre questa tipologia di imprese cooperative spurie si inseriscono nei meccanismi di appalto, sfruttando accordi tra cooperative in pseudo- concorrenza, con operazioni di messa in mobilità e successiva riassunzione nel nuovo appalto da parte di nuovi soggetti con conseguente abbattimento dei contributi dovuti.
Segnalati anche finti consorzi costituiti con il solo scopo di mascherare le responsabilità, anche con utilizzo di prestanome e con numerose frodi perpetrate a danno dell'Inps e del fisco a seguito di cessazione e scomparsa vera e propria della cooperativa.
Gli intervistati segnalano, inoltre, come la crisi stia amplificando i fenomeni di concorrenza sleale costruita sul lavoro irregolare. Si assiste, così, a drastiche riduzioni nei prezzi di offerta da parte di nuove cooperative, con catene di subappalto gestite per

eludere il carico fiscale e contributivo. Spesso il massimo ribasso equivale a una riduzione di fatto della fornitura rispetto alle personale messo realmente a disposizione. Il fenomeno si traduce in sfruttamento del lavoro, mancati straordinari e in generale aggravamento delle irregolarità.
Nel Nord gli interlocutori sindacali sottolineano la pervasività e la forza del fenomeno che sta alimentando anche comportamenti collusi da parte delle autorità di controllo e infiltrazioni della malavita e della criminalità organizzata nella gestione societaria.
Sempre nell'ambito della logistica alcuni intervistati di provenienza sindacale evidenziano, infine, fenomeni di dequalificazione del lavoro nelle attività di handling negli aeroporti, con turni di lavoro in orari a ridosso delle ore notturne considerati normale orario di lavoro per ridurre gli oneri straordinari sempre più tollerati anche per effetto dell'applicazione di contratti che non si attagliano a quelle specifiche attività non prevedendo la fascia di lavoro notturna.
Infine, nel quadro delle attività del terziario di servizio alle imprese, un'accentuazione dei fenomeni di irregolarità si registra, sempre secondo gli intervistati, nell'ambito degli studi professionali e nei servizi immobiliari con evidenti sottolineature nei contesti metropolitani, ma con una persistente segnalazione anche in ambiti meno urbanizzati e a concentrazione terziaria professionale meno evidente. Uno dei fenomeni rilevati in quest'area di attività terziarie riguarda le irregolarità connesse ai professionisti regolamentati, ovvero il segmento di lavoro autonomo più strutturato: commercialisti, avvocati, architetti, geometri, ingegneri, ma anche medici, che effettuano abusi sulla forma del praticantato per avallare di fatto situazioni che dovrebbero essere invece regolate da forme contrattuali di lavoro dipendente. In molte interviste si evidenziano abusi su "praticanti" utilizzati per mansioni di tipo esecutivo, completamente estranei rispetto al percorso di crescita professionale che il praticantato dovrebbe offrire o assegnati all'opposto a mansioni che invece spetterebbero esclusivamente al professionista (es. dibattere in assoluta autonomia cause in tribunale o effettuare prestazioni medico specialistiche ecc...). Sempre dalle interviste nelle aree metropolitane e in generale, in tutte le regioni di indagine si sottolinea inoltre il fenomeno di forme di lavoro sommerso che riguardano collaboratori e assistenti degli studi professionali.

Tabella 2.6 **I settori dei servizi in cui emergono nuovi fenomeni di irregolarità**

Servizi alle persone:
Attività di assistenza domiciliare e di supporto alle persone disabili Attività nella sanità privata Attività del wellness (centri estetici le palestre e le piscine) Attività di intrattenimento (animatori) Associazionismo culturale e ricreativo
Commercio:
Funzioni specifiche nell'ambito degli addetti alle vendite nella grande distribuzione (promotori commerciali) Gestione attività di e-commerce teleselling Venditori porta a porta Trasporti, corrieri, noleggi e attività ausiliarie: Attività di magazzino, logistica, attività di corriere di merci e attività di trasporto delle persone Corrieri merci Settore Dhl Ups Furgonati gestiti da clan etnici a Milano soprattutto latino americani Fed ex usa propri dipendenti Allestimenti fieristici
Altri servizi tradizionali:
Attività di pulizia e facchinaggio ad opera di false cooperative di lavoratori e/o cooperative spurie Vigilanza non armata nei supermercati Asili nido
Attività finanziarie e immobiliari:
Attività dei servizi immobiliari
Consulenze (tecniche, gestionali, commerciali e giuridiche)
Studi professionali abuso su stage e tirocinio P. Iva in consulenza e progettazione di alto profilo

Fonte: Indagine Isfol 2010

2.3 I lavoratori irregolari nelle attività dei servizi

È il "grigio" il colore che identifica il profilo più ricorrente del lavoratore irregolare nelle attività dei servizi. Del resto, analizzando le parole chiave nelle risposte fornite dagli intervistati emerge come vi sia una prevalenza di giudizi, in termini di assoluto rilievo, per le irregolarità di trattamento cui sono soggetti lavoratori regolari in aziende regolari, rispetto alle valutazioni di una elevata diffusione per il lavoro nero tout court (occupati irregolari in aziende regolari) e di una modesta presenza di lavoro totalmente sommerso (occupati irregolari in aziende sommerse).

La gerarchia dei termini utilizzati gradua, quindi, le principali tipologie di irregolarità: molto elevato il lavoro "grigio", elevato il lavoro "nero", modesto il ricorso al lavoro completamente "sommerso". Tuttavia, nel giudizio degli intervistati, emerge una sostanziale compresenza delle diverse forme di illegalità e, comunque, valori non trascurabili per le tipologie più deleterie.

Tabella 2.7 **Il livello di irregolarità rispetto alle differenti tipologie di lavoratori irregolari: Frequenza delle segnalazioni**

Lavoratori alle dipendenze occupati presso imprese regolari, con regolare contratto di lavoro, ma con trattamenti di fatto irregolari (lavoro grigio)	MOLTO ELEVATA
Lavoratori alle dipendenze occupati presso imprese regolari, senza regolare contratto di lavoro (lavoro nero presso imprese regolari)	ELEVATA
Lavoratori occupati presso imprese irregolari (lavoro nero presso imprese sommerse)	MODESTA

Fonte: Indagine Isfol 2010

Quella del lavoro "grigio" (lavoratori alle dipendenze presso imprese regolari, con regolare contratto di lavoro ma con trattamenti di fatto irregolari) è una condizione univocamente considerata elevata o molto elevata dalla grande maggioranza degli intervistati. L'evidenza del dato generale sconta, tuttavia, una certa eccentricità che emerge nella valutazione degli esperti (nella totalità dei casi convinti della estrema diffusione del fenomeno), rispetto ai rappresentanti dell'area tecnico-professionale che esprimono un giudizio meno drastico. Una certa distinzione, peraltro, si registra anche a livello territoriale, con un'accentuazione della considerazione della diffusione del lavoro "grigio" in Lombardia e Puglia, a fronte di una minore incidenza nel caso della Campania e Sicilia, ove sembrano essere relativamente più diffuse forme di lavoro nero in senso stretto.
Se decisamente elevati risultano i casi di lavoratori regolari in imprese regolari, ma con trattamenti difformi, non di meno, nelle indicazioni degli intervistati, appaiono rilevanti i casi di lavoro "nero", ovvero di lavoratori occupati in aziende regolari senza un regolare contratto di lavoro. Tale forma di irregolarità viene segnalata come "elevata" o "molto elevata" dai due terzi degli intervistati. Anche questa valutazione, piuttosto omogenea tra gli stakeholder, conosce tuttavia una declinazione territoriale in cui il "lavoro nero" appare più elevato nelle regioni del Mezzogiorno e relativamente meno presente in Lombardia ed Emilia Romagna.
Le differenze nelle valutazioni si ampliano ulteriormente nella considerazione delle forma più estreme di irregolarità, ovvero quelle che considerano i lavoratori che operano presso imprese sommerse. Tale tipologia di irregolarità viene considerata come

elevata, da oltre 4 intervistati su 10, una quota decisamente significativa. Il fenomeno del sommerso totale (lavoro nero in imprese sommerse) risulta decisamente più elevato nelle regioni del Mezzogiorno, con un sostanziale allineamento delle tre regioni del Centro-Nord su valori più modesti, anche se non irrilevanti.
Al di là della diversa declinazione territoriale vi è una sostanziale, e curiosa, disomogeneità tra i diversi gruppi di intervistati, con opinioni meno allarmanti sulla diffusione di questa forma estrema di irregolarità da parte degli esperti e dei rappresentanti delle parti sociali, a fronte di una valutazione più preoccupata espressa dai rappresentanti dell'area istituzionale e dell'area tecnico-professionale.
Nell'ambito della tipologia di lavoro irregolare presso aziende regolari è piuttosto diffusa e senza particolari declinazioni territoriali, la condizione di situazioni in cui non sono rispettati i minimi contrattuali o che comunque impongono detrazioni salariali che di fatto li vanificano.
A livello territoriale le eccentricità più evidenti riguardano i casi di abuso della forma societaria cooperativa, più diffusi nelle regioni del Nord e relativamente meno presenti nel Mezzogiorno, con la sola eccezione della Puglia.
La declinazione territoriale della valutazione sulla diffusione del lavoro autonomo irregolare è altrettanto netta, con una incidenza più elevata nelle regioni del Nord (Lombardia e Emilia Romagna) a fronte di una minore incidenza nel Lazio e nelle regioni del Mezzogiorno.
Rispetto alla definizione delle diverse categorie di soggetti coinvolti nel lavoro irregolare è possibili marcare una distinzione settoriale tra servizi tradizionali e terziario avanzato. Nell'ambito dei servizi tradizionali si possono individuare tre grandi gruppi che hanno, secondo gli intervistati, grosso modo la stessa incidenza: gli immigrati, coloro che cercano accesso al mercato del lavoro (giovani alla ricerca di un primo impiego, precari, studenti) e coloro che sono nel mercato del lavoro in posizione assai debole e cercano un reddito aggiuntivo (lavoratori in mobilità, lavoratori in cassa integrazione guadagni, lavoratori socialmente utili, occupati regolari che svolgono un doppio lavoro). Un intervistato su tre segnala i lavoratori immigrati come i soggetti più esposti e, quindi, più coinvolti nel lavoro irregolare attribuendo a questo gruppo una parte rilevante nella composizione del fenomeno, rispetto alle diverse categorie di soggetti interessati.

Tabella 2.8 **Esposizione al rischio sommerso nel terziario tradizionale secondo le categorie di lavoratori**

• Immigrati	MOLTO ELEVATA
• Giovani alla ricerca di un primo impiego • Lavoratori in mobilità, Cig, Lsu, percettori di benefici • Precari • Studenti • Occupati regolari che svolgono il doppio lavoro	RILEVANTE
• Pensionati • Casalinghe	MODESTA

Fonte: Indagine Isfol 2010

Assai meno rilevante, secondo gli intervistati, il ruolo ed il coinvolgimento di altre categorie nel sommerso, quali le casalinghe e i pensionati che, tuttavia, potrebbero essere ascritte ai due grandi aggregati sopradefiniti.
A livello territoriale, non si registrano significative differenze nella definizione dei soggetti maggiormente interessati da condizioni di lavoro irregolare nei servizi tradizionali. Vi sono, tuttavia, alcune eccentricità che risultano evidenti dalla valutazione delle interviste che rivelano una maggiore intensità tra coloro che sono alla ricerca di un primo impiego nelle regioni del Mezzogiorno e, prevedibilmente, una maggiore incidenza degli immigrati, tra i soggetti del lavoro irregolare, nelle regioni del Centro Nord. In tale ambito, peraltro, si registrano le punte più elevate per i precari nel Lazio, e per coloro che svolgono un doppio lavoro in Emilia Romagna, mentre, la Lombardia è al primo posto per segnalazioni della presenza di pensionati nell'insieme dei lavoratori irregolari.
Una sostanziale omogeneità nelle valutazioni emerge nell'analisi delle risposte tese a definire i soggetti del lavoro irregolare nei servizi tradizionali, con riferimento alle diverse categorie di intervistati, se si eccettua una maggiore enfasi posta dai rappresentanti delle parti sociali, sul ruolo di coloro che svolgono un doppio lavoro.
Nell'ambito dei servizi avanzati, il quadro della composizione delle categorie di lavoratori irregolari è assai diverso e vede una netta prevalenza del gruppo composto da coloro che cercano un accesso al mercato del lavoro.
Oltre i tre quarti dell'insieme dei lavoratori irregolari nelle attività dei servizi avanzati viene ascritto dagli intervistati ai soggetti alla ricerca di un primo impiego, la componente maggioritaria, ai precari e agli studenti, categoria che, come noto è assai prossima e spesso sovrapponibile con coloro che sono precari o che cercano un primo impiego.
In questo quadro, mentre tutte le altre categorie sembrano avere un ruolo marginale, si segnala un quota non irrilevante attribuita agli occupati che svolgono un doppio lavoro, categoria che sostanzialmente conosce un'incidenza superiore a quella attribuitagli nell'ambito dei servizi tradizionali.

Tabella 2.9 **Esposizione al rischio sommerso nel terziario avanzato secondo le categorie di lavoratori**

• Giovani alla ricerca di un primo impiego • Precari	MOLTO ELEVATA
• Studenti • Occupati regolari che svolgono il doppio lavoro	RILEVANTE
• Pensionati • Casalinghe • Immigrati • Lavoratori in mobilità, Cig, Lsu, percettori di benefici	MODESTA

Fonte: Indagine Isfol 2010

Anche le forme che assume l'irregolarità conoscono diverse declinazioni in ragione della distinzione, precedentemente osservata, tra servizi tradizionali e servizi avanzati. in relazione ai soggetti del lavoro irregolare.
Nell'ambito specifico dei servizi tradizionali (commercio, alberghi e ristoranti, trasporti, noleggi e attività ausiliarie, poste corrieri, attività finanziarie e immobiliari, pulizie, magazzinaggio) e dei servizi alle persone (Lavanderia parrucchieri, benessere, lavoro di cura e assistenza familiare), le irregolarità più ricorrenti, secondo gli intervistati, rimandano a fenomeni di cosiddetto "lavoro grigio", ovvero ad una serie di abusi, sulla gestione delle retribuzioni, dei regimi di orario di lavoro e delle diverse forme contrattuali previste dalla normativa vigente.
Rientrano in queste tre macro-tipologie di irregolarità la stragrande maggioranza delle segnalazioni degli intervistati (almeno 80%), mentre le restanti sono, sostanzialmente, riconducibili a condizioni di vero e proprio "lavoro nero".
A livello territoriale si evidenziano alcune eccentricità nella considerazione della incidenza relativa delle diverse forme di irregolarità.
Risulta, infatti, decisamente maggiore la quota di "lavoro nero" nelle regioni del Mezzogiorno, con un primato per la Campania, mentre, nelle regioni del Nord appare più diffuso il fenomeno della somministrazione fraudolenta di manodopera. Anche nell'utilizzo distorto degli altri strumenti di inserimento e delle work-experience vi è una certa distinzione territoriale, con un picco di abusi negli stage e nell'apprendistato in Puglia. Il quadro territoriale restituisce invece il "primato" dell'Emilia Romagna nell'utilizzo improprio delle partite IVA e nel lavoro a chiamata.
Sul versante delle irregolarità di natura retributiva, va evidenziato come nelle regioni del Nord si manifesti con maggiore frequenza il fenomeno dei fuori busta mentre le sovradichiarazioni di salario sono assai più frequenti nelle regioni del Mezzogiorno. Sul carattere prevalente delle irregolarità retributive si segnala una certa dissonanza tra il punto di vista degli esperti, che, rispetto alle altre categorie di intervistati, danno

maggiore enfasi al fenomeno dei fuori busta e, per altro verso, attribuiscono minore incidenza al fenomeno della sovradichiarazione di salario.

Tabella 2.10 **Diffusione dei fenomeni di irregolarità del lavoro nei servizi tradizionali**

• Abusi sul part time • Fuori busta • Sovra dichiarazioni di salari e stipendi rispetto a quanto effettivamente erogato al lavoratore • Lavoro nero	MOLTO ELEVATA
• Somministrazione fraudolenta di manodopera • Abusi su stage e apprendistato • Abusi sulle collaborazioni a progetto	RILEVANTE
• Abusi su lavoro a chiamata/voucher • Falsi rimborsi /malattie • Partite IVA improprie	MODESTA

Fonte: Indagine Isfol 2010

Nell'ambito dei servizi avanzati (Informatica e attività connesse, Ricerca e sviluppo, Telecomunicazioni e call-center, Consulenza tecnica gestionale, giuridica e commerciale, Formazione ecc...) si evidenzia una maggiore concentrazione delle irregolarità sul versante degli abusi relativi alla forma contrattuale adottata, con una maggiore tendenza, rispetto ai servizi tradizionali, allo stravolgimento delle norme contrattuali e all'abuso delle forme a progetto con dissimulazione di lavoro dipendente.
A questo insieme di irregolarità alludono oltre la metà degli intervistati, mentre le restanti segnalazioni si riferiscono a violazioni dei regimi di orario (part time) e, in misura decisamente minore rispetto ai servizi tradizionali, a comportamenti irregolari nella gestione delle retribuzioni.
È interessante osservare come, nella definizione delle forme che assume l'irregolarità nei servizi avanzati, il "lavoro nero", a differenza di quanto osservato nei servizi tradizionali, ha un ruolo marginale e comunque decisamente inferiore.
A livello territoriale, si evidenziano numerose eccentricità che vedono nelle regioni del Nord una maggiore propensione ai fuori busta e all'utilizzo improprio di partite IVA e, per contro, una minore frequenza di segnalazioni di abusi sul part time. Peraltro, nelle stesse regioni del Nord si evidenzia una forte asincronia rispetto agli abusi su stage e apprendistato, con valori massimi, nell'insieme delle sei regioni, per la Lombardia e valori minimi per l'Emilia Romagna. Nel quadro regionale la Sicilia si caratterizza, anche rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno, per un maggiore ricorso alle forme più deleterie e arcaiche di irregolarità quali il "lavoro nero" e la sovradichiarazione di salari e stipendi rispetto a quanto effettivamente erogato al lavoratore.

La valutazione comparata delle opinioni delle diverse categorie di soggetti intervistati non presenta evidenti differenziazioni nella definizione delle forme prevalenti di irregolarità nei servizi avanzati. Va tuttavia rilevato che, da parte degli esperti e dei rappresentanti delle parti sociali, rispetto all'insieme degli altri soggetti, si manifesta una maggiore enfasi sul fenomeno dell'utilizzo improprio di partite IVA.

Tabella 2.11 **I fenomeni di irregolarità del lavoro nei servizi avanzati**

• Abusi sulle collaborazioni a progetto • Partite IVA improprie • Abusi su stage e apprendistato • Abusi sul part time	MOLTO ELEVATA
• Fuori busta • Sovradichiarazioni di salari e stipendi rispetto a quanto effettivamente erogato al lavoratore	RILEVANTE
• Lavoro nero • Falsi rimborsi /malattie • Somministrazione fraudolenta di manodopera • Abusi su lavoro a chiamata/voucher	MODESTA

Fonte: Indagine Isfol 2010

2.4 Cause specifiche e fattori congiunturali

In questo capitolo l'interesse si concentra su quelle che sono considerate dai testimoni privilegiati le principali cause, interne al sistema dei servizi o del mercato del lavoro in generale, del ricorso al lavoro sommerso o irregolare e sugli effetti che questo produce sull'economia e sulla società nel suo complesso.
Ovviamente la ragione principale che induce i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi a partecipare all'economia sommersa è di natura economica. Da un lato, infatti, lavorare nell'economia irregolare in alcuni casi può offrire l'opportunità di accrescere i propri guadagni, evadendo le imposte sul reddito e i contributi sociali, dall'altro per gli imprenditori l'incentivo è dato dalla compressione dei costi del lavoro. In particolare, soprattutto per quanto concerne il settore dei servizi, vi sono alcuni fattori che concorrono, in varia misura, a determinare il fenomeno del lavoro sommerso[7], tra cui:

a. il manifestarsi di una domanda estremamente diversificata di "servizi personalizzati" alle famiglie e alle persone (come ad esempio il lavoro di cura, le pulizie, ecc...).

7. Commissione della Comunità Europea, Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso, COM (1998), 219 del 07/04/1998

Questi servizi sono caratterizzati da un'alta intensità di manodopera e da un basso incremento produttivo;

b. la riorganizzazione delle industrie e delle imprese in direzione di lunghe catene di disintegrazione verticale e di subappalto, al fine di rendere la produzione più flessibile e di accrescere le capacità di innovazione e di adattamento a situazioni specifiche e alle fluttuazioni del mercato. Questo tipo di flessibilizzazione porta ad un aumento del lavoro autonomo e dei lavoratori-imprenditori, un certo numero dei quali può lavorare nel sommerso.

c. l'impatto della diffusione delle tecnologie leggere che fornisce nuove opportunità lavorative e apre nuovi ambiti alle attività di servizi.

Ovviamente, poi, ci sono altri aspetti culturali, politici ed economici che incidono sul peso e la composizione del lavoro irregolare e che in taluni casi possono essere declinati territorialmente.

In primo luogo è necessario partire proprio dalla componente culturale. Vi è, infatti, la viva percezione di una certa comprensione o accettazione culturale dell'irregolare. Gran parte degli interlocutori hanno infatti affermato che la mancanza di tale cultura abbia un ruolo assolutamente decisivo nella consistenza e nella crescita del fenomeno sul nostro territorio. Peraltro è interessante notare come nelle regioni del Centro-Nord questo tipo di osservazione sia più forte e come siano soprattutto gli attori istituzionali e le parti sociali ad esprimersi con più convinzione sulla variabile culturale. Un'altra modalità molto meno comune di risposta, ma comunque non marginale, ha evidenziato come la mancanza della cultura della legalità abbia di fatto impedito e continui ad impedire l'attuazione di politiche di sensibilizzazione e promozione di comportamenti regolari. Quasi che esista una sorta di bug ormai sedimentato nella coscienza di imprese e lavoratori e più in generale della società, che inibisce qualsiasi tentativo di rimuovere un certo tipo di comportamenti illegali.

Un'altra delle possibili cause del lavoro sommerso riguarda certamente il sistema delle imprese, sia per quanto concerne la struttura produttiva e la dimensione d'impresa, sia per quanto concerne la bassa competitività.

Nel primo caso, laddove le economie locali sono costituite da una pletora di piccole imprese, non solo è più probabile che si manifesti il fenomeno del lavoro sommerso, ma sono anche più grandi le probabilità che esso avvenga su base organizzata piuttosto che su base individuale. Tuttavia, laddove i lavoratori sono coscienti dei loro diritti e dove c'è maggiore sindacalizzazione, il lavoro sommerso tende ad essere meno diffuso. Inoltre, il ricorso al lavoro sommerso, con la riduzione dei costi che esso comporta, può costituire un riflesso di autoconservazione da parte di imprese in declino che altrimenti non sarebbero in grado di sopravvivere in un mercato competitivo. Alla lunga, tuttavia, è difficile che un'impresa che ha fatto delle scelte di irregolarità possa competere sul mercato regolare che ovviamente impone un alto

grado di fiducia reciproca e trasparenza tra gli operatori, condizione che una piccola impresa irregolare certamente non riesce ad offrire. In tal senso è interessante verificare come alla domanda che interrogava i nostri interlocutori su quale fenomeno incidesse maggiormente sulla crescita del terziario irregolare le risposte che hanno coinvolto la maggior parte di loro insistevano da un lato sugli effetti della crisi (e dunque sulla necessità delle imprese di restare sul mercato in una fase così delicata) e dall'altro sulla presenza di un tessuto imprenditoriale che vede nell'abbattimento del costo del lavoro la politica più efficace per essere competitivi. Il ruolo delle imprese e dei datori di lavoro appare dunque decisivo nell'affrontare le dinamiche del sommerso. In particolare, sono soprattutto i testimoni compresi nelle due macrocategorie dell'area tecnico-professionale e dell'area istituzionale ad individuare nella crisi il fenomeno più determinante per l'espansione del mercato del lavoro irregolare, mentre gli attori delle parti sociali e la platea degli esperti intervistati sono più inclini a pensare che il problema sia da ritrovarsi in quelle aziende che pur di abbattere i costi del lavoro sono disposte all'illegalità, producendo, peraltro, un mercato altrettanto irregolare in cui la concorrenza sleale diventa un elemento fondante della competitività stessa. Appare molto interessante, inoltre, segnalare che la "problematicità" crisi è citata con maggiore frequenza nelle regioni meridionali, mentre in Emilia Romagna e soprattutto in Lombardia l'attenzione si pone sul sistema delle imprese. Ulteriori fattori, affatto marginali, che emergono dalle interviste sono da ritrovarsi nel funzionamento degli organi ispettivi e nell'ampia presenza di manodopera disposta a rinunciare ai propri diritti pur di lavorare, soprattutto giovani, donne e immigrati che di fatto svolgono, loro malgrado, una funzione di dumping complessivo per l'intero mercato del lavoro, di cui peraltro sono le prime vittime. In particolare, va fatto un ragionamento sui lavoratori immigrati (e nello specifico su quelli non comunitari). Come sappiamo, infatti, la riforma del mercato del lavoro (legge 30/2003) ha promosso la flessibilità e introdotto nuove forme di lavoro flessibile, riforma che pone però dei problemi nel raccordo con il T.U. sull'immigrazione, come modificato dalla legge 189/2002.
Ad esempio, solo per citare alcuni punti del dibattito, oggetto di critica sono stati i livelli delle quote, che secondo un parte del mondo imprenditoriale, non rifletterebbero i fabbisogni reali del mercato del lavoro. Secondo altri, i cosiddetti standard di regolarità (stabilità occupazionale, quantità del reddito, qualità dell'alloggio) sono così rigidi da finire per ampliare anziché ridurre la sfera dell'irregolarità. Nell'anno successivo all'entrata in vigore della Legge il dossier Caritas Migrantes[8] evidenziava così questo paradosso: "è incoerente non avere incluso nella normativa sull'immigrazione le forme di lavoro flessibile previste dalla legge 30/2003, considerandole valide anche per autorizzare l'ingresso di lavoratori dall'estero, nella consapevolezza che molti immigrati vengono assunti con questi contratti".

8. Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2004, XIV Rapporto*, Roma, 2004.

Sostanzialmente la legge sull'immigrazione prevede che i rapporti di lavoro dei lavoratori non comunitari dovrebbero, invece, essere caratterizzati dalla stabilità e dalla durata nel tempo per garantire la possibilità di rinnovare il permesso per lavoro subordinato, sicché vi è un contrasto evidente tra quanto viene richiesto ai lavoratori migranti e la nuova disciplina generale del mercato del lavoro.
Infatti, secondo il Testo Unico per l'immigrazione (art. 22, co.2, lett. c; art. 36-bis, co.1 e art. 30-bis, co. 3, lett. c, DPR 394/99 modificato con DPR 334/04) il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato è legato alla presenza di un contratto di lavoro a tempo pieno o parziale uguale o superiore a 20 ore settimanali. Non sono considerati i rapporti atipici né il part-time verticale. La normativa prevede inoltre la garanzia da parte del datore di lavoro di un alloggio adeguato e la copertura delle spese di un eventuale rimpatrio del lavoratore straniero.
Nel caso di assunzioni a tempo determinato, il lavoratore immigrato si trova, inoltre, ad affrontare una serie di problematiche legate alla precarietà rispetto al soggiorno. Tutto ciò porta, dunque, il lavoratore immigrato a trovarsi in una condizione di particolare difficoltà e in molti casi di vera e propria ricattabilità. Inoltre, vanno anche considerati ulteriori fattori: innanzitutto non c'è alcuna possibilità di emersione per chi è attualmente occupato in Italia, ma è senza permesso di soggiorno e dunque necessariamente irregolare anche da un punto di vista contrattuale (a meno di non riuscire ad entrare nel successivo decreto flussi - quindi con una attesa di almeno due anni in cui continuerà a lavorare in nero -, oppure di rientrare in una eventuale "sanatoria", come ad esempio è successo nel corso dell'ultimo anno per le sole lavoratrici di cura).
Inoltre, chiunque scelga di lavorare al nero fa un'analisi personale costi/benefici in cui soppesa i vantaggi, come ad esempio un reddito immediato (determinante per chi ha deciso lasciare il proprio paese per lavorare) e gli svantaggi, come ad esempio il rischio di sanzioni se viene scoperto, il rischio stesso di venir scoperto o eventuali considerazioni d'ordine morale. In tal senso il lavoratore immigrato ha - come detto - necessità immediata di un ritorno economico (per sé e per la sua famiglia eventualmente rimasta nel paese d'origine), in molti casi sa che la sua parte contributiva andrebbe comunque persa (considerando l'attuale normativa sull'immigrazione[9]), ha limitati diritti di cittadinanza (o addirittura nulli nell'ipotesi sia irregolarmente soggiornante) e di accesso al welfare e, dunque, meno "interesse" alla partecipazione alla "cosa pubblica". Infine è chiaro che quanto più una persona ha l'opportunità di esercitare un'attività sommersa

9. A seguito delle modifiche introdotte dalla legge n.189/02 il regime di liquidazione (rimborso) dei contributi è venuto a cessare (art. 22 ex comma 11). Inoltre, stante l'esplicito rinvio alla disposizione dell'articolo 1 della legge 335/95, è gioco forza rilevare che essa non si applica a tutti gli assicurati, ma soltanto a quelli che sono destinatari del nuovo sistema contributivo. Pertanto, poiché il minimo contributivo necessario assomma a venti anni, ciò significa che i lavoratori che lasciano l'Italia senza aver soddisfatto tale minimo si espongono al rischio di incorrere in una totale frustrazione dei loro diritti (perdita del diritto di chiedere la restituzione dei contributi e impossibilità di ottenere una pensione di vecchiaia in deroga al requisito minimo).

a basso rischio (ad esempio per il lassismo dei controlli o perché in determinati territori o settori è la diffusione del sommerso è strutturale), tanto più probabile sarà che se ne avvantaggi. In tal senso la letteratura[10] ha da tempo evidenziato come sia il lavoro sommerso ad attrarre manodopera irregolare (pull factor), piuttosto che il contrario.
Ovviamente, anche nell'indagine emerge come la questione "immigrata" sia particolarmente sentita nelle regioni settentrionali, dove il fenomeno è senza dubbio più marcato. In tal senso, peraltro, va sottolineato che – soprattutto in Lombardia – una modalità di risposta piuttosto condivisa evidenzia come il fabbisogno di manodopera immigrata da parte delle imprese (o dalle famiglie nel caso del lavoro di cura) non riesce ad essere adeguatamente soddisfatto dai flussi determinati "a tavolino" nel quadro dell'attuale Testo Unico sull'immigrazione.
Altre possibili cause che incidono sulla crescita del lavoro irregolare, ampiamente dibattute a livello politico, amministrativo e accademico, sono senza dubbio da ricondursi alla pressione fiscale sulle imprese rispetto al costo del lavoro e agli oneri regolamentari e amministrativi. Il livello delle tasse e dei contributi sociali influenza chiaramente il livello del lavoro sommerso. Un onere fiscale considerato troppo elevato può costituire un incentivo sia per i lavoratori che per gli imprenditori ad entrare nel sommerso. Al di là del livello di tasse e di contributi per la sicurezza sociale, anche la struttura di tali contributi influenza il lavoro nero. Nei paesi in cui l'imposizione sui redditi è elevata, la spinta viene dall'offerta di manodopera e il lavoratore del sommerso è di solito un lavoratore autonomo; nei paesi in cui i contributi della sicurezza sociale sono elevati, la spinta viene dalla domanda e il lavoratore del sommerso tende ad essere inquadrato in aziende (parzialmente o totalmente) sommerse. Peraltro, il sussistere di costi eccessivi e di procedure amministrative troppo onerose, può scoraggiare la formalizzazione dell'attività se entrambe le parti trovano vantaggio a non dichiararla. Inoltre, per quanto concerne il mondo delle libere professioni, la stessa esistenza di associazioni professionali potrebbe essere propizia alla diffusione del lavoro sommerso. Tali associazioni, infatti, esistono per garantire la qualità del prodotto o del servizio, ma possono anche erigere barriere per accedervi, di modo che le persone escluse possono essere tentate di svolgere la loro professione in maniera irregolare o addirittura clandestina.

10. Vedi tra gli altri Venutrini A., *Mercato del lavoro e lavoratori extraeuropei*, in Democrazia e diritto n.6, 1989; Pugliese E., *La presenza straniera in Italia. Il caso della Campania*, Milano, Franco Angeli, 1990.

Tabella 2.12 **Determinanti del lavoro irregolare e livello impatto sulle dinamiche delle irregolarità**

Cause Specifiche	Livello di Impatto
Lo stato di crisi in cui versa l'economia locale	IMPATTO MAGGIORE
Presenza di un tessuto imprenditoriale che compete anche abbattendo irregolarmente il costo del lavoro	
Incapacità delle amministrazioni di prendere in considerazione il fenomeno (nella politica degli appalti, misure preventive, ecc...)	IMPATTO INTERMEDIO
Larga diffusione di manodopera non comunitaria a basso costo	
Cattivo funzionamento degli organi ispettivi	
fabbisogno non soddisfatto dai flussi regolari previsti dalla normativa attuale sull'immigrazione	IMPATTO BASSO
Ingente disponibilità di liquidità derivante dall'economia illegale	
Presenza di imprese di servizi di origine criminale	
Scarsa efficacia dei servizi per l'impiego	
Troppi sussidi pubblici e ammortizzatori nel territorio così da favorire occupazioni irregolari per mantenere un doppio reddito	

Fonte: Indagine Isfol 2010

Tabella 2.13 **Determinanti del lavoro irregolare secondo gruppi di intervistati**

Determinanti	Ranking			
	Istituzionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti
Lo stato di crisi in cui versa l'economia locale	1°	2°	1°	5°
Presenza di un tessuto imprenditoriale che compete anche abbattendo irregolarmente il costo del lavoro	2°	1°	2°	1°
Cattivo funzionamento degli organi ispettivi	5°	3°	3°	2°
Larga diffusione di manodopera non comunitaria a basso costo	3°	5°	4°	7°

›››

segue
Tabella 2.13

Determinanti	Ranking			
	Istituzionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti
Incapacità delle amministrazioni di prendere in considerazione il fenomeno (nella politica degli appalti, nelle misure preventive, ecc...)	4°	4°	5°	4°
Fabbisogno non soddisfatto dai flussi regolari previsti dalla normativa attuale sull'immigrazione	8°	8°	6°	6°
Ingente disponibilità di liquidità derivante dall'economia illegale	9°	6°	7°	3°
Presenza di imprese di servizi di origine criminale	6°	9°	9°	8°
Scarsa efficacia dei servizi per l'impiego	10°	7°	10°	9°
Troppi sussidi pubblici e ammortizzatori nel territorio così da favorire occupazioni irregolari per mantenere un doppio reddito	7°	10°	8°	10°

Fonte: Indagine Isfol 2010

Tabella 2.14 Determinanti del lavoro irregolare per ripartizioni e regioni di appartenenza degli intervistati

Determinanti	Ranking	Regioni dove è considerata più rilevante	
	Centro Nord	Sud	
Lo stato di crisi in cui versa l'economia locale	3°	1°	Sicilia Lazio Campania
Presenza di un tessuto imprenditoriale che compete anche abbattendo irregolarmente il costo del lavoro	1°	2°	Lombardia Emilia Romagna Lazio
Cattivo funzionamento degli organi ispettivi	2°	4°	Emilia Romagna Sicilia Lazio
Larga diffusione di manodopera non comunitaria a basso costo	4°	3°	Campania Lombardia Emilia Romagna

›››

segue
Tabella 2.14

Determinanti	Ranking		Regioni dove è considerata più rilevante
	Centro Nord	Sud	
Incapacità delle amministrazioni di prendere in considerazione il fenomeno (nella politica degli appalti, nelle misure preventive, ecc...)	5°	5°	Lombardia Lazio Sicilia
Fabbisogno non soddisfatto dai flussi regolari previsti dalla normativa attuale sull'immigrazione	6°	9°	Lombardia Puglia Emilia Romagna
Ingente disponibilità di liquidità derivante dall'economia illegale	7°	6°	Campania Sicilia Emilia Romagna
Presenza di imprese di servizi di origine criminale	8°	7°	Campania Sicilia Lazio
Scarsa efficacia dei servizi per l'impiego	9°	10°	Puglia Emilia Romagna Lazio
Troppi sussidi pubblici e ammortizzatori nel territorio così da favorire occupazioni irregolari per mantenere un doppio reddito	10°	9°	Puglia Lazio Campania

Fonte: Indagine Isfol 2010

2.5 Una valutazione sulla percezione collettiva

Alla luce delle considerazioni innanzi espresse, è parso opportuno proporre una serie di domande dicotomiche rispetto alla percezione collettiva sul ricorso al lavoro irregolare. In tal senso, abbiamo chiesto agli interlocutori di farsi interpreti di quella che ritengono essere la percezione collettiva dei loro territori di riferimento.
La prima domanda chiede se il lavoro irregolare sia considerato come funzionale alla crescita del territorio oppure di ostacolo allo sviluppo.
Proponendo l'escamotage, già utilizzato in precedenza, di riportare a 100 il totale delle risposte a questa domanda, si evidenzia come una leggera maggioranza (circa 60 su 100) interpreti che la collettività percepisce il lavoro irregolare più come un ostacolo allo sviluppo piuttosto che una possibilità di crescita economica del territorio. Più specificamente, è interessante rilevare come il peso delle risposte in questo senso sia sensibilmente più marcato nelle regioni meridionali (in particolare Campania e Sicilia), piuttosto che in quelle centro settentrionali. Evidentemente, nelle regioni dove il fenomeno è più strutturato e invasivo, la consapevolezza che questo possa essere uno dei maggiori freni allo sviluppo del sistema economico e sociale sta diventando un dato acquisito anche per le comunità.

Tabella 2.15 **Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (Sviluppo vs Sottosviluppo)**

	Prevalenza	Ranking				Macro ripartizioni		Regioni in cui prevale
		Soggetti						
		Istituzionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti	Centro Nord	Sud	
Di ostacolo allo sviluppo	X	3°	1°	2°	4°		X	Sicilia Campania Lazio
Funzionale alla crescita economica del territorio	-	1°	4°	3°	1°	X		Emilia Romagna Lombardia Puglia

Fonte: Indagine Isfol 2010

È altresì, significativo, che siano proprio i rappresentanti delle parti sociali (presumibilmente grazie al costante contatto con imprese e lavoratori) e i rappresentanti dell'area tecnico-professionale (soprattutto dei Centri per l'Impiego) ad interpretare con più forza questa percezione della collettività.
La domanda successiva pone l'interrogativo se il lavoro irregolare sia considerato come un fenomeno che crea vantaggi per tutti oppure se sia un sistema di sfruttamento. In questo caso circa 80 intervistati su 100 rispondono che la collettività ritiene che sia un sistema di sfruttamento (in Campania e Sicilia sono circa 90 su 100 mentre nel Lazio, Emilia Romagna e Lombardia il peso è 70 su 100).

Tabella 2.16 **Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (Sfruttamento vs Opportunità)**

	Prevalenza	Ranking				Macro ripartizioni		Regioni in cui prevale
		Soggetti						
		Istituzionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti	Centro Nord	Sud	
Un sistema di sfruttamento	X	3°	2°	1°	4°		X	Sicilia Campania Lazio
Un fenomeno che crea opportunità per tutti	-	2°	3°	4°	1°	X		Emilia Romagna Lombardia Puglia

Fonte: Indagine Isfol 2010

La terza domanda vuole intercettare proprio la pervasività culturale del fenomeno nella società. Il quesito posto è il seguente: il ricorso al lavoro irregolare è un male necessario oppure un inutile retaggio del passato?
Le risposte avute dai nostri interlocutori, in questo caso, evidenziano come la società ancora non sia completamente emancipata dalla cultura della "ineluttabile" presenza del lavoro sommerso. Complessivamente circa 70 intervistati su 100, infatti, interpretano che la collettività pensi al lavoro irregolare come ad un male necessario ed attuale, piuttosto che ad un scomoda eredità del passato. Da un punto di vista territoriale sono soprattutto i testimoni intervistati in Puglia ed Emilia Romagna ad indicare che il lavoro irregolare è percepito come un male necessario. Questo dato è molto interessante perché evidenzia come il fenomeno oggetto del nostro studio possa essere culturalmente radicato (pur con le dovute differenze) anche in sistemi produttivi e mercati del lavoro molto diversi tra loro. Altrettanto significativo è il dato di Sicilia e Campania, in entrambe le regioni il numero delle risposte sulla percezione del fenomeno si divide quasi equamente tra chi pensa che sia un inutile retaggio del passato e chi, invece, pensa che sia un male necessario. Probabilmente, la consapevolezza di vivere in territori in cui il fenomeno si manifesta in maniera così invasiva e strutturale sta spingendo la collettività a non voler accettare più nessun tipo compromesso, anche di carattere culturale. Un dato, quest'ultimo, che sembra emergere, peraltro, anche dalle risposte alle altre domande.

Tabella 2.17 **Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (Mantenimento vs Superamento)**

	Prevalenza	Ranking				Macro ripartizioni		Regioni in cui prevale
		Soggetti						
		Istitu-zionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti	Centro Nord	Sud	
Un male comunque necessario	X	4°	2°	3°	1°	X		Puglia Emilia Romagna Lazio
Un retaggio del passato da eliminare	-	2°	3°	4°	1°	X		Sicilia Campania Lombardia

Fonte: Indagine Isfol 2010

Il quarto quesito a carattere contrapposto chiede se il lavoro irregolare sia considerato un fenomeno che determina concorrenza sleale tra le imprese oppure che è funzionale alla competitività delle imprese presenti nel territorio. Le risposte indicano una netta prevalenza per la percezione della concorrenza sleale; circa 80 intervistati su 100 infatti la accreditano come una diretta conseguenza del ricorso al lavoro sommerso. In particolare, Campania, Lazio ed Emilia Romagna sono le tre regioni dove questa percezione è più forte. Su questa domanda, peraltro, è interessante notare come tra i soggetti intervistati, le risposte fornite dal gruppo degli "esperti" siano suddivise esattamente a metà tra le due opzioni date; ciò a differenza di quanto è avvenuto per tutti gli altri "gruppi" di interlocutori.

Tabella 2.18 **Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (Slealtà vs Competitività)**

	Prevalenza	Ranking				Macro ripartizioni		Regioni in cui prevale
		Soggetti						
		Istitu-zionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti	Centro Nord	Sud	
Alimenta concorrenza sleale	X	1°	3°	2°	4°	X	X	Campania Lazio Emilia Romagna
Funzionale alla competitività del territorio	-	4°	2°	3°	1°			Puglia Lombardia Sicilia

Fonte: Indagine Isfol 2010

La quinta contrapposizione interroga nello specifico la ricaduta sociale del lavoro irregolare ed è così espressa: "il ricorso al lavoro irregolare viene considerato prevalentemente un fenomeno che favorisce l'integrazione sociale, oppure che produce esclusione e marginalità sociale?"
Anche in questo caso quasi 90 intervistati su 100 sono del parere che la collettività abbia una percezione negativa del fenomeno, in quanto si esprimono affermando che il lavoro irregolare non solo non favorisce alcuna integrazione ma, piuttosto, è un elemento che contribuisce a produrre marginalità sociale. A livello regionale, però, va sottolineato un dato difforme dalla media. In Puglia, infatti, cala sensibilmente la percezione della collettività, riportata dai testimoni privilegiati intervistati, che il lavoro irregolare produca esclusione e marginalità.

Tabella 2.19 **Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (Marginalità vs Integrazione)**

	Prevalenza	Ranking				Macro ripartizioni		Regioni in cui prevale
		Soggetti						
		Istitu-zionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti	Centro Nord	Sud	
Un fenomeno che produce esclusione e marginalità sociale	X	1°	2°	3°	4°	X	-	Lombardia Lazio Sicilia
Un fenomeno che favorisce integrazione e sociale	-	4°	3°	2°	1°	-	X	Puglia Emilia Romagna Campania

Fonte: Indagine Isfol 2010

La penultima domanda ci propone una situazione meno netta. Alla domanda se il lavoro irregolare sia considerato un fenomeno che inficia la qualità dell'offerta di servizi oppure che determina prezzi più bassi per i servizi, le risposte si equivalgono. Per la prima, sono 52 intervistati su 100, e per la seconda i restanti 48. In realtà, la domanda non esclude che le due possibilità possano coesistere (servizi più scadenti a prezzi più contenuti) e questo probabilmente non crea una distinzione netta tra le due risposte; però è interessante verificare la tendenza a considerare il lavoro irregolare come una forma di compressione dei costi oppure come un elemento distorsivo e "peggiorativo" dell'intero sistema dei servizi. Gli interlocutori intervistati in Emilia Romagna, Sicilia e Campania sono più orientati in quest'ultima direzione; per quanto riguarda le altre regioni la differenza è davvero minima o - addirittura - nel caso della Lombardia la maggioranza degli intervistati si esprime per la compressione dei costi.

Tabella 2.20 **Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (qualità vs prezzo)**

	Prevalenza	Ranking				Macro ripartizioni		Regioni in cui prevale
		Soggetti						
		Istitu-zionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti	Centro Nord	Sud	
Un fenomeno che inficia la qualità dell'offerta dei servizi	X	1°	2°	3°	4°	X	X	Emilia Romagna Sicilia Campania
Un fenomeno determina prezzi più bassi per i servizi	-	4°	3°	2°	1°	X		Lombardia Lazio Puglia

Fonte: Indagine Isfol 2010

L'ultima domanda "dicotomica" riguarda direttamente il mercato del lavoro e il rapporto tra domanda e offerta. Il quesito posto chiede se il lavoro irregolare sia comunque una soluzione accettabile per chi è in cerca di lavoro oppure se in realtà riduca la possibilità di ottenere lavori regolari. Tale domanda, appare tanto più interessante in una fase di grave crisi occupazionale come quella che sta vivendo il nostro paese, ed in particolare nelle regioni meridionali. Le risposte complessive evidenziano una forte prevalenza della visione che il lavoro sommerso pregiudichi la possibilità di ottenere un lavoro regolare (quasi 70 intervistati su 100). Le due regioni che si discostano di più dalla media complessiva sono la Puglia e la Sicilia. Nel primo caso gli intervistati della regione pugliese – coerentemente con quanto emerso dalla domanda precedente – sono praticamente divisi a metà tra quanti sostengono che il lavoro irregolare è pur sempre una soluzione accettabile e quanti, invece, sono convinti che accentando il fenomeno si riduca sempre di più la possibilità di trovare un lavoro regolare. Gli interlocutori siciliani, dal canto loro, interpretano che la loro collettività sia più convinta degli effetti negativi del sommerso, esprimendosi in tal senso con un peso maggiore della media (solo un quinto, infatti, ritiene il ricorso al lavoro irregolare una soluzione accettabile per chi cerca lavoro).

Tabella 2.21 **Percezione collettiva sui fenomeni di irregolarità del lavoro (perdita di sicurezza vs occupazione)**

	Prevalenza	Ranking				Macro ripartizioni		Regioni in cui prevale
		Soggetti						
		Istitu-zionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti	Centro Nord	Sud	
Un fenomeno che riduce la possibilità di ottenere lavori regolari	X	2°	3°	1°	4°		X	Sicilia Campania Lazio
Un fenomeno che offre comunque una soluzione accettabile per chi cerca lavoro	-	3°	2°	4°	1°	X		Puglia Lombardia Emilia Romagna

Fonte: Indagine Isfol 2010

3 Il sommerso territoriale: fattori strutturali e politiche mirate di prevenzione e contrasto

3.1 Le determinanti del sommerso locale: fattori socio-istituzionali ed economici di carattere strutturale

Nell'affrontare il tema dei possibili interventi finalizzati a contrastare il lavoro irregolare, prima ancora di entrare nel merito dell'analisi delle strategie e delle politiche specificamente destinate a prevenire e a contrastare il lavoro irregolare, si è cercato di individuare ed evidenziare con i testimoni privilegiati possibili fattori strutturali di tipo socio-istituzionale ed economico alla base del fenomeno dell'irregolarità del lavoro. L'obiettivo era quello di mettere a fuoco veri e propri vincoli di tipo normativo, burocratico, infrastrutturale, sociale, sia a livello territoriale sia nazionale, su cui agire con interventi mirati, per eliminare quei fattori distorsivi capaci di condizionare a livello locale le dinamiche dell'irregolarità, secondo una logica di causa effetto.
Agendo, ad esempio, per migliorare la competitività delle imprese locali o modificando la compliance delle imprese rispetto alle regole della concorrenza e del mercato, come pure rispetto alle norme che regolano il mercato del lavoro o le norme fiscali, è possibile contribuire al conseguimento dell'obiettivo di costruire un mercato del lavoro inclusivo e regolato in particolare nel settore dei servizi.
In questa prospettiva, l'indagine sui testimoni privilegiati ha evidenziato che il principale intervento di carattere strutturale da attuare (anche in un'ottica esclusivamente regionale o finanche locale) per creare condizioni favorevoli al contenimento dei fenomeni di lavoro irregolare, è l'introduzione di un nuovo sistema di regole e norme sugli appalti pubblici finalizzate esplicitamente ed effettivamente a contrastare l'irregolarità del lavoro nei servizi.
Gli interlocutori evidenziano ovviamente altri fattori di tipo strutturale su cui agire considerandoli comunque meno rilevanti rispetto al tema del controllo degli appalti, deficit che nell'esperienza di ciascun testimone possono, comunque, rappresentare ulteriori "punti di rottura" del sistema delle irregolarità, ed il cui superamento potrebbe accelerare o mettere in moto processi di cambiamento in grado di ridurre il peso dell'economia sommersa e del lavoro irregolare (proprio a partire dal lavoro irregolare nei servizi nei vari contesti territoriali esaminati). Si tratta di restrizioni al credito e

difficoltà nell'ottenere capitali, difficoltà nel perseguire crescita dimensionale, deficit di infrastrutture fisiche e sociali scarsa sicurezza e controllo del territorio.

Tabella 3.1 **Interventi strutturali considerati più efficaci contro lavoro irregolare nei servizi**

MISURE	LIVELLO DI IMPATTO
Introduzione di nuove normative sugli appalti pubblici finalizzate al contrasto dell'irregolarità	IMPATTO MAGGIORE
Maggiore facilità ad ottenere credito da parte delle banche	IMPATTO INTERMEDIO
Incentivi alla crescita dimensionale delle imprese (favorire fusioni, consorzi ecc)	
Migliore infrastrutturazione del territorio	
Aumento della presenza di forze dell'ordine nel territorio	IMPATTO BASSO

Fonte: Indagine Isfol 2010

3.1.1 Un nuovo sistema di appalti pubblici per il contrasto della irregolarità

Tutti i gruppi di interlocutori e quasi tutti gli intervistati considerano la regolazione degli appalti pubblici quale fattore maggiormente in grado di incidere sul sommerso nei servizi. In termini più precisi, gli interlocutori privilegiati scelti per l'indagine mettono in evidenza, tra le possibili strategie di intervento contro il lavoro irregolare, l'esigenza di favorire azioni di contrasto di quei fenomeni distorsivi della concorrenza, correlati a violazioni, più o meno gravi, che scaturiscono da un sistema di appalti pubblici non adeguatamente sanzionatorio per le imprese che concorrono eludendo, in tutto o in parte, le regole poste a tutela del lavoro, della concorrenza, della contrattualistica e del mercato in generale e che troppo spesso fondano la valutazione della congruità dell'offerta su criteri non in grado di valorizzare a pieno il rispetto delle regole del mercato del lavoro.
La necessità di intervenire sul sistema degli appalti scaturisce dalla consapevolezza, registrata in particolare tra esperti e soprattutto tra gli interlocutori delle parti sociali, che la normativa del lavoro in tema di appalti presenta "limiti oggettivi e difetti di coordinamento" in primo luogo in tema di accertamento della regolarità contributiva (DURC) e di responsabilità solidale, e che il sistema di controlli non riesce a garantire pienamente l'effettività delle norme.
Il limite principale deriva dal fatto che l'attestazione di un rapporto previdenziale regolare, alimentato da versamenti periodici, non significa che quei versamenti corrispondano a quanto effettivamente dovuto ai lavoratori: il DURC non attesta, cioè, che i versamenti effettuati sono coerenti con il debito retributivo che il datore di lavoro ha concretamente verso i lavoratori.

La questione posta dagli interlocutori regionali evidenzia quindi la necessità di intervenire sul sistema delle regole e sull'effettività del rispetto di norme cogenti, che pure sono presenti e appaiono anche abbastanza stringenti.
Le norme che regolano gli appalti pubblici di servizi, prodotti, lavori e opere[11] sanciscono il rispetto della regolarità dell'impiego e la tutela della salute e sicurezza sul lavoro fin dalla determinazione dell'importo contrattuale posto a base di gara, che diventa un parametro fondamentale per la formulazione delle offerte economiche da parte degli operatori economici[12].
Nelle interviste si sottolinea tuttavia che non sempre in un appalto il valore economico della gara, è coerente con i costi della sicurezza e con il costo del lavoro previsto da un contratto collettivo nazionale di lavoro.
Sempre secondo gli intervistati, il committente dovrebbe poi esercitare una più stringente azione di verifica dell'applicazione ai dipendenti dell'appaltatore del trattamento economico e normativo stabilito dalla contrattazione collettiva, nazionale e territoriale[13] stipulata e sottoscritta dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, o tenendo in conto altri criteri che il legislatore abbia individuato, ad esempio, quando ha attribuito al Ministero del Lavoro il compito di determinare il costo del lavoro da utilizzare nell'ambito degli appalti pubblici[14] o, ancora, ad esempio quando ha stabilito che le società cooperative sono tenute ad applicare, non solo ai dipendenti ma anche ai soci lavoratori, trattamenti economici non inferiori a quelli previsti nei contratti collettivi[15].
Sempre in capo al committente andrebbe la verifica dell'applicazione delle misure di sicurezza, generali e speciali, e la valorizzazione dei relativi costi in conformità alle stime elaborate da associazioni di categoria o enti specializzati, ove esistenti[16] e la verifica del possesso della regolarità contributiva, accertata tramite il documento unico di regolarità contributiva (DURC); negli appalti pubblici, il DURC è richiesto, in particolare,

---

11. Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (G.U. n. 100 del 2 maggio 2006).
12. Ai sensi degli articoli 89, comma 3, e 86, comma 3 bis, decreto legislativo 163/2006, nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione delle offerte anomale le stazioni appaltanti sono tenute a valutare che il valore economico (importo a base di gara) sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro ed al costo della sicurezza. Il costo del lavoro è quello determinato periodicamente in apposite tabelle del Ministero del Lavoro, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia di previdenza e assistenza, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione
13. Per gli appalti pubblici l'obbligo è prescritto dall'articolo 118, comma 6, decreto legislativo 163/2006.
14. Confronta articoli 86 e 87 decreto legislativo n. 163/2006.
15. Confronta articolo 7 legge 31/2008.
16. [ad esempio, nel settore dei servizi di pulizia, servizi integrati e multiservizi, le tabelle del costo del lavoro sopra richiamate stimano un costo minimo annuo per lavoratore di 150,00 euro per i costi generali della sicurezza (DPI, visite mediche, eccetera), che va aggiunto ai costi per la sicurezza derivanti dallo specifico contratto di appalto, ove esistenti].

per l'aggiudicazione definitiva e la firma del contratto, il pagamento del corrispettivo e l'affidamento in subappalto (confronta, rispettivamente, articoli 38, comma 3, 118, comma 6 e 2, decreto legislativo 163/2006).
Una ulteriore azione da effettuare sempre da parte del committente dovrebbe essere una verifica della congruità della manodopera impiegata nell'appalto rispetto al valore dell'appalto stesso ed all'accertamento della regolarità contributiva (confronta articolo 118, comma 6-bis, d.lgs. 163/2006).
Secondo quanto ad esempio suggerito dagli intervistati una autocertificazione dell'appaltatore rispetto all'efficacia del DURC anche rispetto ai lavoratori occupati sull'appalto sulla loro regolarità e congruità rispetto al valore dell'appalto potrebbe come minimo responsabilizzare efficacemente l'appaltatore.

3.1.2 Miglioramento dell'ambito competitivo: crescita del capitale sociale, del sistema delle infrastrutture e dell'accesso al credito

Oltre al tema degli appalti pubblici, tra gli interventi di carattere strutturale utili per limitare la diffusione del lavoro irregolare nei servizi, gli intervistati hanno evidenziato la messa a punto di strategie d'azione e di misure di intervento finalizzate a favorire l'accesso al credito, anche mediante strumenti finanziari innovativi per rafforzare la dotazione patrimoniale, in particolare di artigiani, piccole imprese commerciali e nuova imprenditorialità. Un ulteriore aspetto evidenziato è la promozione della crescita dimensionale delle imprese, anche favorendo fusioni o aggregazioni stabili o di scopo come nel caso dei consorzi.
Secondo l'opinione degli intervistati, questi sono i due fattori che, agendo congiuntamente in chiave di promozione della regolarità, possono essere potenti variabili strumentali su cui intervenire per affrontare il tema degli svantaggi competitivi delle imprese locali.
La parcellizzazione imprenditoriale ostacola, inoltre, il dispiegamento di efficaci azioni di marketing e in generale di tutta la fase distributiva, creando crescenti difficoltà a raggiungere con successo i mercati vicini e soprattutto lontani.
Alcuni interlocutori sottolineano, quindi, come la forte presenza di piccole e medie imprese, non consente più condizioni competitive adeguate, ragione per cui molte di loro scelgono di forzare i meccanismi regolativi dell'attività imprenditoriale, abbattendo i costi aziendali compreso il costo per il lavoro, attraverso evasioni fiscali e contributive, nel tentativo di produrre i beni e servizi a prezzi competitivi.

3.2 Analisi per gruppi e localizzazione territoriale

La maggiore protezione di cui beneficia il sistema dei servizi rispetto al resto dei settori economici spiega anche la minore enfasi sul deficit infrastrutturale quale fattore in grado di incidere sulle dinamiche dell'irregolarità. Solo una quota minoritaria di intervistati, infatti, ha evidenziato questa possibile area di interventi, con qualche eccezione e maggior sottolineatura solo tra il gruppo degli esperti che rispetto alle altre componenti del panel continuano ad attribuire a questo fattore un ruolo decisivo per condizionare il contesto locale anche in definitiva rispetto ai temi dell'irregolarità del lavoro.
Per gli esperti occorre lavorare ancora per ridurre i divari infrastrutturali non solo tra Nord e Sud, ma anche a livello infraregionale e per garantire una possibilità di sviluppo competitivo alle imprese nell'alveo della piena regolarità.
Da sottolineare, infine, la generalizzata disattenzione rispetto alla possibile necessità di un aumento le forze dell'ordine per garantire un maggior controllo del territorio e depotenziare le possibili infiltrazioni di gruppi criminali. Il tema non è considerato rilevante e appare di gran lunga minoritario, senza distinzione tra i diversi gruppi di soggetti interpellati.

Tabella 3.2 **Interventi strutturali considerati più efficaci secondo gruppi di intervistati (ranking delle preferenze)**

Interventi strutturali	Ranking			
	Istituzionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti
Introdurre nuove normative sugli appalti pubblici finalizzate al contrasto dell'irregolarità	1°	1°	2°	1°
Maggiore facilità ad ottenere credito da parte delle banche	2°	3°	1°	3°
Incentivi alla crescita dimensionale delle imprese (favorire fusioni, consorzi ecc)	3°	2°	3°	3°
Migliore infrastrutturazione del territorio	3°	4°	4°	2°
Aumento della presenza di forze dell'ordine nel territorio	5°	5°	5°	5°

Fonte: Indagine Isfol 2010

Più interessante appare la distribuzione territoriale delle risposte. Al Sud, ad esempio, il tema dell'accesso al credito appare centrale nella definizione di nuove politiche di sostegno allo sviluppo del territorio, anche al fine di garantire una crescita più equilibrata e ridurre il peso delle irregolarità nel lavoro scaturenti da fenomeni di sommerso economico.
Al Centro Nord, invece, dopo il tema degli appalti ovunque considerato più rilevante, si tende a considerare la questione della crescita dimensionale quale fattore più in grado di regolare il mercato e abbattere le forme di sommerso. Neanche il fattore territoriale sembra incidere rispetto al peso del fattore del controllo del territorio da parte degli organi di polizia. Gli interlocutori, anche in quei contesti del Mezzogiorno dove tutte le analisi evidenziano il peso della criminalità organizzata, non sottolineano la necessità di garantire un maggior controllo del territorio. Eppure è evidente a tutti come la criminalità organizzata sia, in molte regioni e soprattutto al Sud, capace di infiltrare le pubbliche amministrazioni, inquinare la fiducia fra i cittadini, ostacolare il funzionamento del libero mercato concorrenziale, accrescere i costi della vita economica e civile con effetti negativi sull'attività economica in generale[17].
Si tratta di una sottovalutazione del fattore criminale da parte dell'ampio e qualificato panel di interlocutori in qualche misura inaspettata e che pure contrasta con i fenomeni rilevati dagli stessi intervistati circa la presenza di imprese di origine criminale e di pressioni da parte delle criminalità organizzata che ha conseguenti implicazioni sulla ridefinizione della terapia per lo sviluppo ed il contrasto al sommerso ed al lavoro irregolare nel Mezzogiorno. Certamente è cruciale – come viene suggerito – investire in nuove regole sugli appalti, così come far funzionare il sistema finanziario e migliorare l'accesso al credito. Ma è difficile eludere il nodo della criminalità per far ripartire nella regolarità intere aree del paese.

17. Mario Draghi in *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia* Novembre 2009

Tabella 3.3 **Interventi strutturali considerati più efficaci secondo macroripartizioni (ranking delle preferenze) e regioni di appartenenza degli intervistati**

Misure	Ranking		Regioni dove la misura è considerata più rilevante
	Centro nord	Sud	
Introdurre nuove normative sugli appalti pubblici finalizzate al contrasto dell'irregolarità	1°	2°	Emilia Romagna Lazio Campania
Maggiore facilità ad ottenere credito da parte delle banche	4°	1°	Sicilia Campania Puglia
Incentivi alla crescita dimensionale delle imprese (favorire fusioni, consorzi ecc)	2°	4°	Lombardia Emilia Romagna Puglia
Migliore infrastrutturazione del territorio	3°	3°	Sicilia Campania Puglia
Aumento della presenza di forze dell'ordine nel territorio	5°	5°	Lombardia Campania Emilia Romagna

Fonte: Indagine Isfol 2010

3.3 Una analisi dell'impatto delle misure di prevenzione e contrasto

Gli intervistati sono stati chiamati ad un esercizio di analisi e valutazione delle politiche direttamente e indirettamente rivolte al contrasto o alla prevenzione del lavoro sommerso che nel corso degli ultimi anni sono state introdotte in Italia, valutando a livello territoriale specificatamente per il comparto dei servizi, la portata, l'utilità e l'efficacia delle varie disposizioni via via introdotte.
Dalle interviste emerge un approccio decisamente pragmatico rispetto al sommerso, gli intervistati sottolineano, infatti, che nel valutare l'efficacia delle diverse tipologie di azioni non è possibile far riferimento a una singola tipologia di interventi quanto piuttosto a un policy mix capace di agire contemporaneamente sia sul fronte dei controlli sul campo, anche valorizzando le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e perciò nell'ambito della deterrenza, sia nell'ambito della prevenzione, facendo leva in particolare sulle politiche attive del lavoro mirate a trasformare il lavoro irregolare in lavoro regolare e sulle semplificazioni amministrative, come pure introducendo altri

interventi che promuovono e sostengono l'imprenditorialità e l'auto-imprenditorialità a partire da quella di iniziativa giovanile.
Infatti, nel valutare un ampio set di specifici provvedimenti adottati dal legislatore nel corso degli ultimi anni, riconducibili direttamente o anche solo mediatamente alle strategie di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare, gli interlocutori ribadiscono, innanzitutto, la centralità delle politiche di emersione, che favoriscono la trasformazione dell'occupazione irregolare in occupazione regolare attraverso incentivi all'assunzione o attraverso il sostegno all'auto-imprenditorialità. Con uguale forza sottolineano l'importanza della recente riforma dei servizi ispettivi come pure del Durc, sia pure con i limiti di efficacia che questa nuova strumentazione si porta dietro, come in precedenza evidenziato.

Tabella 3.4 **Impatto dei provvedimenti ai fini del contrasto del lavoro irregolare secondo il giudizio degli intervistati**

Provvedimenti	Impatto
Gli incentivi alle assunzioni sotto forma di sgravi e contributi per lavoratori disoccupati, in Cig, svantaggiati, ultra cinquantenni ecc.	Impatto Elevato
Il DURC (documento Unico di Regolarità Contributiva)	
La riforma dei Servizi Ispettivi	
Le agevolazioni alla nascita di nuova imprenditorialità (prestito d'onore, imprenditoria giovanile, 488 ecc.)	
La sanatoria Badanti del 2009	Impatto Moderato
Norme per l'emersione	
Riduzione adempimenti amministrativi (libro unico del lavoro e semplificazione tenuta documentazione)	
I nuovi strumenti contrattuali previsti dalla Legge Biagi (Voucher, lavoro a chiamata)	Impatto Scarso
Pacchetto sicurezza	
Studi di Settore	
Cles/ Commissioni emersione	
Legge Bossi Fini	

Fonte: Indagine Isfol 2010

Gli intervistati oltre a convergere, dunque, su un mix di strumenti e misure di contrasto e di promozione del lavoro regolare, prendono in considerazione anche altri strumenti, peraltro piuttosto differenti tra loro per tipologia, periodo di attuazione e finalità. Si tratta, in particolare, dell'ultima sanatoria badanti del 2009, delle norme per l'emersione (intendendo con questo riferimento i diversi pacchetti e strumentazioni nel tempo proposti dal legislatore) e infine, le ultime misure in materia di riduzione degli adempimenti amministrativi comprendendo, quindi, l'abolizione del libro unico e la semplificazione delle tenute documentali connesse al lavoro.
Più controverso il giudizio complessivo che scaturisce dall'esame delle norme riguardanti alcuni nuovi strumenti contrattuali previsti dalla Legge Biagi (voucher, lavoro a chiamata) rispetto ai loro effetti sulle politiche di contrasto del lavoro irregolare, come pure il "pacchetto sicurezza", gli "studi di settore" e l'istituzione dei Cles/commissioni emersione ed infine il Testo Unico sull'immigrazione.
Si tratta di un set di norme e interventi differenti per ambiti e finalità. Nel caso delle disposizioni sul voucher e sul lavoro a chiamata è evidente che, soprattutto per il voucher che ha avuto nelle regioni oggetto di indagine un utilizzo piuttosto limitato (se si eccettua l'Emilia Romagna), la percezione non è univoca. Molti interlocutori, almeno per ora, non riescono a intravedere la piena portata del provvedimento e la sua utilità effettiva in funzione delle politiche di contrasto al lavoro irregolare.
Ancora più incerto il giudizio sul lavoro a chiamata che, secondo gran parte degli intervistati, nell'introdurre elementi di flessibilizzazione del lavoro apre, in assenza di controlli mirati, a possibili ampliamenti delle forme di abuso delle regolari condizioni di lavoro.
Per quanto riguarda la legge Bossi-Fini molti interlocutori, a distanza di anni dalla regolarizzazione introdotta da quella disposizione, che ha avuto un sensibile effetto di contrasto al lavoro irregolare, considerano questo impianto normativo ormai inadeguato e controproducente per contrastare sommerso e illegalità e valutano soprattutto il rischio che questo provvedimento in combinato disposto con il pacchetto Sicurezza possa generare nuovo sommerso di ritorno.

Tabella 3.5 **Provvedimenti di maggior impatto per tipologia di testimoni (ranking delle scelte)**

Provvedimenti	Ranking			
	Istituzionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti
Gli incentivi alle assunzioni sotto forma di sgravi e contributi per lavoratori disoccupati, in Cig, svantaggiati, ultra cinquantenni ecc.	1°	2°	1°	1°
Il DURC (documento Unico di Regolarità Contributiva)	3°	1°	2°	7°
La riforma dei Servizi Ispettivi	2°	3°	3°	3°
Le agevolazioni alla nascita di nuova imprenditorialità (prestito d'onore, imprenditoria giovanile, 488 ecc.)	4°	4°	4°	2°
La sanatoria Badanti del 2009	6°	5°	7°	6°
Norme per l'emersione	8°	6°	5°	4°
Riduzione adempimenti amministrativi (libro unico del lavoro e semplificazione tenuta documentazione)	7°	7°	6°	8°
I nuovi strumenti contrattuali previsti dalla Legge Biagi (Voucher, lavoro a chiamata)	5°	11°	9°	9°
Pacchetto sicurezza	10°	8°	8°	11°
Gli studi di settore	11°	10°	10°	5°
L'istituzione dei Cles / commissioni emersione	9°	9°	12°	10°
La legge Bossi-Fini	12°	12°	11°	12°

Fonte: Indagine Isfol 2010

La lettura delle risposte per categorie omogenee di interpellati consente di sviluppare un ragionamento di sintesi che permette di evidenziare differenze nei toni e nei punti di vista che permettono di qualificare meglio i provvedimenti esaminati e offrire ulteriori indicazioni sulla loro efficacia ed impatto.
Il primo dato su cui vale la pena ragionare scaturisce dalla ridotta efficacia attribuita dagli esperti al Durc, giudizio che li distingue più nettamente dalle altre categorie di intervistati. Gli esperti, categoria a cui appartengono studiosi, ricercatori, ma anche operatori e decisori con una prolungata esperienza nell'ambito del sommerso, sotto-

lineano i limiti di questo strumento, che pure ha introdotto una profonda modifica nell'atteggiamento e nella consapevolezza degli imprenditori rispetto al tema della necessità della regolarità contributiva e in alcuni settori, come in edilizia, continua comunque a garantire una certa copertura contributiva e una certa tutela del lavoro.
Come precedentemente evidenziato, molti tra gli interpellati sottolineano che oggi questa documentazione per quanto necessaria, non è più sufficiente a garantire una effettiva regolarità. La questione è strettamente legata alle indicazioni emerse circa la necessità di riformare i sistema di regole sugli appalti. Anche in quella occasione, soprattutto gli esperti sottolineavano i limiti del DURC, evidenziando come l'attestazione di un rapporto previdenziale regolare, alimentato da versamenti periodici, non significa che quei versamenti corrispondano a quanto effettivamente dovuto ai lavoratori dall'impresa.
Sempre tra gli esperti appare interessante la valutazione circa l'elevata efficacia per la prevenzione o la cura del sommerso di strumenti di sostegno all'autoimprenditorialità come, ad esempio, le agevolazioni alla nascita di nuova imprenditorialità (prestito d'onore, imprenditoria giovanile, legge 488/92, ecc.).
Se le strumentazioni come quelle introdotte dalla Legge 488/92 hanno posto evidenti limiti connessi alle dimensioni spesso anche troppo ingenti dei finanziamenti, con l'effetto di attirare comportamenti opportunistici anche di grandi imprese, finalizzati ad ottenere finanziamenti e prime tranche di pagamento, quando non vere e proprie organizzazioni criminali, gli interlocutori pensano, in realtà, a forme di microcredito, anche in un'ottica di sostegno anticrisi. Strumenti per finanziare anche la piccola autoimprenditoria sembrano poter garantire una nuova via al contrasto al sommerso, anche sulla scorta di iniziative sempre più strutturate ormai ben sperimentate anche a livello europeo[18]. Ancora una volta gli esperti si differenziano dagli altri gruppi di intervistati evidenziando la significatività anche degli studi di settore tra i provvedimenti degni di essere presi in considerazione per la loro funzione indiretta di contenimento della irregolarità, anche nel lavoro. Attraverso gli studi di settore, soprattutto secondo gli esperti, è possibile percorrere una possibile via di accertamento indiretto che, nel contenere e fissare limiti reddituali presuntivi in funzione dell'organizzazione produttiva, garantisce, almeno parzialmente, un possibile effetto di regolazione e contenimento degli abusi sul piano del lavoro.
Ulteriori caratterizzazioni nelle risposte che differenziano i differenti gruppi omogenei di rispondenti si rinvengono tra i decisori e gli altri soggetti istituzionali in merito ad una generale maggiore considerazione registrata rispetto all'efficacia nel contrasto al sommerso dei nuovi strumenti contrattuali previsti dalla Legge Biagi (Voucher, lavoro a chiamata ecc.) Sotto certi aspetti la valutazione complessiva in questo gruppo di interlocutori che si discosta dall'orientamento generale tende infatti a valutare l'efficacia

18. Cfr Williams Colin C.; Renooy P. *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, Report, 2009

della strumentazione citata, laddove essa venga correttamente applicata e nella misura in cui siano effettuate opportune verifiche per controllare e reprime abusi. attraverso un sistema di controlli stringente ed effettivo.

Tabella 3.6 **Specifici provvedimenti o prassi considerati di maggior impatto secondo macroripartizioni (ranking delle preferenze) e regioni di appartenenza degli intervistati**

Provvedimenti e Prassi	Ranking		Regioni in cui la misura prevale
	Centro Nord	Sud	
Gli incentivi alle assunzioni	1°	2°	Lazio, Puglia Lombardia
Il DURC (documento Unico di Regolarità Contributiva)	3°	1°	Puglia, Sicilia, Lazio
La riforma dei Servizi Ispettivi	2°	4°	Campania, Puglia Lazio
Le agevolazioni alla nascita di nuova imprenditorialità (prestito d'onore, imprenditoria giovanile, 488 ecc.)	4°	3°	Puglia, Sicilia Campania
La sanatoria Badanti del 2009	5°	6°	Puglia, Sicilia, Lazio
Norme per l'emersione	6°	6°	Lazio, Puglia, Campania
Riduzione adempimenti amministrativi (libro unico del lavoro e semplificazione tenuta documentazione)	7°	5°	Campania, Puglia Sicilia
I nuovi strumenti contrattuali previsti dalla Legge Biagi (Voucher, lavoro a chiamata)	9°	9°	Campania, Puglia Lombardia
Pacchetto sicurezza	11°	8°	Campania, Puglia Sicilia
Gli studi di settore	10°	10°	Lazio, Campania, Sicilia
L'istituzione dei Cles / commissioni emersione	8°	11°	Lombardia, Puglia, Lazio
La legge Bossi-Fini	12°	12°	Campania, Sicilia, Lazio

Fonte: Indagine Isfol 2010

Per quanto riguarda la differenziazioni territoriali, il DURC è considerato al Sud il provvedimento a maggior impatto sull'irregolarità. Invece, le preferenze tra gli intervistati nelle regioni del Centro Nord si concentrano soprattutto sugli incentivi alle assunzioni. Considerando le misure in grado di trasformare il lavoro irregolare in lavoro regolare o quei provvedimenti destinati a prevenire la diffusione di forme di lavoro irregolare, al Sud si evidenzia, inoltre, in particolare l'impatto positivo delle strumentazioni di sostegno all'autoimpiego, attraverso incentivi finanziari alla nascita di micro imprese o alle attività individuali autonome. Al Centro Nord, invece, si sottolinea l'importanza

in chiave di contrasto al sommerso delle forme di incentivo all'assunzione sotto forma di benefici contributivi.
Il Sud appare più orientato rispetto al Centro Nord anche per quanto riguarda le misure di semplificazione amministrativa e burocratizzazione, quasi che il conclamato deficit delle amministrazioni del Mezzogiorno nel fornire servizi pubblici di buona qualità e a basso costo che grava sulle possibilità di crescita economica del territorio, abbia fortemente sensibilizzato gli interlocutori locali rispetto all'efficacia delle misure di semplificazione amministrativa di carattere nazionale, rispetto alla gestione degli adempimenti dei datori che assumono.
I giudizi più favorevoli su questo tipo di misure finalizzate a ridurre il peso degli adempimenti burocratici si concentrano così proprio sulle tre regioni meridionali oggetto dell'Indagine: Campania, Puglia, Sicilia.

3.4 Politiche contro il lavoro irregolare: la scelta degli stakeholder

Gli intervistati sono stati chiamati a dare indicazioni e valutazioni non solo sugli specifici provvedimenti adottati, con finalità riconducibili anche o solo esclusivamente alla lotta e alla prevenzione del sommerso e delle irregolarità nel lavoro, ma anche su possibili politiche di intervento generali rispetto alle quali richiamare il legislatore ad interventi specifici.
La gamma degli interventi e delle policy indicati dai testimoni interpellati è stata scomposta in due grandi categorie ascrivibili rispettivamente alle misure di dissuasione o deterrenza da un lato e alle misure finalizzate a stimolare comportamenti conformi al sistema di regole vigenti dall'altro.
Tutti gli interlocutori si soffermano sulla necessità di mantenere alta la guardia nel programmare politiche funzionali al contrasto del sommerso attraverso il potenziamento degli strumenti di vigilanza e di intelligence.
Nello stesso tempo, confermando l'approccio pragmatico evidenziato nel valutare i provvedimenti già adottati, si soffermano sulla necessità di continuare ad includere nelle strategie generali di intervento, misure di prevenzione, di cura e sensibilizzazione sugli effetti del lavoro irregolare, nonché interventi tesi ad ampliare l'occupazione regolare.
Gli interlocutori si soffermano anche sull'utilità di misure che incoraggiano i clienti ed i datori di lavoro ad acquisire beni e servizi che non incorporino il lavoro irregolare (ridurre le imposte indirette o detrazione per costi per servizi).
Sono anche evidenziate ulteriori misure, certamente riconosciute meno prioritarie, ma comunque ritenute utili e da implementare in un piano di possibili interventi territoriali: si tratta di interventi che contemplano diverse tipologie di approcci sia di deterrenza che di prevenzione, cura e sensibilizzazione. Tra di esse in ordine di importanza gli intervistati

segnalano l'inasprimento delle sanzioni, l'educazione alla legalità, la semplificazione amministrativa (ad es. introduzione libro unico, Voucher), politiche attive verso lavoratori disoccupati e per la crescita del lavoro autonomo e microimprese, misure rivolte alle imprese per sanare posizioni irregolari (emersione). Evidenziate anche possibili strategie di intervento basate sull'introduzione di nuovi provvedimenti di emersione (es. possibilità di regolarizzare immigrati irregolari che non hanno il permesso di soggiorno) e infine è considerata anche la possibilità di agire sugli ammortizzatori sociali.

Tabella 3.7 **Politiche più utili ai fini del contrasto al lavoro non regolare o della promozione di comportamenti conformi alle regole nel settore dei servizi**

Politiche	Efficacia
Sviluppo delle attività di vigilanza	Massima Efficacia
Gestione dei dati e condivisione di archivi tra diverse organismi di controllo	
Incentivi alle assunzioni/fiscalizzazione costo del lavoro	
Misure per incoraggiare i clienti ed i datori di lavoro ad acquisire beni e servizi che non incorporino il lavoro irregolare (ridurre imposte indirette o detrazione costi)	
Inasprimento delle Sanzioni	Efficacia Moderata
Educazione alla legalità	
Semplificazione amministrativa (ad es. introduzione libro unico, Voucher)	
Politiche attive verso lavoratori disoccupati e per la crescita del lavoro autonomo	
Misure rivolte alle imprese per sanare posizioni irregolari (emersione);	
Nuove normative specifiche su emersione (es. possibilità di regolarizzare immigrati irregolari che non hanno il permesso di soggiorno)	
Riordino degli ammortizzatori sociali	
Introduzione di nuove forme contrattuali flessibili (accessorio, temporaneo ecc.)	Scarsa Efficacia
Campagne di comunicazione sugli effetti del lavoro irregolare	
Attività di consulenza alle imprese e servizi di supporto alle imprese da parte degli Spi anche per garantire la transizione all'economia formale.	

Fonte: Indagine Isfol 2010

Infine, nel complesso gli intervistati giudicano sostanzialmente irrilevanti altre misure concentrate su strategie di sensibilizzazione e informazione e accompagnamento

come le campagne di comunicazione sugli effetti del lavoro irregolare o le attività di consulenza e servizi di supporto alle imprese da parte dei servizi per l'impiego e ancora i servizi di consulenza per aiutare le imprese non registrate a garantire la transizione all'economia formale, in parte realizzate attraverso l'introduzione di nuove forme contrattuali flessibili (accessorio, temporaneo ecc.), strumentazioni quest'ultime considerate marginalmente utili per affrontare e risolvere il problema del sommerso.

3.4.1 Dissuasione e politiche attive

Nella scala di priorità di intervento gli interlocutori si soffermano su due particolari misure di deterrenza e dissuasione considerate massimamente efficaci e che si sostanziano nello sviluppo delle attività di vigilanza e nella Gestione dei dati e condivisione di archivi tra diverse organismi di controllo.

La dissuasione, per il panel di interlocutori, non deve passare necessariamente da un inasprimento delle sanzioni, quanto piuttosto nell'aumento della percezione del rischio effettivo da parte degli operatori di incorrere nelle sanzioni.

Incrementare e potenziare le ispezioni è, dunque, la strada indicata dagli intervistati nell'ambito della deterrenza. A tal fine appare centrale la necessità di pervenire ad un effettivo collegamento e condivisione, tra gli operatori addetti alla vigilanza, dei vari archivi informativi disponibili.

Il set di misure dissuasive, come osservato innanzi, va accompagnato, secondo gli intervistati, da due specifiche tipologie di interventi di carattere curativo. Da misure dal lato dell'offerta, per aiutare i lavoratori irregolari a non incappare nel lavoro non regolare o a transitare verso forme di lavoro regolare e da misure sul versante della domanda, per incoraggiare imprese e famiglie a rinunciare ad acquistare beni e servizi prodotti attraverso lavoro irregolare.

Per quanto riguarda le misure curative, le indicazioni degli intervistati non si riferiscono alle misure di emersione tradizionalmente perseguite nel nostro paese, peraltro con risultati quasi mai soddisfacenti, attraverso i contratti di riallineamento prima e dell'emersione tout court poi[19]. Gli interlocutori sottolineano la necessità di sviluppare, invece, politiche attive, che prevedano incentivi all'assunzione di soggetti di fatto a rischio irregolarità per condizioni occupazionali e socio-anagrafiche.

Si tratta di un approccio che contempera sia misure di prevenzione (in cui rientrano le politiche attive e che possono essere introdotte per evitare che i lavoratori, soprattutto quelli appartenenti alle categorie più svantaggiate, o operanti in settori a forte rischio di sommerso, come nel caso del lavoro dei collaboratori, collaboratrici ed assistenti

19. avviata in Italia nel 2001 con la L.383/2001 e conclusasi nel febbraio 2003 con l'obiettivo di consentire alle imprese di regolarizzare la loro situazione per quanto riguarda le imposte sul lavoro, la sicurezza, i contributi sociali, l'uso del territorio, e così via beneficiando di una riduzione dei contributi sociali per un periodo di tre anni in modo da adeguarsi alla condizione "emersa".

familiari, cadano nel lavoro irregolare) sia misure finalizzate a trasformare in un'occupazione regolare il lavoro svolto irregolarmente. Ad esempio, incentivando le imprese o le famiglie all'assunzione di lavoratori che già utilizzano in nero, tramite la diminuzione del costo del lavoro attraverso benefici dosati in funzione delle condizioni svantaggio dei lavoratori (condizioni e durata di disoccupazione, all'età, ai carichi familiari, ai livelli di scolarizzazione, ecc) o di bisogno delle famiglie.
In pratica il modello presupporrebbe una sorta di emersione indiretta per le imprese che potrebbero beneficiare di incentivi all'assunzione, senza necessariamente dichiarare lo stato di irregolarità e ovviamente senza ricorrere a sanatorie che prevedono pagamenti per imposte e contributi dovuti nel passato.
Rilevante è anche la prospettiva di politiche volte a garantire un trattamento fiscale vantaggioso su quei prodotti dove è maggior il rischio di lavoro irregolare, ad esempio riducendo l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle prestazioni di riparazione e manutenzione acquistate dalle famiglie[20]. Se è vero che gli studi effettuati, soprattutto a livello internazionale, non riconoscono a tali misure effetti certi e soprattutto misurabili, in particolare riguardo al loro impatto sul lavoro non regolare, gli interlocutori sottolineano comunque la necessità di percorrere questa strada, studiando e valutando possibili interventi fiscali dal lato delle imposte indirette. Anche la possibilità di detrarre le spese per servizi e prestazioni rappresenta un'ulteriore misura per ridurre il peso del lavoro irregolare. La stessa Commissione europea ha richiamato gli Stati membri all'uso di deduzioni fiscali e sussidi per le spese di servizi di cura, riparazioni e manutenzioni al fine di incoraggiare sia le persone sia le imprese ad utilizzare lavoro regolare, condizione questa che rende deducibili le spese. Gli incentivi tributari su spese di ristrutturazione e acquisito materiali introdotti in Italia nel 1998 hanno cercato di sostenere la domanda nell'industria edile contrastando al contempo le prestazioni irregolari. Attraverso la leva fiscale si è cercato di contrastare l'interesse dei committenti ad accedere ad un servizio che evadesse obblighi contributivi e fiscali in cambio di un abbattimento dei costi. Il legislatore ha deciso infatti di incentivare la domanda instaurando un meccanismo di detrazione fiscale dei costi della ristrutturazione e di riduzione dell'IVA sull'acquisto dei materiali ad esclusivo vantaggio dei cantieri regolari. Committente e impresa che volevano accedere ai benefici in una prima fase di applicazione venivano, infatti, obbligati al rispetto di adempimenti e requisiti che limitavano fortemente almeno la possibilità di far ricorso alla gestione sommersa.

20. Capital Economics Ltd (2003) *VAT and the Construction Industry*, London: Capital Economics Ltd.

3.5 Il punto di vista dei diversi gruppi di soggetti e attori intervistati

L'analisi per gruppi omogenei di intervistati evidenzia alcune significative differenziazioni nei giudizi e punti di vista differenti tra i diversi soggetti. Se il parere è unanime circa l'utilità dei due principali strumenti di deterrenza e dissuasione (Sviluppo delle attività di vigilanza e Gestione dei dati e condivisione di archivi tra diverse organismi di controllo), il giudizio è meno netto rispetto alle misure che si concentrano sulla fiscalizzazione degli oneri sociali e altri incentivi.
In particolare per gli esperti l'esperienza di decontribuzione e fiscalizzazione degli oneri sociali, attraverso la quale introdurre riduzioni delle aliquote contributive a carico del datore di lavoro per contenere il costo del lavoro e quindi rendere meno vantaggioso il ricorso al lavoro non regolare, non appare rilevante e utile ai fini della sperimentazione di modelli di intervento contro il lavoro irregolare.
Molti esperti evidenziano, infatti, la scarsa consistenza delle misure che mirano a ridurre il cuneo fiscale ovvero l'incidenza del prelievo contributivo e fiscale sul costo del lavoro. L'efficacia di queste norme non ha effetti, dunque, su quelle imprese che evadono in maniera sistematica, ma solo sul sommerso marginale, su quelle imprese piccole e micro che sopravvivono solo eludendo o evadendo norme cogenti in ambito fiscale e contributivo.
Gli esperti si soffermano anche sulla possibilità di reintrodurre una ulteriore misura di regolarizzazione degli immigrati, sia degli irregolari in senso stretto presenti nel paese illegalmente, sia di quei soggetti che non hanno più i requisiti per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno e rischiano di finire nella trappola della irregolarità.
Le parti sociali puntualizzano sull'utilità della via dell'inasprimento delle sanzioni. In questo caso è evidente la forte attenzione al tema sanzionatorio della componente sindacale. All'opposto i soggetti istituzionali, decisori e politici evidenziano più degli altri l'importanza di misure sotto forma di politiche attive in grado di alimentare l'autoimprenditorialità ed il lavoro autonomo quale possibile soluzione al sommerso.

Tabella 3.8 **Politiche generali di maggior impatto per tipologia di testimoni (Ranking delle scelte)**

Politiche	Ranking			
	Istituzionale	Parti sociali	Tecnico	Esperti
Sviluppo delle attività di vigilanza	2	1	1	1
Gestione dei dati e condivisione di archivi tra diverse organismi di controllo	1	2	2	2
Incentivi alle assunzioni/fiscalizzazione costo del lavoro	3	5	3	9
Misure per incoraggiare i clienti ed i datori di lavoro ad acquisire beni e servizi che non incorporino il lavoro irregolare (meno imposte indirette o più detrazioni);	4	4	4	4
Inasprimento delle Sanzioni	7	3	7	7
Educazione alla legalità	6	12	6	5
Semplificazione amministrativa (ad es. introduzione libro unico, Voucher)	11	7	5	13
Politiche attive verso lavoratori disoccupati e per la crescita del lavoro autonomo e microimprese	5	8	8	14
Misure rivolte alle imprese per sanare posizioni irregolari (emersione);	9	9	9	10
Nuove normative specifiche su emersione (es. possibilità di regolarizzare immigrati irregolari che non hanno il permesso di soggiorno)	10	11	12	3
Riordino degli ammortizzatori sociali	8	6	14	6
Introduzione di nuove forme contrattuali flessibili (accessorio, temporaneo ecc.)	12	10	13	8
Campagne di comunicazione sugli effetti del lavoro irregolare	14	15	11	15
Attività di consulenza e servizi di supporto alle imprese da parte dei servizi per l'impiego	13	13	15	11
Servizi di consulenza per aiutare le imprese non registrate a garantire la transizione all'economia formale.	15	14	10	12

Fonte: Indagine Isfol 2010

Le risposte si differenziano di più a seconda del territorio di appartenenza. In particolare, gli incentivi alle assunzioni/fiscalizzazione del costo del lavoro non sono considerate strategie prioritarie al Centro Nord mentre tra gli interlocutori delle regioni del Sud Italia questo di tipo di provvedimenti trovano maggiore consenso.
È evidente che la leva della riduzione del costo del lavoro può apparire maggiormente incisiva in particolari contesti produttivi, in cui le imprese stentano a trovare una leva competitiva diversa dal costo del lavoro e dove l'esigenza di lavoratori a basso costo (lavoro non qualificato e a bassa produttività) viene soddisfatta con manodopera irregolare. Campania e Puglia appaiono le due regioni più sensibili rispetto a questa tipologia di misure.
Da sottolineare l'attenzione della Lombardia e del Lazio al tema dell'educazione alla legalità. Questo tipo di interventi formativi ad ampio spettro appaiono maggiormente richiesti nelle due regioni dove insistono le due metropoli del paese, nelle quali si avverte più chiaramente la necessità di un cambio di passo nella lotta al sommerso, ponendo al centro anche l'ampliamento della cultura della legalità e del rispetto di regole condivise e poste a difesa di tutti.
Nel Mezzogiorno il tema, pur presente, appare meno rilevante: tra gli intervistati individuati nelle tre regioni del Sud la questione criminalità non appare emergere in modo significativo. Eppure in molti contesti del Meridione la mancanza di legalità si accompagna a fenomeni di criminalità vera e propria che impediscono agli individui ed alle imprese di realizzare le proprie opportunità e di concorrere sul mercato, amplificando il rischio di incorrere in lavoro irregolare, quando non è la stessa criminalità ad imporre le condizioni dello sfruttamento del lavoro.

Tabella 3.9 **Politiche generali considerate di maggior impatto secondo macroripartizioni (ranking delle preferenze) e regioni di appartenenza degli intervistati**

Politiche	Ranking		Regioni dove ciascuna misura è più in evidenza
	Centro nord	Sud	
Sviluppo delle attività di vigilanza	1	1	Emilia Romagna Sicilia
Gestione dei dati e condivisione di archivi tra diverse organismi di controllo	2	2	Lombardia Lazio
Incentivi alle assunzioni/fiscalizzazione costo del lavoro	7	2	Campania Puglia
Misure per incoraggiare i clienti ed i datori di lavoro ad acquisire beni e servizi che non incorporino il lavoro irregolare (ridurre le imposte indirette o detr. per costi per servizi);	3	4	Lombardia Campania

›››

segue
Tabella 3.9

Politiche	Ranking		Regioni dove ciascuna misura è più in evidenza
	Centro nord	Sud	
Inasprimento delle Sanzioni	4	7	Emilia Romagna Sicilia
Educazione alla legalità	5	5	Lazio Lombardia
Semplificazione amministrativa (ad es. introduzione libro unico, Voucher)	11	5	Campania Sicilia
Politiche attive verso lavoratori disoccupati e per la crescita del lavoro autonomo e microimprese	7	7	Puglia Lazio
Misure rivolte alle imprese per sanare posizioni irregolari (emersione);	7	9	Lazio Puglia
Nuove normative specifiche su emersione (es. possibilità di regolarizzare immigrati irregolari che non hanno il permesso di soggiorno)	5	14	Lombardia Emilia Romagna
Riordino degli ammortizzatori sociali	7	10	Puglia Campania
Introduzione di nuove forme contrattuali flessibili (accessorio, temporaneo ecc.)	12	11	Lombardia Puglia
Campagne di comunicazione sugli effetti del lavoro irregolare	13	11	Puglia Lazio
Attività di consulenza e servizi di supporto alle imprese da parte dei servizi per l'impiego	14	11	Sicilia Campania

Fonte: Indagine Isfol 2010

3.6 La lotta al lavoro irregolare un impegno prioritario. Ma per chi?

Il contrasto al sommerso ed al lavoro non regolare deve essere un impegno principalmente delle istituzioni e al loro interno dagli organi ispettivi preposti a verificare la regolarità e la sicurezza delle condizioni di lavoro.
A conferma dell'orientamento già evidenziato dagli intervistati verso le politiche di deterrenza rispetto a quelle preventive e curative nell'azione contro il sommerso, il panel degli intervistati pone al centro del sistema delle politiche di intervento gli organi ispettivi delle strutture chiamate ad assolvere azioni di controllo. Vi è comunque una responsabilità generale delle istituzioni rispetto agli impegni da assumere per ridurre il sommerso: non solo le istituzioni locali della regione, ma anche le strutture periferiche delle varie amministrazioni centrali.

Le istituzioni possono e debbono fare molto per contrastare il lavoro non regolare, non solo attraverso l'esercizio delle funzioni di controllo e repressione ma anche sostenendo la semplificazione e la sburocratizzazione, promuovendo il coordinamento tra sistemi informativi, e la sensibilizzazione e la diffusione della cultura della legalità ecc.
Ovviamente gli intervistati riconoscono che accanto al ruolo delle istituzioni vi debba essere un impegno effettivo anche delle organizzazioni datoriali e sindacali e delle stesse imprese.
In alcuni casi gli intervistati hanno evidenziato anche un possibile ruolo della bilateralità, evidenziando come, in particolare, anche nei servizi è riproponibile il modello ampiamente sperimentato dall'industria edile, dove le parti sociali attraverso appunto gli enti bilaterali giocano un ruolo importante nella tutela dei lavoratori, non solo con il Documento unico di regolarità contributiva, ma anche in ambito di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro con la prevista nuova patente a punti in edilizia e il nuovo sistema di qualificazione delle imprese.
Per molti intervistati dunque la diffusione e la parcellizzazione del sistema produttivo italiano ed in particolare del settore dei servizi può ben avvantaggiarsi dal concorso del controllo sociale anche attribuendo funzioni di governo del mercato del lavoro che possono essere esercitate congiuntamente dalle organizzazioni rappresentative degli imprenditori e dei datori di lavoro anche a complemento delle funzioni pubbliche di vigilanza.
Gli stessi intervistati riconoscono come sindacati e imprese possano essere poi in grado di fornire anche utili elementi conoscitivi in ordine ai fenomeni di maggiore criticità nelle irregolarità del lavoro presenti sui diversi territori, anche al fine di contribuire a programmare e a gestire in modo più puntuale ed efficace le diverse tipologie di intervento ma anche per realizzare una azione di ampia sensibilizzazione delle aziende operanti negli stessi settori in relazione alle possibili politiche attivabili e utilizzabili per trasformare in lavoro regolare le forme di lavoro irregolare o per promuoverne più efficacemente il contrasto.
La scuola e le altre agenzie formative non avrebbero, invece, un ruolo strategico e non sono considerati soggetti prioritari da coinvolgere in iniziative di prevenzione e contrasto. Il dato contrasta con l'esigenza e l'opportunità che la lotta al lavoro irregolare passi attraverso una azione trasversale di educazione alla legalità che pure è apparsa essere una policy di interesse.
Appare chiaro comunque che il panel assegna un ruolo strategico soprattutto alle strutture che si occupano direttamente della governo del mercato del lavoro e meno dei servizi per il lavoro. La scuola e le altre agenzie formative sono in effetti solo sporadicamente coinvolte e di fatto non sono neppure considerate dal panel ampio di soggetti interpellati. Eppure, come alcuni intervistati hanno evidenziato, non mancano nei vari territori di riferimento azioni e interventi di sensibilizzazione rivolti in particolare verso gli studenti delle scuole superiori. Spesso però non si tratta di interventi sistematici,

ma di iniziative avviate sulla base di contatti diretti tra funzionari scolastici e soggetti che operano nell'ambito del contrasto al lavoro nero soprattutto a livello sindacale o istituzionale. Sarebbe opportuno che gli interventi fossero più strutturati e soprattutto che fossero inseriti nelle attività didattiche in modo più sistematico e che scaturissero da accordi formalizzati. Agendo in questa direzione si potrebbe rilanciare la consapevolezza sul ruolo della scuola quale agenzia educativa in grado di formare anche in relazione alla necessità di raggiungere la piena regolarità del lavoro. Anche i servizi per l'impiego non sono generalmente considerati soggetti a cui assegnare un ruolo diretto nella lotta al sommerso. Se è vero che non passa da queste strutture la repressione del lavoro irregolare, ai Servizi per l'Impiego spetta però oggi il ruolo chiave di attivare e riattivare i lavoratori verso il lavoro ed in particolare verso il lavoro regolare e di agire sulle imprese per favorire l'incontro con chi offre lavoro, evidenziando opportunità e incentivi all'assunzione che, come è stato osservato dagli stessi interlocutori, possono avere un ruolo chiave nelle strategie di cura e prevenzione del lavoro irregolare. Per i Servizi per l'impiego, cui spetta anche la gestione delle politiche anticrisi, devono essere considerati strategici anche gli interventi di sensibilizzazione sui rischi del lavoro irregolare e di informazione sulle opportunità occupazionali e di inserimento regolare. Questo tipo di obiettivi sarebbero in realtà centrali anche per rafforzare qualunque strategia di intervento lungo tutta la filiera del servizio, dalla presa in carico del lavoratore, al primo orientamento sino alla ricerca attiva di opportunità di lavoro.

Tabella 3.10 **Soggetti e attori a cui spetta prioritariamente l'impegno contro il lavoro non regolare**

Politiche	Livello di Impegno e ruolo
Ispettorati del lavoro Organi ispettivi	Impegno prioritario
Istituzioni locali	
Sindacati	Ruolo meno stringente
Imprese	
La scuola e le altre agenzie formative	Ruolo marginale
I Servizi per l'impiego	
Forze di polizia	

Fonte: Indagine Isfol 2010

È interessante evidenziare l'incrocio di responsabilità nella gestione delle strategie di contrasto e prevenzione tra i vari soggetti interpellati: in pratica tutti gli intervistati appartengono a strutture enti o istituzioni che giocano un ruolo più o meno diretto nella repressione, nella prevenzione, nella cura o nella comunicazione e sensibilizzazione o ancora nello studio rispetto al tema del lavoro non regolare.
Tutti sottolineano il ruolo chiave dei servizi ispettivi, associato al ruolo comunque importante delle istituzioni locali e delle parti sindacali, ad esclusione del gruppo formato dai tecnici e dagli operativi del sistema delle istituzioni e dei Servizi per l'Impiego, nonché degli stessi ispettori. Questi ultimi sottraggono il ruolo ispettivo alla responsabilità centrale sul sistema di contrasto e prevenzione, evidenziando, invece, l'importanza del ruolo istituzionale territoriale, ad indicare che nella gerarchia degli interventi la funzione ispettiva è subordinata alle scelte strategiche dei decisori istituzionali locali. Come osservano gli organi ispettivi e di controllo intervistati, sono le istituzioni locali, infatti, gli unici in grado di attivare non solo gli stessi servizi ispettivi, ma anche di valorizzarli, promuovendo sinergie e cooperazioni tra i diversi soggetti chiamati a svolgere un ruolo nella implementazione delle attività di controllo, essenziali per rendere più efficace l'azione sul campo.
Da notare che il gruppo tecnico amministrativo assegna un ruolo strategico alle imprese, mentre non ritiene essenziale invece l'impegno dei sindacati, al contrario di quanto invece sottolineano tutti gli altri gruppi interpellati che, come già osservato, costruiscono un assetto di prevenzione e contrasto fondato sul ruolo centrale degli organi di ispezione affiancato dall'azione delle istituzioni locali e delle associazioni sindacali.

Tabella 3.11 **Soggetti e attori a cui spetta prioritariamente l'impegno contro il lavoro non regolare secondo il gruppo di appartenenza degli intervistati**

Gruppi	Soggetti a cui è richiesto il maggiore impegno
Soggetti Istituzionali	Ispettorato Istituzioni Sindacati
Parti Sociali	Ispettorato Sindacati Istituzioni
Tecnici	Istituzioni Ispettorato, Imprese
Esperti	Ispettorato Istituzioni Sindacati

Fonte: Indagine Isfol 2010

Non emergono particolari differenziazioni territoriali rispetto alle indicazioni su quali soggetti e attori devono assumersi il maggiore impegno al contrasto al sommerso.
L'attenzione al sistema delle imprese prima ancora che alle parti sindacali, rispetto all'attribuzione dei maggiori impegni per prevenire e contrastare il lavoro irregolare scaturisce soprattutto dagli interlocutori del Centro Nord.
Centro Nord e Sud trovano, invece, un orientamento comune nel non considerare il mondo della scuola e delle forze di polizia quali ambiti di attività per esercitare una strategia di prevenzione e lotta al lavoro irregolare.

Tabella 3.12 **Soggetti chiamati a un maggior impegno secondo macroripartizioni (ranking delle preferenze) e regioni di appartenenza degli intervistati**

Soggetti	RANKING		Regione in cui l'indicazione ha maggiore rilevanza
	Centro Nord	Sud	
Ispettorati del lavoro	2	1	Sicilia
Istituzioni locali	1	2	Lazio
Sindacati	4	3	Emilia Romagna Puglia
Imprese	2	4	Lombardia
La scuola e le altre agenzie formative	7	5	Sicilia
I Servizi per l'impiego	6	6	Sicilia
Forze di polizia	5	6	Campania

Fonte: Indagine Isfol 2010

3.7 Focus: Schede Regionali

Lombardia

Le principali statistiche su occupazione nei servizi e sul fenomeno dell'irregolarità

2.720 (mila)	Totale occupazione nei servizi
21,4%	Quota % servizi a carattere prevalentemente pubblico (istruzione, sanità, pubblica amministrazione)
63,2%	Quota % occupati servizi su totale occupati
52,7%	Quota % occupati servizi nelle microimprese (fino a 9 addetti)
22,3%	Quota % occupati aggregato servizi avanzati nell'ambito area privata
9,9%	Tasso di irregolarità servizi
12,5%	Quota % lavoratori irregolari nella regione sul totale Italia
12%	Tasso di irregolarità servizi (esclusi i servizi a carattere prevalentemente pubblico)

I principali fenomeni dell'irregolarità nei servizi secondo i testimoni privilegiati

Settori più colpiti	Servizi Tradizionali (Pulizie, Magazzinaggio, Facchinaggio) - Alberghi - Servizi alle persone
Settori dove cresce di più l'irregolarità	Servizi Tradizionali (Pulizie, Magazzinaggio, Facchinaggio) - Servizi alle persone - Servizi finanziari e immobiliari
Nuovi settori ed attività emergenti	Grande distribuzione - Franchising commerciale Promozione alle vendite - Corrieri espressi
Tipologia prevalente di irregolarità	Lavoro Grigio - Autonomi irregolari Fuori Busta - Abusi su Part Time - Somministrazione Fraudolenta
Soggetti più coinvolti	Immigrati - Lavoratori in Mobilità o Cig (Servizi Tradizionali) Giovani al Primo Impiego - Occupati a progetto (Servizi Avanzati)
Principali Fenomeni di Sommerso	Imprese regolari con lavoro non regolare (Servizi Tradizionali) Sommerso autonomo / professionisti (Servizi Avanzati) imprese che evadono tasse e contributi (Servizi Avanzati)

Emilia Romagna

Le principali statistiche su occupazione nei servizi e sul fenomeno dell'irregolarità

1.223 (mila)	Totale occupazione nei servizi
23,5%	Quota % servizi a carattere prevalentemente pubblico (istruzione, sanità, pubblica amministrazione)
62,8%	Quota % occupati servizi su totale occupati
58,3%	Quota % occupati servizi nelle microimprese (fino a 9 addetti)
17,7%	Quota % occupati aggregato servizi avanzati nell'ambito area privata
10%	Tasso di irregolarità servizi
5,8%	Quota % lavoratori irregolari nella regione sul totale Italia
13%	Tasso di irregolarità servizi (esclusi i servizi a carattere prevalentemente pubblico)

I principali fenomeni dell'irregolarità nei servizi secondo i testimoni privilegiati

Settori più colpiti	Alberghi e Servizi Turistici - Servizi alle Persone Servizi Tradizionali (Pulizie - Magazzinaggio)
Settori dove cresce di più l'irregolarità	Trasporti e Servizi Logistici Alberghi e Servizi Turistici
Nuovi settori ed attività emergenti	Studi Professionali - Facility Management - E-commerce Trasporto Pubblico Locale - Handling
Tipologia prevalente di irregolarità	Fuori Busta - Abusi su Part Time (Servizi Tradiz.) Abusi sulle collaborazioni a progetto e False P.Iva (Terziario Avanzato)
Soggetti più coinvolti	Immigrati - Lavoratori in Mobilità o Cig (Servizi Tradizionali) Occupati a progetto e altre forme non srtandard (Terziario Avanzato) Giovani al primo impiego (Terziario Avanzato)
Principali Fenomeni di Sommerso	Imprese regolari che ricorrono a lavoro irregolare (Servizi Tradizionali) Imprese che abusano della forma cooperativa (Servizi Tradiz.) Sommerso da Lavoro Autonomo e Professionisti (Terziario Avanzato)

Lazio

Le principali statistiche su occupazione nei servizi e sul fenomeno dell'irregolarità

1.791 (mila)	Totale occupazione nei servizi
26,9%	Quota % servizi a carattere prevalentemente pubblico (istruzione, sanità, pubblica amministrazione)
81,4%	Quota % occupati servizi su totale occupati
49,8%	Quota % occupati servizi nelle microimprese (fino a 9 addetti)
22,6%	Quota % occupati aggregato servizi avanzati nell'ambito area privata
11,5%	Tasso di irregolarità servizi
9,8%	Quota % lavoratori irregolari nella regione sul totale Italia
15%	Tasso di irregolarità servizi (esclusi i servizi a carattere prevalentemente pubblico)

I principali fenomeni dell'irregolarità nei servizi secondo i testimoni privilegiati

Settori più colpiti	Alberghi e Ristoranti - Servizi alle Persone Commercio e Pubblici esercizi
Settori dove cresce di più l'irregolarità	Trasporti - Organizzazioni Associative - Informatica e telecomunicazioni
Nuovi settori ed attività emergenti	Assistenza domiciliare - Studi professionali
Tipologia prevalente di irregolarità	Lavoro Grigio - Lavoro irregolare presso imprese regolari Fuori Busta - Abusi su Part Time - Somministrazione Fraudolenta
Soggetti più coinvolti	Immigrati - Lavoratori in Mobilità - Lavoratori a progetto (Serv. Tradiz.) Lavoratori a progetto - Giovani al primo impiego (Servizi Avanzati)
Principali Fenomeni di Sommerso	Imprese che evadono - Cooperative Spurie (Servizi Tradizionali) Sommerso Autonomo / Professionisti (Servizi Avanzati)

Campania

Le principali statistiche su occupazione nei servizi e sul fenomeno dell'irregolarità

1.197 (mila)	Totale occupazione nei servizi
32,2%	Quota % servizi a carattere prevalentemente pubblico (istruzione, sanità, pubblica amministrazione)
73,3%	Quota % occupati servizi su totale occupati
63,6%	Quota % occupati servizi nelle microimprese (fino a 9 addetti)
15,5%	Quota % occupati aggregato servizi avanzati nell'ambito area privata
21,7%	Tasso di irregolarità servizi
13,0%	Quota % lavoratori irregolari nella regione sul totale Italia
31%	Tasso di irregolarità servizi (esclusi i servizi a carattere prevalentemente pubblico)

I principali fenomeni dell'irregolarità nei servizi secondo i testimoni privilegiati

Settori più colpiti	Servizi alle Persone - Commercio Servizi Tradizionali (Pulizie, Magazzinaggio, Facchinaggio)
Settori dove cresce di più l'irregolarità	Commercio - Servizi finanziari e immobiliari
Nuovi settori ed attività emergenti	Studi professionali - Wellness - Centri benessere - Centri estetici
Tipologia prevalente di irregolarità	Lavoro Grigio - Lavoro irregolare presso imprese regolari Sovradichiarazioni di salari - Abusi su Part Time (Servizi Tradizionali) Abusi su contratti a progetto, P. Iva (Terziario Avanzato)
Soggetti più coinvolti	Immigrati - Lavoratori in Mobilità o Cig (Servizi Tradizionali) Giovani al Primo Impiego - Occupati a progetto (Servizi Avanzati)
Principali Fenomeni di Sommerso	Imprese regolari che impiegano lavoro irregolare (Servizi Tradizionali) Imprese totalmente sommerse - Cooperative Spurie (Servizi Tradiz.) Sommerso autonomo / professionisti (Servizi Avanzati)

Puglia

Le principali statistiche su occupazione nei servizi e sul fenomeno dell'irregolarità

851 (mila)	Totale occupazione nei servizi
35,4%	Quota % servizi a carattere prevalentemente pubblico (istruzione, sanità, pubblica amministrazione)
64,4%	Quota % occupati servizi su totale occupati
67,4%	Quota % occupati servizi nelle microimprese (fino a 9 addetti)
17,4%	Quota % occupati aggregato servizi avanzati nell'ambito area privata
17%	Tasso di irregolarità servizi
6,6%	Quota % lavoratori irregolari nella regione sul totale Italia
27%	Tasso di irregolarità servizi (esclusi i servizi a carattere prevalentemente pubblico)

I principali fenomeni dell'irregolarità nei servizi secondo i testimoni privilegiati

Settori più colpiti	Alberghi e Ristoranti - Servizi alle Persone
Settori dove cresce di più l'irregolarità	Trasporti - Telecomunicazioni
Nuovi settori ed attività emergenti	Wellness - Centri benessere- Animatori
Tipologia prevalente di irregolarità	Lavoro Grigio - Autonomi Irregolari Abusi su Part Time - Fuori Busta - Abusi su stage e apprendistato Abusi su contratti a progetto (Servizi Avanzati)
Soggetti più coinvolti	Immigrati - Lavoratori in Mobilità o Cig (Servizi Tradizionali) Giovani al Primo Impiego - Occupati a progetto (Servizi Avanzati)
Principali Fenomeni di Sommerso	Imprese che non rispettano minimi contrattuali (Servizi Tradizionali) imprese che evadono tasse e contributi (Servizi Tradizionali) Consulenti che favoriscono frodi fiscali e contributive (Servizi Avanzati)

Sicilia

Le principali statistiche su occupazione nei servizi e sul fenomeno dell'irregolarità

1.081 (mila)	Totale occupazione nei servizi
37,6%	Quota % servizi a carattere prevalentemente pubblico (istruzione, sanità, pubblica amministrazione)
73,5%	Quota % occupati servizi su totale occupati
66,6%	Quota % occupati servizi nelle microimprese (fino a 9 addetti)
15,8%	Quota % occupati aggregato servizi avanzati nell'ambito area privata
20%	Tasso di irregolarità servizi
10%	Quota % lavoratori irregolari nella regione sul totale Italia
32%	Tasso di irregolarità servizi (esclusi i servizi a carattere prevalentemente pubblico)

I principali fenomeni dell'irregolarità nei servizi secondo i testimoni privilegiati

Settori più colpiti	Commercio - Servizi Tradizionali (Pulizie, Magazzinaggio, Facchinaggio) - Servizi alle persone
Settori dove cresce di più l'irregolarità	Trasporti - Servizi finanziari e immobiliari
Nuovi settori ed attività emergenti	Grande distribuzione - Assistenza domiciliare - Assistenza familiare
Tipologia prevalente di irregolarità	Lavoro nero presso imprese regolari -Fuori Busta -Sovradichiarazioni di salari e stipendi - Abusi su Part Time
Soggetti più coinvolti	Immigrati - Giovani al Primo Impiego (Servizi Tradizionali) Occupati a progetto (Servizi Avanzati)
Principali Fenomeni di Sommerso	Imprese che non rispettano minimi contrattuali (Servizi Tradizionali) Sommerso autonomo / professionisti (Servizi Avanzati) imprese che evadono tasse e contributi (Servizi Avanzati)

4 Una ricostruzione delle esperienze di policy sul sommerso: tendenze in atto

A partire dalla seconda metà del 2008, dopo un biennio caratterizzato da una strategia di contrasto al lavoro irregolare basata su un mix di premialità e sviluppo e al contempo su un rafforzamento dei controlli e delle attività repressive, l'amministrazione, su impulso del legislatore, ha cominciato a spostare le priorità di intervento contro il lavoro irregolare in direzione di un rafforzamento di tutte le azioni di natura preventiva facendo leva in particolare sulla semplificazione burocratica e sulla deregolamentazione. Potenziamento ed estensione del lavoro accessorio, introduzione del libro unico in sostituzione del libro matricola e del libro paga, cancellazione delle norme attuative della corresponsabilità negli appalti tra committente ed appaltatore, cancellazione degli indici di congruità, abolizione della dichiarazione anticipata di dimissioni (a causa della dichiarata complessità della procedura), reintroduzione del lavoro a chiamata, sono le prime misure che caratterizzano questa nuova fase di intervento di lotta al lavoro nero, in nome, appunto, di una sburocratizzazione e semplificazione nella gestione dei rapporti di lavoro.

Nel corso del 2009 con l'emergere della crisi finanziaria globale e successivamente della crisi economica e occupazionale, questa strategia è apparsa ancora più netta ed esplicita, coinvolgendo anche l'attività di controllo e repressione attuata dagli organi ispettivi. Nuove linee guida nuovi e orientamenti ministeriali hanno provveduto a riqualificare e reindirizzare l'attività ispettiva, soprattutto verso una funzione di stimolo e indirizzo e supporto alla regolarizzazione, in particolare in caso di inadempienze parziali e meno gravi, coniugando l'azione di ispezione a carattere tipicamente repressivo e sanzionatorio con una attività informativa e promozionale dei comportamenti conformi alle regole, nel solco tipico di una strategia di tipo prevenzionale.

Le politiche di contrasto di tipo più repressivo hanno cominciato, del resto, proprio dalla fine del 2008 a misurarsi con le nuove emergenze legate alla crisi che ha colpito l'economia e le aziende: caduta delle commesse, razionamento del credito, mancata riconferma dei contratti a termine e di quelli flessibili, ampliamento della platea di beneficiari di ammortizzatori sociali, mobilità e licenziamenti, chiusure.

Le nuove direttive ministeriali emanate tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009 hanno, così, sottolineato esplicitamente la necessità di indirizzare l'azione ispettiva verso una

strategia basata più sul contenimento delle irregolarità, sulla lotta ai casi di irregolarità assoluta, piuttosto che sul sistematico contrasto delle tante forme di irregolarità parziale, che pure, come abbiamo visto, pesano fortemente sul fenomeno del lavoro irregolare in Italia. In questa direzione, del resto, si era già mosso il legislatore all'epoca del Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124[21] di riforma del sistema ispettivo, nel solco delle raccomandazioni europee, che, a partire dalla Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 20 ottobre 2003, invitavano gli stati membri a porre in essere compiute strategie di contrasto al lavoro irregolare rafforzando le azioni di vigilanza e combinandole con adeguate azioni preventive e di promozione, per una più attenta consapevolezza sociale del fenomeno. In questa direzione, il Dlgs 124 ha, dunque, previsto un nuovo ruolo promozionale e conciliativo per gli ispettori, quali soggetti in grado di esercitare una funzione giurisdizionale e promozionale, oltre che repressiva. Queste nuove funzioni introdotte nel 2004 sono state perciò fortemente rilanciate dal Ministero del Lavoro con le ultime disposizioni.

Una delle principali misure che segnano il cambio di passo del legislatore, dopo un biennio di politiche tendenzialmente repressive, in direzione di un nuovo approccio di tipo preventivo nella lotta al sommerso è contenuta nel decreto legge 112/2008 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria" e riguarda l'istituzione del Libro Unico del Lavoro. Il nuovo documento, dopo oltre 40 anni sostituisce il libro paga e matricola ed il registro d'impresa. Si tratta di una scelta che rappresenta un importante banco prova di una più ampia strategia di semplificazione della gestione dei rapporti di lavoro per abbattere vincoli formali e burocratici, comportando peraltro una semplificazione di adempimenti che secondo il ministro del lavoro Sacconi avrebbe determinato risparmi per 4 miliardi di euro. Per il Ministero la semplificazione non avrebbe dovuto comportare ricadute in termini di perdita di efficacia dei sistemi di controllo, dal momento che con le nuove comunicazioni on line relativamente all'instaurazione dei rapporti di lavoro (Legge 296/06 art.1 commi 1180-1185) obbligatorie dal 1º marzo 2008 (decreto interministeriale 30 ottobre 2007), la comunicazione avrebbe sostituito l'annotazione sui libri dando certezza e pubblicità al rapporto. L'abolizione dei libri pone tuttavia questioni ancora aperte rispetto ai controlli inerenti attività che non presuppongono rapporti costanti e stabili, anche in termini retributivi, dove cioè le parti variabili della retribuzioni, gli emolumenti aggiuntivi, sono elementi molto variabili e sostanziali. Il mancato aggiornamento al giorno precedente crea, in questi casi, condizioni per abusi e sottodichiarazioni. Le nuove forme contrattuali del lavoro intermittente o dei voucher, ormai utilizzabili con ampia possibilità dai datori, restano, con la nuova disciplina del Libro Unico Lavoro, completamente prive di controllo, con-

21. Recante "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 12 maggio 2004.

siderato che il nuovo sistema non obbliga alla registrazione quotidiana delle prestazioni e non c'è comunicazione obbligatoria che segnali l'avvio effettivo della prestazione.
A fronte di questa prima misura di semplificazione amministrativa, l'azione del governo ha previsto ulteriori strategie di lotta al sommerso riconducibili a due principali filoni di intervento ancora di natura preventiva:

- misure per incoraggiare i clienti e i datori di lavoro ad acquisire beni e servizi che non incorporino il lavoro irregolare;
- politiche di introduzione di nuovi contratti per far emergere lavoro irregolare;

Nel secondo gruppo rientra la scelta del legislatore di potenziare la diffusione del lavoro occasionale di tipo accessorio. Si tratta di una particolare modalità di prestazione lavorativa prevista dalla Legge Biagi per regolamentare quei rapporti di lavoro che soddisfano esigenze occasionali a carattere saltuario, esplicitamente finalizzata a far emergere attività confinate nel lavoro nero, tutelando in tal modo lavoratori che usualmente operano senza alcuna protezione assicurativa e previdenziale.
Con questa modalità di prestazione lavorativa, il pagamento della prestazione avviene attraverso i cosiddetti voucher (buoni lavoro), che garantiscono, oltre alla retribuzione, anche la copertura previdenziale presso l'Inps e quella assicurativa presso l'Inail.
Con la legge n. 133/2008 di conversione del decreto legge 112/2008 e con la legge n. 33/2009, il meccanismo dei voucher, oltre che alla vendemmia, è stato esteso anche ad altre attività agricole stagionali, alle imprese familiari del commercio, turismo, servizi, ai lavori domestici, di giardinaggio, di pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, per le lezioni private dei figli, per manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli, per lavori di emergenza o di solidarietà. Il voucher è stato ammesso in qualsiasi altro settore produttivo, ma limitatamente ai giovani con meno di 25 anni di età, studenti, ai pensionati e infine ai percettori di prestazioni integrative del salario o con sostegno al reddito, in via sperimentale per il 2009 e nel limite di 3000 euro annui.
Rispetto a questa scelta di allargare il perimetro su cui può essere utilizzato il voucher, molti studiosi intravedono il rischio di destrutturare troppo il mercato del lavoro, creando le condizioni per nuove forme di elusione delle norme lavoristiche così da produrre un effetto opposto a quello voluto di far emergere il sommerso.
La norma, infatti, non consente di conoscere per quanto tempo è impegnato ogni singolo "percipiente" e, quindi, si può presentare come una via, legale, all'evasione contrattuale, contributiva e fiscale, non necessitando tale rapporto di lasciare traccia né nel Libro Unico del Lavoro, né comunicarlo anticipatamente ai Centri per l'impiego. E all'eventuale ispettore è sempre possibile rispondere che la persona trovata al lavoro sarà pagata con il voucher, e che si tratta della sua prima giornata di impiego.
Sulla strada della semplificazione è ascrivibile, infine, un'altra misura anch'essa prodotta dal D.Lgs. n. 112/08, riguardante l'abolizione del modulo informatico per la presentazione delle dimissioni volontarie che era stato introdotto all'inizio del 2008. Lo stop, deciso

in ragione di una esigenza di ridurre adempimenti considerati troppo difficoltosi, può rischiare di riproporre le condizioni per abusi nella disciplina delle dimissioni.
La disciplina, ora abrogata, prevedeva, infatti, che il lavoratore che intendeva dimettersi volontariamente avrebbe potuto farlo esclusivamente registrandosi in una pagina internet del sito del Ministero del Lavoro e compilare on-line il modello, inviarlo per via informatica e stamparne copia per il datore di lavoro, così da evitare abusi sotto forma di dimissioni in bianco.
Sempre nell'ambito delle misure ascrivibili alle politiche preventive, un ulteriore passo compiuto dal legislatore, sempre con il dlgs 122 del 2008, è stato quella di ripristinare il lavoro intermittente ("job on call"), introdotto dal dlgs 276/03 e poi abolito quasi del tutto dalla legge di recepimento del Protocollo sul welfare siglato dal governo Prodi con le parti sociali, che manteneva la possibile l'applicazione esclusivamente per il turismo, e solo in presenza di accordi collettivi.
Come già osservato, la norma, combinata con la nuova disciplina del Libro Unico del Lavoro, crea le condizioni per abusi nello strumento, potendo il datore semplicemente dotarsi di un monte di forza lavoro intermittente, utilizzarla in nero e attivarla contrattualmente solo al momento dell'eventuale ispezione e cioè dal giorno dell'ispezione stessa, senza alcun controllo o obbligo di comunicazione.
In merito agli abusi sulle forme contrattuali, merita ricordare l'esisto dell'introduzione prima dei co.co.co. e poi del contratto a progetto. Queste forme contrattuali, pur andando nella direzione giusta di un mercato del lavoro che deve dare risposte concrete ad un cambiamento dell'organizzazione aziendale, per la difficoltà a tracciare un perimetro definito di accesso, ha prodotto un arretramento sul fronte del controllo il cui effetto è stato una diffusa pratica di simulazione di contratto, aprendo a processi di forti disparità di trattamento sul lavoro che per alcuni soggetti è diventata una vera e propria forma di emarginazione sociale.
Naturalmente, questo rischio di un trade off dello strumento non riduce l'importanza di articolare un intervento sul fronte della lotta al sommerso che agisca anche dal lato di una riduzione dell'onere burocratico e della regolazione di nuove forme di lavoro.
Del resto, la scelta di regolare alcune aree di lavoro attraverso interventi legislativi che ne semplificano l'accesso, senza compromettere le garanzie previdenziali e assicurative delle persone, rappresenta un'esperienza già praticata da molti paesi (Francia e Belgio in testa). La scelta di andare in questa direzione dovrebbe però imporre molta prudenza e attenzione nel definire modalità di intervento che consentano di minimizzare i rischi di elusione e di riduzione degli spazi dell'attività ispettiva.
Una ulteriore importante novità introdotta dal Governo a partire dalla seconda metà del 2008 è la riaffermazione delle funzioni consulenziali e preventivo/promozionali, come pure giurisdizionali, degli ispettori. Tale allargamento di funzioni era stato originariamente previsto dal D.Lgs. 124 del 23 aprile 2004 che disponeva una estensione dei compiti degli ispettori oltre l'attività ispettiva e affidava loro un ruolo di consulenza e

promozione della legalità nelle imprese, nonché maggiori opportunità di praticare la conciliazione tra le parti.
Sino alla fine del 2008, la riforma del servizio ispettivo del 2004, soprattutto in questa direzione di ampliamento delle funzioni degli ispettori non sembrava aver avuto un adeguato seguito, stante la difficoltà di coniugare le prerogative proprie dell'ispezione con una attività di tipo più prevenzionale.
Nella precedente legislatura tra il 2006 ed il 2008 ci si era preoccupati, piuttosto, di rafforzare la funzione repressiva degli ispettori, limitando gli spazi di manovra rispetto al ruolo di conciliazione introdotto con la citata riforma 2004, a cui molti imputavano il rischio di determinare un indebolimento del principio della difesa della legalità e della tutela dei lavoratori.
In realtà, in nome di un approccio che premiasse la volontà di regolarizzazione delle imprese, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, tra il 2006 ed il 2008, ha provato a fornire precise indicazioni interpretative, destinate al personale ispettivo (tanto a quello appartenente allo stesso Ministero del Lavoro, quanto a quello appartenente agli Enti Previdenziali), finalizzate ad assicurare l'uniforme interpretazione degli articoli 61 e seguenti (sulla disciplina del contratto di collaborazione coordinata a progetto) del d.lgs. n. 276 del 2003, in relazione allo svolgimento della loro attività di vigilanza nel settore dei call center in quel momento oggetto di allarme sociale per numerosi abusi riscontrati e altrettanto numerose denuncie di irregolarità.
Il nuovo governo si è posto da subito l'obiettivo di rilanciare le disposizioni del dlgs n. 124 contenute in primo luogo nel comma 2 dell'articolo 8 in base al quale, qualora nel corso dell'attività di consulenza emergessero profili di inosservanza da cui non consegua l'adozione di sanzioni penali o amministrative (per esempio uno scorretto utilizzo di contratti a progetto), lo stesso ispettore, senza esercitare la propria funzioni di ufficiale giudiziario, fornisce indicazioni operative per la corretta attuazione delle norme.
Sempre nel quadro di queste nuove funzioni, il governo ha deciso di sostenere la funzione di conciliazione dell'ispettore nelle controversie tra lavoratore e datore di lavoro, già previste dall'articolo 11, in cui si prevedeva che: "nelle ipotesi di richieste di intervento ispettivo alla Direzione Provinciale del Lavoro, dalle quali emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia, la stessa Direzione può avviare il tentativo di conciliazione, che, nel caso di esisto positivo, estingue il procedimento ispettivo".
Ancora allo stesso articolo si prevede che possa aver luogo analoga procedura conciliativa, nel corso dell'attività di vigilanza, qualora l'ispettore ritenga che ricorrano i presupposti per una soluzione conciliativa e le parti si dichiarino disponibili ad accedere ad una soluzione extragiudiziaria.
Analogamente, può essere gestito l'accertamento di casi di inosservanze alla disciplina contrattuale, da cui scaturiscono crediti patrimoniali in favore dei prestatori di lavoro. In questa circostanza, il personale ispettivo diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti e il datore di lavoro entro trenta giorni dalla

notifica della diffida può promuovere un tentativo di conciliazione, che, se giunge ad un accordo delle parti, fa venire meno l'obbligo di corrispondere gli importi stabiliti all'atto della diffida.
I nuovi orientamenti in materia di ispezioni e ruolo degli ispettori scaturiscono da tre disposizioni, due del Ministero del Lavoro e una dell'Inps, presentate tra la fine del 2008 ed il primo trimestre del 2009:

- la direttiva del Ministro Sacconi sull'attività ispettiva del 18 settembre 2008, che illustra la nuova strategia di intervento relativamente alle attività di ispezione e vigilanza per il rilancio della filosofia preventiva e promozionale di cui al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124,
- le linee guida per la programmazione strategica dell'attività di vigilanza per il 2009, delineate dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, che fornisce al corpo ispettivo le indicazioni chiave per svolgere l'attività di controllo e contrasto
- la circolare INPS n° 27 del 25 febbraio 2009, in applicazione della direttiva e delle linee di indirizzo

La direttiva del Ministro rappresenta l'architrave interpretativo del nuovo orientamento in materia di ispezioni e prevenzione del lavoro irregolare sull'attività ispettiva. La direttiva, infatti, nel richiamare la necessità che l'azione ispettiva sia diretta essenzialmente a prevenire gli abusi e a sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale, abbandonando ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico fondata sul numero delle violazioni riscontrate, sottolinea la necessità di una valorizzazione della qualità della attività di vigilanza e ispettiva in senso stretto, a cominciare dalle modalità di espletamento degli accertamenti in taluni ambiti più sensibili sul territorio. La stessa direttiva si preoccupa poi di ridefinire il ruolo dell'ispettore incaricato degli accertamenti, non più soggetto esclusivamente preoccupato del buon esito della singola ispezione, ma attore capace di implementare policy – locali, nazionali, ma anche comunitarie e internazionali – di sostegno a una crescita equilibrata e socialmente sostenibile dell'economia, anche attraverso pratiche di promozione della regolarità e di conciliazione di controversie di lavoro alternative a interventi ispettivi.
Alla luce di questi principi ispiratori, la direttiva si concentra, perciò, dapprima sulle strategie per la programmazione delle attività, per indirizzare su obiettivi concreti e sostanziali gli interventi di prevenzione e repressione delle violazioni, da effettuare attraverso:

- la raccolta e l'analisi di informazioni sulle diverse caratteristiche della realtà territoriale in cui si opera;
- una intensa collaborazione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e con le associazioni datoriali, con i consulenti del lavoro, nonché coi rappresentanti

istituzionali delle amministrazioni provinciali e comunali, delle Università e dei centri di ricerca;

- l'esame delle risultanze statistiche degli interventi ispettivi svolti sul territorio negli anni precedenti, al fine di indirizzare correttamente le operazioni ispettive in modo da non lasciare aree di insediamento produttivo o zone territoriali che sfuggano completamente ai controlli;
- il coordinamento con tutti gli altri organismi incaricati della vigilanza nelle materie di competenza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, da attuarsi con reciproci scambi di informazione nei tre livelli (centrale, regionale e territoriale), secondo le specifiche disposizioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 del decreto legislativo n. 124 del 2004 e grazie allo sviluppo di tecnologie informatiche che consentano di superare problematiche note, come quella della sovrapposizione degli interventi ispettivi, indirizzando l'attività di vigilanza su obiettivi sensibili, di particolare rilevanza e frutto di analitiche azioni di intelligence legate allo sviluppo di oggettivi indicatori di rischio;
- una valutazione delle esistenti forme di controllo sociale (a esempio tramite enti bilaterali) o anche forme di controllo istituzionale alternative (come le sedi di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto), riservando una particolare attenzione alle situazioni che sono totalmente esenti da controllo o verifica preventiva.

La scelta di avviare cicli di ispezioni mirate sui singoli ambiti territoriali o sui diversi settori merceologici, secondo la direttiva, risponde anche all'obiettivo di favorire l'emersione del lavoro sommerso e soprattutto con l'utilizzo dello strumento della diffida obbligatoria (di cui all'art. 13 del D.Lgs n. 124 del 2004), di avviare il sistema imprenditoriale verso una emersione guidata", che non abbia effetti devastanti sulla non facile tenuta della iniziativa economica locale, garantendo, in tal modo, la tutela complessiva dei livelli occupazionali e non soltanto del singolo lavoratore.
Restano fermi, naturalmente, gli eventuali provvedimenti di polizia giudiziaria (prescrizione obbligatoria ex art. 15 del D.Lgs n. 124 del 2004), ovvero l'eventuale provvedimento di sospensione della attività d'impresa, rispetto al quale la direttiva si preoccupa di richiamare l'opportunità di adottare tale grave provvedimento in maniera tale da non creare intollerabili discriminazioni, ma anche in modo da non punire esasperatamente le micro-imprese escludendo dall'applicazione il caso di imprese con un solo lavoratore trovato in nero. In questa prospettiva, la discrezionalità dell'ispettore nella adozione del provvedimento dovrà, secondo il Ministero, limitarsi esclusivamente alla verifica della sussistenza dei requisiti di legge e delle condizioni di effettivo rischio e pericolo in una ottica di tutela e prevenzione della salute e sicurezza dei lavoratori.
La direttiva rilancia, poi, l'attuazione dell'istituto della conciliazione monocratica preventiva di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 124 del 2004, rivolgendo una attenzione privilegiata alle

richieste di intervento da prendersi a spunto per l'avvio di un tentativo di conciliazione tra il lavoratore denunciante e il datore di lavoro.
La corretta e generale attuazione della conciliazione monocratica nella sua forma preventiva consentirà secondo la direttiva ai servizi di ispezione del lavoro delle Direzioni provinciali del lavoro di riorganizzarsi, anche in termini di programmazione della attività ispettiva, mantenendo ferma l'iniziativa ispettiva su richiesta di intervento soltanto per i casi di denuncia di irregolarità gravi, come quelle di rilevanza penale, ovvero quelle che interessano altri lavoratori oltre al denunciante, o ancora quelle che riguardano fenomeni di elusione particolarmente diffusi sul territorio di riferimento.
Una soluzione immediata e tempestiva alle richieste di tutela del lavoratore che non passa esclusivamente attraverso la risposta dell'ispezione ma attraverso la formula della conciliazione alternativa all'attività di vigilanza non può ritenersi di minor pregio rispetto all'ispezione stessa, in particolare se consente al lavoratore di conseguire tempestivamente la soddisfazione delle pretese patrimoniali.
La successiva circolare della Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, del 3 febbraio 2009, ha predisposto il Documento di programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2009. Il documento contiene le linee programmatiche dell'azione ispettiva delle Direzioni provinciali del lavoro nel corso del 2009, fissando anche il numero di imprese da ispezionare nel 2009: in totale oltre 137 mila di cui 12 mila in Campania e Puglia,11 mila nel Lazio, 9 mila in Calabria.
Oltre a stabilire obiettivi quantitativi il documento di programmazione sottolinea l'importanza di indirizzare la vigilanza su fenomeni di rilevante impatto economico-sociale identificando alcuni ambiti prioritari come le collaborazioni coordinate e continuative e sulle associazioni in partecipazione con apporto di lavoro, i rapporti di lavoro flessibile, l'organizzazione dell'orario di lavoro, gli appalti illeciti, le categorie svantaggiate e lavori occasionali accessori, la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, i sussidi e indennità pubbliche. Rispetto al numero di aziende da ispezionare il ministero stabilisce in realtà un minor numero di aziende - 17% nel 2009 rispetto all'anno precedente, ma sottolinea come ciò consentirà di realizzare controlli qualitativamente più significativi.
A seguito della direttiva e della circolare ministeriale, anche l'INPS, sempre a febbraio 2009, con la circolare n. 27 fa riferimento alla necessità di effettuare interventi ispettivi, qualificati da:

- accessi brevi "finalizzati a rendere percepibile sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza, nonché a promuovere la legalità e ad incoraggiare l'emersione";
- accessi mirati, indirizzati sostanzialmente verso "fenomeni di rilevante impatto economico – sociale", quali la lotta al lavoro nero e alla economia sommersa, la lotta alle prestazioni indebite conseguenti ad esempio alla denuncia dei rapporti fittizi in agricoltura, la reale somministrazione fraudolenta di manodopera, la lotta all'utilizzo fraudolento di manodopera straniera;

- Interventi di tipo "informativo - prevenzionale", ad esempio per quelle situazioni dove una non perfetta conoscenza delle diverse opportunità contrattuali offerte dalla normativa vigente in generale e dalla legge "Biagi" in particolare, porta a ricorrere a forme contrattuali che male si attagliano alle specifiche esigenze lavorative.
- Anche l'Inps fissa le proprie aree di intervento individuando: aziende etniche; soggetti titolari di partita Iva senza versamenti; associati in partecipazione; edilizia; agricoltura; somministrazione fraudolenta di manodopera; società cooperative; attività stagionali; scoperture gestione separata ex L. 335/95

A seguito dei nuovi orientamenti della DG Attività Ispettive del Ministero del lavoro e dell'INPS, emerge chiaramente la necessità di evitare la dispersione delle risorse ispettive e di concentrare l'attività sulle violazioni gravi e sui contesti produttivi e sulle aree ove si concentrano i fenomeni più gravi e rilevanti. Attività di intelligence, mappe di rischio e tecnologie informatiche e di analisi dei dati contenuti nel Sistema informativo del lavoro (dalla Banca dati per l'attività ispettiva alle informazioni disponibili con le Comunicazioni obbligatorie) devono costituire la necessaria infrastruttura informativa necessaria per individuare bacini territoriali, settori produttivi e tipologie di azienda da ispezionare e dare efficacia ed effettività alla nuova strategia.
Infine, rientrano nell'ambito delle nuove politiche di contrasto al sommerso anche il provvedimenti di emersione delle colf e Badanti secondo la nuova procedura del Dl n 78 del luglio 2009.
Nella consapevolezza ormai acquista che una delle principali funzioni della cosiddetta regolarizzazione degli stranieri senza permesso di soggiorno operata dalla sanatoria per i lavoratori senza permesso di soggiorno prevista dalla legge Bossi Fini tra il 2002 ed il 2003, è stata quella di produrre una significativa emersione di lavoro irregolare la nuova sanatoria sulle Colf e Badanti impiegate dalle famiglie italiane nelle attività di cura e assistenza realizzata nel corso del mese di settembre del 2009 è nata come esplicita misura di emersione rivolta a tutti di lavoratori stranieri e non.
La misura introdotta dall'articolo 1-ter della Legge 3 agosto 2009, n. 102, recante "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali" di conversione del Decreto-Legge. 1° luglio 2009, n. 78 ha previsto la possibilità dell'emersione del rapporto di lavoro irregolare con i cittadini italiani e comunitari, oppure extracomunitari comunque presenti sul territorio nazionale, addetti al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare o all'assistenza di persone affette da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza.
La procedura ha consentito in pratica previo il pagamento di 500 euro soprattutto la regolarizzazione della posizione dei cittadini extracomunitari privi di titolo di soggiorno impiegati presso le famiglie come lavoratori domestici di sostegno al bisogno familiare (colf) o come assistenti di persone affette da patologie o handicap (badanti).

Al 30 settembre 2009 data di chiusura del procedimento risultavano presentate al Ministero dell'Interno che ha curato la parte della sanatoria relativa alla componente di regolarizzazione riferita a lavoratori senza permesso di soggiorno, 294.744 domande, poco meno della metà della precedente sanatoria del 2002. Le domande distribuite su tutte le province si concentrano a Milano, Roma e Napoli con rispettivamente 43 mila, 32 mila e 24 mila richieste.
Le domande raggruppate per macro-ripartizioni vedono 162 mila domande al Nord, 63 mila al centro e 70 mila al Sud.
A questi dati devono aggiungersi le domande di regolarizzazione per lavoratori italiani, comunitari, ed extracomunitari con permesso di soggiorno valido per lavoro subordinato, presentate all'Inps, con efficacia di comunicazione obbligatoria.
L'INPS provvederà all'iscrizione del rapporto di lavoro dopo la verifica dell'avvenuto pagamento del contributo e della rispondenza di quanto dichiarato alle norme vigenti in materia di lavoro domestico e ne darà comunicazione al datore di lavoro, inviando contestualmente i bollettini necessari per il pagamento dei contributi successivi.

Appendice

Questionario

Dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi

SEZIONE 1. ANAGRAFICA

Testimone - Cognome e Nome _____

Ruolo/funzione/posizione _____

Provincia di riferimento _____

SEZIONE 2. DIMENSIONI E CARATTERISTICHE

DM 1) Secondo Lei, che caratteristica assume il lavoro irregolare nei Servizi nella sua Regione?

È un fenomeno di tipo strutturale largamente diffuso	❍
È un fenomeno ciclico legato a fattori congiunturali	❍
È un fenomeno legato soprattutto alle attività stagionali	❍
È un fenomeno marginale	❍
Non sa - Non risponde	❍

DM 2) Secondo Lei, tra i seguenti servizi, nella sua Regione, quali sono maggiormente colpiti da fenomeni di irregolarità e quali lo erano 5 anni fa?
(*Massimo 3 risposte per colonna*)

	Oggi	5 anni fa
Commercio	❍	❍
Alberghi e ristoranti	❍	❍
Trasporti Noleggi e attività ausiliarie, poste corrieri	❍	❍
Attività finanziarie e immobiliari	❍	❍
Altri servizi tradizionali (Pulizie – magazzinaggio)	❍	❍
Servizi alle persone (Lavanderia Parrucchieri benessere – badanti e assistenza familiare)	❍	❍
Informatica e attività connesse	❍	❍
Ricerca e sviluppo	❍	❍
Telecomunicazioni e call center	❍	❍
Consulenza tecnica gestionale, giuridica e commerciale	❍	❍
Formazione	❍	❍
Servizi pubblici	❍	❍
Organizzazioni associative	❍	❍

DM 3) Sulla base della Sua esperienza, può indicare il livello di irregolarità del lavoro nei servizi nella Sua Regione?

	Modesto	Elevato	Molto elevato
Commercio	❍	❍	❍
Alberghi e ristoranti	❍	❍	❍
Trasporti Noleggi e attività ausiliarie poste corrieri	❍	❍	❍
Attività finanziarie e immobiliari	❍	❍	❍
Altri servizi tradizionali (Pulizie – magazzinaggio)	❍	❍	❍
Servizi alle persone (Lavanderia Parrucchieri benessere – badanti e assistenza familiare)	❍	❍	❍
Informatica e attività connesse	❍	❍	❍

	Modesto	Elevato	Molto elevato
Ricerca e sviluppo	❍	❍	❍
Telecomunicazioni e call center	❍	❍	❍
Consulenza tecnica gestionale, giuridica e commerciale	❍	❍	❍
Formazione	❍	❍	❍
Servizi pubblici	❍	❍	❍
Organizzazioni associative	❍	❍	❍

DM 4) Può specificare eventuali micro-settori del terziario nei quali a livello territoriale stanno emergendo nuovi fenomeni di irregolarità?

Settore
Settore
Settore

DM 5) Può indicare il livello di irregolarità rispetto alle differenti tipologie di lavoratori irregolari, sul totale dei lavoratori (regolari e irregolari) che operano nel terziario nella Sua Regione?

	Modesto	Elevato	Molto Elevato
Lavoratori alle dipendenze presso imprese regolari con regolare contratto di lavoro, ma con trattamenti di fatto irregolari (*Lavoro grigio*)	❍	❍	❍
Lavoratori alle dipendenze occupati presso imprese regolari senza regolare contratto di lavoro (*Lavoro nero presso imprese regolari*)	❍	❍	❍
Lavoratori occupati presso imprese irregolari (*Lavoro nero presso imprese sommerse*)	❍	❍	❍
Lavoratori autonomi irregolari	❍	❍	❍

DM 6) Secondo Lei, quali tra i seguenti soggetti sono più coinvolti nel lavoro irregolare nella sua Regione, tenuto conto delle 2 macro categorie dei servizi tradizionali e avanzati?
(*Massimo 3 risposte per ciascuna colonna*)

	Servizi tradizionali*	**Terziario avanzato****
Immigrati	❍	❍
Giovani alla ricerca di un primo impiego	❍	❍
Lavoratori in mobilità, cig, percettori benefici, Isu	❍	❍
Studenti	❍	❍
Pensionati	❍	❍
Casalinghe	❍	❍
Occupati regolari che svolgono doppio lavoro	❍	❍
Occupati con contratti di lavoro a progetto e altre forme non standard	❍	❍
Lavoratori autonomi (abusi sul lavoro autonomo)	❍	❍
Altro (spec.)	❍	❍

DM 7) Secondo Lei, considerando le due macro categorie dei servizi tradizionali e avanzati può indicare, tra i fenomeni di irregolarità del lavoro elencati, quelli che considera più rilevanti nella sua Regione?
(*Massimo 3 risposte per colonna*)

	Servizi tradizionali	**Terziario avanzato**
Fuori busta	❍	❍
Falsi rimborsi / Malattie	❍	❍
Abusi sul part time	❍	❍
Utilizzo improprio di partite Iva	❍	❍

* Servizi tradizionali:
Commercio Alberghi e ristoranti, Trasporti Noleggi e attività ausiliarie, poste corrieri, Attività finanziarie e immobiliari. Altri servizi tradizionali (Pulizie – magazzinaggio). Servizi alle persone (Lavanderia Parrucchieri benessere – badanti e assistenza familiare)
** Terziario avanzato:
Informatica e attività connesse, Ricerca e sviluppo Telecomunicazioni e call center, Consulenza tecnica gestionale, giuridica e commerciale, Formazione

	Servizi tradizionali	Terziario avanzato
Abusi su stage e apprendistato	❍	❍
Somministrazioni fraudolente di manodopera	❍	❍
Abusi sulle collaborazioni a progetto	❍	❍
Abusi sul lavoro a chiamata /Voucher	❍	❍
Sovradichiarazioni di salari e stipendi, rispetto a quanto effettivamente erogato al lavoratore	❍	❍
Lavoro totalmente irregolare (lavoro nero)	❍	❍
Altro (spec.)	❍	❍

DM 8) Quali tra le seguenti fenomenologie del sommerso considera più rilevanti nella sua Regione, in relazione alle due macro categorie dei servizi tradizionali e avanzati?
(*Massimo 3 risposte per colonna*)

	Servizi tradizionali	Terziario avanzato
Le imprese totalmente sommerse	❍	❍
Le imprese regolari che ricorrono a lavoro irregolare	❍	❍
Le imprese irregolari gestite da immigrati	❍	❍
Imprese che effettuano Somministrazione fraudolenta di manodopera	❍	❍
Abuso della forma societaria cooperativa.	❍	❍
Le imprese che evadono tasse e contributi	❍	❍
Le imprese del terziario vittime della criminalità diffusa	❍	❍
Le imprese del terziario riconducibili alla criminalità	❍	❍
Aziende che scompaiono senza saldare debiti verso l'erario	❍	❍
Sommerso autonomo / professionisti	❍	❍
Presenza di consulenti che operano per favorire frodi fiscali e contributive	❍	❍
Imprese che non rispettano minimi contrattuali o che comunque impongono minimi contrattuali troppo bassi	❍	❍

SEZIONE 3
ANALISI DELLE CAUSE, PERCEZIONE SUL FENOMENO E CONSIDERAZIONI SUGLI EFFETTI

DM 9) Secondo Lei, quali dei seguenti fenomeni stanno incidendo di più sulla crescita del terziario irregolare nella Sua Regione?
(*Massimo 3 Risposte*)

Lo stato di crisi in cui versa l'economia locale	❍
Il fabbisogno di manodopera immigrata da parte delle imprese, non soddisfatto dai flussi regolari previsti dalla Legge Bossi-Fini	❍
La ingente disponibilità di liquidità da economia illegale	❍
La presenza di imprese di servizi di origine criminale /ingerenza criminalità	❍
Incapacità delle amministrazioni di prendere in considerazione il fenomeno (nella politica degli appalti, nelle misure preventive ecc)	❍
Larga diffusione di manodopera extracomunitaria a basso costo	❍
Cattivo funzionamento degli organi ispettivi	❍
Scarsa efficacia dei servizi per l'impiego	❍
Troppi sussidi pubblici e ammortizzatori nel territorio così da favorire occupazioni irregolari per mantenere un doppio reddito	❍
Presenza di un tessuto imprenditoriale che compete anche abbattendo il costo del lavoro	❍
Altro (spec.)	❍

DM 10) Quale ruolo attribuisce alla mancanza della cultura della legalità rispetto alla diffusione del lavoro irregolare?

Ha un ruolo decisivo	❍
Impedisce di attuare politiche di sensibilizzazione e promozione di comportamenti regolari	❍
Ha un ruolo marginale, servono solo politiche di incentivo all'occupazione regolare	❍
Non ha influenza sui fenomeni del sommerso	❍
Non sa non risponde	❍

DM 11 Tenendo conto della percezione collettiva prevalente nella Sua realtà locale, il ricorso al lavoro irregolare, rispetto ai servizi, viene considerato prevalentemente un fenomeno...:
(scegliere 1 risposta per ciascuna coppia di item)

❍	Funzionale alla crescita Economica del territorio	Oppure	Di ostacolo allo sviluppo	❍
❍	Che crea vantaggi per tutti	Oppure	Un sistema di sfruttamento	❍
❍	Un male necessario	Oppure	Un inutile retaggio del passato	❍
❍	Che determina concorrenza sleale tra imprese	Oppure	Che è funzionale alla competitività delle imprese del territorio	❍
❍	Che favorisce integrazione sociale	Oppure	Che produce esclusione e marginalità sociale	❍
❍	Che inficia la qualità dell'offerta di servizi	Oppure	Che determina prezzi più bassi per i servizi	❍
❍	Che offre comunque una soluzione accettabile per chi cerca lavoro	Oppure	Che riduce la possibilità di ottenere lavori regolari	❍

SEZIONE 4 POLITICHE

DM 12) Quali tra i seguenti interventi di carattere strutturale nella sua Regione reputa più utili al fine di limitare la diffusione del lavoro irregolare nei servizi
(*Massimo 3 risposte*)

Incentivi alla crescita dimensionale delle imprese (favorire fusioni, consorzi ecc)	❍
Aumento della presenza di forze dell'ordine nel territorio	❍
Maggiore facilità ad ottenere credito da parte delle banche	❍
Migliore infrastrutturazione del territorio	❍
Introdurre nuove normative sugli appalti pubblici finalizzate al contrasto dell'irregolarità	❍
Altro (Spec.)	

DM 13) Come valuta, a partire dalla situazione del suo territorio, l'impatto che hanno avuto o che potranno avere i seguenti provvedimenti ai fini del contrasto del lavoro irregolare?

	Positivamente	Negativamente	Ininfluente	Non sa non Risponde
La riforma dei Servizi Ispettivi	❍	❍	❍	❍
I nuovi strumenti contrattuali previsti dalla Legge Biagi (Voucher, lavoro a chiamata)	❍	❍	❍	❍
Riduzione adempimenti amministrativi (libro unico del lavoro e semplificazione tenuta documentazione)	❍	❍	❍	❍
Pacchetto sicurezza	❍	❍	❍	❍
Gli incentivi alle assunzioni sotto forma di sgravi e contributi per lavoratori disoccupati, in Cig, svantaggiati, ultra cinquantenni ecc.	❍	❍	❍	❍
Le agevolazioni alla nascita di nuova imprenditorialità (prestito d'onore, imprenditoria giovanile, 488 ecc.)	❍	❍	❍	❍
Gli studi di settore	❍	❍	❍	❍
Norme per l'emersione	❍	❍	❍	❍
La legge Bossi-Fini	❍	❍	❍	❍
La sanatoria Badanti del 2009	❍	❍	❍	❍
L'istituzione dei Cles / commissioni emersione	❍	❍	❍	❍
Il DURC (documento Unico di Regolarità Contributiva)	❍	❍	❍	❍
Altro (Spec.)	❍	❍	❍	❍

DM 14) Quali politiche tra quelle indicate ritiene maggiormente utili ai fini del contrasto al lavoro non regolare o per promuovere comportamenti conformi alle regole, in modo particolare nel settore dei servizi, nella sua regione?
(*Massimo 3 risposte*)

Sviluppo delle attività di vigilanza	❍
Gestione dei dati e condivisione di archivi tra diverse organismi di controllo	❍
Inasprimento delle Sanzioni	❍
Semplificazione amministrativa (ad es. introduzione libro unico, Voucher)	❍
Introduzione di nuove forme contrattuali flessibili (accessorio, temporaneo ecc.)	❍
Incentivi alle assunzioni/fiscalizzazione costo del lavoro	❍
Riordino degli ammortizzatori sociali	❍
Politiche attive verso lavoratori disoccupati e per la crescita del lavoro autonomo e microimprese	❍
Misure rivolte alle imprese per sanare posizioni irregolari (emersione);	❍
Servizi di consulenza per aiutare le imprese non registrate a garantire la transizione all'economia formale.	❍
Nuove normative specifiche su emersione (es. possibilità di regolarizzare immigrati irregolari che non hanno il permesso di soggiorno)	❍
Misure per incoraggiare i clienti ed i datori di lavoro ad acquisire beni e servizi che non incorporino il lavoro irregolare (ridurre le imposte indirette o detrazione per costi per servizi);	❍
Attività di consulenza e servizi di supporto alle imprese da parte dei servizi per l'impiego	❍
Educazione alla legalità	❍
Campagne di comunicazione sugli effetti del lavoro irregolare	❍

DM 15) Pensando a specifiche misure per ridurre il lavoro irregolare nei servizi nella sua Regione, può indicare possibili ulteriori strategie e politiche di intervento?

DM 16) A suo giudizio il contrasto del lavoro irregolare deve essere un impegno prioritario soprattutto per.....?
(*Massimo 3 risposte*)

Istituzioni locali	❍
Sindacati	❍
Forze di polizia	❍
Imprese	❍
Ispettorati del lavoro	❍
I Servizi per l'impiego	❍
La scuola e le altre agenzie formative	❍
Altro (spec)	❍

DM 17) Considerando il suo Ente/Organizzazione quale crede siano le principale funzioni che esso può svolgere per promuovere la regolarità del lavoro nei servizi nel suo territorio?

DM 18) Considerando il suo Ente/Organizzazione può indicare come e con quali altri soggetti e attori del territorio è possibile implementare modelli di governance del sommerso e dell'irregolarità e quali difficoltà vi possono essere?

Grazie.

Bibliografia

Pubblicazioni

Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2004, XIV Rapporto*, Roma, 2004.

Centro studi IRES-CGIL, I volti del sommerso. Percorsi di vita dentro il lavoro irregolare, 2007

CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2009-2010*, 2010

Dell'Aringa C., Lucifora C, *Il mercato del lavoro in Italia. Analisi e politiche*, Carrocci, 2009

Draghi M, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia* Novembre 2009

Isfol *Dimensione di genere e lavoro sommerso. Indagine sulla partecipazione femminile al lavoro nero e irregolare* in "Osservatorio Istituzionale e Normativo" (Monografico n. 13) Roma, ISFOL, 2007.

Isfol, *Le politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare quadro istituzionale e normativo,* Osservatorio Istituzionale e Normativo (Monografico n. 11) ISFOL, 2007

Istat, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali - anni 2000-2006*, Roma, 2008

Istat, *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale Anni 1980-2005*, 2008

Istat, *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale - Anni 1980-2009*, 2010

Istat, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali Anni 2000-2008*, 2010

Lucifora C., *Economia sommersa e lavoro nero*, Milano, Il Mulino, 2003

Lucifora C., *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia.* Mondadori Università, 2003

Lucifora C., *Job quality and employment behaviour in Europe,Palgrave Pub*, 2005

Martinelli F. e Gadrey J., *L'economia dei servizi*, Milano, Il Mulino, 2000

OECD, *Measuring the non-observed economy. A handbook*, 2002

Pugliese E. *La presenza straniera in Italia. Il caso della Campania*, Milano, Franco Angeli, 1990.

Pugliese Enrico, *Indagine su "Il lavoro nero"*, 2008

SVIMEZ, *Il sommerso nei contesti economici territoriali: produzione, lavoro, imprese*, Quaderno n. 22 di "Informazioni SVIMEZ", 2003

SVIMEZ, I conti economici delle regioni italiane dal 1980 al 2002, 2006

SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Il mulino, 2010

UIL, *Rapporto UIL sul lavoro sommerso*, 2009

Varesi P. A. et alii, *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappicchelli editore,2005

Varesi P. A. et alii, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Giappicchelli editore,2008

Venturini A., *Mercato del lavoro e lavoratori extraeuropei*, in Democrazia e diritto n. 6, 1989

Williams Colin C.; Renooy P. *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, Report, 2009

Atti Legislativi

Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali - *Relazione su "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

Camera dei deputati, Commissione XI Lavoro pubblico e privato - *Indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera). Documento conclusivo approvato dalla commissione*, 2010

Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 29, Art. 36 bis D.L. n. 223/2006 (conv. con L. n. 248/2006).,2006

Commissione della Comunità Europea, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (1998), 219 del 07/04/1998

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso,* COM(98)-219,1998

Commissione Europea, *Regolamento n. (CE) n.70/2001, in materia di misure a favore della regolarizzazione dell'economia sommersa. In particolare applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese*, 2001

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Rafforzare la lotta al lavoro sommerso,* COM(2007)628 def, 2007

Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione, in materia di cooperazione tra amministrazioni pubbliche degli Stati membri nella lotta contro l'abuso di prestazioni e*

contributi sociali a livello transnazionale ed il lavoro sommerso, nonché in materia di temporanea messa a disposizione transnazionale di lavoratori, 1999

Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione in materia di trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare. Il Consiglio definisce azioni per la lotta al lavoro sommerso e per la sua trasformazione in lavoro regolare rivolte agli Stati membri, alle Parti Sociali e alle altre istituzioni comunitarie*, 2003

Decreto legge 11 luglio 2006 n. 223, *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (c.d. Decreto Bersani)*

Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124 *Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*

Legge 4 agosto 2006, n. 248, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, in GU, 11 agosto 2006, n. 186, suppl. ord. n. 183.,2006

Parlamento Europeo, *Risoluzione del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso (2008/2035(INI)*, 2008

Collana editoriale
I libri del Fondo sociale europeo

I file pdf dei volumi della collana sono disponibili nella sezione Europalavoro del sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (area "Prodotti editoriali", http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneEuropaLavoro/DGPOF/ProdottiEditoriali/CollaneEditoriali/LibriFSE/)

1. **I termini della formazione.** *Il controllo terminologico come strumento per la ricerca*, 2002
2. **Compendio normativo del FSE.** *Manuale 2000-2006*, 1a edizione 2002, 2a edizione aggiornata 2003
3. **Compendio normativo del FSE.** *Guida operativa*, 1a edizione ed. 2002, 2a edizione aggiornata 2003
4. **Il FSE nel web.** *Analisi della comunicazione attraverso Internet*, 2002
5. **Informazione e pubblicità del FSE: dall'analisi dei piani di comunicazione ad una proposta di indicatori per il monitoraggio e la valutazione**, 2003
6. **Politiche regionali per la formazione permanente.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
7. **Sviluppo del territorio nella new e net economy**, 2003
8. **Le campagne di informazione pubblica: un'esperienza nazionale sulla formazione e le politiche attive del lavoro**, 2003
9. **L'attuazione dell'obbligo formativo.** *Terzo rapporto di monitoraggio*, 2003
10. **Manuale per il tutor dell'obbligo formativo.** *Manuale operativo e percorsi di formazione*, 2003
11. **Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2000-2001*, 2003
12. **Fondo sociale europeo: strategie europee e mainstreaming per lo sviluppo dell'occupazione**, 2003
13. **Il Centro di Documentazione: gestione e diffusione dell'informazione**, 2003
14. **I contenuti per l'apprendistato**, 2003
15. **Formazione continua e politiche di sostegno per le micro-imprese**, 2003
16. **L'apprendimento organizzativo e la formazione continua on the job**, 2003
17. **L'offerta di formazione permanente in Italia.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
18. **Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso.** *Primo rapporto nazionale sulla domanda*, 2003
19. **La qualità dell'e-learning nella formazione continua**, 2003

20. **Linee guida per la valutazione del software didattico nell'e-learning**, 2003
21. **Apprendimento in età adulta.** *Modelli e strumenti*, 2004
22. **Il monitoraggio e la valutazione dei Piani di comunicazione regionali: prima fase applicativa del modello di indicatori**, 2004
23. **La comunicazione nelle azioni di sistema e nel mainstreaming per la società dell'informazione: un modello di analisi e valutazione**, 2004
24. **La formazione continua nella contrattazione collettiva**, 2004
25. **Definizione di un modello di valutazione ex-ante della qualità degli interventi fad/e-learning cofinanziati dal FSE** (volume + cd rom), 2004
26. **Appunti sull'impresa sociale**, 2004
27. **Adult education - Supply, demand and lifelong learning policies.** *Synthesis report*, 2004
28. **Formazione continua e grandi imprese** (volume + cd rom), 2004
29. **Guida al mentoring.** *Istruzioni per l'uso*, 2004
30. **Gli appalti pubblici di servizi e il FSE.** *Guida operativa*, 2004
31. **La filiera IFTS: tra sperimentazione e sistema.** *Terzo rapporto nazionale di monitoraggio e valutazione dei percorsi IFTS*, 2004
32. **Una lente sull'apprendistato: i protagonisti ed i processi della formazione**, 2004
33. **Tecnici al lavoro.** *Secondo rapporto nazionale sugli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS*, 2004
34. **Approcci gestionali e soluzioni organizzative nei servizi per l'impiego**, 2004
35. **Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego**, 2004
36. **Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O.** *Indicazioni per il Fondo sociale europeo*, 2004
37. **L'attuazione dell'obbligo formativo.** *Quarto rapporto di monitoraggio*, 2004
38. **Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia**, 2004
39. **Accreditamento delle sedi orientative** (8 volumi in cofanetto), 2004
40. **Trasferimento di buone pratiche: analisi dell'attuazione**, 2004
41. **Trasferimento di buone pratiche: schede di sintesi**, 2004
42. **Guida al mentoring in carcere**, 2004
43. **Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi.** *Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3*, 2004
44. **Certificazione delle competenze e life long learning.** *Scenari e cambiamenti in Italia ed in Europa*, 2004
45. **Fondo sociale europeo: politiche dell'occupazione**, 2004
46. **Le campagne di informazione e comunicazione della pubblica amministrazione**, 2004
47. **Le azioni di sistema nazionali: tra conoscenza, qualificazione e innovazione** (volume + cd rom), 2005
48. **L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: stato di attuazione al termine del primo triennio**, 2005
49. **I profili professionali nei servizi per l'impiego in Italia ed in Europa**, 2005
50. **Le strategie di sviluppo delle risorse umane del Centro-nord.** *Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in obiettivo 3 2000-2003*, 2005
51. **La rete, i confini, le prospettive.** *Rapporto apprendistato 2004*, 2005
52. **La spesa per la formazione professionale in Italia**, 2005
53. **La riprogrammazione del Fondo sociale europeo nel nuovo orizzonte comunitario** (volume + cd rom), 2005
54. **Informare per scegliere.** *Strumenti e documentazione a supporto dell'orientamento al lavoro e alle professioni*, 2005
55. **Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare.** *Integrazione delle politiche a problemi di valutazione*, 2005

56. **Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani.** *V rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2005
57. **La simulazione nella formazione a distanza: modelli di apprendimento nella Knowledge society** (volume + cd rom), 2005
58. **La domanda di lavoro qualificato.** *Le inserzioni a "modulo" nel 2003*, 2005
59. **La formazione continua nelle piccole e medie imprese del Veneto.** *Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio*, 2005
60. **La moltiplicazione del tutor.** *Fra funzione diffusa e nuovi ruoli professionali*, 2005
61. **Quarto rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2002-2003*, 2005
62. **La Ricerca di lavoro.** *Patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia*, 2005
63. **I formatori della formazione professionale.** *Come (e perché) cambia una professione*, 2005
64. **I sistemi regionali di certificazione: monografie**, 2005
65. **Il Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2000-2006: risultati e prospettive.** *Atti dell'Incontro Annuale QCS Ob3. Roma, 31 gennaio-1 febbraio 2005*, 2005
66. **Trasferimento di buone pratiche: case study.** *Terzo volume*, 2005
67. **Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi in obiettivo 1.** *Seconda sperimentazione in ambito regionale*, 2005
68. **L'accompagnamento per contrastare la dispersione universitaria. Mentoring e tutoring a sostegno degli studenti**, 2005
69. **Analisi dei meccanismi di governance nell'ambito della programmazione regionale FSE 2000-2006**, 2005
70. **La valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione.** *Indagini placement Obiettivo 3*, 2006
71. **Aspettative e comportamenti di individui e aziende in tema di invecchiamento della popolazione e della forza lavoro.** *I risultatidi due indagini*, 2006
72. **La domanda di lavoro qualificato: le inserzioni "a modulo" nel 2004**, 2006
73. **Insegnare agli adulti: una professione in formazione**, 2006
74. **Il governo locale dell'obbligo formativo.** *Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo*, 2006
75. **Dipendenze e Mentoring. Prevenzione del disagio giovanile e sostegno alla famiglia**, 2006
76. **Guida all'Autovalutazione per le strutture scolastiche e formative.** *Versione italiana della Guida preparata dal Technical Working Group on Quality con il supporto del Cedefop*, 2006
77. **Modelli e metodologie per la formazione continua nelle Azioni di Sistema.** *I progetti degli Avvisi 6 e 9 del 2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, 2006
78. **Esiti dell'applicazione della politica delle pari opportunità e del mainstreaming di genere negli interventi di FSE.** *Le azioni rivolte alle persone e le azioni rivolte all'accompagnamento lette secondo il genere*, 2006
79. **La transizione dall'apprendistato agli apprendistati.** *Monitoraggio 2004-2005*, 2006
80. **Plus Partecipation Labour Unemployment Survey.** *Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, 2006
81. **Valutazione finale del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006. The 2000-2006 Objective 3 Community Support Framework Final Evaluation.** *Executive Summary*, 2006
82. **La comunicazione per l'Europa: politiche, prodotti e strumenti**, 2006
83. **Le Azioni Innovative del FSE in Italia 2000-2006.** *Sostegno alla diffusione e al trasferimento dell'innovazione. Complementarità tra il FSE e le Azioni Innovative (ex art. 6 FSE)*, 2006

84. **Organizzazione Apprendimento Competenze.** *Indagine sulle competenze nelle imprese industriali e di servizi in Italia*, 2006
85. **L'offerta regionale di formazione permanente.** *Rilevazione delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo*, 2007
86. **La valutazione di efficacia delle azioni di sistema nazionali: le ricadute sui sistemi regionali del Centro Nord Italia**, 2007
87. **Il Glossario e-learning per gli operatori del sistema formativo integrato. Uno strumento per l'apprendimento in rete**, 2007
88. **Verso il successo formativo.** *Sesto rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2007
89. **xformare.it Sistema Permanente di Formazione on line.** *Catalogo dei percorsi di formazione continua per gli operatori del Sistema Formativo Integrato. Verso un quadro europeo delle qualificazioni*, 2007
90. **Impiego delle risorse finanziarie in chiave di genere nelle politiche cofinanziate dal FSE.** *Le province di Genova, Modena e Siena*, 2007
91. **I Fondi strutturali nel web: metodi d'uso e valutazione**, 2007
92. **Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia?** *Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento*, 2007
93. **La riflessività nella formazione: pratiche e strumenti**, 2007
94. **La domanda di lavoro qualificato in Italia. Le inserzioni a modulo nel 2005**, 2007
95. **Gli organismi per le politiche di genere.** *Compiti, strumenti, risultati nella programmazione del FSE: una ricerca valutativa*, 2007
96. **L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali.** *Monitoraggio sul 2005-06*, 2007
97. **La qualità nei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego: Linee guida e Carta dei Servizi**, 2007
98. **Analisi della progettazione integrata.** *Elementi della programmazione 2000/2006 e prospettive della nuova programmazione 2007/2013*, 2007
99. **L'Atlante dei Sistemi del lavoro: attori e territori a confronto.** *I risultati del SIST II mercato del lavoro attraverso una lettura cartografica*, 2007
100. **Procedure per la gestione della qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego.** *Manuale operativo*, 2007
101. **I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano**, 2007
102. **Sviluppo, Lavoro e Formazione. L'integrazione delle politiche.** *Atti del Seminario "Sistemi produttivi locali e politiche della formazione e del lavoro"*, 2007
103. **I volontari-mentori dei soggetti in esecuzione penale e le buone prassi nei partenariati locali**, 2007
104. **Guida ai gruppi di auto-aiuto per il sostegno dei soggetti tossicodipendenti e delle famiglie**, 2007
105. **Gli esiti occupazionali dell'alta formazione nel Mezzogiorno.** *Indagine placement sugli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito del PON Ricerca 2000-2006*, 2007
106. **La riflessività nella formazione: modelli e metodi**, 2007
107. **L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: esiti del secondo triennio**, 2007
108. **Rapporto annuale sui corsi IFTS.** *Esiti formativi ed occupazionali dei corsi programmati nell'annualità 2000-2001 e Monitoraggio dei corsi programmati nell'annualità 2002-2003*, 2007
109. **La formazione permanente nelle Regioni.** *Approfondimenti sull'offerta e la partecipazione*, 2007
110. **Le misure di inserimento al lavoro in Italia (1999-2005)**, 2008
111. **Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007).** *Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, 2008

112. **Squilibri quantitativi, qualitativi e territoriali del mercato del lavoro giovanile.** *I risultati di una indagine conoscitiva*, 2008
113. **Verso la qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei centri per l'impiego.** *Risultati di una sperimentazione. Atti del Convegno*, 2008
114. **Il lavoro a termine dopo la Direttiva n. 1999/70/CE**, 2008
115. **Differenziali retributivi di genere e organizzazione del lavoro.** *Una indagine qualitativa*, 2008
116. **La formazione dei rappresentanti delle parti sociali per lo sviluppo della formazione continua**, 2008
117. **Fostering the participation in lifelong learning.** *Measures and actions in France, Germany, Sweden, United Kingdom. Final research report*, (volume + cd rom), 2008
118. **Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.** *Misure e azioni in Francia, Germania, Svezia, Regno Unito - Vol. 1 Il Rapporto di ricerca*, 2008
119. **Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.** *Misure e azioni in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia - Vol. 2 Le specifiche misure*, 2008
120. **Partecipazione e dispersione.** *Settimo rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2008
121. **Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro.** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume I*, 2008
122. **Strumenti e strategie di attivazione nei sistemi locali per il lavoro.** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume II*, 2008
123. **La domanda di istruzione e formazione degli allievi in diritto-dovere all'istruzione e formazione.** *I risultati dell'indagine ISFOL*, 2008
124. **La partecipazione degli adulti alla formazione permanente.** *Seconda Rilevazione Nazionale sulla Domanda*, 2008
125. **Il bene apprendere nei contesti e-learning**, 2008
126. **Il bisogno dell'altra barca. Percorsi di relazionalità formativa**, 2008
127. **I call center in Italia: forme di organizzazione e condizioni di lavoro**, 2008
128. **Contributi per l'analisi delle politiche pubbliche in materia di immigrazione**, 2008
129. **Quattordici voci per un glossario del welfare**, 2008
130. **Il capitale esperienza. Ricostruirlo, valorizzarlo.** *Piste di lavoro e indicazioni operative*, 2008
131. **Verso l'European Qualification Framework**, 2008
132. **Le competenze per la governance degli operatori del sistema integrato**, 2008
133. **Donne sull'orlo di una possibile ripresa.** *Valutazione e programmazione 2007-2013 come risorse per la crescita dell'occupazione femminile*, 2009
134. **Monitoraggio dei Servizi per l'impiego 2008**, 2009
135. **Le misure per il successo formativo.** *Ottavo rapporto di monitoraggio del diritto-dovere*, 2009
136. **La prima generazione dell'accreditamento: evoluzione del dispositivo normativo e nuova configurazione delle agenzie formative accreditate**, 2009
137. **Le pari opportunità e il mainstreaming di genere nelle "azioni rivolte alle strutture e ai sistemi" cofinanziate dal FSE**, 2009
138. **Apprendimenti e competenze strategiche nei percorsi formativi triennali: i risultati della valutazione**, 2010
139. **Il Nuovo Accreditamento per l'Obbligo di Istruzione/Diritto-Dovere Formativo.** *La sfida di una sperimentazione in corso*, 2010
140. **Rapporto orientamento 2009.** *L'offerta di orientamento in Italia*, 2010
141. **Apprendistato: un sistema plurale.** *X Rapporto di Monitoraggio*, 2010
142. **Rompere il cristallo.** *I risultati di un'indagine ISFOL sui differenziali retributivi di genere in Italia*, 2010

143. **Formazione e lavoro nel Mezzogiorno.** *La Valutazione degli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1*, 2010
144. **Valutare la qualità dell'offerta formativa territoriale.** *Un quadro di riferimento*, 2010
145. **Perché non lavori?** *I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, 2010
146. **Le azioni sperimentali nei Centri per l'impiego.** *Verso una personalizzazione dei servizi*, 2010
147. **La ricerca dell'integrazione fra università e imprese.** *L'esperienza sperimentale dell'apprendistato alto*, 2010
148. **Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità**, 2011
149. **Anticipazione dei fabbisogni professionali nel settore Turismo**, 2011
150. **Rapporto orientamento 2010**. *L'offerta e la domanda di orientamento in Italia*, 2011
151. **Lisbona 2000-2010**. *Rapporto di monitoraggio ISFOL sulla Strategia europea per l'occupazione*, 2011
152. **Il divario digitale nel mondo giovanile**. *il rapporto dei giovani italiani con le ICT*, 2011
153. **Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umano in Italia**, 2011
154. **La terziarizzazione del sommerso**. *Dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi*, 2011

Finito di stampare nel mese di ottobre 2011
da Rubbettino print
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Il presente volume raccoglie i risultati di una ricerca finalizzata a ricostruire le caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi. La ricerca, dopo aver delineato lo scenario di riferimento attraverso una analisi dei dati sull'occupazione regolare e irregolare, ha approfondito la conoscenza del fenomeno con una indagine sul campo in sei regioni italiane: Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia. Il quadro di insieme che ne è derivato ha consentito di offrire una rappresentazione del sommerso nei servizi e delle cause che lo generano, evidenziandone non solo i tradizionali fenomeni che caratterizzano il mercato del lavoro del nostro Paese, ma anche le fenomenologie emergenti e la portata degli interventi istituzionali sino ad oggi intrapresi a livello nazionale e/o territoriale, al fine di individuare possibili nuove piste di intervento utili a prevenire e contrastare la crescita del lavoro irregolare in Italia, in particolare nel terziario.

ISSN 1590-0002

ISBN 978-88-543-0061-3