ACNP Catalogo Italiano dei Periodici

uscite

*Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale

Editore	Ediesse
Luogo di pubbl.	Roma
Da anno - Ad anno	1954-
Lingua	Italiano
Periodicità	Trimestrale
Paese di pubblicazione	Italia
ISSN	0392-7229
ISSN-L	0392-7229
Codice CDU	351.83; 344.01
Codice Dewey	344.02; 344.4501
Codice rivista	P 00059880
Fonte	acnp
Supporto	Printed text
Accesso pubblico alla rivista	http://www.ediesseonline.it/riviste/rgl
Già	*Rivista giuridica del lavoro
Ha per altro supporto	*Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
Poss. cumulativo Acnp	**1954-**
Permalink	https://acnpsearch.unibo.it/journal/40932
Biblioteche	137

Doc. Delivery Titoli Collegati Altri link Indici
Offerta doppi Cerca doni

© Copyright 2018 - Università di Bologna & CNR, ABIS & Biblioteca Centrale "G. Marconi" - Note legali - Informativa sulla privacy - Accessibilità - Credits

ALMA MATER STUDIORUM UNIVERSITÀ DI BOLOGNA Consiglio Nazionale delle Ricerche

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e da Ugo Natoli
già diretta da Luciano Ventura e da Giorgio Ghezzi

ANNO LXIII - 2012 - N. 2
Trimestrale
aprile-giugno 2012

DIRETTA DA
Piergiovanni Alleva e Bruno Veneziani

COMITATO DIRETTIVO
Amos Andreoni, Vittorio Angiolini, Bruno Balletti, Marzia Barbera, Marco Barbieri, Vincenzo Bavaro, Alessandro Bellavista, Franca Borgogelli, Giuseppe Bronzini, Umberto Carabelli, Gaetano D'Auria, Antonio Di Stasi, Francesco Fabbri, Fausta Guarriello, Carmen La Macchia, Andrea Lassandari, Gianni Loy, Sergio Mattone, Luigi Menghini, Luca Nogler, Massimo Pallini, Adalberto Perulli, Franco Scarpelli, Stefania Scarponi, Antonino Sgroi, Valerio Speziale, Sergio Vacirca, Lorenzo Zoppoli

REDAZIONE
Andrea Allamprese, Guido Canestri, Carlo de Marchis, Lorenzo Fassina, Ginevra Galli, Alessandra Raffi, Lucia Valente

COMITATO SCIENTIFICO
Gianni Arrigo, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Paolo Boer, Olivia Bonardi, Piero Capurso, Franco Carinci, Maria Teresa Carinci, Bruno Caruso, Pasquale Chieco, Maurizio Cinelli, Franco Coccia, Adolfo Di Majo, Madia D'Onghia, Vincenzo Ferrante, Giuseppe Ferraro, Franco Focareta, Fabio Fonzo, Alessandro Garilli, Enrico Gragnoli, Raffaele Guariniello, Mariorosario Lamberti, Alberto Lepore, Franco Liso, Salvatore Mazzamuto, Giovanni Naccari, Mario Napoli, Angelo Pandolfo, Alberto Piccinini, Andrea Proto Pisani, Federico Maria Putaturo Donati, Carlo Smuraglia, Tiziano Treu, Patrizia Tullini, Roberto Voza

SEGRETERIA DI REDAZIONE
Rossella Basile

EDIESSE

I saggi che compongono la parte I - Dottrina non devono superare le 25 pagine nel formato della rivista e sono sottoposti alla valutazione di referees anonimi.

I materiali per la pubblicazione vanno inviati per posta elettronica alla Segreteria di redazione e devono uniformarsi ai criteri redazionali della rivista (che possono essere richiesti alla stessa Segreteria).

Proprietario ed editore
Ediesse s.r.l.
Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma
Tel. 06/44870325 - Fax 06/44870335
www.ediesseonline.it
E-mail: ediesse@cgil.it
Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 3848/1954

Sito web della rivista
www.ediesseonline.it/riviste/rgl

Segreteria di redazione
Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma
Tel. 06/44870323 - Fax 06/44870335
E-mail: rgl@ediesseonline.it

Ufficio abbonamenti
Tel. (06) 44870283 - Fax (06) 44870335
Dal lunedì al venerdì 10-13 / 14-16,30
E-mail: ediesse@cgil.it

Tariffe di abbonamento
ordinario 100,00 euro; estero 200,00 euro
Agli studenti universitari che abbiano uno specifico interesse per il diritto del lavoro verrà riconosciuto lo sconto del 50% presentando la richiesta del Docente che segue la loro attività.
L'importo dell'abbonamento può essere versato sul conto corrente postale n. 935015, intestato a Ediesse, specificando la causale.
Una copia: 33,00 euro; arretrati: 66,00 euro

Progetto grafico e fotocomposizione
EDIESSE

Stampa
O.GRA.RO. s.r.l.
Vicolo dei Tabacchi, 1 - 00153 Roma

Finito di stampare nel mese di luglio 2012

Egregio Abbonato,
ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne ad essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.

Associato all'USPI
Unione Stampa Periodica Italiana

PARTE I
DOTTRINA

TEMA
Il lavoro nero e le imprese fantasma

Alessandro Bellavista
Il lavoro nero e le imprese fantasma 249

Alessandro Santoro
Il lavoro non regolare: un quadro statistico e alcune valutazioni di *policy* 253

Alessandro Bellavista, Alessandro Garilli
Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive 269

Claudio Treves
Il lavoro sommerso e le scelte del Sindacato 283

Vito Pinto
Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione 291

Giuseppe Fiengo
Azioni di contrasto al lavoro sommerso e vigilanza amministrativa 313

Domenico Garofalo
Profili giurisprudenziali del lavoro nero 335

Andrea Mannino, Franco Scarpelli
L'abuso della responsabilità limitata nel contesto del lavoro irregolare: primi spunti di riflessione 359

SAGGI

Lara Lazzeroni
Flessibilità e lavoro 371

OSSERVATORIO EUROPEO

Niklas Bruun, Klaus Lörcher
Innovazione sociale: la nuova giurisprudenza della Corte di Strasburgo sui diritti fondamentali del lavoro 397

OSSERVATORIO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA
A cura di Ginevra Galli

Flavia Schiavetti
Rinnovo del Ccnl gomma plastica - industrie per il triennio 2010-2012 425

Alessandro Veltri
Le tutele degli agenti e dei rappresentanti commerciali alla luce dei rinnovi degli Aec nel settore commercio 437

PARTE II
GIURISPRUDENZA

IL CASO
Il caso «ThyssenKrupp» sotto il profilo penale e civile

Francesca Curi
Una responsabilità «ibrida» per la società ThyssenKrupp di Torino. Un *déjà vu* da superare 181

Roberto Riverso
Le statuizioni civili della sentenza *Thyssen* 203

OSSERVATORIO
LA CORTE COSTITUZIONALE
Le decisioni nel trimestre gennaio-marzo 2012
Rapporto di lavoro 215
Sicurezza sociale 223
A cura di Lorenzo Fassina e Massimo Pallini

OSSERVATORIO
LA CORTE DI CASSAZIONE
Sezione lavoro
Anno 2011
A cura di Fabrizio Miani Canevari 229

RAPPORTO DI LAVORO

Lucia Valente
Estinzione del diritto alle ferie non godute per causa
di malattia: la Corte di Giustizia ci ripensa
(Corte di Giustizia Ue, 22 novembre 2011,
causa C-214/10) 273

Francesca Romana Guarnieri
Coppie omosessuali e pensioni complementari di vecchiaia:
il caso *Römer*
(Corte di Giustizia Ue, 10 maggio 2011,
causa C-147/08) 287

Enrico Raimondi
Gruppi imprenditoriali e codatorialità
(Cassazione, 29 novembre 2011, n. 25270, Sez. lav.) 294

Daniela Comandè
Un accordo «fuori legge». le parti non possono negoziare
ex ante l'iscrizione nelle liste di mobilità
(Cassazione, 24 novembre 2011, n. 24828, Sez. lav.) 310

Milena Talarico
Il sindacato giudiziale di proporzionalità nel licenziamento disciplinare
(Cassazione, 16 settembre 2011, n. 18955, Sez. lav., ord.
Cassazione, 29 agosto 2011, n. 17739, Sez. lav., ord.) 320

Giuseppe Cannati
La ritorsione indiretta
(Cassazione, 8 agosto 2011, n. 17087, Sez. lav.) 326

Filippo Aiello
Omicidio della guardia giurata: l'istituto di vigilanza è obbligato a fornire il giubbotto antiproiettile e la banca ad adottare un sistema di videosorveglianza
(Cassazione, 9 maggio 2011, n. 10097, Sez. III civ.) 334

DIRITTO SINDACALE

Filippo Basile
L'art. 28 Stat. lav. alla prova del tempo: da norma a garanzia dell'effettività dei diritti sindacali a strumento di lotta sindacale nella p.a.
(Corte d'Appello Caltanissetta, 24 giugno 2011
Corte d'Appello Catania, 27 aprile 2011, Sez. lav.) 343

CONTROVERSIE DI LAVORO

Luigi Menghini
I contrasti tra Corte Edu e Corte Costituzionale sulle leggi retroattive che eliminano diritti di lavoratori e pensionati: qualche idea per un avvio di soluzione
(Corte Costituzionale, 26 gennaio 2012, n. 15
Corte Costituzionale, 11 novembre 2011, n. 303
Corte Costituzionale, 30 settembre 2011, n. 257
Corte europea dei diritti dell'uomo, 14 febbraio 2012, ricorso n. 17972/07, Sez. II
Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 giugno 2011, ricorsi nn. 43549/2008, 6107/2009, 5087/2009, Sez. II

Corte europea dei diritti dell'uomo, 31 maggio 2011, ricorsi nn. 46286/2009, 52851/2008, 53727/2008, 54486/2008, 56001/2008, Sez. II
Cassazione, 15 novembre 2011, n. 23834, ord.) 357

Alberto Mattei
Un intervento della Cassazione tra tutela effettiva del contraddittorio e celerità del rito lavoristico
(Cassazione, 22 novembre 2011, n. 24573) 381

SICUREZZA SOCIALE

Laura Foglia
Totalizzazione dei periodi assicurativi e sistema di calcolo contributivo per le casse previdenziali privatizzate: i primi effetti della legge n. 214/2011
(Corte Costituzionale, 20 gennaio 2012, n. 8) 389

Alessandro Bellavista (*), *Alessandro Garilli* (**)

POLITICHE PUBBLICHE E LAVORO SOMMERSO: REALTÀ E PROSPETTIVE

SOMMARIO: 1. Il problema del lavoro sommerso. — 2. Lavoro sommerso e politiche di sviluppo. — 3. Il valore della repressione. — 4. La strategia integrata di contrasto al lavoro sommerso. — 5. Il nuovo ruolo delle istituzioni pubbliche e la collaborazione con tutti gli attori del mercato del lavoro. — 6. La lotta per la legalità e la riforma dei comportamenti della politica.

1. — *Il problema del lavoro sommerso* — L'Italia continua a registrare percentuali di lavoro sommerso estremamente elevate, specie nel Mezzogiorno, sia in termini assoluti sia rispetto agli altri paesi industrializzati (1). Il dato rimane più o meno costante nonostante le molteplici politiche nazionali (e anche regionali) messe in campo, da più di un decennio, per cercare di debellare questo perverso fenomeno (2).

La pericolosità del lavoro sommerso per l'intero modello sociale europeo è stata sottolineata, da tempo, da parte degli organi comunitari,

---

(*) Professore ordinario di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Palermo.

(**) Professore ordinario di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Palermo.

(1) Cfr. C. Tealdi, *La flessibilità non ferma il sommerso*, 8 maggio 2012, in *www.lavoce.info*; M. Bovi, *Facciamo un po' di luce sul lavoro nero*, 4 gennaio 2011, *ivi*; F. Pelos, *Il sommerso dilaga ma crollano ispezioni e incassi*, 18 aprile 2012, in *www.eguaglianzaeliberta.it*; e anche i numerosi contributi in *L'economia sommersa e il lavoro nero*, *Newsletter Nuovi lavori*, n. 68 del 24 maggio 2011, in *www.nuovi-lavori.it*; L. Corazza, *Italia 2010: una Repubblica fondata sul lavoro nero*, 25 maggio 2010, in *www.nuoviitaliani.it*; C. Trigilia, *Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno?*, in *Stato e mercato*, 2011, pp. 63 ss.

(2) Da ultimo, per una ricostruzione dei vari approcci politici e normativi, cfr. M. Barbieri, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, II, pp. 71 ss.; D. Garofalo, *Le misure contro il lavoro sommerso nel Collegato lavoro*, 2010, in *Lav. giur.*, 2011, pp. 71 ss.; M. Faioli, *Il lavoro prestato irregolarmente*, Giuffrè, Milano, 2008; *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, a cura di V. Pinto, Cacucci, Bari, 2007; M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche*, Bonanno, Acireale-Roma, 2007, pp. 13 ss.

insieme all'indicazione di un'ampia quantità di condivisibili terapie che si snodano mediante un'articolata miscela di misure di repressione/deterrenza nei confronti delle situazioni illegali e di sostegno/incentivazione ai processi di emersione e ai comportamenti conformi alle regole (3).

Va ricordato che per lavoro sommerso (propriamente detto), o lavoro nero, si intende il rapporto di lavoro per definizione invisibile, cioè non dichiarato alle autorità pubbliche (*in primis*, agli enti previdenziali e fiscali) a cui dovrebbe esserne denunciata l'esistenza. Di conseguenza, il lavoro sommerso è quello che si svolge in violazione di tutte le normative legali (specie previdenziali e in materia di sicurezza del lavoro) che lo regolano (4).

In altre parole, il lavoro sommerso rappresenta un «deserto normativo» o la negazione del diritto del lavoro (5). Accanto a ciò si pone il lavoro irregolare, in cui il rapporto è dichiarato e quindi non è invisibile, ma si svolge con parziale violazione della normativa in materia: classico esempio è quello del lavoratore formalmente inquadrato a *part-time*, ma che, in realtà, è impiegato a orario pieno; oppure il lavoratore intermittente che lavora per un periodo superiore a quello ufficialmente comunicato agli enti pubblici. In questo *continuum*, può anche definirsi lavoro irregolare quello rappresentato dall'abusiva utilizzazione di forme di lavoro autonomo per mascherare rapporti di lavoro subordinato (6).

Concentrando l'attenzione, al momento, sul lavoro sommerso o nero propriamente detto, dunque, vale la pena di chiedersi cosa sia mancato alle suddette politiche di contrasto e di emersione che le ha rese

---

(3) Cfr., in particolare, la Comunicazione della Commissione europea del 24 ottobre 2007, Com(2007) 628 def., (*Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*), da leggere in stretta connessione con la precedente Comunicazione della stessa Commissione del 7 aprile 2008, Com(1998) 219 definitivo. A questo proposito cfr. M. Barbieri, *L'intervento comunitario*, cit., pp. 85 ss.; L. Zoppoli, *Unione europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in q. *Riv.*, 2008, I, pp. 81 ss.; e M. Sorcioni, *Il bastone e la carota*, in *L'economia sommersa*, cit.; C. Williams, *What is to be done about undeclared work?*, in *Policy & Politics*, vol. 34, n. I, 2006, pp. 91 ss.

(4) Cfr. la Comunicazione della Commissione europea del 7 aprile 1998, cit., pp. 4 ss., e la successiva Comunicazione della stessa Commissione del 24 ottobre 2007, cit., pp. 2 ss.; M. Faioli, *Il lavoro prestato irregolarmente*, cit., pp. 3 ss.; A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, II ed., Giappichelli, Torino, 2002, pp. 7 ss.

(5) Cfr. A. Viscomi, *Lavoro sommerso e immigrazione*, in *Lav. giur.*, 2008, pp. 22 ss.

(6) Cfr. M. Barbieri, *L'intervento comunitario*, cit., pp. 83 ss.

scarsamente incisive, se non del tutto inefficaci. La risposta più semplice è quella che, nei confronti degli attori del mercato del lavoro, spesso operano incentivi (qui intesi come stimoli al comportamento) più forti a restare nel sommerso rispetto a quelli che inducono al rispetto delle normative in materia di lavoro. Dopotutto – come ha osservato Sebastiano Vassalli, seppure nell'ambito di un ragionamento più ampio – «il paese sommerso ha le sue leggi, diverse da quelle del paese legale. Ha la sua politica (o le sue politiche) e ha la sua economia: un fiume di soldi che deve sfuggire alla contabilità dell'altro paese, quello alla luce del sole» (7). Il problema sorge, però, quando si tratta di individuare nuovi incentivi in grado di ribaltare tale deleteria situazione. Comunque sia, è possibile, proprio sulla base delle passate esperienze, fissare alcuni punti cardine di un approccio maturo alla questione (8).

Anzitutto, è necessario rendersi conto che quando il lavoro sommerso assume caratteristiche così strutturali e dimensioni tanto permanenti, come in Italia, esso non può più essere ignorato e tollerato dalla parte del paese che vive nella legalità, perché rappresenta un fenomeno esclusivamente regressivo che fomenta circuiti viziosi del sottosviluppo (9). Infatti, il lavoro sommerso, come qualunque altra manifestazione dell'illegalità, innesca una pericolosa spirale che si autoalimenta. Com'è noto, esso determina un'ingente sottrazione di risorse al prelievo contributivo e fiscale; ciò comporta un innalzamento delle aliquote e l'aumento delle tasse a carico dei consociati che operano nella legalità. E tutto questo, se si consolida senza subire alcuna rilevante repressione, sollecita negli attori del mercato del lavoro comportamenti opportunistici verso la fuga dalle regole e a cedere alla seduzione dei vantaggi del mondo sommerso. In eguale misura, le imprese sommerse svolgono una concorrenza sleale nei confronti di quelle regolari, le quali subiscono l'attrazione del rifugio dell'illegalità. La propensione della riduzione dell'area legale a vantaggio di quella illegale è dimostrata dal fatto che

(7) S. Vassalli, *L'Italiano*, Einaudi, Torino, 2007, p. 131.

(8) Cfr. gli scritti già citati a nota 1 e quelli in q. *Riv.*, 2008, I, proprio dedicato al tema «L'emersione del lavoro nero», con contributi di: C. Treves, *La lotta al lavoro nero tra legislazione, repressione e politiche di sostegno*, pp. 3 ss.; A. Bellavista, *Al di là del lavoro sommerso*, pp. 8 ss.; V. Pinto, *Sanzioni promozionali e indici di congruità nelle politiche di contrasto al lavoro irregolare*, pp. 25 ss.; F. Scarpelli, *Il contrasto al lavoro irregolare tra sanzioni e regole di responsabilità*, pp. 59 ss.; L. Zoppoli, *Unione europea e lavoro sommerso*, cit., pp. 81 ss.; nonché cfr. M. Barbieri, *L'intervento comunitario*, cit., pp. 71 ss.

(9) Cfr. C. Trigilia, *Perché non si è sciolto il nodo*, cit., pp. 64 s.

esistono intere zone del territorio nazionale dove l'economia funziona con modalità del tutto o parzialmente irregolari (10).

2. — *Lavoro sommerso e politiche di sviluppo* — Peraltro, il lavoro sommerso è sicuramente un fenomeno multiforme, con innumerevoli sfaccettature, in cui si assiste sovente non solo allo sfruttamento della parte più debole del rapporto – come nel caso dell'impiego irregolare di immigrati o di minori – ma anche a profonde complicità tra datore e lavoratore. Tuttavia, il *trait d'union* di tutte queste manifestazioni è quello che esse sono spesso legate a forme di attività a basso livello di innovazione, per non dire di tipo parassitario. Ciò significa che lo sviluppo e la modernizzazione della produzione sono di per sé incompatibili con l'uso del fattore lavoro in forme illegali e irregolari (11).

Pertanto, il primo passo è quello di collocare le politiche di contrasto del lavoro sommerso nel più ampio contesto delle politiche di sviluppo del sistema produttivo (12). In quest'ambito un ruolo importante è svolto dal sostegno alla crescita dimensionale delle imprese. È ovvio che l'invisibilità dei rapporti di lavoro diminuisce in proporzione alla grandezza della struttura datoriale. Politiche mirate vanno poi destinate a quelle tipologie di lavoro sommerso e irregolare frequenti in settori dove il costo del lavoro gioca un ruolo di rilievo oppure laddove le relazioni di lavoro hanno una natura intensamente fiduciaria o vivono intrecciate con rapporti amicali o comunitari: come i servizi alla persona, i lavori di cura, le attività nei servizi alberghieri e della ristorazione e nelle imprese familiari. Particolare attenzione va dedicata agli ambiti tradizionalmente a maggiore rischio di lavoro sommerso, come l'agricoltura e l'edilizia. Ma proprio questi due ultimi casi mettono in luce come il ricorso al lavoro sommerso possa essere ridotto o reso del tutto impossibile, quando l'impresa si concentri su lavorazioni che richiedono professionalità elevate, sia in grado di operare con continuità, e si collochi in mercati ad alta specializzazione, dove la competitività

(10) Cfr. L. Cannari, D. Franco, *Il Mezzogiorno: ritardi, qualità dei servizi pubblici, politiche*, in *Stato e mercato*, 2011, p. 7; C. Trigilia, *Perché non si è sciolto il nodo*, cit., p. 64.

(11) Cfr. G. Forges Davanzati, *Le politiche di contrasto al lavoro non regolare*, in *Le politiche pubbliche*, cit., pp. 83 ss.; M. Avola, *Lavoro irregolare*, pp. 167 ss.

(12) Cfr. R. Realfonzo, *Lavoro sommerso e modello di specializzazione produttiva: quali politiche?*, in *Le politiche pubbliche*, cit., pp. 57 ss.; A. Viscomi, *Lavoro sommerso*, cit., pp. 22; S. Ruvolo, *Uno sforzo notevole, consapevole, intenso*, in *L'economia sommersa*, cit.; G. Tavernese, *Nel Sud soltanto il «lavoro buono» può scacciare il «lavoro cattivo»*, *ivi*.

non dipende dal solo costo del lavoro e quindi dallo sfruttamento della forza lavoro (13).

Sicché, è evidente che solo la nascita di nuova occupazione nelle attività più moderne del settore produttivo può svolgere la funzione di offrire adeguati incentivi ai lavoratori per spostare la loro offerta in quella direzione e generare una capacità di resistenza nei confronti degli impieghi irregolari. In altri termini, solo un datore di lavoro solido e di qualità può avvalersi di forme di lavoro qualificate e quindi rifiutare l'impiego di lavoro sommerso. E quindi il contrasto del lavoro sommerso è un frammento irrinunciabile di una più ampia politica volta a favorire l'imporsi di imprese di alto livello e di lavori più che dignitosi (14). Di fronte alla necessità di riconvertire l'apparato industriale del paese e alle pressanti esigenze di garantire la competitività del medesimo (15), questa politica può essere perseguita, anche nei territori più depressi, attraverso il sostegno alla crescita di attività connesse all'economia della conoscenza, o caratterizzate da uno specifico valore identitario o in grado di valorizzare le risorse locali (16).

3. — *Il valore della repressione* — Accanto alle politiche per lo sviluppo e l'occupazione si collocano, però, altre forme di intervento. Non va trascurato, infatti, l'effetto deterrente che può svolgere un serio apparato di vigilanza e di controllo sul rispetto delle normative in materia. È evidente l'impossibilità di sottoporre a controllo tutto il mondo delle imprese italiane, anche se si volesse costruire uno Stato di polizia od orwelliano. Ma non è difficile utilizzare le risorse offerte dalla tecnologia per varare campagne di sorveglianza nei settori e nelle zone più a rischio, in modo tale da debellare i fenomeni più eclatanti e ridurre la sensazione di impunità che è frequente in molti contesti. Basti pensare che le recenti ispezioni a fini fiscali, nelle più importanti località di villeggiatura invernale, hanno avuto effetti significativi. Il profilo della visibilità mediatica e della funzione simbolica di tali accertamenti è im-

(13) Cfr. G. Viesti, *Perché le regioni crescono? Sviluppo locale e distretti industriali nel Mezzogiorno*, in *Stato e mercato*, 2000, pp. 262 ss.

(14) Cfr. le già citate comunicazioni della Commissione europea; e i contributi in *Le politiche pubbliche*, cit., in particolare T. Treu, *Conclusioni*, pp. 145 ss.

(15) Cfr. C. Trigilia, *Sviluppo locale*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 169 ss.; G. Viesti, *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 11 ss.; e gli scritti in *L'Italia che non cresce*, ed. Il Sole 24 Ore, 2011.

(16) Cfr. C. Trigilia, *I tre passi da fare per rilanciare l'economia isolana*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 dicembre 2011, *Speciale Sicilia*, p. 1 e p. 3.

portante, perché rivolge all'intero mondo del sommerso il messaggio che non è più facile nascondersi nell'illegalità (17). Poi, più concretamente, queste azioni hanno comunque permesso di accertare un incremento delle registrazioni di cassa rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente: cioè, quando non c'era stato alcun accertamento fiscale (18).

In effetti, un dato costante è quello che quando si intensifica l'attività ispettiva, in qualunque ambito (fiscale, contributivo, sicurezza del lavoro), correlativamente si assiste a un incremento della tendenza dei consociati a conformarsi ai parametri legali (19). Ciò conferma la funzione dissuasiva e di orientamento dei comportamenti verso la legalità di un efficiente apparato di vigilanza, che va rafforzato e non distratto o surrettiziamente bloccato come invece s'è verificato a seguito delle politiche perseguite dall'ultimo governo di centro-destra. E, al riguardo, si mette in evidenza «un crollo delle ispezioni, soprattutto negli ultimi due anni» (20).

A tal punto che, di fronte a tutto questo, si è sostenuto, in modo condivisibile, che «la strategia consapevolmente seguita dal governo» di centro-destra «nell'affrontare la recessione» sia stata quella di utilizzare «l'economia sommersa come ammortizzatore sociale» (21). Emblematico al riguardo è stato l'atteggiamento del precedente Presidente del Consiglio (Berlusconi) che, più volte, ha rilasciato dichiarazioni con cui ha giustificato l'evasione fiscale (22); cosa, questa, che non sarebbe mai potuta accadere in nessun altro paese moderno (23).

4. — *La strategia integrata di contrasto al lavoro sommerso* — Di conseguenza, la specifica strategia di contrasto del lavoro sommerso deve essere basata su una miscela di interventi, il cui nervo centrale è costituito

(17) Cfr. G. Lerner, *La destra che difende gli evasori*, in *la Repubblica*, 6 gennaio 2012, n. 4, p. 1 e p. 29; C. Marchese, *La vergogna di essere evasore*, 2 settembre 2011, in *www.lavoce.info*.

(18) Cfr. l'intervista a V. Visco, in *La Stampa*, 8 gennaio 2012, p. 3.

(19) Cfr. C. Treves, *La lotta al lavoro nero*, cit., pp. 5 s.

(20) F. Pelos, *Meno ispezioni, meno lavoro legale: una tendenza inquietante*, *Newsletter Nuovi lavori*, n. 85 del 27 marzo 2012, in *www.nuovi-lavori.it*. Cfr. anche G. Cela, *Come lo Stato affronta il lavoro irregolare*, in *L'economia sommersa*, cit.

(21) T. Boeri, *Il Governo e il sommerso*, in *la Repubblica*, 25 febbraio 2010, n. 47, p. 1 e p. 31.

(22) Cfr. M. Giannini, *Il premier e l'evasione fiscale*, in *la Repubblica*, 30 giugno 2010, n. 130, p. 1 e p. 6.

(23) Cfr. G. Ruffolo, *Le rivolte dei furbetti*, in *la Repubblica*, 12 gennaio 2012, p. 47.

dall'obiettivo di rendere meno conveniente il ricorso all'irregolarità e più conveniente il rispetto delle regole. E ciò, appunto, va realizzato attraverso un equilibrato dosaggio di tecniche incentivanti all'emersione e di repressione dei comportamenti devianti (24).

In questa prospettiva, vanno segnalate alcune misure che congiuntamente possono dare un contributo importante. È indispensabile alleggerire il prelievo contributivo e fiscale sul lavoro, spostandolo su altre fonti, nonché fissare salari minimi per legge, attraverso il dialogo con le parti sociali, in modo tale da segnare un netto confine tra lavoro legale e illegale e da impedire dichiarazioni di retribuzioni troppo basse, così frenando l'evasione fiscale e contributiva (25). Le tipologie di lavoro sommerso che prolificano grazie alla connivenza tra datore e lavoratore (o soprattutto a causa della soggezione di quest'ultimo) possono essere attaccate tramite interventi volti a spezzare tale legame, come la previsione di forti incentivi economici e previdenziali all'azione di denuncia del lavoratore del rapporto irregolare e l'agevolazione della prova del medesimo sul piano del contenzioso del lavoro. Peculiare attenzione va dedicata allo sfruttamento dei lavoratori immigrati; e se si tratta di clandestini, con misure particolarmente mirate tra cui l'offerta concreta anche di temporanee occasioni di lavoro alternative e di procedure semplificate, se non automatiche, per la regolarizzazione della loro posizione sul territorio nazionale (26).

Fondamentale è poi una sorta di «avvelenamento dei pozzi» dei luoghi dove può attecchire o nascondersi l'impiego di manodopera irregolare, anche se non completamente sommersa. Per esempio, recenti indagini segnalano un uso eccessivo e distorto da parte delle imprese di tipologie di lavoro che, stando alle intenzioni del legislatore, avrebbero dovuto favorire l'emersione del lavoro sommerso o la totale regolariz-

---

(24) In questa prospettiva, per tutti, cfr. M. Sorcioni, *Il bastone e la carota*, cit.; C. Treves, *La lotta al lavoro nero*, cit., pp. 5 ss. Sul punto cfr. le proposte della XI Commissione della Camera dei deputati, nel Documento conclusivo approvato il 26 maggio 2010 al termine dell'*Indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera)*, pp. 24 ss.

(25) Cfr. T. Boeri, *L'Italia riparta dalla lotta all'evasione*, in *la Repubblica*, 13 maggio 2010, p. 31.

(26) Cfr. le proposte dell'XI Commissione della Camera dei Deputati, cit., pp. 14 ss.; e dell'Osservatorio antirazzista Pigneto-Tor Pignattara, *Da Rosarno a Roma per il diritto al lavoro*, in *L'economia sommersa*, cit. Cfr., anche, T. Boeri, *Quei silenzi sul lavoro nero*, in *la Repubblica*, 14 gennaio 2010, p. 29; M. Barbieri, *L'intervento comunitario*, cit., pp. 91 ss.

zazione di posizioni parzialmente emerse. Come il lavoro intermittente e il lavoro accessorio (27). Quanto al primo, la soluzione è quella o di abrogare l'istituto oppure di renderne più controllabile l'uso genuino. Rispetto al secondo, ne va limitato l'ambito di utilizzo e fissato un preciso valore orario del buono. Va contrastato l'uso abusivo, per mascherare rapporti di lavoro subordinato, dei moduli contrattuali formalmente di lavoro autonomo, stabilendo draconiani requisiti delle relative fattispecie e imponendo oneri contributivi e tutele normative e retributive che garantiscano al lavoratore una condizione dignitosa (28). E, qui, come si vede, il contrasto al lavoro sommerso si connette con la politica più ampia volta all'eliminazione della precarietà, della segmentazione delle tutele e alla bonifica dell'intero mercato del lavoro (29).

È significativo, comunque, che l'evidenza empirica tenda a dimostrare l'incapacità delle politiche deregolative e di flessibilizzazione del mercato del lavoro di ridurre il lavoro sommerso e accrescere l'occupazione regolare (30); con ciò smentendo le pretese virtù salvifiche delle politiche economiche neoliberali (31).

Proprio la capacità di affrontare i problemi complessivi del mercato del lavoro permette di apprezzare l'opportunità di una raffinata regolazione, che miri a responsabilizzare l'impresa della necessità di assicurare il rispetto della normativa lavoristica lungo l'intera catena che riguarda la sua attività. Così, va migliorata e perfezionata l'attuale disciplina che responsabilizza l'impresa appaltante nei confronti dei crediti vantati dai dipendenti dei vari appaltatori e subappaltatori. In questo modo, si assicurerebbe il controllo dell'intera filiera produttiva e si ridurrebbe la deleteria prassi organizzativa, in base alla quale l'impresa capofila scarica i suoi costi a valle, lungo una complessa linea di appal-

(27) Cfr. F. Pelos, *Meno ispezioni*, cit.; F. Lauria, *Un voucher non si nega a nessuno*, in *L'economia sommersa*, cit.

(28) In questa direzione cfr.: il documento di Cgil-Cisl-Uil del 17 gennaio 2012; il disegno di legge («Disposizioni in materia di mercato del lavoro in una prospettiva di crescita») presentato al Senato dall'attuale governo Monti, specie gli artt. 7 e 11; nonché le osservazioni sull'intero progetto contenute nella memoria della Cgil, depositata in occasione dell'audizione al Senato.

(29) Cfr. T. Treu, *Tutti i lavori stesse tutele*, 27 settembre 2011, in *www.tizianotreu.org*; M. Roccella, *Lavoratori senza diritti*, in *Micromega*, 2010, n. 5, pp. 141 ss.; L. Gallino, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 149 ss.

(30) Cfr. C. Tealdi, *La flessibilità non ferma il sommerso*, cit.; G. Viviani, *Il lavoro irregolare in Italia. Un'analisi longitudinale dei percorsi lavorativi*, in *Stato e mercato*, 2010, pp. 156 ss.

(31) Cfr. L. Gallino, *La lotta di classe*, cit., p. 56 e pp. 163 ss.

tatori e finanche di lavoratori a domicilio, senza curarsi delle condizioni garantite ai relativi prestatori di lavoro (32). Né va esclusa la possibilità di reintrodurre la regola della parità di trattamento, tra i dipendenti delle imprese appaltanti e appaltatrici, nei casi in cui il processo produttivo sia fortemente integrato (33).

5. — *Il nuovo ruolo delle istituzioni pubbliche e la collaborazione con tutti gli attori del mercato del lavoro* — Significativo appare il ruolo dell'intero apparato pubblico. Sulla base degli insegnamenti delle passate esperienze, i governi nazionale e regionali sono in grado di costruire strumenti tali da condizionare l'accesso ai mercati delle opere e dei servizi pubblici, nonché ai finanziamenti agevolati e ai benefici previsti da varie normative, solo alle imprese che si conformano a un modello virtuoso di comportamento, improntato al primario rispetto della legalità e all'applicazione degli standard dei contratti collettivi nazionali di categoria. Questi modelli fanno leva su tecniche di accertamento della virtuosità del comportamento dell'impresa: come il documento unico di regolarità contributiva, gli studi di settore, gli indici di congruità, la cosiddetta patente a punti, le cosiddette *white list* antimafia e il recente *rating* di legalità delle imprese, di cui all'art. 5-*ter* della legge 24 marzo 2012, n. 27 (34).

A questo punto, si tratta di andare avanti. Non solo di perfezionare quanto è già disponibile, ma di diffondere la logica promozionale e premiale della regolarità. E ciò partendo dal basso, direttamente dai luoghi su cui si vuole intervenire, attraverso la collaborazione di tutti gli attori pubblici e privati volta a costruire aree territoriali improntate

---

(32) Cfr. F. Scarpelli, *Il contrasto al lavoro irregolare*, cit., pp. 78 ss.; *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività*, a cura di M.T. Carinci, C. Cester, M.G. Mattarolo, F. Scarpelli, Utet, Torino, 2011.

(33) Da ultimo, nel comparto del mobile imbottito, si segnalano gli effetti devastanti, a danno delle imprese di qualità, determinati dalla concorrenza sleale di produttori che si avvalgono di una filiera di contoterzisti che fanno largo uso di lavoro nero o irregolare. Cfr. F. Benucci, *Un distretto lasciato alla deriva*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2012, p. 47. Quanto alle misure da adottare, restano di straordinaria attualità alcuni dei suggerimenti contenuti nella proposta di legge n. 2324, dell'11 febbraio 1988, presentata alla Camera dei deputati da G. Ghezzi (e altri), *Norme sulla tutela dei lavoratori della piccola impresa, sulla cassa integrazione guadagni e sui licenziamenti*.

(34) Cfr. D. Pesenti, *La lotta al lavoro nero in edilizia*, in *L'economia sommersa*, cit.; D. Masciandaro, *Tre strumenti per la legalità e la crescita*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 marzo 2012, p. 45; V. Bonifati, *Più coraggio sulle white list antimafia*, *ivi*, 6 febbraio 2012, n. 36, p. 14.

al rispetto del primario principio della legalità, in cui, grazie a ben congegnati provvedimenti legislativi, le imprese accedano a peculiari agevolazioni e forme di sostegno (35). Diventa così imprescindibile la necessità di adottare approcci che intensifichino nuovi assetti delle relazioni industriali, come la contrattazione territoriale (36), e che affermino il valore del metodo che è stato definito della coesione, e cioè: «il metodo del confronto, fra tutti i soggetti, interni ed esterni al territorio […] la costruzione di coalizioni orizzontali (fra Comuni, sistemi di imprese, cittadini organizzati) e verticali (fra livelli di governo)» (37).

Peraltro, potrebbe essere sperimentata l'attribuzione di ingenti premi monetari o di sconti fiscali e contributivi direttamente ai lavoratori, alle imprese e alle organizzazioni sindacali, datoriali e della società civile dei territori dove, in un determinato periodo di osservazione, si riscontri una riduzione delle percentuali del lavoro sommerso. Certo, una soluzione estrema – ma da non escludere nei casi più eclatanti dove il mercato del lavoro è un vero e proprio *Far West* – potrebbe essere quella di istituire una sorta di «taglia», ovvero di ricompensa per categorie di soggetti, accreditati con una specifica procedura, che collaborano con gli organi istituzionali nella ricerca di fenomeni di sommersione particolarmente gravi. La combinazione tra logica premiale ed esaltazione del conflitto di interessi potrebbe produrre risultati enormi, sotto il profilo della riduzione del ricorso alle prestazioni di lavoro sommerso, se si desse all'utilizzatore di qualunque opera o servizio la possibilità di detrarre ai fini fiscali l'intero ammontare della somma pagata e non la ridicola percentuale che ora viene assicurata (per giunta in modo traballante) nel caso delle ristrutturazioni edilizie o (anche qui sempre più dominata dall'incertezza) delle spese mediche e dei contributi per il lavoro domestico. Si pensi all'impatto che avrebbe sui comportamenti individuali e collettivi l'attribuzione al soggetto d'imposta (*rectius*: il cittadino qualunque) della facoltà di dedurre le spese sostenute in materia

(35) Cfr. N. Amadore, *La zona franca rilancerà la Sicilia*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 aprile 2012, n. 100, p. 42; e gli scritti sul *rating* antimafia e la zona franca della legalità di Caltanissetta di R. Galullo, in *Il Sole 24 Ore*, 14 marzo 2012, speciale *Sicilia*, p. 3.

(36) Cfr. O. Rosati, *La contrattazione territoriale antidoto al lavoro sommerso*, in *L'economia sommersa*, cit.; C. Trigilia, *Fiat e Mezzogiorno, La difficile difesa del lavoro nella globalizzazione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, pp. 116 ss.

(37) F. Barca, *Per il Sud l'ora della concretezza*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 dicembre 2011, n. 351, p. 26. Cfr. C. Trigilia, *Perché non si è sciolto il nodo*, cit., pp. 67 ss.; R. Catanzaro e G. Viesti, *Un commento*, in *Stato e mercato*, 2011, rispett. pp. 91 ss. e pp. 87 ss.

di riparazioni auto e moto, elettriche e idrauliche, lavori di tappezzeria, imbiancatura, riscaldamenti e mobili (38).

6. — *La lotta per la legalità e la riforma dei comportamenti della politica* — *Last but not least*, altri due fattori assumono un rilievo decisivo. Il primo è di carattere culturale. L'Italia è un paese fortemente caratterizzato da un'illegalità diffusa. Le elevate percentuali di lavoro sommerso sono solo una cartina di tornasole di una caratteristica costante del paese, che è quella della propensione alla fuga dalle regole, di qualunque natura esse siano. Basti pensare che l'Italia è costantemente ai primi posti, tra i paesi industrializzati, nelle classifiche sul livello di corruzione (39) e sull'entità dell'evasione fiscale (40).

Per eliminare tutti questi circuiti viziosi del sottosviluppo è necessaria una grande battaglia volta a educare l'intera società ad apprezzare il valore primario della legalità e del rispetto delle regole. A ciò si affianca la capacità di reprimere effettivamente i comportamenti perversi, in modo tale da diffondere nella comunità l'idea che sia ormai impossibile continuare a vivere nell'impunità (41). Inoltre, è indispensabile che la strategia educativa sia condivisa dall'intero ceto politico, indipendentemente dal colore.

Le politiche di contrasto del lavoro sommerso e, più in generale, dell'illegalità nella società, non possono avere successo nello spazio di un mattino, bensì richiedono una lunga e coerente attuazione, con la capacità di modificarle e perfezionarle sulla base dell'esperienza. Per fare ciò, però, è imprescindibile che la classe politica italiana, nazionale e locale, non si faccia trascinare da quella che è stata definita la «deriva maggioritaria» (42): vale a dire l'idea che tutto quello che ha fatto il predecessore sia sbagliato e che quindi il governare si identifichi con il

(38) Cfr. A. Brambilla, *E se fosse deducibile parte degli scontrini?*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 agosto 2011, n. 227, p. 6.

(39) Cfr. P. Ginsborg, *Salviamo l'Italia*, Einaudi, Torino, 2010, p. 17; D. Della Porta, *I peggiori d'Europa*, in *la Repubblica*, 22 marzo 2012, p. 53.

(40) Cfr. G. Rossi, *Basta cacciare farfalle sotto l'Arco di Tito*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 aprile 2012, n. 148, p. 1 e p. 12; C. Carboni, *Quando la corruzione frena il Pil*, *ivi*, 16 febbraio 2012, n. 46, p. 17; L. Zingales, *Il senso civico è uno stock di capitale*, *ivi*, 1° ottobre 2009, n. 270, p. 15; V. Visco, *I punti fermi contro l'evasione*, *ivi*, 29 novembre 2011, p. 26.

(41) Cfr. L. Guiso, *La corruzione si batte a scuola*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 febbraio 2012, n. 58, p. 18; V. Visco, *Intoccabili evasori*, 6 dicembre 2011, in *www.lavoce.info.it*.

(42) Cfr. M. Savino, *Le disfunzioni e le riforme*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 443 ss.

fare riforme su riforme, cancellando ogni traccia delle precedenti esperienze.

In effetti, la trasformazione non dipende in modo automatico da qualunque modifica normativa, sebbene formalmente perfetta, bensì avviene esclusivamente a seguito di quanto fanno gli attori che hanno in mano gli strumenti per guidarla. Solo un'azione politica condivisa, che mantenga i suoi tratti essenziali indipendentemente dai mutamenti della compagine di governo e degli uomini al vertice, è in grado di affermare in concreto il valore della legalità e assicurare alle generazioni presenti e future la speranza di un mondo migliore e di una società dove si possa godere di un'esistenza libera e dignitosa, come appunto stabilisce la Costituzione.

Ciò richiede che la stessa politica si muova, nella dimensione pubblica e privata, in linea con i princìpi della trasparenza e dell'integrità e rifugga dalle tradizionali e deleterie pratiche clientelari (43).

In questa prospettiva, andrebbero valorizzati alcuni meccanismi istituzionali tali da condizionare la condotta della classe politica verso usi virtuosi delle risorse finanziare e degli strumenti di governo dei territori. Acquisito che ancora in Italia i vertici politici mantengono poteri tali da influenzare tutta l'amministrazione concreta, se si vuole indurre un cambiamento positivo del funzionamento degli apparati pubblici è necessario agire sul primo polo piuttosto che sulla sola burocrazia (44).

Anzitutto, l'utilizzo di tutti i fondi pubblici e comunitari va strettamente legato a parametri di efficacia ed efficienza. In secondo luogo, il controllo su tali condotte va affidato soprattutto a organi esterni e imparziali che ne pubblicizzino i relativi risultati. La formazione di graduatorie e classifiche di virtuosità avrebbe l'effetto di esporre i responsabili politici alle valutazioni della comunità di riferimento – innalzando i cosiddetti «costi morali» dei comportamenti opportunistici e clientelari – e comunque dovrebbe condurre, nei casi più gravi, a forme di esautorazione e di commissariamento dell'intero vertice politico

(43) Cfr. P. Ginsborg, *Salviamo l'Italia*, cit., pp. 99 ss.; S. Rodotà, *Evasione*, in *la Repubblica*, 12 gennaio 2012, p. 46; M. Gotor, *Corruzione*, *ivi*, 22 marzo 2012, p. 52; M. Bovi, *Facciamo un po' di luce*, cit.

(44) Cfr. G. D'Auria, *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo, Stato e autonomie territoriali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, pp. 11 ss.; S. Battini, *L'autonomia della dirigenza pubblica e la «riforma Brunetta»: verso un equilibrio fra distinzione e fiducia?*, *ivi*, pp. 42 ss.; B.G. Mattarella, *La nuova disciplina di incentivi e sanzioni nel pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2009, pp. 949 ss.

(45). Misure del genere vanno, peraltro, generalizzate a tutte le amministrazioni pubbliche – traendo spunto da previsioni già esistenti in vari ambiti – in modo tale che l'abnorme deviazione dei risultati gestionali rispetto ai relativi parametri sanzioni effettivamente la «cattiva» politica, fino al punto di prevedere l'immediato decadimento dalla carica e la futura ineleggibilità per un periodo più o meno lungo (46).

(45) Così, C. Trigilia, *Perché non si è sciolto il nodo*, cit., p. 71; M. Salvati, *Una modesta proposta per una grande questione*, in *il Mulino*, 2010, pp. 223 ss.

(46) Cfr. A. Bellavista, A. Garilli, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2010, pp. 9 ss.; G. Viesti, *Il federalismo difficile*, in *il Mulino*, 2010, pp. 730 ss.