

# CRISEI

Centro di Ricerca Interdipartimentale in Sviluppo Economico e Istituzioni

## *Discussion Paper Series*

*Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei  
percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*

*Marco Esposito*

**Discussion Paper  
no. 02  
Giugno 2012**

**ISSN: 2280-9767**



**CRISEI - Università di Napoli - Parthenope**

# Università degli Studi di Napoli- Parthenope

## CRISEI

**Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici**

**Marco Esposito**

Dipartimento Giuridico

Università degli Studi di Napoli, Parthenope

Comitato Editoriale

Carlo Altavilla,  
Maria Rosaria Carillo,  
Floro Ernesto Caroleo,  
Marco Esposito,  
Luigi Moschera,  
Oreste Napolitano,  
Alessandro Sapio

Via Medina, 40 - 80133 – Napoli (Italy)

Tel. (+39) 081 547 47 36

Fax (+39) 081 547 47 50

URL: <http://www.crisei.uniparthenope.it/DiscussionPapers.asp>

## **Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici**

di Marco Esposito

SOMMARIO. 1. Gli studi sul tema: l'utilità del metodo interdisciplinare nello studio del lavoro sommerso. – 2. I limiti delle definizioni. – 3. Il contesto ordinamentale multilivello – 4. Emersione e contrasto ai fenomeni di lavoro sommerso: le tecniche. – 5. Sindacato e riallineamento retributivo. – 6. Impresa e sistema sanzionatorio. – 7. Emersione e indici economici: la stagione delle politiche integrate. – 8. La lotta al lavoro sommerso nell'attualità. – 9. Riferimenti bibliografici.

### *1. Premessa: l'utilità del metodo interdisciplinare nello studio del lavoro sommerso*

In questo saggio si tenterà di tracciare un quadro critico delle varie stagioni legislative finalizzate a contrastare, prima, e regolarizzare, poi, i diffusi fenomeni di lavoro prestato al di fuori del quadro normativo, legale e contrattuale, posto nel nostro ordinamento a presidio e tutela della persona-lavoratore, del mercato, dell'impresa e dell'ordine pubblico-collettivo.

Un'analisi giuridica, in specie giuslavoristica, della lotta al lavoro sommerso non può prescindere dagli studi economici e sociologici sul tema, visto che la fenomenologia reale di riferimento è percepita e valutata ancor prima della sua raffigurazione tecnico-giuridica. Ci troviamo, infatti, dinanzi a fatti che radicano il proprio inquadramento giuridico in una complessa sovrapposizione di fonti normative ed istituti giuridici, la cui comprensione è agevolata dalla contaminazione con scienze e metodologie proprie di altri e diversi ambiti disciplinari<sup>1</sup>.

Un serio problema metodologico risiede, però, nel fatto che le stesse scienze con cui il diritto è chiamato a dialogare non ci rimandano un fenomeno dai tratti definiti e immediatamente comprensibili; una constatazione ricorrente negli studi economici riguarda, infatti, propria la estrema pluralità dei possibili approcci di analisi ai temi dell'economia sommersa<sup>2</sup>: pluralità che è proiezione della estrema articolazione degli aspetti reali del problema.

Non c'è da stupirsi, quindi, che il diritto faticosi così tanto a circoscrivere il tema, già a partire dall'operazione più normale per tale scienza: quella della definizione tecnica dei fenomeni economico-sociali che si vogliono rappresentare. Ciò testimonia la difficoltà di approcci totalizzanti al tema e, quindi, la diffidenza verso i tradizionali strumenti di classificazione ed analisi giuridica dei fatti socio-economici<sup>3</sup>. Il che, in sé e per sé, rappresenta un primo oggettivo limite delle risposte normative al problema, là dove si corre il rischio di una raffigurazione sempre parziale dei fenomeni in esame.

Resta, però, un compito fondamentale al giurista: quello di individuare il *trait d'union* valoriale idoneo a realizzare sia adeguate politiche del lavoro finalizzate alla "lotta per il diritto"<sup>4</sup>, sia interpretazioni orientate dalla stratificazione dei fenomeni oggetto di regolazione, secondo uno schema scientifico aperto, potremmo dire empirico.

### *2. I limiti delle definizioni.*

Conseguenza delle peculiarità appena evidenziate è l'inevitabile proliferazione delle

---

<sup>1</sup> Su tale evidenza, di recente, cfr. DOVERE, SALVATI 2011, 3; cfr., in precedenza, tra gli altri, SALA CHIRI 2008; BUFFA 2008; PERONE 2003, 1 ss.; BELLAVISTA 2002; GALANTINO 1998.

<sup>2</sup> Per la letteratura economica, senza alcuna pretesa di esaustività, v.: AQUINO 2000, 621 ss.; BACULO 2004; CARILLO-PAPAGNI 2002, 249-280; CHIARINI-DI DOMIZI-MARZANO 2008; FORGES DAVANZATI 2007; LUCIFORA 2003; MELDOLESI 2000; REALFONZO 2007; TIMPANO 2008. Nella letteratura sociologica cfr. alcune notazioni di DE VIVO P. 2004.

<sup>3</sup> V. da ultimo, per una valutazione sintetica degli approcci metodologici al tema giuridico, ESPOSITO 2012: ivi citazioni bibliografiche.

<sup>4</sup> Il riferimento è al saggio di DELL'OLIO 2000, 43 ss..

definizioni tese a circoscrivere la fattispecie oggetto di queste riflessioni. Si parla di “lavoro sommerso”, “lavoro nero”; “lavoro irregolare”; “lavoro grigio”; “lavoro invisibile ovvero ombra”, “lavoro insicuro” ecc.. L’uso di tali definizioni è molto spesso promiscuo, già nei testi legislativi, dove spesso convivono i termini di “lavoro sommerso” e “lavoro irregolare”, sebbene la dottrina giuridica più rigorosa colleghi l’opzione per una di queste, piuttosto che per un’altra, a schemi teorici puntuali e precisi. Caso esemplare è quello dell’espressione “lavoro irregolare”<sup>5</sup> ovvero, ancora meglio, dell’espressione “lavoro prestato irregolarmente”<sup>6</sup>.

Tuttavia, pur rigoroso, l’utilizzo della definizione di “lavoro irregolare” può comportare ricadute ricostruttive fuorvianti per la comprensione del fenomeno. La *irregolarità*, difatti, è contenitore concettuale sin troppo ampio<sup>7</sup>; così tanto da finire col porre sullo stesso piano condotte molto differenti, che vanno, invece, tenute distinte per una efficace regolamentazione di contrasto. E del resto nei diversi ordinamenti che si occupano dei fenomeni di sfruttamento illegittimo della manodopera si tende a perseguire queste pratiche per le conseguenze particolarmente lesive, che esse comportano a largo raggio: alla libertà ed alla dignità delle persone-individui, alla solidarietà fiscale ed economico-finanziaria, alla leale concorrenza tra imprese, all’ordine pubblico, nonché alla socialità ed alla trasparenza, del mercato del lavoro.

Analizzando, dunque, il quadro legale, si può dire che il legislatore mira sempre ad individuare un’area più critica, meglio raffigurata dalla espressione *lavoro sommerso*. Significativamente, del resto, l’ambito descritto coincide con quello definito dalla Commissione europea, nella fondamentale *Comunicazione sul lavoro sommerso* del 1998 (COM/98/219), alla cui stregua il concetto di lavoro sommerso riguarda “qualsiasi attività retribuita di per sé lecita ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto della diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri” (c.d. *undeclared work*): viene così individuato un vero e proprio nucleo duro di irregolarità, sul presupposto, condivisibile, che il corpo della disciplina legale sull’accesso al mercato del lavoro e sulla costituzione del rapporto di lavoro segni una serie di principi di legalità basilare, la cui violazione reca con sé, a catena, anche tutte le altre trasgressioni che sostanziano il fenomeno economico maggiormente allarmante sul piano sociale.

### 3. Il contesto ordinamentale multilivello.

Si sarà notato che discorrendo di lavoro sommerso è inevitabile incrociare dati normativi provenienti da fonti di ordinamenti diversi.

L’Unione europea, per iniziare, incide sulla lotta al sommerso almeno su tre piani<sup>8</sup>. Due si può dire più tradizionali, che poggiano sulle istanze di garanzia di alcune libertà economiche fondamentali e sulla dimensione sociale europea ovvero sulle linee della Strategia Europea per l’Occupazione; ed un terzo, consolidatosi invece più di recente, in ragione dell’eccezionale flusso migratorio nei paesi europei, proveniente da paesi terzi: flusso che inevitabilmente acutizza – per ragioni diverse – domanda e offerta di lavoro sommerso, specie nelle aree dove il fenomeno è già ben radicato.

Il frutto più maturo di questa crescente attenzione della Unione europea si è prodotto proprio nel contesto di quest’ultimo piano<sup>9</sup>: è del 2009 una Direttiva (Dir. 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; che l’Italia dovrebbe provvedere ad attuare nel 2012) che “vieta l’impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare al fine di contrastare l’immigrazione illegale”. A tal fine, essa stabilisce norme minime comuni relative a sanzioni e provvedimenti applicabili

---

<sup>5</sup> Cfr. FAIOLI 2009; di recente si è sostenuto che il ricorso alla definizione di “lavoro irregolare” – rispetto a quella di “lavoro nero” – costituirebbe “un vero e proprio tentativo di fornire un maggior grado di organicità alla tematica in questione, individuando delle linee guida e dei principi interpretativi generali” (DOVERE, SALVATI 2011, 6).

<sup>6</sup> Dal titolo della originale monografia di FAIOLI 2008. Cfr. anche ORCIANI 2008.

<sup>7</sup> La “definizione è così tanto ampia, da legittimare l’idea che si tratta di una mera astrazione”: così FEDERICI 2006, 33.

<sup>8</sup> Per una lettura ed un’analisi aggiornate dell’ordinamento comunitario sul lavoro sommerso v. ZOPPOLI L. 2008 e NUNIN 2010.

<sup>9</sup> Piano indubbiamente complesso e articolato; per uno sguardo di insieme v. CELLAMARE 2011.

negli Stati membri nei confronti dei datori di lavoro che violano tale divieto. L'impostazione della direttiva rivela la sua natura prettamente punitiva e su tale aspetto si sono appuntate forti e motivate critiche in dottrina. Infatti, il rigore unidirezionale, che vi è trasfuso, non incide su una delle peggiori trappole dello sfruttamento della manodopera immigrata clandestina: vale a dire il disgraziato patto tra sfruttato e sfruttatore, per cui la denuncia dell'illecito del secondo è destinata a produrre effetti negativi anche per il primo, in ragione della sua condizione di clandestinità<sup>10</sup>. Tuttavia è indubbio che la Direttiva segni un salto di qualità della politica europea in materia di sommerso e, anzi, purtroppo, tale linea di intervento non pare consolidarsi in interventi successivi: nei documenti comunitari più recenti le questioni del lavoro sommerso appaiono recessive di fronte ai temi della crisi, vale a dire quelli della stabilità finanziaria, appena ammantati da obiettivi di tutela sociale. Significativamente, nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, sotto la voce "Stimolare l'occupazione" dell'Allegato I ("*Patto Euro Plus – Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza*"), la "riduzione" del lavoro sommerso risulta, ormai, una tra le generiche finalità di una auspicata riforma del mercato del lavoro, primariamente orientata alla "promozione" della *Flexicurity*.

Oltre al coordinamento esterno di cui si è detto sopra, viene in rilievo un altro livello di concorrenza tra fonti regolative del lavoro sommerso: quello creato dall'assetto costituzionale delle competenze legislative distribuite, per materie, tra Stato e Regioni.

Ben prima che su un riconoscimento costituzionale, il ruolo delle Regioni poggia, invero, sulla ovvia territorialità dei fenomeni economici di lavoro nero e sulla utilità di politiche di intervento tarate sulle specificità, anche storico-culturali, delle condizioni dei mercati del lavoro locali<sup>11</sup>. Se, quindi, una riflessione circa l'effettiva capacità delle leggi regionali di incidere sui fenomeni di lavoro sommerso<sup>12</sup> deve necessariamente considerare la griglia delle competenze costituzionali, non va trascurato il fatto che oggi le Regioni sono gli attori primari del governo economico territoriale: tanto sul versante delle regole del mercato del lavoro ("tutela e sicurezza del lavoro": art. 117, co. 3 Cost.), quanto, e ancor prima, sul piano delle politiche di crescita e di sviluppo.

Tuttavia, alla luce dell'ordine costituzionale, gli interventi regionali di contrasto al lavoro sommerso trovano una serie di limiti specifici, che inevitabilmente conferiscono all'iniziativa regionale una fisionomia più incerta in una essenziale componente della lotta al lavoro nero: quella dei poteri ispettivi e delle conseguenti azioni sanzionatorie. In un suo intervento del 2005 la Corte costituzionale è stata molto netta al riguardo, configurando tale area legislativa di competenza esclusiva dello Stato<sup>13</sup>: nell'assetto regionale non esistono, infatti, competenze di "ordine pubblico e sicurezza" e, dunque, questa faccia del fenomeno "lavoro nero" sfugge ad una possibilità di regolamentazione diretta da parte delle Regioni.

E' con tali limiti, quindi, che le Regioni hanno dovuto necessariamente fare i conti, agendo con tecniche legislative virtuose per quanto scarse sul versante repressivo<sup>14</sup>. Puglia<sup>15</sup>, Lazio<sup>16</sup> e Campania<sup>17</sup> rappresentano realtà esemplari in questa prospettiva: esse hanno precorso e, comunque, più che adeguatamente implementato, raffinandole, le leggi nazionali ritenute di maggior impatto sui percorsi di regolarizzazione del lavoro sommerso.

---

<sup>10</sup> Da ultimo cfr. BARBIERI 2010, 99-105, ivi citazioni bibliografiche. Per un'analisi generale, in un contesto precedente all'emanazione della direttiva 2009/52, v. per tutti NAPPI 2003.

<sup>11</sup> Cfr. DI CARLUCCIO 2007; cfr., precedentemente, D'APONTE 2003.

<sup>12</sup> Cfr. CASTELVETRI-SCARPELLI 2002.

<sup>13</sup> Corte c.le n. 384/2005 in, tra le altre, *Dir. lav.*, 2006, II, 77 con nota di FAIOLI.

<sup>14</sup> Per uno sguardo di insieme sui diversi interventi legislativi regionali v. ESPOSITO-GARGIULO 2007. Più di recente, BARBIERI, 78-80.

<sup>15</sup> L. r. 26 ottobre 2006, n. 28, su cui v. PINTO 2008, 113 ss..

<sup>16</sup> L. r. 18 settembre 2007, n. 16, su cui v. DI CARLUCCIO 2008, 164-167.

<sup>17</sup> L. r. 18 novembre 2009, n. 14 approvata in Assemblea dopo ben tre anni dalla presentazione del progetto da parte della Giunta regionale (settembre 2006): v. sul modello campano v. da ultimo CIMAGLIA 2010, 64-67; nonché RUSCIANO – ESPOSITO 2006.

#### 4. *Emersione e contrasto ai fenomeni di lavoro sommerso: le tecniche*

Passando ora all'analisi delle misure formalmente dirette all'emersione, va detto che da più di vent'anni si assiste ad una moltiplicazione degli interventi legislativi in questo settore. I cicli legislativi pendolano sostanzialmente tra due tecniche, piuttosto usuali nell'approccio alle questioni della illegalità dei fenomeni socio-economici: la prima è quella improntata sulla intensificazione delle attività ispettive degli organi di vigilanza e delle sanzioni repressive connesse; la seconda, di tipo promozionale, è finalizzata ad agevolare la regolarizzazione delle attività non dichiarate, inducendo i datori di lavoro ad osservare le leggi ed i contratti collettivi vigenti. Si può parlare appunto – in quest'ultimo caso – di tecniche induttive. Talvolta le due tecniche si fondono o, comunque, convivono, dando vita ad un modello nel quale ad un'azione repressiva del fenomeno si associa il riconoscimento di benefici corrispettivi per il concreto impegno imprenditoriale a regolarizzare le attività non dichiarate.

Va puntualizzato che il legislatore persegue finalità di emersione e di contrasto alla illegalità lavoristica anche con strumenti diversi, indiretti. E' un capitolo, questo, ampio e complesso; si va dalla flessibilizzazione tipologica (orientata alla domanda) dei rapporti di lavoro, subordinati e non, alle misure sulle procedure di avviamento al lavoro. Altro ambito poi, pure rilevante, è quello della disciplina della responsabilità nelle catene degli appalti.

#### 5. *Sindacato e riallineamento retributivo.*

Restando, però, alle misure dirette è indubbio che la stagione legislativa dell'emersione prenda l'avvio con l'esperienza dei contratti di riallineamento<sup>18</sup>, cioè con la l. 7 dicembre 1989 n. 389 (artt. 1, 6 e 7, di conversione del d.l. n. 338/1989) ed i successivi interventi modificativi ed integrativi.

Tali contratti sono stati definiti anche “accordi di gradualità”<sup>19</sup>, a sottolineare la peculiarità del meccanismo, che prevede un'applicazione - graduale appunto - dei contratti collettivi nazionali di lavoro, da realizzare entro un certo numero di anni. Lo strumento persegue, in effetti, un duplice obiettivo: da un lato, intende favorire la regolarizzazione delle condizioni di lavoro da parte delle imprese; e, da un altro lato, vuole salvaguardare la sopravvivenza delle imprese stesse, che rischierebbe di essere seriamente messa in pericolo da una repentina applicazione integrale di tutta la normativa fiscale, retributiva e previdenziale, posta a tutela dei lavoratori subordinati, con evidenti riflessi sui livelli occupazionali interessati.

Il riallineamento retributivo si fonda sul coinvolgimento di una molteplicità di soggetti, promuovendo, in una prospettiva tipicamente concertativa, un sistema di scambi tra aziende, sindacati<sup>20</sup> e autorità pubbliche, attraverso la quale si esalta la funzione del contratto collettivo e si cerca di assicurare una presenza stabile del sindacato in aree produttive e/o geografiche caratterizzate da bassi tassi di sindacalizzazione e da conseguente ineffettività delle regole contrattuali.

Nel quadriennio 1996-1999 il legislatore ritorna più volte sulla materia, con interventi tesi a superare i limiti della normativa all'epoca vigente e l'esperienza prosegue sino all'ottobre del 2001, termine ultimo segnalato dalla Commissione europea (Dec. 17 ottobre 2000 - “Aiuto di Stato n. 236/A/2000”), che aveva sottolineato come gli incentivi all'emersione fossero aiuti di Stato, finalizzati al mantenimento dell'occupazione già esistente e non alla creazione di nuova occupazione, ponendosi per tal via in contrasto con l'art. 87 del TCE (oggi art. 107 TFUE).

---

<sup>18</sup> Cfr., per tutti, DE LUCA TAMAJO 1999, 87 ss..

<sup>19</sup> BALDINI-TIRABOSCHI 1997, 131 ss..

<sup>20</sup> Sul ruolo del sindacato nel contrasto al lavoro sommerso cfr. CARUSO 1999; per una interessante indagine quantitativa cfr. CHIARINI-MARZANO 2008; utile anche la lettura del rapporto della Fondazione di Dublino su *Industrial relations and undeclared work*, 2005.

## 6. *Impresa e sistema sanzionatorio.*

Nel 2001 dunque ha fine la tecnica del riallineamento retributivo ed il modello di matrice negoziale, su cui esso faceva perno. Nell'abbandonarlo, il nuovo Esecutivo, di centrodestra, in coerenza con una diffusa volontà di ridimensionamento o, comunque, di trasformazione del dialogo sociale, pone immediatamente mano ad una legislazione sul sommerso di stampo chiaramente opposto alla precedente; viene evidenziato che "l'oggetto di emersione non è il rapporto di lavoro ma semmai il reddito, con conseguente equiparazione di fronte all'ordinamento fiscale dell'impresa e del lavoratore"<sup>21</sup>.

Perno del sistema è la l. 18 ottobre 2001 n. 383 (che ha subito diversi interventi di modifica nel tempo): la normativa riconosce incentivi fiscali e contributivi ai datori di lavoro che effettuino una "dichiarazione spontanea" circa la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare con un proprio dipendente. Dello strumento di emersione che prende corpo nel 2001 vanno segnalate, tra l'altro, due rilevanti profili di novità, rispetto al modello precedente. Innanzitutto, va evidenziato l'ampliamento del campo di applicazione della disciplina, che viene esteso fino a ricomprendere tutto il territorio nazionale. In secondo luogo va sottolineata la scelta del legislatore di non abrogare la precedente disciplina dei contratti di riallineamento, bensì di rimettere alle imprese la facoltà di optare per la nuova disciplina, o, alternativamente, per il sistema del riallineamento; in tal caso, però, purché operanti nei territori meridionali ricompresi nell'ambito operativo degli accordi di gradualità.

All'emersione è connesso un regime di agevolazioni fiscali e previdenziali, articolato su tre profili: all'impresa che regolarizza la propria attività viene riconosciuto un regime contributivo sostitutivo sul maggior imponibile previdenziale relativo ai redditi da lavoro emersi dichiarati; all'impresa medesima è poi applicata una riduzione dei premi assicurativi dovuti all'Inail ed infine è previsto un regime fiscale sostitutivo, che prevede l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'Irpef e dell'Irpeg (a tassazione separata) sul maggior reddito dichiarato rispetto all'anno precedente l'emersione.

Il legislatore ha poi previsto un meccanismo – tecnicamente riconducibile alla figura del concordato tributario e previdenziale – per consentire la regolarizzazione degli obblighi fiscali e contributivi precedenti il periodo di entrata in vigore della legge 383/2001, con effetti sia per il datore di lavoro sia per il lavoratore. Per beneficiare di tale concordato, l'unica condizione è che la proposta sia presentata prima dell'inizio di eventuali accessi, ispezioni e verifiche o della notifica dell'avviso di accertamento o di rettifica.

Al di fuori delle ipotesi di emersione individuale concordata, il legislatore provvede, inoltre, ad inasprire in maniera significativa il regime sanzionatorio per coloro che continuano ad operare nell'illegalità: l'art. 3, comma 3, legge n. 73/2002 (di conversione del d.l. n. 12/2002), dispone infatti che "ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste, l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatoria, è altresì punito con la sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione". Va precisato, però, che la norma in questione - la quale prevede una vera e propria forfetizzazione della sanzione amministrativa - è stata dichiarata costituzionalmente illegittima "nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione"<sup>22</sup>.

In realtà, prima ancora che sul piano della coerenza rispetto ai principi costituzionali, il modello disegnato dal legislatore nel 2001 ha rivelato i suoi limiti sul piano operativo<sup>23</sup>; e tuttavia,

<sup>21</sup> Così VISCOMI 2002, concorda BARBIERI 2010, 73-74.

<sup>22</sup> Corte cost. 12 aprile 2005 n. 144, in *Dir. lav.*, 2005, II, p. 227, con nota di FAIOLI.

<sup>23</sup> Per una critica squisitamente, e rigorosamente, economica v. BACULO 2004.

anche negli anni successivi, il Governo ha proseguito lungo il percorso intrapreso. In particolare, per “incentivare” l’utilizzo della strumentazione prevista dalla legge 383/2001 è intervenuto sui profili di accertamento e repressione dei fenomeni connessi all’economia sommersa e quindi principalmente sul piano fiscale e contributivo.

Direttamente correlata alla nuova impostazione delle politiche di controllo è poi, sempre in questo periodo, la riforma dei servizi ispettivi, realizzata con il d.lgs. 23 aprile 2004 n. 124, che attua la delega contenuta nell’art. 8 della l. 14 febbraio 2003 n. 30; legge che, com’è noto, avvia la riforma del mercato del lavoro, realizzata poi con il decreto 276/2003. Il decreto 124/2004 prevede, in definitiva, un più incisivo, strategico, coordinamento delle attività di vigilanza tra i vari organi ispettivi, facenti capo ai diversi enti preposti, a vario titolo, all’accertamento di violazioni di legge in materia di lavoro (Ministero del Lavoro, Inps, Inail, ma anche, limitatamente alle proprie competenze, Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate).

### *7. Emersione e indici economici: la stagione delle politiche integrate*

Gli strumenti adottati tra il 2001 ed il 2005 non hanno, però, prodotto risultati tanto più significativi di quelli ottenuti nella stagione dell’emersione concordata; è, quindi, il fallimento delle precedenti politiche legislative, ed una rinnovata consapevolezza del problema, a condurre nel 2006, all’avvio del breve interregno governativo di centro-sinistra, ad una nuova e più promettente stagione, accolta dai molti osservatori con vivo entusiasmo.

L’attenzione si concentra in particolare sulla Finanziaria per il 2007, la l. 27 dicembre 2006 n. 296, la quale – estendendo una serie di disposizioni settoriali introdotte con il c.d. Pacchetto Bersani, ovverosia il d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito nella l. 4 agosto 2006 n. 248 – prevede numerose misure “per contrastare il lavoro nero e migliorare il livello di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro”.

Nella prospettiva del presente saggio merita sottolineatura il metodo e la tecnica sincretica adottati da questa legge, la quale mette in campo misure variegiate: alcune innovative e sperimentali, altre più in linea con le esperienze passate del riallineamento graduale. Tra le novità principali spicca, innanzitutto, l’introduzione dei c.d. “indici di congruità”, cioè di indici che rapportano la qualità dei servizi e beni prodotti con la quantità delle ore necessarie per produrli e il cui mancato rispetto può costituire elemento sintomatico di lavoro non dichiarato ovvero nero (co. 1173)<sup>24</sup>. Sul piano operativo, inoltre, la finanziaria del 2006 si fa apprezzare anche per la previsione di specifici meccanismi di rafforzamento della capacità ispettiva.

L’azione di Governo di questa stagione mette mano anche agli aspetti della sicurezza del lavoro, ambito tristemente intrecciato con i fenomeni di lavoro nero; pertanto, in seno alla più articolata revisione della legislazione in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, che condurrà alla promulgazione del c.d. Testo Unico sulla sicurezza, viene inserita una disposizione dall’ampio titolo “Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori” (art. 5, l. delega 3 agosto 2007, n. 123, confluito poi nell’art. 14 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 – il Testo Unico, appunto – successivamente modificato dall’art. 11, d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106). A fronte della apparente latitudine di contenuti, l’articolo si limita, però, ad estendere la pesante sanzione della sospensione del cantiere anche al di fuori del settore edile – dove era stata introdotta sempre con il pacchetto Bersani -, così notevolmente accrescendo il carico di sanzioni – si tratta, infatti, di misura aggiuntiva rispetto alle altre già previste dalla normativa applicabile – verso gli imprenditori che ricorrono a manodopera non dichiarata o che siano stati responsabili di reiterate violazioni della disciplina sulla sicurezza in azienda.

### *8. La lotta al lavoro nero nell’attualità*

---

<sup>24</sup> Sul carattere innovativo della previsione degli indici di congruità, anche per una comparazione con l’analogo strumento introdotto dalla L.r. Puglia 28/2006, v. GAROFALO M.G. 2007.



I tentativi del Governo di centro-sinistra vengono, però, oggettivamente ridimensionati dalla repentina alternanza politica: l'insediamento nel 2008 del nuovo Esecutivo ha condotto ad una marginalizzazione delle politiche impostate con gli strumenti della partecipazione e della sinergia sociale (richiamati, vedremo, solo in un contraddittorio contesto più generale di valorizzazione della contrattazione decentrata), così come, ancor di più, di quelli rivolti ad un effettivo svantaggio imprenditoriale: significativa, in tale prospettiva, l'espressa abrogazione della previsione sugli indici di congruità, praticamente quasi coincidente con l'insediamento stesso del nuovo Parlamento, contenuta in un pacchetto di disposizioni destinato a rivedere tutta una serie di importanti riforme impostate nei due anni precedenti, non solo in materia di lavoro sommerso (d.l. 25 giugno 2008, n. 112 conv. con modificazioni in l. 6 agosto 2008 n. 133: qui – per l'abrogazione degli indici – l'art. 39, comma 10, lett. n))<sup>25</sup>. Di egual segno, anche le estese modifiche al Testo unico sulla sicurezza del 2008, apportate con il D.lgs. 3 agosto 2009 n. 106.

Gli eterogenei interventi di questo ennesimo scarto legislativo si muovono tutti lungo una direttrice primaria, decisamente finanziaria, ma non del tutto accostabile a quella che aveva orientato la stagione che sopra si è definita “della imprenditorialità”. L'impostazione trova, infatti, una ragione diversa nell'evidente ed impellente esigenza contabile di ridurre il debito pubblico, in presenza di una recessione economica, particolarmente grave nel nostro Paese e nel mondo intero.

La maggiore perplessità su questa attuale fase di governo dei fenomeni di lavoro irregolare poggia sulla percezione della insufficienza del disegno strategico integrato su di essi, annunciato ma non coerentemente realizzato. L'Italia, difatti, si aggancia alla nuova stagione delle politiche europee, al cui interno – come sopra si è visto – i temi della lotta al sommerso non sembrano, certo, al centro di una ideale agenda del rilancio economico. Nel Documento di Economia e finanza del 2011 (Sezione III: *Programma nazionale di riforma*) il Governo italiano dedichi pochissimi passaggi a questi temi. Da un lato si richiamano proprio le Conclusioni del Consiglio europeo di marzo 2011 inerenti al Patto Euro Plus (v. *supra*), dall'altro ci si limita a riconfermare, tra gli impegni in materia di occupazione, la priorità della “lotta al lavoro irregolare e l'aumento della sicurezza del lavoro” – priorità già individuata nell'estate del 2010 nel Piano triennale per il Lavoro – da perseguire con una duplice strategia: “azioni di vigilanza selettiva e modifica dei sistemi sanzionatori al fine di accrescerne l'efficacia, da una parte, e la promozione del lavoro accessorio, dall'altra”. E, dunque, mettono da parte le politiche di sviluppo finalizzate all'emersione, per affidarsi ad una tecnica repressiva - e sanzionatoria – inaugurata già a partire dal 2002, senza risultati di rilievo – mitigata, semplicemente, da strumenti indiretti e selettivi di sostegno della domanda di forme di lavoro flessibile.

Entrando nel merito, e necessariamente selezionando gli aspetti su cui appuntare la riflessione, preme individuare i due versanti dove si avvertono con nettezza i limiti e l'arretramento dell'azione governativa.

Un primo versante coincide con le innovazioni in materia di sanzioni introdotte con l'art. 4, l. 4 novembre 2010 n. 183 (nota come “Collegato Lavoro”)<sup>26</sup>. Difatti – malgrado l'ambiziosa rubrica: “Misure contro il lavoro sommerso” – le novità legislative non paiono particolarmente funzionali a contrastare le irregolarità lavorative. Si interviene regressivamente e con qualche contraddizione sull'ambito di applicazione della c.d. “maxisanzione”, specificando, peraltro, che l'impianto sanzionatorio può essere scansato “qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzia comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione”. Ciò significa che l'instaurazione di collaborazioni a progetto formalmente ineccepibili ma sostanzialmente e finanche palesemente fraudolente, non è oggi, nel nostro ordinamento, considerata una fattispecie di lavoro sommerso da sanzionare. Il dato sarebbe

---

<sup>25</sup> Il d.l. 112 del 2008 abroga anche i commi 47 e 50 dell'art. 1 l. 24 dicembre 2007 n. 247, dove si prevedeva – espressamente a fini di emersione – la sperimentazione, ad opera della contrattazione collettiva, di tipologie di lavoro flessibile legate a particolari prestazioni lavorative discontinue nel settore del turismo e dello spettacolo.

<sup>26</sup> Su cui v. GENTILE 2010 e CATALDO 2011.

clamoroso se non fosse corretto da alcune interpretazioni ministeriali, le quali precisano almeno che la sanzione si applica comunque nei casi in cui il datore di lavoro dichiara di aver attivato una prestazione di lavoro autonomo, in assenza di documentazione atta a consentire di verificare la pretesa autonomia e, analogamente, nell'ipotesi di prestazione di lavoro occasionale accessorio – appunto – in assenza delle previste comunicazioni all'INPS ed all'INAIL<sup>27</sup>.

Il secondo versante si concentra sull'ormai notorio art. 8 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (come modificato nella conversione ad opera della l. 14 settembre 2011 n. 148), disposizione opaca che si innerva sull'altrettanto opaco quadro sin qui descritto. La disposizione in parola include, tra le misure a sostegno dell'occupazione, un inedito sostegno a qualificati tipi di intese sindacali decentrate – c.d. contratti collettivi di prossimità – che perseguano, tra le altre, finalità di “emersione del lavoro irregolare”.

Tralasciando i principali nodi della disposizione, sul piano di un corretto assetto relazionale tra le fonti del nostro ordinamento costituzionale, in questa sede si deve registrare l'inopportuna genericità del riferimento alla lotta al lavoro sommerso, diluito tra diversi altri senza assurgere a tratto distinto di politica legislativa; di talché la lotta al sommerso pare configurare solo un capitolo, tra i tanti possibili, delle politiche per l'occupazione. Se anche, poi, si volesse valutare positivamente il chiaro orizzonte “liberista” che connota tale disciplina non si possono sottovalutare i rischi di una delega praticamente in bianco su aspetti delicati di ordine pubblico e di controllo sociale. L'articolo citato parrebbe, infatti, limitarsi a fornire una leva degiuridificante assai ampia, là dove le intese sindacali vengono abilitate ad operare anche in deroga alla legge ed alla contrattazione collettiva nazionale (comma 2 -bis). Ciò chiarito, però, rimane forte la perplessità circa i margini dell'effettiva disponibilità sindacale di tali situazioni, seppur a fini di emersione del lavoro irregolare, in considerazione di una ampia serie di implicazioni, le quali ben possono trascendere il versante del mero svolgimento del rapporto di lavoro: l'esperienza storica insegna, ad esempio, che percorsi di *deregulation* non sostenuti da apposite procedure di accompagnamento sul piano fiscale e contributivo – assenti nella previsione segnalata – non sortiscono effetti utili; non attraggono le imprese ed i lavoratori e, infine, rischiano di produrre contenziosi di vario tipo.

In conclusione anche questo ennesimo frammento legislativo sembra confermare una impressione che accompagna da sempre le analisi giuridiche in tema di sommerso; una impressione di scarsa consapevolezza del legislatore in ordine alle complesse implicazioni economiche dei fenomeni che si ha la pretesa di volere regolare e definire. In altri termini, la volontà del legislatore appare spesso priva di organicità e affatto sfornita della contestualizzazione culturale e valoriale necessaria affinché le politiche legislative possano stagliarsi come percorsi di civilizzazione e ordinazione sociale piuttosto che, solo, come meri contenitori di tecniche di intervento, dai tratti astratti se non talvolta – come testimoniano i nostri tempi – confusi e contraddittori.

---

<sup>27</sup> Cfr. Circ. Min. lav. 12 novembre 2010, n. 38.

## 9. Riferimenti bibliografici

AQUINO A, *Aspetti economici del lavoro sommerso*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2000, 62 ;

BACULO (a cura di), *Politiche di emersione e politiche di sviluppo locale*, Napoli, 2004;

BALDINI L., TIRABOSCHI M., *I contratti di gradualità nelle prime esperienze applicative*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1997, n. 1-2, 131ss.;

BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *Riv. dir. lav.*, 2010, III, 71 ss.;

BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, 2002;

BELLAVISTA, *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche*, in PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, 2007;

BUFFA, *Lavoro nero*, Torino, 2008;

CARILLO-PAPAGNI, *Economia sommersa e crescita economica in presenza di complementarità tra innovazione e capitale umano*, in *Riv. Pol. ec.*, 2002;

CARUSO B., *Lavoro sommerso e ruolo del sindacato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, suppl. n. 3., 79 ss.;

CASTELVETRI-SCARPELLI (a cura di), *Osservatorio legislativo in materia di lavoro: federalismo ed emersione del lavoro nero*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, III, ;

CATALDO, *La maxisanzione per il lavoro irregolare: passato e prospettive secondo la riforma*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, 435-468;

CELLAMARE, *Diritto dell'Unione europea e lavoro degli extracomunitari irregolari*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2011, I, 873 ss.;

CHIARINI-DI DOMIZI-MARZANO, *Why do underground reducing policies often fail their scope? Some answers from the italian experience*, in *Working Paper* del Dipartimento di Studi economici "S. Vinci", n. 8/2008;

CHIARINI-MARZANO, *Interactions between Underground Employment and Unions in selected Italian industries*, in *Working Papers* n. 6/2008 del Dipartimento di Studi economici "S. Vinci" dell'Università Parthenope di Napoli;

CIMAGLIA, *La regolamentazione giuridica del lavoro in Campania*, in CORBISIERO - CIMAGLIA, *Il mercato del lavoro in Campania*, Napoli, 2010, 64-67;

CORAZZA, *Lavoro irregolare e politiche per la riemersione*, in *nelmerito.com*, 28 maggio 2010;

D'APONTE, *Lavoro sommerso e iniziative locali per l'occupazione*, in *Dir. merc. lav.*, 2003, 191 ss.;

DE FALCO F., *La misure di contrasto del lavoro sommerso: profili evolutivi*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2003, ;

DE FELICE A. (2003), *La configurazione del modello sanzionatorio nella legislazione sul lavoro sommerso*, in *Dir. Merc. Lav.*;

DE LUCA TAMAJO, *I contratti di riallineamento retributivo*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, suppl. 3, 87 ss.;

DE VIVO P., *Il Mezzogiorno ed il governo "simbolico" dell'economia sommersa*, in *Il Mulino*, 2004, n. 4;

DELL'OLIO, *Il lavoro sommerso e la "lotta per il diritto"*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2000, 43 ss.;

DI CARLUCCIO, *Contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali*, in *Dir. lav. merc.*, 2007, 25-48;

DI CARLUCCIO, *Legislazioni regionali e lavoro sommerso: modelli a confronto*, in VISCOMI (a cura di), *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Soveria Mannelli, 2008;

DOVERE, SALVATI, *Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, Milano, 2011;

ESPOSITO M., *Lavoro sommerso*, voce *Enc. Dir.*, *Annali V*, Giuffrè, 2012.

ESPOSITO M. - GARGIULO, *Il contrasto al lavoro sommerso: potestà legislativa regionale e strumenti di intervento*, in *Boll. Speciale ADAPT*, 16/2007 all'indirizzo <http://www.adapt.it>;

FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, Milano, 2008;

FAIOLI, *Lavoro irregolare*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sez. comm.*, Torino, 2009;

FEDERICI, *Lavoro irregolare e omissione contributiva*, Matelica (MC), 2006;

FORGES DAVANZATI, *Le politiche di contrasto al lavoro non regolare: orientamenti teorici alternativi*, in PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, 2007;

GALANTINO, *Una componente strutturale del mercato del lavoro italiano: l'economia sommersa*, in *Dir. Lav.*, 1998, I, 68;

GAROFALO M.G., *Le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso. Gli indici di congruità*, in PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche, cit.*, 63;

GENTILE, *Il lavoro sommerso. Politiche di contrasto e vincoli comunitari*, Napoli, 2010;

GENTILE, *Sanzioni e procedure amministrative nel lavoro sommerso*, in CINELLI-FERRARO (a cura di), *Il contenzioso del lavoro nella legge 4 novembre 2010, n. 183*, Torino, 2010, 328 ss.;

*Industrial relations and undeclared work*, "European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions", Dublin, 2005;

LUCIFORA, *Economia sommersa e lavoro nero*, Bologna, 2003;

MELDOLESI, *Occupazione ed emersione*, Carocci, 2000;

NAPPI, *Il lavoro irregolare e gli immigrati*, in *Dir. merc. lav.*, 2003, 63 ss.;

NUNIN, *Il contrasto al sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro*, in CARINCI F. – PIZZO-FERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Vol. IX, Commentario diretto da CARINCI F. *Diritto del lavoro*, Torino, 2010.

ORCIANI, *Il diritto privato del lavoro alla prova dell'emersione*, Napoli, 2008;

PERONE, *Economia informale, lavoro sommerso e diritto del lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003, 1 ss.;

PINTO, *Considerazioni sulla legge regionale pugliese in materia di contrasto al lavoro irregolare e sugli indici di congruità*, in VISCOMI (a cura di), *Questioni, cit.*, 113 ss.;

REALFONZO, *Lavoro sommerso e modello di specializzazione produttiva: quali politiche?*, in PINTO (a cura di), *Le politiche, cit.*, 49 ss.;

ROMA G., *L'economia sommersa*, Roma-Bari, 2001;

RUSCIANO-ESPOSITO M., *Lavoro sommerso in Campania. Linee di intervento*, Napoli, 2006;

SALA CHIRI, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Napoli, 2008;

SCARPELLI, *L'emersione del lavoro nero nella legge Tremonti (dopo le modifiche della legge 73/2002 e del d.l. 210/2002)*, in *Riv. giur. lav.*, 2003; I;

SCARPELLI, *Lotta al lavoro nero e insicuro, "buona impresa", precarietà: una nuova via per le politiche del lavoro*, in PERULLI (a cura di), *Le riforme del lavoro*, Matelica, 2007, 161 ss.;

TIMPANO, *Politiche e incentivi per l'emersione*, in VISCOMI (a cura di), *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Soveria Mannelli, 2008, 51 ss.;

TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002;

TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, 2001;

VISCOMI, *Incentivi all'emersione del lavoro sommerso e tecniche di accesso*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2002, 85 ss., sp. 110;

VISCOMI, *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *Dir. merc. lav.*, 2000, 379;

ZOPPOLI L., *Unione europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in *Riv. giur. lav.*, 2008, I, 81-106.