



DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE
PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE
DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO



SINTESI

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

Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche

Il documento presenta la sintesi dei risultati di una ricerca promossa e realizzata dall'ISFOL - Area "Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche" (Dirigente Claudio Tagliaferro). Il volume con i risultati completi della ricerca è in corso di pubblicazione.

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.

La ricerca, per l'indagine di campo e la prima analisi dei risultati, è stata realizzata in collaborazione con Ires - Istituto di Ricerche economiche e sociali (gruppo di lavoro: Giovanna Altieri, Mauro di Giacomo, Emanuele Galossi, Ezio Montanari).

Hanno partecipato al gruppo di lavoro:

per l'Isfol: Claudio Tagliaferro (direzione della ricerca), Valeria Iadevaia (coordinamento della ricerca)

esperti esterni: Clemente Tartaglione, Giuliano Ferrucci, Gabriella Pappadà.

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.

Il report di ricerca è stato chiuso il 30 settembre 2010.

Il presente documento è a cura di Valeria Iadevaia; Michela Mainardi ha collaborato alla revisione del testo.

15 Giugno 2011

INDICE

PREMESSA	Pag. 4
OBIETTIVI E METODOLOGIA DI ANALISI	Pag. 5
1. DIMENSIONI E CARATTERISTICHE DEL SOMMERSO IN ITALIA	Pag. 7
2. L'OCCUPAZIONE NEL SETTORE DEI SERVIZI IN ITALIA	Pag. 11
3. I RISULTATI DELL'INDAGINE DI CAMPO	Pag. 14

PREMESSA

Il documento presenta una sintesi dei risultati di una ricerca svolta nell'ambito del Piano ISFOL 2009 – 2010 - PON FSE 2007-2013. La ricerca si pone in continuità con quanto già 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 qualitativo, 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 a 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 di soggetti coinvolti.

Un prima indagine, realizzata nel corso del 2007, ha approfondito il lavoro sommerso femminile¹ 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, 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 indagini hanno contribuito a delineare un interessante quadro comparativo di genere che ha consentito di mettere in evidenza le caratteristiche distintive e comuni.

L'attività di conoscenza del fenomeno a partire dal 2009 ha seguito un'impostazione di tipo settoriale, con un approfondimento sul settore dei servizi. 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 qualitative e osservandone le dinamiche, anche in relazione all'attuale congiuntura economica negativa.

La conoscenza del lavoro sommerso nel settore dei servizi è stata ulteriormente approfondita attraverso una indagine di campo, realizzata nel corso del 2011, finalizzata ad osservare il fenomeno attraverso i percorsi di vita dei lavoratori del terziario avanzato, con l'obiettivo di ricostruire diffusione e caratteristiche dell'irregolarità attraverso le parole degli stessi 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, ai servizi di consulenza tecnica e giuridica.

Proseguendo nelle indagini settoriali sul fenomeno è stata realizzata nel corso del 2010-2011 una nuova indagine sul settore dell'agricoltura, più volte al centro dell'attenzione negli ultimi tempi.

Con riferimento al secondo filone di analisi, quello delle politiche, dal 2005 al 2008 è stato realizzato, su incarico del Ministero del Lavoro DG Mercato del Lavoro, un progetto di rilevazione e monitoraggio

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.

degli interventi programmati e attuati con le risorse assegnate alle Regioni dell'Obiettivo 1 dalla Delibera CIPE n. 138 del 2000.

Da allora 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 2000/2006 e 2007/2013.

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 "*Liberrare 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.

OBIETTIVI E METODOLOGIA DI ANALISI

L'obiettivo della ricerca 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 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 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, e considerato 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 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 dell'irregolarità del lavoro utilizzando sia i dati Istat che quelli scaturenti dai controlli esercitati dai diversi organismi di vigilanza, in modo da predisporre di informazioni puntuali sulle forme (ossia le tipologie di irregolarità) con cui si manifesta il fenomeno del sommerso nei servizi ed 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. 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) in rappresentanza del mondo politico-istituzionale, tecnico economico e professionale, delle parti sociali e degli esperti. 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 le quattro categorie di testimoni privilegiati intervistati. 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, 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. E' 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. Esso piuttosto contribuisce a mettere a fuoco ed evidenziare le nuove fenomenologie e caratteristiche comuni su base territoriale del sommerso nei servizi anche con riferimento all'attuale crisi, nonché ad avere conferme e approfondimenti sui tradizionali fenomeni del sommerso nel terziario che caratterizzano il mercato del lavoro del nostro paese, come pure ad analizzare la portata degli interventi istituzionali sino ad oggi intrapresi a livello nazionale e/o territoriale, ed infine a 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: le informazioni ottenute attraverso la "parte chiusa" del questionario sono state esaminate attraverso tecniche di analisi multivariata (corrispondenze multiple, ACP, cluster analysis), mentre le informazioni qualitative sono state valutate in modo da approfondire i temi e le specificità sia territoriali che settoriali. 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.

1 DIMENSIONI E CARATTERISTICHE DEL SOMMERSO IN ITALIA

Il fenomeno del lavoro nero e irregolare rappresenta 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 dell'Unione Europea si è assistito in quegli anni ad 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 ed 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.

Tav. 1 ULA Irregolari per settore e comparto Valore assoluto (.000) e distribuzione percentuale

ATTIVITA' 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
<i>Industria in senso stretto</i>	201,4	6,8	202,6	6,8
<i>Costruzioni</i>	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
<i>Commercio all'ingrosso, al dettaglio e riparazioni</i>	258,3	8,7	....	..
<i>Alberghi e pubblici esercizi</i>	424,4	14,3	....	..
<i>Trasporti e comunicazioni</i>	514,6	17,4	....	..
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	323,4	10,9	346,2	11,7
<i>Intermediazione monetaria e finanziaria</i>	23,2	0,8	....	..
<i>Attività immobiliari, noleggio, attività professionali ed imprenditoriali</i>	300,2	10,1	....	..
Altre attività di servizi	726,8	24,6	684	23,1
<i>Istruzione</i>	107,3	3,6	....	..
<i>Sanità e altri servizi sociali</i>	44,7	1,5	....	..
<i>Altri servizi pubblici, sociali e personali</i>	115,2	3,9	....	..
<i>Servizi domestici presso famiglie e convivenze</i>	459,6	15,5	....	..
Totale	2.957,90	100,0	2.965,60	100,0

Fonte : Elaborazione Isfol su dati Istat 2010

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.

Tav. 2 Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per settore di attività economica

ATTIVITA' 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
<i>Commercio all'ingrosso, al dettaglio e riparazioni</i>	8,5	9,1	7,2	7,2	7,3	....
<i>Alberghi e pubblici esercizi</i>	34,7	40,3	35	29,9	29,4	....
<i>Trasporti e comunicazioni</i>	21	25,6	28,6	30,9	30,8	....
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
<i>Servizi domestici presso famiglie e convivenze</i>	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

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 ovviamente 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.

Tav. 3 Unità di lavoro irregolari e tassi di irregolarità nelle Regioni Italiane

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

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat 2008

2. L'OCCUPAZIONE NEL SETTORE DEI SERVIZI IN ITALIA

I vari elementi di analisi sin qui proposti sono il presupposto che può spiegare la scelta dell'Isfol di impegnarsi in 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 microdati Istat della Rilevazione Forze di Lavoro 2008, le condizioni di lavoro, l'estesa eterogeneità tipologica, nonché alcune contraddizioni che introducono all'esigenza di un supplemento di approfondimento per comprenderne il reale significato.

Tav. 4 Struttura dell'occupazione nei servizi (media 2008 – val %)

		Servizi tradizionali	Terziario avanzato	Servizi pubblici, assimilati e organizzazioni associative	TOTALE
<i>Totale per macro categoria = 100</i>					
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
ETA'	15-29	20	18	8	16
	30-49	59	64	59	59
	50 e +	22	18	33	25
TITOLO 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
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

L'incrocio delle variabili relative alle condizioni di lavoro 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 collaborazioni 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.

Tav. 5 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 ed indeterminato)	Autonomi	Collaboratori*	Contratto a tempo determinato (tempo pieno e part time)	Lavoro a tempo parziale (determinato ed indeterminato)	Autonomi	Collaboratori*	Contratto a tempo determinato (tempo pieno e part time)	Lavoro a tempo parziale (determinato ed indeterminato)	Autonomi	Collaboratori*
GENERE	Uomini	45	20	65	44	45	25	72	42	45	21	67	43
	Donne	55	80	35	56	55	75	28	58	55	79	33	57
ETA'	16-29 anni	54	23	10	37	59	22	8	36	54	23	9	37
	30-49 anni	39	58	58	44	38	61	65	51	39	59	60	47
	over 50	8	19	32	19	3	17	27	13	7	18	31	16
TITOLO DI STUDIO	Licenza media	38	45	48	24	11	12	3	9	33	39	37	17
	Scuola superiore	52	47	44	54	54	60	36	48	52	49	42	51
	Laurea e oltre	10	8	8	22	35	28	61	43	14	11	20	31
DURATA CONTRATTO	fino a 12 mesi	76	84		87	68	89		89	74	85		88
	tra 13 e 36 mesi	14	12		13	21	9		10	16	11		12
	oltre 36 mesi	10	5		1	11	2		1	10	4		1
ORARIO SETTIMANALE	fino a 24	25	68	8	42	18	63	9	33	24	67	8	38
	da 25 a 36	18	31	10	19	19	36	14	23	18	32	11	21
	da 37 a 40	42	1	24	26	55	0	32	37	44	1	26	31
	da 41 a 50 ore	12	0	36	10	7	0	32	7	11	0	35	8
	oltre 50 ore	3	0	23	3	2	0	12	1	3	0	20	2
SEDE DI LAVORO	Presso l'impresa			74	22			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 (in migliaia)		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 indeterminato)	3419	261

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL 2008

3. I RISULTATI DELL'INDAGINE DI CAMPO

Partendo dai risultati delle 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.

Tav. 6 Settori terziario più esposti ai fenomeni di lavoro irregolare

<ul style="list-style-type: none">• Servizi alle persone (comprese badanti e assistenza familiare)• Alberghi, ristoranti e bar• Commercio	ESPOSIZIONE ELEVATA
<ul style="list-style-type: none">• Altri servizi tradizionali (pulizie -magazzinaggio)• Trasporti, corrieri, noleggi e attività ausiliarie	ESPOSIZIONE MEDIA
<ul style="list-style-type: none">• 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

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 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.

Tav. 7 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

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 forme di stage e tirocinio professionale sempre più prolungate nei tempi, della destrutturazione dei servizi di magazzinaggio, imballaggio e trasporto (tutti in outsourcing), della diffusa pratica dell'esternalizzazione attraverso gare al massimo ribasso nell'ambito di servizi tradizionali alle imprese (come facchinaggio e guardiana, 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 destabilizzazione 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 la 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 inquadabili 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 i soggetti più coinvolti in somministrazioni irregolari di manodopera, mascherate con contratti di fornitura di servizi, in elusione delle norme cogenti sul collocamento e la somministrazione.

Tav. 8 Il livello di irregolarità rispetto alle differenti tipologie di lavoratori irregolari: frequenza delle segnalazioni

<ul style="list-style-type: none"> Lavoratori alle dipendenze occupati presso imprese regolari, con regolare contratto di lavoro, ma con trattamenti di fatto irregolari (lavoro grigio) 	MOLTO ELEVATA
<ul style="list-style-type: none"> Lavoratori alle dipendenze occupati presso imprese regolari, senza regolare contratto di lavoro (lavoro nero presso imprese regolari) 	ELEVATA
<ul style="list-style-type: none"> Lavoratori occupati presso imprese irregolari (lavoro nero presso imprese sommerse) 	MODESTA

Fonte: Indagine Isfol 2010

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.

Tav. 9 Diffusione dei fenomeni di irregolarità del lavoro nei servizi tradizionali

<ul style="list-style-type: none">• Abusi sul part time• Fuori busta• Sovra dichiarazioni di salari e stipendi rispetto a quanto effettivamente erogato al lavoratore• Lavoro nero	MOLTO ELEVATA
<ul style="list-style-type: none">• Somministrazione fraudolenta di manodopera• Abusi su stage e apprendistato• Abusi sulle collaborazioni a progetto• Abusi su lavoro a chiamata/voucher	RILEVANTE
<ul style="list-style-type: none">• Falsi rimborsi /malattie• Partite IVA improprie	MODESTA

Fonte: Indagine Isfol 2010

Nel terziario avanzato 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 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.

Tav. 10 I fenomeni di irregolarità del lavoro nei servizi avanzati

<ul style="list-style-type: none">• Abusi sulle collaborazioni a progetto• Partite IVA improprie• Abusi su stage e apprendistato• Abusi sul part time	MOLTO ELEVATA
<ul style="list-style-type: none">• Fuori busta• Sovradichiarazioni di salari e stipendi rispetto a quanto effettivamente erogato al lavoratore	RILEVANTE
<ul style="list-style-type: none">• Lavoro nero• Falsi rimborsi /malattie• Somministrazione fraudolenta di manodopera• Abusi su lavoro a chiamata/voucher	MODESTA

Fonte: Indagine Isfol 2010

Ovviamente la ragione principale che induce i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti ed 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 ed i contributi sociali, dall'altro per gli imprenditori l'incentivo è dato dalla compressione dei costi del lavoro.

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 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 pletera 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.

Tav. 11 Determinanti del lavoro irregolare e livello impatto sulle dinamiche delle irregolarità

<i>Cause Specifiche</i>	<i>Livello di Impatto</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Lo stato di crisi in cui versa l'economia locale 	IMPATTO MAGGIORE
<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di un tessuto imprenditoriale che compete anche abbattendo irregolarmente il costo del lavoro 	
<ul style="list-style-type: none"> • Incapacità delle amministrazioni di prendere in considerazione il fenomeno (nella politica degli appalti, misure preventive, ecc...) 	IMPATTO INTERMEDIO
<ul style="list-style-type: none"> • Larga diffusione di manodopera non comunitaria a basso costo 	
<ul style="list-style-type: none"> • Cattivo funzionamento degli organi ispettivi 	
<ul style="list-style-type: none"> • fabbisogno non soddisfatto dai flussi regolari previsti dalla normativa attuale sull'immigrazione 	IMPATTO BASSO
<ul style="list-style-type: none"> • Ingente disponibilità di liquidità derivante dall'economia illegale 	
<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di imprese di servizi di origine criminale 	
<ul style="list-style-type: none"> • Scarsa efficacia dei servizi per l'impiego 	
<ul style="list-style-type: none"> • Troppi sussidi pubblici e ammortizzatori nel territorio così da favorire occupazioni irregolari per mantenere un doppio reddito 	

Fonte: Indagine Isfol 2010

Passando all'approfondimento sulle diverse categorie di soggetti coinvolti nel lavoro irregolare, è possibile marcare una distinzione tra servizi tradizionali e servizi avanzati. Nei primi 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, invece, 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.

Tav. 12 Esposizione al rischio sommerso nel terziario tradizionale e nel terziario avanzato secondo le categorie di lavoratori

SERVIZI TRADIZIONALI	- 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
SERVIZI AVANZATI	- 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

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, è 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 servizio 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.

Tav. 13 Interventi strutturali considerati più efficaci contro lavoro irregolare nei servizi

MISURE	LIVELLO DI IMPATTO
<ul style="list-style-type: none"> Introduzione di nuove normative sugli appalti pubblici finalizzate al contrasto dell'irregolarità 	IMPATTO MAGGIORE
<ul style="list-style-type: none"> Maggiore facilità ad ottenere credito da parte delle banche 	IMPATTO INTERMEDIO
<ul style="list-style-type: none"> Incentivi alla crescita dimensionale delle imprese (favorire fusioni, 	

consorzi ecc)	
<ul style="list-style-type: none"> Migliore infrastrutturazione del territorio 	
<ul style="list-style-type: none"> Aumento della presenza di forze dell'ordine nel territorio 	IMPATTO BASSO

Fonte: Indagine Isfol 2010

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 delle 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, delle semplificazioni amministrative, nonché della promozione dell'auto-imprenditorialità a partire da quella di iniziativa giovanile.

Interessante appare anche 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 generale².

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 della 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

² Mario Draghi in *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia* Novembre 2009

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.

Tav. 14 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