



Via Po, 53 – 10124 Torino (Italy)
Tel. (+39) 011 6702704 - Fax (+39) 011 6702762
URL: <http://www.de.unito.it>

WORKING PAPER SERIES

POLITICHE ECONOMICHE PER L'EMERSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE NEL CASO PIEMONTESE

Giovanni Bianco

Dipartimento di Economia "S. Cagnetti de Martiis"

Working paper No. 03/2004



Università di Torino

POLITICHE ECONOMICHE PER L'EMERSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE NEL CASO PIEMONTESE .

di Gianni Bianco.

1. L'economia sommersa ed il lavoro irregolare.
2. Il lavoro irregolare in Piemonte.
 - 2.1 Le analisi quantitative.
 - 2.2 le analisi qualitative.
 - 2.3 Nuove tendenze nel lavoro irregolare.
3. Le politiche per l'emersione attuate localmente in Piemonte.
4. Conclusioni
5. Riflessioni su possibili politiche per l'emersione.

1. L'economia sommersa ed il lavoro irregolare.

L'economia sommersa comprende le attività economiche che risultano totalmente o parzialmente inesistenti per la Pubblica Amministrazione, totalmente o parzialmente fuori da ogni regola, illegali o illecite. Ovviamente esiste un sommerso di tipo produttivo ed un sommerso di tipo criminale, ed è il primo che negli ultimi lustri ha assunto rilevanza e dignità di dibattito politico economico, accanto ad analisi e dibattiti scientifici. La ragione di ciò è individuabile in alcune non più trascurabili conseguenze negative sul piano contabile macroeconomico, sfuggendo tali attività alla valutazione finanziaria ed a quella occupazionale, e sul piano dell'equità e sicurezza nazionali, per l'evasione delle fiscalità e degli obblighi contributivi e produttivi, per l'evasione delle norme di sicurezza e di tutela della salute e dell'ambiente. Soprattutto il sommerso lasciato a sé stesso tende ad autoalimentarsi, per imitazione e per semplice valutazione dei costi e benefici che ne possono derivare in un contesto sociale ed economico in rilevante trasformazione sia nell'etica imprenditoriale, che diventa più trasgressiva, sia in quella statale, che riduce la vigilanza, sia in quella sociale, che diventa più tollerante (o distratta). Se il fenomeno del sommerso economico in termini di evasione degli obblighi fiscali e delle regole merceologiche ha accompagnato lo sviluppo economico nazionale, ma si può dire occidentale con modalità variabili da nazione a nazione, in termini di lavoro sommerso, nero e grigio, si può ritenere che storicamente si sia trattato di un fenomeno presente ma di tipo transitorio o marginale nel contesto centro e nord europeo, e più rilevante e radicato ma poco considerato, in ambito sud europeo e mediterraneo, in particolare in aree e settori economici arretrati. In Italia il fenomeno è stato poco osservato ed analizzato nel corso dell'ultimo mezzo secolo, benché noto, essendo stato ritenuto per lungo tempo un aspetto o di tipo frizionale e consono allo sviluppo e crescita industriale, o un aspetto inevitabilmente legato al ritardo nello sviluppo economico delle aree del Centro e Mezzogiorno, dove il fenomeno anziché essere affrontato veniva celato ed indirettamente sostenuto con interventi di politica assistenziale diffusa (una sostanziale regolarizzazione ad personam del welfare).

Più di recente il processo di unificazione europea ha costretto tutti i paesi appartenenti all'UE ad affrontare, (in termini nuovi), l'economia sommersa ed in particolare il lavoro nero e grigio. In particolare sono state sollecitate le nazioni come l'Italia in cui il fenomeno assume una eccessiva rilevanza e diffusione, benché esso sia ormai considerato presente in tutte le realtà europee ed in termini statisticamente anche rilevanti.

Il sommerso economico riguarda tutti i fattori produttivi utilizzati nei processi produttivi e commerciali, tutte le merci scambiate, beni e servizi, e per questo si tratta di un fenomeno complesso, in grado di generare veri e propri mercati paralleli sommersi. La complessità del lavoro sommerso si sostanzia nell'intreccio con la regolarità e nella combinazione di varie forme di trasgressione ed irregolarità: quello totale, nero, è presente perlopiù in piccole imprese produttive e finanziarie che possono mimetizzarsi agevolmente, o in imprese maggiori se di tipo marginale in crisi congiunturale, ma anche strutturale per inefficienza, e talvolta può coinvolgere intere o parti di filiere come organizzazione parallela, o ambiti territoriali e distretti produttivi nella loro dimensione complessiva o parziale, arretrati o emarginati riguardo alle dinamiche evolutive; quello parziale, grigio, riguarda dimensioni superiori, imprese di trasformazione e del terziario di medie dimensioni ed ambiti territoriali o distretti produttivi più sviluppati ed in crescita. Ovviamente si tratta di un intreccio complesso ed in continua evoluzione, con tutte le intersezioni possibili tra le due tipologie di sommerso e tutti i fattori produttivi con la sola regola comportamentale della razionale ricerca di convenienza immediata, di breve periodo, senza i vincoli della regolarità e pertanto in modo tale da generare condizioni di equilibrio scorretto e differenziato rispetto alle condizioni standard.

In uno scenario effettivo assai più complesso di quanto sommariamente delineato, le azioni progettate ed avviate per l'emersione dell'economia sommersa e del lavoro sommerso in particolare, e più ancora per contrastarne uno strisciante incremento, si delineano con difficoltà a livello internazionale mentre si osserva una maggior determinazione a livello nazionale e locale, sebbene attenuata da continue modificazioni e contraddizioni nelle politiche previste e da modeste risorse a disposizione.

2. Il lavoro irregolare (nero e grigio) in Piemonte.

Tralasciando ogni considerazione sul sommerso economico complessivo e focalizzando l'attenzione sul lavoro irregolare (sommerso), si può osservare che il Piemonte ha conosciuto e conosce soprattutto il lavoro irregolare, grigio, meno il lavoro non dichiarato, nero, proprio per il tessuto industriale efficiente e dinamico nel contesto nazionale, la forza delle rappresentanze sindacali presenti, la pressione e diffusione dell'attività di vigilanza, la sensibilità sociale e politica alla regolarità nei rapporti di mercato e sociali; tutto ciò non esclude l'esistenza attuale o passata del nero, anzi è probabile che in alcuni settori tipicamente interessati, come quello agricolo e delle costruzioni ed in anni di forte immigrazione estera, anche clandestina, esso si sia espanso in termini più che marginali, ma il lavoro grigio rimane oggi come nel passato la forma di irregolarità sul lavoro più diffusa in tutto

il tessuto industriale, artigianale e commerciale regionale, un tessuto sempre più differenziato tra grandi, (le maggiori a livello nazionale), medie e piccole imprese, molto innovativo ed aperto su mercati esteri; una regione dinamica ed innovativa a livello industriale e scientifico, e di riflesso sociale, il cui peso industriale rimane rilevante anche se in parte spiazzato sui mercati mondiali ed in parte obsoleto o in fase ciclica negativa in alcuni importanti settori trainanti. La relativa riduzione in ambito internazionale del peso economico dei settori industriali avanzati, aspetto preliminare ad un arretramento e decadenza strutturale se non contrastata e corretta immediatamente, risulta solo in parte compensata dalla nuova dinamica dei settori tradizionali, come ad esempio l'agroalimentare pur portatore di importanti innovazioni produttive, e da una più recente ripresa del settore terziario avanzato, e ciò costituisce una ulteriore fonte di preoccupazione circa la possibile diffusione del lavoro irregolare.

In passato non risultano siano state fatte analisi e considerazioni specificatamente relative al Piemonte, sebbene i primi contributi analitici e le prime ricerche sul problema a livello nazionale siano state redatte proprio in sede universitaria torinese[1]. Si è ritenuto ad ogni livello, politico, amministrativo e scientifico, e per lungo tempo, che il lavoro nero (LN) ed il lavoro grigio (LG), assumessero scarsa rilevanza quantitativa, trattandosi perlopiù di fenomeni relativi ad attività ed imprese marginali, in difficoltà, in fase di avviamento o riconversione, sostanzialmente in condizioni e situazioni precarie, transitorie, congiunturali e comunque in via di superamento; in termini economici si riteneva che il lavoro irregolare, LN e LG, assumesse un ruolo di tipo frizionale, quasi necessario nella gestione del personale in fasi critiche e di crescita. Ma il dato fondamentale che ha costantemente ridotto l'attenzione ed allentato le preoccupazioni è consistito nella particolare situazione regionale di sostanziale carenza di offerta di lavoro, di piena occupazione nel lungo periodo accompagnata da un massiccio flusso immigratorio di lavoratori prima da altre regioni poi dall'estero. Questa circostanza unitamente ad una presenza sindacale molto vivace ed attenta, ad una imprenditorialità strutturalmente legalitaria, ad una sensibilità sociale matura, hanno preconstituito condizioni di vigilanza e prevenzione del sommerso, almeno di quello nero, piuttosto efficaci. Solo nel recente passato l'affacciarsi degli spettri di una crisi strutturale di lungo periodo e l'allentamento delle tensioni precedenti ed alcuni segnali macroeconomici, hanno spinto ricercatori ed amministratori ad analizzare più attentamente la consistenza raggiunta dal lavoro sommerso ed a produrre valutazioni necessarie per eventuali azioni di politica locale. Un dato tra gli altri ha evidenziato i cambiamenti intervenuti nell'economia regionale: a partire dagli anni novanta si è registrata in Piemonte più che nel resto d'Italia, una inversione nelle tradizionali dinamiche occupazionali, risultando la crescita produttiva ed economica in atto non accompagnata dal necessario e sufficiente incremento occupazionale regolare, con la conseguente inaspettata ed inedita crescita produttiva senza crescita occupazionale; nella fase successiva, gli anni più recenti, il rallentamento produttivo e la crisi economica hanno fatto registrare un nuovo andamento imprevedibile ed inspiegabile, un incremento occupazionale regolare in presenza di una forte stagnazione produttiva. E' risultato quindi ragionevole ed inevitabile ritenere che questi andamenti siano corrisposti ad assunzioni di lavoratori irregolari nella prima fase e ad una loro emersione nella fase successiva, in corrispondenza con una maggiore pressione e minaccia politica, giuridica

ed amministrativa. Le ricerche realizzate più di recente hanno consentito di conoscere più in dettaglio la situazione del lavoro sommerso, sebbene non dell'irregolarità parziale, il lavoro grigio, che non risulta documentata nelle ricerche disponibili; esse intendono il lavoro sommerso nella sua interezza, riuscendo molto raramente ad individuare ed esaminare separatamente il LN ed il LG per le difficoltà e talvolta impossibilità di rilevazione distinta, (costi e metodi). In queste note sarà quindi possibile tracciare un dimensionamento del lavoro sommerso solo sulla base di valutazioni parziali o campionarie realizzate localmente ed in parte di statistiche nazionali con riferimento territoriale locale, nell'insieme sufficienti solo a definirne un profilo generale e generico dello stato delle cose, tuttavia (necessariamente) sufficiente a trarne conseguenze operative di politica d'emersione, in presenza, come si vedrà, di valori, (assoluti e percentuali), non più trascurabili a livello macroeconomico regionale. Utili integrazioni conoscitive sono rappresentate da valutazioni qualitative delle tipologie e modalità di diffusione del lavoro irregolare (LN e LG), e tali da contribuire ad una più efficace definizione di strumenti per politiche microeconomiche locali. Anche in Piemonte infatti il ruolo locale è stato riconsiderato dopo gli esiti incerti e più di recente fallimentari degli interventi adottati a livello nazionale, se non in termini di alternativa, certamente in termini di necessario affiancamento, di maggior conoscenza e pressione sulla società e sulle imprese. Ma questa maggior sensibilità istituzionale interveniva mentre si rafforzava una spinta opposta, la rilevante e persistente tendenza alla riduzione dell'occupazione nelle grandi imprese, in Piemonte più che in altre regioni, per un decentramento produttivo verso piccole o minori unità aziendali, ed un elevato e crescente turn over di imprese (soprattutto micro), il cui tasso di natalità e mortalità continuava e continua ad aumentare nel breve periodo, per una durata media di attività delle imprese di soli pochi anni. Ciò solleva nuove attenzioni circa il permanere di una tendenza all'immersione di lavoratori, proprio perché le piccole e le nuove realtà imprenditoriali per le loro ridotte dimensioni, possono contenere più agevolmente l'irregolarità e correre minori rischi di individuazione, essendo inferiore la probabilità di un loro controllo. Oltre a ciò vengono individuate alcune altre cause di diffusione del lavoro irregolare nelle imprese regionali: il processo di continua e progressiva apertura dei mercati mondiali e di integrazione produttiva dei sistemi economici che hanno generato un impatto forte tra il sistema produttivo regionale fortemente regolamentato, nel lavoro, nel capitale, nei processi produttivi e nelle merci, ed altri sistemi produttivi dalle regole più labili e meno rispettate; l'impreparazione ed errata valutazione di tali nuovi scenari e la conseguente forte concorrenza sui prezzi dei beni con tali provenienze; specie nelle piccole imprese, la ricerca di riduzioni immediate dei costi di produzione e delle regole merceologiche, non con l'innovazione di prodotto e di processo ma con l'utilizzazione di modalità operative dai risultati immediati anche se nell'irregolarità; specie nelle imprese di maggiori dimensioni la delocalizzazione accanto all'esternalizzazione di alcune funzioni produttive, non solo nella forma di outsourcing, quanto nella frammentazione del processo produttivo con trasferimenti in paesi esteri (dell'Est europeo). Tra tutte la causa più rilevante risulterebbe comunque la generale sottovalutazione dell'impatto della globalizzazione sull'economia regionale, fatto che ha ritardato l'introduzione di quelle innovazioni e riorganizzazioni produttive necessarie a sostenere i nuovi livelli della competizione.

Infine una non trascurabile causa che assume una connotazione regionale specifica ed endogena, è da ricercarsi nelle conseguenze di una marcata flessione demografica nell'area regionale, superiore a quella nazionale, che ha determinato un necessario flusso immigratorio, non più dal Mezzogiorno nazionale ormai in pari esaurimento demografico, ma da paesi dell'Est europeo e da paesi di altri continenti, portatori di caratteristiche soggettive in grado di modificare l'offerta sul mercato del lavoro, nel senso di introdurvi maggior flessibilità ed adattabilità, assenza di sindacalizzazione e mancanza di potere contrattuale, caratteristiche spesso tradotte in condizioni di LN e LG, e soprattutto clandestinità ancor più debole nella capacità contrattuale. (La clandestinità risulta tuttora presente come evidenziano le continue individuazioni da parte delle forze dell'ordine e della vigilanza istituzionale; basta riflettere comunque sul gap esistente tra domanda ed offerta di lavoro a livello regionale per comprenderne la presenza, ed un solo esempio offre l'idea del problema: a fronte di richieste per migliaia di lavoratori per i cantieri olimpionici torinesi sono state concesse poche centinaia di permessi di immigrazione regolare.)

2.1 Le analisi quantitative.

Anche per il Piemonte le stime aggiornate disponibili, come si è detto, riguardano principalmente l'aspetto qualitativo ed in misura minore quello quantitativo. Per quest'ultimo la fonte più aggiornata in sede locale è l'"Osservatorio regionale sul lavoro nero, elusione ed evasione contributiva nella regione Piemonte", che ha ottenuto dalla collaborazione con l'INPS, dati relativi agli anni più recenti riguardanti l'azione ispettiva dell'ente previdenziale. Si tratta di una fonte ricca ed attendibile, pur con alcuni limiti dovuti alla sua stessa natura: le valutazioni delle dimensioni del sommerso riguardano solo l'universo delle imprese controllate; le modeste risorse per attività di vigilanza, anche rispetto alle possibilità di recupero; la rilevazione distingue solo la durata del sommerso, del lavoro irregolare, ma non la sua natura di nero o grigio, che ai fini del recupero degli oneri previdenziali differiscono unicamente per l'entità dell'evasione. Ciononostante i dati forniti hanno consentito un considerevole miglioramento delle conoscenze del fenomeno locale rendendo possibile un confronto con le poche stime nazionali precedenti, spesso di carattere sociologico più che statistico economico.

La Tabella 1. Lavoratori in nero in Piemonte negli anni 1997-2002 individuati dall'INPS.

Province	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Alessandria	551	535	672	836	984	1.149
Asti	375	390	264	564	463	451
Biella	384	124	126	194	392	407
Cuneo	495	313	557	1.414	1.195	841
Novara	987	1.012	914	1.251	556	550
Torino	2.254	2.121	2.647	2.977	7.705	6.273
Verbano C O				104	374	366
Vercelli	91	225	58	398	315	161
Piemonte	5.137	4.720	5.328	7.738	11.984	10.198
Italia	74.100	81.271	83.199	101.574	122.126	103.954

Fonte: INPS

La Tabella 1 evidenzia un trend in crescita costante, salvo una flessione nell'ultimo anno reso pubblico, coerentemente con il trend nazionale, flessione come effetto diretto ed indotto delle politiche per l'emersione messe in atto. La concentrazione maggiore si registra nelle aree industriali del torinese, con un picco nel 2001 per effetto dell'individuazione di numerose omissioni (oltre 5000) di breve periodo, inferiori ad 1 mese, quindi nella provincia novarese, dal 2000 suddivisa con la nuova provincia Verbano Cusio Ossola, e a partire dal 2000, anno di intensificazione della vigilanza, nell'importante area industriale ed agricola cuneese, in cui la flessione finale rilevata potrebbe indicare l'effetto di una intesa sulla regolarizzazione dell'occupazione stagionale; nelle altre province il dato risulta oscillante su un trend crescente. La lunghezza del periodo di omissione dei contributi, Tabella 2, rilevato presso le imprese ispezionate è espressa in classi, con oltre il 50% dei lavoratori irregolari individuati compreso tra meno di 1 mese e 12 mesi ed il restante 50% distribuito in modo percentualmente degradante negli intervalli indicati; una distribuzione conferma una diffusione ed un radicamento insospettato in precedenza.

Tabella 2. Periodi di omissione versamenti INPS in Piemonte (in mesi).

	< 1 mese	1-12 (0-12)*	13-24 (13-24)*	24-36 (25-36)*	37-48 (37-48)*	49-60 (49-60)*	>60 (-)*	Totale
1998*		4.132	353	132	48	55		4.720
1999*		4.198	536	274	107	123		5.238
2000	2.509	3.710	814	368	200	97	40	7.738
2001	6.522	4.244	851	189	113	29	36	11.984
2002	6.017	3.370	520	178	39	41	33	10.198

Fonte: Osservatorio regionale sul lavoro nero 2003.

La Tabella 3 raccoglie i dati relativi alle aziende individuate nel corso degli anni come irregolari, non iscritte all'INPS per i versamenti previdenziali. Anche in questo caso si evidenzia l'esistenza di imprese sommerse il cui numero, pur non rilevante, conosce ancora un trend in crescita, specie negli ultimi anni compresi nella tabella, come effetto dell'incremento dell'attività di vigilanza.

La Tabella 3. Aziende non iscritte in Piemonte negli anni 1997-2002

Province	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTALE
Alessandria	21	22	29	50	88	73	283
Asti	24	18	25	26	47	56	196
Biella	10	11	4	9	46	46	126
Cuneo	19	22	24	40	60	63	228
Novara	30	34	28	28	47	54	221
Torino	163	171	129	192	324	579	1.558
Verbano C O				12	18	21	51
Vercelli	5	0	3	3	8	22	41
Piemonte	272	278	242	360	638	914	2.704
Italia	2.764	3.370	3.523	4.754	7.114	8.369	29.894

Fonte: INPS

La Tabella 4 riassume l'attività di vigilanza dell'INPS nel corso degli anni ed evidenzia sia il numero assoluto di accertamenti effettuati che la percentuale di casi riscontrati con lavoro irregolare, includendovi sia quelli nei quali l'Istituto recupera, sia quelli in cui non vi riesce. La percentuale di imprese con lavoratori irregolari risulterebbe in relativa riduzione a partire dall'anno 2000, dopo una precedente crescita, coerentemente con quanto osservato in precedenza. Il numero di accertamenti a livello regionale risulta comunque modesto in relazione alla numerosità delle imprese attive, sebbene in continua crescita, mentre colpisce il tasso di irregolarità, pur comprensivo di tutte le forme possibili, anche di quelle minori.

Tabella 4. Accertamenti e percentuale irregolari effettuati dalla vigilanza INPS 1997-2002.

Province	1997	1997	1998	1998	1999	1999	2000	2000	2001	2001	2002	2002
Alessandria	358	74,3	459	95,2	756	97,8	679	66,3	1.034	61,8	1.158	47,9
Asti	319	69,9	313	70,0	293	78,5	378	72,8	517	68,7	694	58,2
Biella	143	83,9	197	87,8	104	54,8	194	62,4	325	54,5	493	49,7
Cuneo	507	74,2	524	77,9	622	74,4	840	48,9	1.156	47,8	1.168	44,9
Novara	253	84,6	427	74,0	348	86,8	297	74,1	375	65,9	558	62,5
Torino	2.256	80,5	2.343	82,2	2.288	75,9	2.510	72,0	3.133	72,6	4.798	57,3
Verbano C O							88	78,4	243	65,0	275	62,2
Vercelli	68	92,6	54	90,7	141	84,4	114	78,1	272	51,1	372	45,4
Piemonte	3.904	78,9	4.317	81,7	4.552	80,1	5.100	67,5	7.055	64,4	9.506	54,3
Italia	47.764	76,9	56.541	76,8	64.726	76,9	82.847	69,1	124.528	61,6	147.056	54,9

Fonte: INPS.

La vigilanza offre anche un rapporto tra il numero di lavoratori irregolari individuati e le aziende irregolari accertate, che evidenzia un numero medio di lavoratori per impresa come indicazione tra le altre dell'incidenza del sommerso nelle imprese regolari; il valore regionale medio risulterebbe di 1,5 addetto per impresa, con punte di oltre 4 addetti in alcuni anni passati, mentre a livello provinciale i valori maggiori, con punte tra i 4-5 addetti, si collocano a Novara e Vercelli. L'Osservatorio regionale offre una ulteriore informazione nell'ambito di una "Indagine sul lavoro sommerso in Piemonte", presentata alla Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare nel maggio 2003, e relativa ai risultati dell'attività di vigilanza svolta da più enti (Agenzia delle entrate, INPS, INAIL, Ministero del lavoro) nel solo anno 2002, Tabella 5. I valori indicati sono di molto superiori ai precedenti, soprattutto per il numero di imprese irregolari o non iscritte (6.855 su un universo regionale di 134.200 imprese), ma anche per il numero di lavoratori dipendenti ed autonomi irregolari, (11.475 rispetto ad un universo regolare regionale di circa 1.800.000 lavoratori), manifestando, per il solo anno esaminato, una dimensione complessiva del sommerso piemontese rilevante.

Tabella 5. Dati sulla vigilanza allargata in Piemonte nell'anno solare 2002.

Tipologia	Dimensioni
N° aziende non iscritte	1.665
N° di aziende irregolari	5.190
N° di lavoratori non denunciati	10.797
Lavoratori autonomi non iscritti	678
Contributi addebitati	Euro 32.684.000

Fonte: Osservatorio regionale sul lavoro nero 2003.

L'analisi dell'incidenza del lavoro nero in Piemonte per "settori di produzione" non risulta disponibile nei dati INPS, né presso altre istituzioni amministrative o di ricerca a livello locale. Può quindi essere di qualche interesse osservare alcune stime di livello nazionale, sebbene non sempre redatte in anni recenti. Una prima stima SVIMEZ, non riferita esclusivamente all'area amministrativa piemontese e neppure di recente determinazione, può essere utile per il tentativo (riuscito) di disaggregare l'incidenza percentuale del lavoro irregolare, (comprensivo quindi di nero e grigio), in alcuni macro settori produttivi su grandi aree nazionali.

Tabella 6. Tasso di irregolarità per settore economico ed area geografica nel 1999.
(% sulle unità di lavoro totali)

	Agricoltura	Industria		Servizi	Totali settori extragricoli	Totale
		Totale	di cui trasformaz. industriale			
CENTRO NORD	62,8	12,1	8,5	17,4	15,7	18,0
Nord Ovest	62,8	12	8,4	16,6	15,1	16,8
Nord Est	55,9	8,8	6,6	18,5	15,2	17,7
Centro	71,2	16,9	11,7	17,3	17,2	20,1
MEZZOGIORNO	84,7	41,8	26,4	21,8	26,6	33,4
ITALIA	73,5	18,6	11,6	18,7	18,7	22,4

Fonte: Svimez

Solo alcuni aspetti della Tabella 6 possono essere oggetto di riflessione, oltre alla minor incidenza del fenomeno nelle aree del nord ovest: il relativo allineamento percentuale dei valori stimati tra i grandi macrosettori extragricoli e tra i due comparti geografici del nord; l'eccezione del settore agricolo che evidenzia una maggiore incidenza di irregolarità nel Nord Ovest su una occupazione complessiva numericamente limitata ed in costante riduzione, che può essere spiegata con il forte ricorso ad addetti occasionali e stagionali nazionali e più recentemente esteri, ma anche di pensionati ed occupati soprattutto come secondo lavoro nei centri rurali[2].

Sempre nell'ottica di valutazioni settoriali si può riproporre una stima offerta dalla Banca d'Italia, nell'audizione del presso la Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul lavoro nero e minorile nel 1998, raccolta nella Tabella 7 per la parte relativa al Piemonte ed alle regioni confinanti. I valori stimati per l'area Nord Ovest sono tutti inferiori ai precedenti, in particolare nell'industria e nel totale complessivo, sebbene allineati come ordine di grandezza; ciò può far pensare anche ad un'assunzione più restrittiva del concetto di lavoro nero, (con esclusione del grigio), mentre per il Piemonte si evidenzia, rispetto alle regioni del triangolo industriale, una situazione migliore nel settore industriale ed in quello agricolo, allineata nei servizi, (rispetto alla tabella precedente).

Tabella 7. Presenza di lavoro nero in alcuni settori ed aree.
(valori percentuali sul l'occupazione totale)

Regioni	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Nord Ovest	57,5	9,5	16,0	15,8
Piemonte	58,7	8,9	16,3	17,1
Valle d'Aosta	41,7	18,5	24,0	24,7
Lombardia	51,0	9,3	14,4	13,6
Liguria	75,9	13,1	22,0	23,6

Fonte: Banca d'Italia, audizione, in Atti Camera dei Deputati (1998)

Una ulteriore valutazione della distribuzione di lavoro nero per settori, sebbene con riferimento a macroaree geografiche ancora maggiori, è offerta da una elaborazione CENSIS su dati ISTAT, Tabella 8, da cui traspaiono valori diversi e perlopiù superiori a quelli osservati in precedenza: nel settore agricolo si stimano incidenze percentuali molto superiori, per valori vicini alla totalità degli addetti, pur tenendo conto che (anche in questo caso) l'indicazione riguarda tutte le forme di irregolarità e quindi il nero, il grigio e l'uso massiccio di lavoratori extracomunitari (spesso clandestini mantenuti nell'irregolarità); per contro nel settore industriale vengono stimati valori inferiori, e ciò anche per effetto della separazione del settore edile, tradizionalmente caratterizzato da forte irregolarità, come evidenziano valori indicati; infine nel settore terziario la stima viene suddivisa tra Servizi destinati alla vendita, in cui i valori appaiono molto superiori ai precedenti ed elevati, e Servizi non destinati alla vendita in cui i valori risultano più contenuti.

Tabella 8. Incidenza del lavoro non regolare sul totale degli occupati per area geografica e per settore produttivo (valore %).

SETTORE	NORD	CENTRO	SUD
Agricoltura	86,6	88,4	92,3
Industria	7,3	10,9	30,1
Edilizia	24,3	33,0	67,1
Servizi destinati alla vendita	28,4	29,4	40,3
Servizi non destinati alla vendita	13,1	13,1	8,9
TOTALE	29,4	34,2	49,7

Fonte: ns elaborazione da CENSIS su dati ISTAT.

Ancora di una certa utilità ed interesse può essere osservare la stima dell'incidenza del lavoro nero sull'occupazione totale in alcuni Distretti industriali, che, sebbene redatta dal CENSIS qualche anno fa, mantiene una certa capacità indicativa circa la diffusione del fenomeno in due situazioni piemontesi rilevanti, purtroppo trascurandone altre altrettanto importanti, Tabella 9. A commento va segnalato che nella citata Commissione Parlamentare di inchiesta sul lavoro nero e minorile della XIII Legislatura, venivano presentate alcune indagini relative ad altre situazioni locali omogenee in cui si indicavano, alla stessa data o in momenti immediatamente successivi, valori molto più elevati, qui non ripresi per la loro frammentarietà. I due distretti piemontesi indicati, Ivrea e Valenza, evidenziano valori molto diversi ed indicativi di due situazioni produttive e locali dinamicamente opposte: nel distretto elettronico informatico di Ivrea la bassa incidenza può essere dipesa dalla cessazione dell'attività della grande industria e del suo importante indotto, (Olivetti), che ha ridotto drasticamente

l'occupazione totale, (diretta ed indiretta), e con essa l'impiego di lavoro irregolare, mentre quanto rimane ancora attivo nel settore elettronico implica un'occupazione di livello professionale elevato, eventualmente interessato al nero di tipo collusivo tra le parti, (fuori busta, straordinari), e non all'irregolarità penalizzante; nel distretto orafa di Valenza le ridotte dimensioni delle imprese, prevalentemente famigliari ed individuali, e di elevata specializzazione produttiva, (manufatti di qualità artistica), si prestano ad un decentramento produttivo, pur in base a rapporti personali molto consolidati e fiduciari, per l'oggetto delle attività (oreficeria), in cui le imprese possono impiegare facilmente lavoro sommerso, lavoratori a domicilio e famigliari, nonché secondo lavoro, cioè di tutte le situazioni tipiche, (un modello che ha forti analogie, in scala ridotta, con il nord est nazionale).

Tabella 9. Incidenza del lavoro nero in alcuni distretti industriali.

Area distretto	Settore specializzazione	%lavoro irregolare
Ivrea TO	elettronica	10
Lumezzate BS	rubinetterie	30
Lecco	metalmecanico	15
Venezia	vetro	25
Arzignano VI	concia	5
Valenza Po AL	orificeria	50
Montebelluna TV	calzature sportive	5
Udine	sedie	2
Genova	ardesia	20
Cento FE	meccanica	5

Fonte: elaborazione e stime CENSIS su dati ISTAT e Ministero del Lavoro e Previdenza sociale, 1996

Per concludere questi richiami ai dati quantitativi relativi al Piemonte, si può ricordare quali posizioni occupano le province piemontesi e la regione stessa nei valori relativi all'Indicatore Sintetico di Regolarità (ISR). Tale indice, costruito sulla base della Banca dati ASIA dell'ISTAT, consente di stimare il grado di regolarità di un sistema economico territoriale nel proprio ambito, perlopiù provinciale e regionale, comparandolo con le altre province e regioni nazionali; il valore massimo dell'indice è posto pari a 100, assenza di lavoro sommerso, (o più realisticamente minima irregolarità stimata), mentre lo scostamento in detrazione da tale valore offre una valutazione del differenziale di regolarità riscontrato nella provincia sulla base dei dati disponibili, che appartenendo ad un unico archivio, (ASIA), presentano una buona e costante robustezza temporale ed affidabilità spaziale. Nella Tabella 10 si sono evidenziati i dati piemontesi per una comparazione col resto d'Italia: Biella e Vercelli risultano le province del Nord Italia e del Piemonte con maggior indice di irregolarità, la prima a causa, con ogni probabilità, dell'importante settore tessile ed abbigliamento tuttora frammentato in microimprese conto terzi, in imprese famigliari e lavoratori a domicilio, cottimisti, façonnière, ecc., tale da consentire tuttora una presenza di forti irregolarità, la seconda probabilmente per la forte vocazione agricola, in particolare risicola, tradizionalmente caratterizzata da elevata presenza di lavoro sommerso; Alessandria con un indice ancora inferiore al dato nazionale e Piemontese; Torino e Piemonte con identico valore di indice, probabilmente per la forte incidenza del capoluogo sul sistema produttivo ed occupazionale regionale, con un valore appena superiore a quello nazionale; Asti e Cuneo con indice 90, valore che si avvicina alla zona

virtuosa nella graduatoria nazionale, per due realtà relativamente omogenee nell'equilibrio tra settori produttivi, in particolare l'agricolo e l'industriale, e rilevante numerosità di imprese attive, (Cuneo rimane la provincia italiana con il maggior numero di imprese pro capite per cittadino residente); infine Verbano Cusio Ossola con un indice di valore 91, il migliore a livello regionale, per una provincia industriale ma soprattutto turistica, aree montane e lacustri, che parrebbe smentire le ripetute stime di forte presenza di sommerso in quest'ultimo settore. La lettura che si è fatta deve essere considerata solamente comparativa ad una data situazione complessiva e temporale, senza particolare rilevanza puntuale, essendo l'indice, come noto, costruito per definizione sulle imprese esistenti e quindi trascurando le eventuali imprese totalmente ignote e senza contatti con l'economia regolare. La loro inclusione riguarderebbe comunque soprattutto le aree del Centro e Sud Italia, perché quel sommerso arretrerebbe ulteriormente molte province nella graduatoria stimata, mentre per le aree del Nord l'indice dovrebbe già considerare efficacemente le imprese marginali e borderline, offrendo una capacità di stima efficace e significativa, sempre di tipo comparativo. L'utilità dell'indice, al di là dei limiti indicati, ed oltre alla possibilità di una comparazione complessiva, è quella di una tempestività negli aggiornamenti, essendo la fonte l'ISTAT, e quindi della possibilità di monitorare dinamicamente gli andamenti ed i cambiamenti nel tempo, anche come effetto delle politiche attuate per l'emersione.

Tabella 10. Indice Sintetico di Regolarità per province e regioni.

Crotone 68	Foggia 78	Lazio 81	Pescara 85	Massa C. 88	Aosta 91	Udine 93
Palermo 69	Caserta 78	Ragusa 81	Alessand. 86	Perugia 89	V.d'Aosta 91	Trento 93
Reg.Cal. 72	Puglia 78	Rieti 82	Lecco 86	Grosseto 89	Prato 91	Rovigo 93
Agrigento 73	Campania 78	Benevento 82	Pavia 86	Lodi 89	Firenze 91	Belluno 93
Calabria 74	Frosinone 78	Chieti 82	Parma 86	Savona 89	Macerata 91	Forlì 94
Caltanis.74	Salerno 78	Isernia 83	Imperia 87	Milano 89	Toscana 91	Vicenza 94
Cosenza 75	Campobasso 79	Abruzzo 83	Italia 87	Novara 89	Friuli V.G.91	Mantova 95
Napoli 75	Roma 79	Cagliari 84	Livorno 87	Ancona 89	Padova 91	Bologna 95
Catania 75	Avellino 79	Sardegna 84	Teramo 87	Ascoli P. 90	Verba. C.O.91	Bergamo 95
Messina 75	Lecce 79	Siracusa 84	Rimini 87	Reg. Emil. 89	Emilia R. 91	Modena 95
Catanzaro 76	Matera 79	Viterbo 84	Piacenza 87	Asti 90	Venezia 91	Cremona 96
Vibo Val. 76	Trapani 79	Sassari 84	Torino 88	Lucca 90	Veneto 92	Sondrio 96
Brindisi 76	Latina 79	Biella 85	Pistoia 88	Treviso 90	La Spezia 92	Pordenone 96
Potenza 76	Bari 81	Oristano 85	Ravenna 88	Gorizia 90	Como 92	Brescia 96
L'Aquila 77	Enna 81	Genova 85	Liguria 88	Cuneo 90	Lombardia 92	Ferrara 97
Taranto 77	Molise 81	Vercelli 85	Piemonte 88	Trent.A.A.91	Varese 92	Pisa 97
Sicilia 77	Terni 81	Umbria 85	Verona 88	Marche 91	Pesaro 92	Siena 100
Basilicata 77	Nuoro 81	Trieste 85	Bolzano 88	Arezzo 91	Urbino 92	

Fonte:Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare.

2.2 Le analisi qualitative.

In Piemonte il lavoro sommerso, grigio e nero, non presenta dal punto di vista qualitativo caratteristiche peculiari ed esclusive, tutt'al più una relativa omogeneità con quello presente in altre aree (omogenee) dell'economia nazionale. Anche dal punto di vista qualitativo in ambito regionale non appare esservi una documentazione con riguardo al passato, per la già richiamata convinzione circa la sua marginalità in un contesto a lungo caratterizzato da piena occupazione e da dichiarate professioni di etica imprenditoriale (e sociale), influenzata dalla vicinanza fisica e culturale ad aree europee molto avanzate culturalmente ed industrialmente, improntate all'osservanza rigorosa dei diritti e doveri

nei rapporti contrattuali, (permeate delle profonde radici religiose e culturali riformate); solo di recente sono state condotte analisi e ricerche alle quali si può far ora opportunamente riferimento.

La più recente e principale "Indagine sul lavoro sommerso in Piemonte" è stata presentata alla Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare nel maggio 2003, e tratteggia importanti aspetti qualitativi definiti attraverso interviste ed incontri a tre categorie di operatori che si può ritenere siano informate sull'argomento per la posizione ed il ruolo professionale che ricoprono, anche definibili testimoni privilegiati [3]: "pubblici amministratori", i Sindaci dei principali Comuni (venti) appartenenti all'hinterland torinese esteso, quindi di una area metropolitana di grande rilievo produttivo ed occupazionale in termini di numero di imprese in essa operanti, (trattandosi delle imprese torinesi, di quelle decentrate e dell'indotto diretto ed indiretto delle grandi imprese), e di popolazione occupata; "operatori territoriali", funzionari dei Centri Per l'Impiego (CPI), le nuove istituzioni pubbliche per l'impiego, ed addetti agli Uffici Vertenze delle tre principali organizzazioni sindacali presenti a livello regionale (CGIL, CISL, UIL); "frequentatori del Placement", progetto formativo regionale, cioè i dati raccolti dagli operatori addetti ai centri di formazione sugli esiti occupazionali delle persone che hanno frequentato un corso di formazione professionale, in questo caso utilizzando un questionario follow-up sulle ricadute occupazionali relativamente agli anni 2000-2001.

Ai primi, "pubblici amministratori", (sindaci ed assessori), sono state rivolte domande relative alla conoscenza del sommerso nella propria area amministrata ed all'ipotesi di un eventuale ruolo attivo degli enti locali per l'emersione del lavoro non regolare (qualora presente). Le risposte attestano un buon livello di conoscenza del proprio territorio amministrato, talvolta competenze specifiche tali da poter offrire considerazioni utili alla miglior conoscenza del fenomeno accanto a scontate dichiarazioni e prese di posizione quali una contestuale solidarietà verso i lavoratori penalizzati dalle irregolarità e comprensione verso le imprese oberate di obblighi finanziari eccessivi e dalla limitata libertà di azione [4]. Il sommerso non risulta specificatamente e necessariamente una conoscenza diretta o dichiarata, neppure si registra una piena consapevolezza delle situazioni di lavoro debole o irregolare e delle relative imprese, e neppure delle imprese in situazioni che non siano conclamate di crisi, congiunturale o strutturale, o quelle più a rischio, come possono esserlo le imprese marginali nuove o del decentramento produttivo, o quelle con maggiori difficoltà di permanenza sul mercato per perdita di competitività. Sebbene tutto ciò non sia direttamente noto, l'informazione di questi amministratori sull'andamento delle imprese regolari che operano sul territorio, su eventuali accessi a finanziamenti pubblici, sulla sottoscrizione di Patti territoriali, e l'informazione generale accumulata tramite il meccanismo dell'acquisizione di conoscenze con l'operare in un certo ambito, è rilevante ed utile e spesso vi corrispondono anche rapporti diretti con le imprese.

Le principali cause del sommerso sono individuate: negli eccessivi costi del lavoro e nella scarsa libertà dell'impresa nella gestione del personale, ma anche nell'eccessiva ricerca di extra profitti, quindi nelle difficoltà di accesso al credito e nell'insufficiente assistenza finanziaria accessibile a costi contenuti per le aziende, specie per quelle minori, nelle conseguenti difficoltà e ritardi nell'ampliamento o ammodernamento degli impianti con un frequente ripiegamento verso soluzioni irregolari, tra cui le assunzioni irregolari, il ricorso massiccio al lavoro straordinario e all'uso di turni notturni irregolari;

nell'assoluta lentezza nella individuazione o diffusione di innovazioni tecnologiche ed organizzative, col conseguente ritardo e spiazzamento sui mercati esteri ed il ricorso a risposte produttive od organizzative irregolari; nell'ancora scarsa conoscenza ed informazione circa le possibilità contrattuali offerte dal mercato del lavoro, che ne limitano l'uso, e nelle ridotte conoscenze delle altre opportunità offerte a sostegno della gestione imprenditoriale; nell'incongruenza tra i contenuti di molta formazione professionale e la domanda di lavoro espressa da molte imprese, causa di un crescente squilibrio sul mercato del lavoro, per mancanza di lavoratori specializzati in funzioni tradizionali ancora fortemente richieste, squilibrio che consente ai lavoratori detentori di tali competenze di ottenere condizioni collusive irregolari premianti (benefit, fuori busta); nella limitata probabilità per l'impresa che trasgredisce le regole di essere individuata e sanzionata, cioè l'assenza di un deterrente credibile specie per le piccole e micro imprese; nel continuo ed anzi progressivo processo di esternalizzazione e decentramento produttivo da parte delle imprese maggiori, particolarmente evidente nell'area torinese, verso imprese di minori dimensioni generate ad hoc o già esistenti, ed in cui il principale fattore di competizione è rappresentato dal costo fisso del lavoro regolare, su cui si vuole intervenire riducendolo e rendendolo flessibile; nella presenza di filiere di subfornitura poco regolamentate e quindi realizzate in condizioni economico-contrattuali molto restrittive per le piccole imprese, quelle nuove, quelle deboli; in una cultura della legalità non sempre salda nelle imprese, spesso convinte che il sommerso non sia un reato ma solo una leggera infrazione, ed in una relativa acquiescenza sociale per l'assenza di una adeguata educazione civica ed etica nelle scuole; in una formazione imprenditoriale spesso chiusa ed arretrata, poco dinamica ed illuminata, poco stimolata dai messaggi e dalle iniziative istituzionali.

La seconda fonte di informazioni è costituita dagli "operatori territoriali", addetti presso i Centri Per l'Impiego (CPI) e presso gli Uffici vertenze delle OOSS. La ricerca presso i primi si è basata sulla competenza acquisita nello svolgimento dell'attività di collocamento di persone offerenti lavoro (presso i CPI), persone che spesso hanno già maturato in precedenza esperienze professionali. Nella ricerca di nuova occupazione i richiedenti hanno razionalmente interesse a presentare curricula lavorativi ricchi di esperienze o professionalità acquisite in lavori precedenti, ma talvolta non risultano in grado di documentarle evidenziando così una situazione precedente non trasparente. Proprio nella divergenza tra esperienze dichiarate e documentate si può ragionevolmente ritenere si sia insinuato lavoro irregolare, in questo caso soprattutto nero, e la frequenza con cui si manifestano tali condizioni è una misura della diffusione della diffusione di sommerso. In effetti nei soli cinque CPI contattati, tutti nell'area metropolitana torinese, risulta, Tabella 11, dalle informazioni raccolte relativamente alle attività pregresse, una percentuale di lavoro nero piuttosto rilevante, spesso anche per i giovani in entrata sul mercato del lavoro. Gli operatori addetti ai CPI osservano, nel momento delle interviste, come molti soggetti "...continuano a collaborare ancora oggi con diverse imprese in modo informale" e "...La maggior parte degli utenti ha già acquisito esperienze in almeno uno dei seguenti campi: servizi alla persona (colf, badanti), servizi di ristorazione (bar, locali pubblici), imprese di servizi (imprese di pulizia, imprese di trasporti, servizi di segreteria), commercio (esercizi al dettaglio), edilizia e più in generale attività manifatturiera. In massima parte sono le piccole imprese a ricorrere a questo tipo di pratiche...". Si osservi che la

Tabella 10 riguarda l'attività di pochi CPI dell'area metropolitana torinese nel 2003, ed è viziata da una sottostima delle esperienze lavorative pregresse non documentate, poiché gli utenti spesso denunciano per difetto, soltanto le esperienze che ritengono possano risultare utili per le attività future e per i settori in cui si ha interesse a lavorare e da una sovrastima di semplici esperienze giovanili di lavoro episodico od occasionale; immaginando una compensazione tra i due effetti, (sopra e sotto stima), i valori esposti risultano molto elevati.

Tabella 11. Lavoro nero rilevato da alcuni Centri Per l'Impiego nel torinese.

STRUTTURA	Colloqui di orientamento selezione	Soggetti che hanno lavorato in nero	Percentuale sul totale
CPI Venaria	515	115	22,33%
CPI Rivoli	1.116	223	19,98%
CPI Settimo Tor.	3.606	1.146	31,78%
CPI Torino	9.928	3.598	36,24%
TOTALI	15.165	5.082	33,51%

Fonte: Osservatorio sul lavoro nero Piemonte, 2003.

Sempre dai CPI si ottengono altre informazioni che riguardano le modalità ed entità dei pagamenti in nero o grigio, perlopiù su base oraria o in alternativa a forfait (tipo cottimo), con livelli retributivi "inferiori anche al minimo contrattuale" per orari superiori rispetto a quanto previsto dai contratti collettivi di categoria, mentre per quanto riguarda la durata del contratto stesso risulta essere stata prevalentemente non determinata, perlopiù breve per attività stagionali e temporanee, e più duratura solo in occupazioni riguardanti servizi alla persona o in qualche attività artigianale.

Gli "operatori territoriali" addetti agli Uffici Vertenze delle principali Organizzazioni Sindacali regionali, derivano la propria conoscenza dalla funzione di tutela dei lavoratori. Pur trattandosi di conoscenze limitate esse rappresentano una significativa informazione sul sommerso con riguardo ai settori produttivi più interessati, alla tipologia dei lavoratori più esposti ed alle cause sociali ed economiche che ne determinano la diffusione. I settori più interessati al lavoro nero risulterebbero, sulla base delle vertenze, in linea con i dati nazionali, l'edilizia, i servizi alla persona, il commercio al dettaglio, quindi le attività artigianali ed il settore delle imprese cooperative (vere o simulate). Anche nei grandi appalti pubblici, (Olimpiadi invernali del 2006), nonostante i controlli risulterebbe una presenza di LN e LG a causa del solito meccanismo per cui "l'impresa che si aggiudica l'appalto, molto spesso, non esegue direttamente i lavori ma ne fraziona l'esecuzione affidando la realizzazione di ogni singolo segmento ad imprese minori. Così facendo non si rende direttamente responsabile di violazioni di legge e non si assume l'onere di dimostrare il regolare rispetto di tutte le normative di settore da parte delle imprese cui viene affidato il lavoro" [5].

Anche secondo questi operatori il processo in atto a livello regionale e particolarmente nell'area metropolitana torinese, di frammentazione ed esternalizzazione della produzione dalle grandi imprese, (strutturalmente regolari nella gestione del personale), verso piccole e microimprese, per quanto si dichiara venga realizzato al fine di ridurre i costi di gestione del personale e di produzione, comporta un evidente rischio d'uso di irregolarità se non di nero tout court.

Infine la terza fonte utilizzata, "frequentatori del Placement", è costituita dalle informazioni raccolte in questionari compilati dai frequentanti negli anni 2000 e 2001, dei corsi di Formazione professionale regionale del progetto Placement, corsi volti ad agevolare l'inserimento nel mondo del lavoro. Dai questionari disponibili, corrispondenti all'89,5% dei diplomati, si può desumere il destino occupazionale successivo all'uscita (dai corsi), sia come durata della ricerca, sia come canali utilizzati per trovare lavoro, sia infine come condizioni occupazionali ottenute. Tra le numerose informazioni disponibili l'Osservatorio ha soffermato la propria attenzione analitica su situazioni critiche, individuando la presenza di soggetti in difficoltà nell'inserimento e collocazione nel lavoro, persone caratterizzate da un inserimento debole cioè "posizioni deboli" dal punto di vista contrattuale; tali condizioni di fragilità racchiudono caratteri favorevoli ad uno scivolamento nel sommerso, cioè ad una maggior accettazione di irregolarità contrattuali. Le tipologie contrattuali deboli considerate sono le seguenti: "accordo informale con il datore di lavoro che non prevede il pagamento di contributi; lavoro a domicilio; lavoro occasionale, saltuario o stagionale; lavoro nell'impresa di un familiare o di un parente; socio di cooperativa senza contratto di lavoro dipendente". Tralasciando per brevità i dati relativi alle modalità ed ai tempi di ricerca d'occupazione, ai settori economici d'impiego, alle qualifiche ricoperte nell'occupazione ed al numero di ore lavorate, si focalizza l'attenzione su due variabili significative, Tabella 12, retribuzioni e tipologie contrattuali relative alle sole persone che rispondono a questo dato, e dichiarano d'esser stati assunti negli anni 2000-2001, 7.682 persone pari al 70,6% dei frequentanti su di un totale di 10.872.

Tabella 12. Rapporto contrattuale e livello salariale per addetti assunti

	Fino a 450 eu	Fino a 650 eu	Fino a 850 eu	Fino a 1050 eu	Fino a 1450 eu	Fino a 1850 eu	Oltre 1850	Numero risposte
Lavoro DEBOLE	214	211	152	64	14	2	1	658
Lavoro autonomo	34	46	56	49	27	13	6	231
Borsa lavoro	51	14	5	4			1	75
Apprendistato	103	623	775	91	4	1		1597
Tirocinio	55	22	12	1				90
Socio di cooperativa	13	25	39	10	4			91
Tempo determinato	170	475	643	382	62	2	6	1740
Tempo indeterminato	109	420	779	572	91	15	6	1992
Co.Co.Co.	91	164	191	138	51	3	1	639
Formazione lavoro	32	85	250	152	24			543
Altro	9	8	5	4				26
TOTALE	881	2093	2907	1467	277	36	21	7682

Fonte: Osservatorio sul lavoro nero Piemonte, 2003.

Con riguardo al lavoro debole l'Indagine considera la durata prevista dal rapporto di lavoro, per classi di intervallo temporale crescente, e se ne evidenzia una situazione di rilevante precarietà complessiva, Tabella 13, in particolare per una condizione, "durata non definita", che "...non coincide con un rapporto a tempo determinato (ipotesi espressamente prevista tra le risposte), ma piuttosto una situazione di aleatorietà in ordine alla possibilità di prosecuzione del lavoro...", stato che può essere considerato, sulla base delle esperienze sul sommerso, un forte indizio di situazioni di lavoro sommerso, nero e grigio.

Tabella 13. Durata del rapporto per il lavoro debole.

	Meno di 1 mese	Da 1 a 3 mesi	Da 4 a 6 mesi	Da 7 mesi a 1 anno	Da 1 a 2 anni	Da 2 a 3 anni	Più di 3 anni	Durata non definita	Totale
assoluto	26	74	100	63	42	11	12	330	658
percentuale	4%	11,2%	15,2%	9,6%	6,4%	1,6%	1,8%	50,1%	100%

Fonte: Osservatorio sul lavoro nero Piemonte, 2003.

La durata temporale dell'occupazione complessiva generata dalla formazione, lavoratori normali e lavoratori deboli, risulta in prevalenza distribuita, Tabella 14, negli intervalli 13-24 mesi e 25-36 mesi, ma con un valore di 22,60% per durata fino ad 12 mesi, segno di una relativa precarietà; anche la durata non definita risulta di valore rilevante, 11,05%, mentre il tempo indeterminato, l'assunzione tradizionale, riguarda meno di un terzo dei collocati. Se si volesse classificare l'occupazione realizzata per grandi classi temporali si avrebbe: fino a 12 mesi il 22,60%, fino a 36 mesi il 37,98%, non definita 11,05, tempo indeterminato 28,37%, ancora nel segno di una preferenza delle imprese a precarizzare i rapporti di lavoro, mantenendoli in una situazione che potenzialmente non esclude insinuazioni di lavoro irregolare, (essendo meno probabile l'irregolarità nel tempo indeterminato).

Tabella 14. Durata contratti di lavoro per tutti i nuovi assunti (CPI).

Durata in mesi	< 1	1-3	4-6	7-12	13-24	25-36	>36	Non definita	Tempo indetermin.	Totale
Distribuz. %	1,01	4,74	7,16	9,69	21,11	12,21	4,66	11,05	28,37	100

Da una fonte diversa si possono assumere i risultati di una analisi campionaria relativa alla condizione professionale del lavoratore precedente la collocazione nel lavoro sommerso, Tabella 15, utile nel tentativo di tratteggiarne un profilo standard. Nelle regioni del Nord si osserva una frequenza massima di sommerso come secondo lavoro, sia lavoro straordinario che secondo impiego fuori dell'azienda di lavoro, il 59,3% considerando sia le persone già occupate che i pensionati: le prime, perlopiù lavoratori specializzati, in genere operando in imprese tecnologicamente avanzate possono trasferire capacità specialistiche e conoscenze rilevanti; le seconde, persone (pensionati) già con capacità manageriali o tecniche elevate, risultano in grado di operare ancora significativamente in altre imprese, anche rivali o nell'indotto delle imprese maggiori in cui operavano in precedenza.

La seconda condizione osservata è la disoccupazione involontaria, caso in cui si può ragionevolmente ritenere che il lavoro sommerso rappresenti l'unica modalità di superamento di uno stato indesiderato e di entrata nel mercato del lavoro; la terza condizione è rappresentata da giovani alla prima occupazione e da donne alla ricerca di primo impiego; infine l'ultima tipologia è rappresentata da persone di recente immigrazione. Il fatto che non appaia l'autoclassificazione casalinghe, può dipendere dalla scelta che persone, pur lavoratrici, non si dichiarino perché

impegnate in attività part-time o a domicilio in collusione con i datori, o per timore di conseguenze negative, così come il fatto che stranamente non appaiano condizioni di cassaintegrati, una delle figure tipicamente vittime del nero, può spiegarsi con la naturale diffidenza verso le rilevazioni ed il timore di ripercussioni negative.

Tabella 15. Provenienza dei lavoratori in nero.

Provenienza	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Disoccupati	14,5%	33,2%	46,3%	37,2%
Occupati (2° lavoro)	25,8%	22,2%	13,0%	16,8%
Giovani 1° impiego	9,0%	7,6%	17,9%	14,1%
Donne 1° impiego	2,3%	-	7,9%	6,3%
Cassintegrati Mobilità	2,1%	7,4%	9,3%	7,1%
Pensionati (2° lavoro)	33,5%	18,5%	0,6%	11,0%
Immigrati extra UE	10,9%	11,1%	5,0%	7,5%
TOTALE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: ns elaborazione su dati CENSIS.

2.3. Nuove tendenze nel lavoro irregolare.

La più recente modalità di realizzazione e diffusione dell'economia sommersa in Piemonte si basa su una strategia definibile di trasgressione parziale, confermando la specifica preponderanza del grigio come forma di lavoro irregolare. Si tratta di un insieme di irregolarità contrattuali o produttive parziali, di evasioni fiscali o contributive parziali, strategicamente pensate per la loro elevata possibilità di mimetizzazione, grazie all'apparente marginalità, in grado di garantire comunque elevata convenienza economica; dunque una particolare ed oculata miscela di regolarità ed irregolarità, di legalità ed illegalità, caratterizzata da una migliore se non perfetta mimetizzazione; una evoluzione del sommerso, accanto a quello tradizionale, che accompagna una trasformazione del mercato del lavoro tendente a sostituire alla contrattazione collettiva quella individuale o aziendale. La spinta verso questo individualismo aziendale si può ricondurre ancora al ritardo nella ricerca di soluzioni ai problemi emergenti dalla maggior competizione internazionale, alla perdita di intraprendenza e vivacità imprenditoriale, alla obsolescenza del sistema produttivo regionale, ma anche più prosaicamente alla consapevolezza della progressiva riduzione dell'attività ispettiva e di vigilanza (almeno in passato), quindi dei benefici connessi alla trasgressione.

Il nuovo lavoro sommerso, una evoluzione del grigio precedente, si sostanzia, come detto, in un eclettismo contrattuale che supera anche la nuova ed ampia offerta contrattuale regolare, inserendosi accanto ad essa con richieste extracontrattuali ed irregolari, con creazione di condizioni di lavoro non previste e vietate, con modalità operative arbitrarie e soggettive. Non si dispone di una analisi quantitativa del nuovo sommerso economico a livello regionale, (peraltro neppure a livello nazionale), benché stia divenendo un aspetto molto diffuso dalle testimonianze dei lavoratori e dei giovani in entrata nel mercato del lavoro. Allo stato attuale è possibile sviluppare solo una analisi qualitativa sulla base delle conoscenze di testimoni privilegiati e di operatori in istituzioni competenti, di alcune ricerche campionarie, delle risultanze dell'attività di vigilanza, (INPS, INAIL, ecc.).

Il nuovo sommerso economico sebbene venga proposto e giustificato perlopiù come aspetto transitorio, frizionale, legato a necessarie ed urgenti trasformazioni ed adeguamenti del contesto aziendale, come risposta immediata a cambiamenti organizzativi imprevisi nelle nuove condizioni della competizione sui mercati, riflette in realtà una trasformazione profonda nell'etica imprenditoriale e nella concezione contrattuale dei rapporti di lavoro. Il nuovo sommerso parziale si sostanzia nell'irregolarità permanente, apparentemente marginale, e risulta una realtà crescente anche nelle grandi imprese, che non garantiscono più all'occupato le condizioni di lavoro precedenti, i livelli retributivi, la qualificazione, la professionalizzazione, l'aggiornamento, ma richiedono al contrario una adattabilità quasi totale alle esigenze interne, imponendo una progressiva riduzione delle tutele, delle garanzie e delle regolazioni, sull'onda di una spinta ad una maggiore deregolamentazione produttiva e dei mercati e ad una riduzione delle risorse destinate alle attività ispettive e di controllo. Secondo alcune stime di testimoni privilegiati il nuovo sommerso grigio assume una incidenza percentuale vicina al 20% dell'occupazione totale regionale, quindi nell'ordine di 400.000 persone in Piemonte, comprendendo le tradizionali irregolarità salariali, ancora le più frequenti, ma anche versamenti ridotti degli oneri previdenziali e sociali, la non corresponsione delle ore straordinarie, i pagamenti fuori busta o i pagamenti inferiori alle dichiarazioni formali e contabili, l'impiego di lavoratori in attività non congrue né previste, l'obbligo di aggiornamento a spese del lavoratore, l'impiego in imprese diverse da quelle in cui si lavora, ecc.

3. Le politiche per l'emersione attuate localmente in Piemonte

Nel recente passato si è affermata e consolidata, presso enti ed istituzioni pubbliche locali, associazioni professionali, organizzazioni sindacali, l'idea che l'economia sommersa sia causa di grave iniquità distributiva e sleale forma di concorrenza tra imprese, e quindi la convinzione di non poter più trascurare tale problema ed in particolare il lavoro sommerso. Tuttavia sebbene tale consapevolezza sia divenuta unanime non ha determinato una coincidenza di analisi delle cause prime e quindi delle politiche per l'emersione più efficienti ed efficaci da adottare, ma anzi si è assistito a livello nazionale ed anche locale, alla successione di diverse proposte per l'emersione, di per sé un aspetto di normale dialettica del confronto e dell'analisi, ma impoverito dalla contrapposizione altalenante di riconoscimento o misconoscimento del ruolo di strumenti e leve economiche già operanti, soprattutto delle numerose norme di tutela della regolarità e trasparenza nelle attività produttive, commerciali, nelle forniture e subforniture, nella salute e sicurezza nelle produzioni e nei prodotti, ecc., così come del ruolo da assegnare agli enti locali. Si è così optato per nuove politiche, nazionali e locali, schematicamente corrispondenti a due visioni alternative del problema, generanti due grandi approcci diversi e persino antitetici, nei governi, nelle forze politiche e nelle associazioni di categoria. Da un lato una visione liberista, richiamantesi in termini teorici a modelli economici neoclassici rigorosi, che spiega il lavoro nero, oltre che nei maggiori costi rispetto ad altri sistemi economici, in due modi, o come situazione transitoria, frizionale, legata a

trasformazioni settoriali o aziendali, o come situazione di inefficienza imprenditoriale mimetizzata e risolta solo con la trasgressione delle regole della corretta concorrenza; gli interventi proposti in una scontata cornice di riduzioni nei prelievi ed oneri fiscali per le imprese, assumono così due direzioni, l'una verso una maggior elasticità nell'uso del fattore lavoro, maggior accessibilità al credito, maggiori differenziali territoriali salariali, l'altra verso una selezione di tipo darwinistico delle imprese irregolari, proponendo infatti come strumento risolutivo il condono del pregresso (con diverse modalità) per una regolarizzazione delle imprese; ciò se applicato rigorosamente selezionerebbe le imprese in grado di competere regolarmente, riducendo alla cessazione le altre, con il conseguente problema della perdita di occupazione, reddito e risorse in aree già problematiche. Da un altro lato l'approccio alternativo è rappresentato da una visione più regolamentatrice della concorrenza, richiamantesi in termini teorici a modelli di sistemi economici complessi, ed individua il sommerso economico, ed in particolare il lavoro irregolare, come un elemento tipico di arretratezza economica e sociale o perdita di efficienza produttiva, quindi un tipico aspetto di anarchia economica contraria all'imposizione e rispetto di regole identiche per tutti i concorrenti, con la conseguente necessità di un intervento esterno, una politica esterna, pubblica, di regolazione e nello specifico di emersione, ovviamente non solo indirizzata alla repressione ma anche all'assistenza ed al sostegno.

La lotta al sommerso in Italia ha così conosciuto due approcci e due fasi distinte in corrispondenza l'una dei governi di centro sinistra, presso cui prevaleva una visione del tipo società complessa, e la seconda in corrispondenza dei governi di centro destra dall'orientamento prevalente di tipo liberista. L'alternanza nel governo ha prodotto una analoga alternanza nella lotta al sommerso con una sovrapposizione di atti amministrativi e leggi, una coesistenza di momenti organizzati che si sono prodotti nel tempo, che hanno reso e rendono fino la Politica per l'emersione in Italia un complesso piuttosto faraginoso di atti e strumenti, benché molti dei quali risultano indubbiamente di grande interesse e probabile efficacia, per quanto non opportunamente finanziati. Un solo esempio di contraddizione, (nello stesso governo), si è avuto con l'annuncio e poi avvio di un condono fiscale tombale ed omnicomprensivo in concomitanza con l'avvio e l'attuazione di specifiche politiche per l'emersione e regolarizzazione del lavoro sommerso (legge 383 del 24.10.01); il condono consentendo la sanatoria di ogni irregolarità pregressa attraverso il pagamento di una somma di denaro calcolata parametricamente, senza ulteriori esborsi o obblighi burocratici, il tutto nell'anonimato, ha spiazzato completamente la regolarizzazione che comportava un costo monetario per l'aderente maggiore e non anonimo.

A livello locale si risente della politica nazionale con ritardi nell'avvio delle Commissioni, dei lavori e studi, ed in parte disperdendo i comportamenti ed i provvedimenti che hanno già prodotto effetti ed esperienze significative. In Piemonte, alla luce degli scarsi risultati ottenuti localmente con le recenti politiche nazionali centrali, Legge n. 383/2001 e successive modificazioni, raccolti nella Tabella 16 con una comparazione alle regioni del triangolo industriale, si sta consolidando una visione vicina all'assunzione di complessità del problema, specie con riguardo al grigio ed alla localizzazione settoriale e territoriale.

Tabella 16. Domande di emersione in Piemonte legge 383/2001.

Regioni	P.A. già altra posizione INPS	P.A. azienda di nuova iscrizione	P.A. Totale aziende	M.P. Comitati Lavoro Emersione Sommerso
Piemonte	71	77	148	17 [15 appr.+ 2 resp.]
Lombardia	200	97	297	
Liguria	7	8	15	

N.B. Come da L. 383/2001, emersione con P.A. procedura automatica o M.P. modalità progressiva
 Fonte: Commissione Regionale per l'emersione del lavoro irregolare, 23.5.2003, Torino.

Le principali politiche per l'emersione adottate in Piemonte nel recente passato si possono riassumere nelle seguenti azioni ed atti: la ricerca di un "coordinamento orizzontale" degli enti e dei momenti istituzionali preposti e competenti nelle attività di analisi, studio e ricerca, al fine di migliorare la conoscenza del fenomeno e quindi la calibratura e specificazione degli interventi operativi efficienti, un tentativo di regolazione fine tune che si è riflesso nel miglioramento della strategia impiegata nella vigilanza e nella repressione, ad esempio con la messa in rete di soggetti operanti sullo stesso territorio per un progressivo scambio di dati e di lavoro comune, nella identificazione di procedure di assistenza e consulenza alle imprese su tali problematiche, ed infine nella possibilità di affinamento delle modalità per la prevenzione del fenomeno, ad esempio identificando aree e settori più esposti ed a rischio; la costituzione dell'"Osservatorio regionale sul lavoro nero, elusione ed evasione contributiva nella Regione Piemonte", con l'obiettivo di rendere coerenti ed efficaci le strategie di vigilanza ed emersione messe in atto dalla Direzione regionale INPS, dall'INAIL, dall'Unioncamere Piemonte, dalle Prefetture, dalle OOSS, dalle Associazioni dei produttori (industriali ed artigianali); la promozione e l'avvio di Comitati provinciali sull'economia sommersa (CLES), Alessandria, Asti, Verbanò Cusio Ossola, Cuneo, ed ultimo Torino con l'importante area metropolitana del capoluogo; l'Osservatorio provinciale sugli appalti pubblici e privati della Prefettura di Alessandria.

Un secondo insieme di iniziative, dal valore di politica di prevenzione, ha conosciuto qualche risultato con l'adozione di nuove modalità relazionali tra la pubblica amministrazione, riconosciuta nella sua funzione regolatrice e di espressione delle preferenze collettive, e le imprese intese come produttrici di ricchezza individuale ma anche sociale. A livello locale alcuni enti pubblici ed alcune rappresentanze professionali hanno realizzato i primi "protocolli di intesa" contro le irregolarità, mentre altri sono in fase di implementazione: si possono ricordare quelli tra il Comune di Torino e le imprese fornitrici ed appaltanti lavori; sempre tra il Comune di Torino e l'INPS regionale e provinciale per attività di vigilanza; tra il Comitato Olimpiadi Torino 2006 ed i fornitori ed appaltatori; nella Provincia di Cuneo tra le OOSS, gli Enti Locali e le Associazioni dei produttori agricoli, per i lavoratori stagionali, (molti da paesi dell'Est europeo), nella raccolta frutticola. Scopo comune ed accettato di tali intese è ovviamente la prevenzione dal sommerso nelle imprese direttamente appaltatrici ma anche nelle subappaltatrici, in tutta la filiera interessata alle attività oggetto di contratto, ma anche una cooperazione nella gestione delle informazioni disponibili, nel potenziamento della vigilanza, nel miglioramento della sua efficacia.

Sempre in una ottica di vigilanza preventiva, utilizzatrice anche di incentivi per le imprese virtuose, in Piemonte si sono mosse alcune iniziative relative alla "certificazione etica" dell'impresa e dei suoi prodotti, concessa da soggetti terzi ritenuti idonei, (non sostitutiva

dell'autocertificazione richiesta per appalti e forniture pubbliche), ed anche in progetto da parte dell'amministrazione regionale, secondo una proposta di legge regionale per l'istituzione di un "marchio etico" per i prodotti ottenuti senza impiego di lavoro minorile e lavoro nero. Tra le iniziative private, esemplari nel loro avvio, si possono segnalare alcune adozioni di certificazioni aziendali indirizzate alla maggior trasparenza ed anche alla prevenzione del sommerso, segno di una crescente sensibilità ed attenzione al problema: l'Associazione Industriale di Novara, (AIN), ha adottato la certificazione etico-sociale SA 8000; l'Istituto Sanpaolo IMI ha adottato il bilancio sociale; la FIAT Auto di Torino, la FERRERO dolciaria di Alba l'Istituto Geografico De Agostini di Novara, l'AIDDA Associazione Donne Imprenditrici e Dirigenti d'Azienda del Piemonte, hanno adottato il codice etico per le proprie aziende. Queste certificazioni, come noto, non sono equivalenti e nello specifico aspetto del lavoro nero o grigio sono assai diverse e di diversa intensità inibitrice. La SA 8000 è la più rigorosa tra quelle disponibili sul mercato, sia per l'impresa sia per l'estensione delle condizioni di correttezza ai fornitori, (ed alla filiera produttiva), cui è inserita l'impresa certificata; il bilancio etico rappresenta essenzialmente la dichiarazione di bando delle attività non etiche in senso mercantile, di compravendita o partecipazione a scambi di tipo irregolare o di prodotti dannosi e pericolosi, (armi, esplosivi, veleni ecc.); il codice etico riguarda i prodotti realizzati e commercializzati dall'impresa, in termini di regolarità, di sicurezza e di salute. Risulta evidente come si tratti di strumenti effettivamente utili al superamento di alcuni aspetti dell'economia sommersa, ad esempio con riguardo ai fattori produttivi fisici, alle materie prime utilizzate, ma anche con riferimento ai processi produttivi ed ai componenti utilizzati in essi, tuttavia non essendo progettati, salvo la SA 8000, per ribadire specificatamente l'assenza di lavoro sommerso, specie indiretto, allo stato attuale non risultano strumenti molto adeguati. Considerando tuttavia che si tratta di scelte volontarie, esse possono rappresentare uno strumento utile ed ulteriore nella lotta preventiva all'economia sommersa ed alle irregolarità, una segnalazione ed informazione indiretta come sensibilizzazione dei consumatori ed utenti sul valore etico di tali comportamenti virtuosi; potrebbero inoltre, se premiate in qualche modo dalla pubblica amministrazione, suscitare effetti imitativi su altre imprese ed altri settori, pur presentando un limite considerevole nel costo che ne consente l'adozione soprattutto alle grandi imprese. Una terza linea di sviluppo delle politiche di prevenzione del sommerso in Piemonte è rappresentata da una funzione di controllo attuata dal Comune di Torino e dalla Agenzia Torino Olimpiadi 2006, sulle imprese appaltanti e sulle forniture, con una osservazione specifica della regolarità degli addetti nelle imprese coinvolte nelle opere pubbliche e private in atto. Un primo bilancio consente di sostenere che a fronte di una effettiva scelta di imprese regolari e di una attuazione di controlli efficaci e continui sull'impiego dei lavoratori, non si può escludere in assoluto la presenza di sommerso grigio e nero nelle imprese sub appaltanti, ed inoltre occorre segnalare che ne è nata una nuova forma di contestazione da parte delle imprese escluse, circa la validità dei criteri di selezione adottati o delle condizioni di controllo imposte. Ma ciò che più viene denunciato e segnalato sono le notevoli e talvolta insormontabili difficoltà nella gestione dei problemi derivanti dalle urgenze, dalle novità ed imprevisti nelle condizioni produttive ed in specifico nella gestione del lavoro, che si confrontano con una eccessivamente ampia legislazione nazionale, non riordinata, spesso con sovrapposizioni e talvolta contraddizioni di numerose prescrizioni

legislative e regole di comportamento. Queste difficoltà nella gestione concreta di una funzione locale di prevenzione ed ispezione sul sommerso, mettono a rischio paradossalmente una scelta per la tutela della regolarità, mentre creano fatalmente nelle imprese virtuose un effetto di tipo avverso e trasgressivo, attraverso escamotage consolidati di subappalti nascosti e cotti camuffati. La richiesta che emerge è di riorganizzazione e semplificazione delle regole, un quadro di certezze accessibile e funzionale, senza riduzioni della severità e con tutte le garanzie necessarie ma dotate della elasticità indispensabile per poter essere realmente applicate senza danni alle imprese ed ai lavoratori.

Infine una quarta direzione di impegno a livello regionale riguarda gli aspetti finanziari, cioè l'individuazione delle possibili fonti da utilizzare a livello locale per promuovere le attività delle Commissioni, ma anche effettuare ricerche, raccolte e coordinamento delle informazioni, campagne di sensibilizzazione, ecc.; non esistendo voci di bilancio espressamente destinate a ciò, nel caso della Regione Piemonte si è ritenuto di poterle comprendere nel Piano Operativo Regionale 2003-2006, relativo al Quadro Comunitario di Sostegno FSE Obiettivo 3, che contempla iniziative di sostegno all'attività imprenditoriale, alla formazione, all'introduzione di flessibilità nelle imprese (Asse D ed in parte E ed F); nel caso delle Commissioni provinciali si è fatto ricorso alle risorse reperibili nelle pieghe dei rispettivi bilanci locali, specie nei capitoli riferiti al lavoro ed alle attività produttive; infine l'INPS per il potenziamento dell'attività di vigilanza regionale ha attivato proprie risorse interne. A parte la vigilanza INPS, nel complesso si tratta di necessità limitate ma che debbono scontrarsi con risorse molto scarse e con una ancor più scarsa disponibilità di personale di supporto o impegnato direttamente in attività di emersione.

4. Conclusioni.

In Piemonte il lavoro irregolare, grigio più che nero, non si differenzia radicalmente, sulla base dalle rilevazioni disponibili, da quello realizzatosi in altre regioni industriali nazionali; le modalità ed i caratteri della diffusione settoriale, territoriale e dimensionale, ricalcano traiettorie e tipologie già presenti ed osservate in altre regioni nazionali, specie del nord Italia, semmai si può registrare un ritardo nella sua rilevazione. Dovendo caratterizzare la maggior problematica di questa Regione si può sostenere essa sia la crescente e nuova diffusione di lavoro grigio, dell'irregolarità in molte attività produttive ed anche, indirettamente, nelle grandi imprese, accompagnato come ulteriore novità, sempre più spesso da altre irregolarità nelle modalità produttive e negli aspetti merceologici. A livello regionale accanto all'applicazione della Legge n.383/2001 e successive modificazioni, le iniziative avviate possono configurare effettivamente un primo avvio di politica locale per l'emersione: il bilancio della Legge citata risulta fallimentare con riferimento al numero di imprese e lavoratori coinvolti, e si può ritenere che il solo effetto prodotto sia stato l'aver posto all'attenzione generale il problema e ventilato una minaccia di controllo diffuso che nel contesto imprenditoriale regionale, ancora venato di retaggi calvinisti, è risultato efficace. I Comitati locali per l'emersione, il coinvolgimento ed il coordinamento delle istituzioni e dei soggetti locali interessati, le intese tra soggetti coinvolti nelle forniture ed appalti pubblici, i protocolli con clausole

contrattuali restrittive che pongono vincoli ai soggetti titolari e conflitti di interessi verso i subappaltanti, il rafforzamento della vigilanza come strumento di controllo, di minaccia e contenimento; l'azione di stimolo alla certificazione aziendale sulla regolarità propria e della filiera di appartenenza rappresentano un insieme già rimarchevole.

Se si dovesse assumere come indice di successo delle politiche per l'emersione il fatto che a livello regionale si sia registrato un incremento di occupazione regolare in una fase congiunturale negativa, si potrebbe affermare che effettivamente gli strumenti utilizzati sono stati efficaci. Tuttavia il sommerso, specie il grigio, nella realtà non è stato superato, forse neppure correttamente stimato, e quindi si può anche affermare che le politiche per l'emersione e la prevenzione del lavoro nero ed irregolare, siano ancora alla ricerca di risultati migliori.

5. Riflessioni su possibili politiche per l'emersione.

Si possono, in via soggettiva, avanzare alcune osservazioni come possibili propositi per migliorare gli strumenti a disposizione per il controllo delle irregolarità e l'emersione a livello locale.

Ovviamente una continua valorizzazione del momento conoscitivo del territorio e dei suoi elementi critici, realizzabile a livello locale coinvolgendo strutture e risorse scientifiche già esistenti; in tutte le Regioni e Province nazionali operano numerosi momenti pubblici, interni ed esterni alle strutture istituzionali, nonché enti privati e di rappresentanza che, dotati di risorse e competenze analitiche di notevole livello, possono costituire una risorsa efficiente nella direzione di generare una mappatura dei rischi territoriali e settoriali di sommerso, analoga, a titolo d'esempio, alle reti di prevenzione ambientale e nocività già avviati o esistenti, e da offrire e gestire con gli enti ed istituti già impegnati nella vigilanza e lotta al sommerso; una ricerca pubblica locale integrata nelle sue articolazioni e cooperativa nella ricerca di risultati conoscitivi. Sebbene le imprese non siano disponibili ad offrire informazioni su sé stesse, è pur vero che solo a livello amministrativo locale esistono relazioni dirette e favorevoli al dialogo. Se il lavoro irregolare, nero e grigio, esprime una modalità di trasformazione dei costi del personale da fissi a variabili, che si traduce o in maggior profitti o in minori rischi di uscita dal mercato, allora l'osservazione e la conoscenza dello stato di salute finanziaria e produttiva delle aziende e dei settori operanti sul territorio, in collegamento programmatico con l'operatività di tutor per l'emersione e la prevenzione a livello provinciale, potrebbero costituire uno strumento efficace e tempestivo di prevenzione e dissuasione, di assistenza e repressione.

Un ulteriore elemento di riflessione a livello locale è rappresentato dalla necessità di superare una contraddizione latente ma rilevante tra spinta alla regolarità e riduzione dell'imposizione fiscale: gli studi di settore contengono infatti tra i parametri di valutazione, il numero di dipendenti dell'impresa, elemento che genera inevitabilmente, nelle imprese minori e marginali, una forte spinta all'uso del lavoro nero ed irregolare. Introdurre indicatori di tipo locale, (regionali e provinciali), desunti da valutazioni compiute dalle attività ispettive,

ad esempio considerando la rilevanza dei beni strumentali e delle caratteristiche strutturali locali di ogni attività economica, significherebbe correggere realisticamente i valori stimati e ridurre la contraddizione indicata.

Una terza riflessione degna di nota, suggerita di recente riguarda la difficoltà, se non impossibilità, di controllo di quelle realtà aziendali minori, nate dal decentramento produttivo di imprese maggiori o come parti separate di imprese principali: appartenendo ad una diversa tipologia settoriale non rientrano nello studio di settore di riferimento per l'impresa madre e realizzando un ammontare di ricavi ridotto o modesto vengono di fatto escluse dagli accertamenti. Occorre quindi superare il concetto di attività non prevalente nell'impresa per quanto attiene i controlli [7].

Una quarta riflessione migliorativa può essere fatta sull'esperienza di controllo effettuata a livello locale, Comune di Torino ed Agenzia Torino Olimpiadi 2006, con la costituzione di una funzione di controllo sugli appalti e le forniture, anche con riguardo alla regolarità del lavoro impiegato. Si tratta di un esempio significativo essendo il settore delle opere pubbliche, manutenzione e costruzione, di grande rilievo nel sommerso oltretutto nel peso economico: è statisticamente noto come nel settore delle costruzioni la pericolosità e la frequenza degli infortuni abbia prodotto nel tempo un insieme di regole e prescrizioni comportamentali per le stazioni appaltanti, che riguardando la regolarità nei cantieri, ma anche le attività sommerse, specie il lavoro nero e grigio. Quindi esiste già un'ampia legislazione nazionale che impone condizioni di assoluta regolarità, prevede azioni di tipo preventivo e dissuasivo, assolutamente sufficienti, in linea di principio, ad evitare l'impiego di lavoro irregolare, nero e grigio, ma alcuni problemi possono dar l'idea degli aspetti ancora aperti: mentre viene contemplata la richiesta agli appaltanti, da parte del committente pubblico o privato, di una certificazione circa la regolarità degli addetti impiegati, la si affida a semplici attestati delle Casse Edili, prive di servizi di vigilanza e controllo; la valutazione di congruità tra le dimensioni dell'opera eseguita e la quantità e qualità di personale impiegato viene realizzata con parametri non sempre aggiornati e talvolta labili; si pongono troppo rigidi divieti, o complesse procedure, per poter ricorrere a lavoratori autonomi ed estranei al cantiere in caso di necessità particolari o urgenti; si prevedono forme di vigilanza e controllo, ma non sempre sufficienti o mirate, ecc. Benché sul piano sanzionatorio le conseguenze e le contravvenzioni previste siano tutt'altro che trascurabili, e soprattutto per quanto riguarda l'impiego di lavoratori, la situazione di rigidità ma soprattutto di sovrapposizione e confusione è tale da non scoraggiare il ricorso al nero ed al grigio, anche contrariamente al più virtuoso spirito aziendale. Un compito fondamentale e non rinviabile risulta quindi quello di una semplificazione senza rinuncia alla severità ed alle garanzie, ma con eliminazione delle numerose contraddizioni e sovrapposizioni realizzatesi nel tempo, per permettere una maggior elasticizzazione nella gestione del lavoro regolare, e nel contempo imporre più efficienti controlli di regolarità aziendale. La via obbligata è quella di una revisione da realizzarsi a livello nazionale, riassumendo tutte le esperienze positive sperimentate, ma decentrandone ampiamente la gestione a livello locale.

Per quanto attiene la certificazione privata, sebbene essa non possa ritenersi sostitutiva dei controlli pubblici, deve essere incentivata e riconosciuta pubblicamente come scelta significativa per contribuire a contenere il sommerso attraverso una etica imprenditoriale assolutamente fondamentale.

Infine nei rapporti con gli enti locali e quelli pubblici appaltanti opere e forniture, una politica efficace contro il sommerso può essere rappresentata dai protocolli di intesa fatti osservare severamente, e tali da responsabilizzare oltre alle imprese partecipanti, tutte quelle comprese nel loro processo produttivo, fino a tutte quelle operanti nella filiera produttiva di appartenenza; ciò ridurrebbe la possibilità di ricattare gli anelli più deboli della filiera ed indurli all'uso di sommerso. Più efficace ancora potrebbe risultare una configurazione di assunzione di responsabilità fiscale, (IRPEG), da parte dell'impresa committente sui propri fornitori per le proprie forniture, così come avviene con i sostituti d'imposta.

Note.

[1] La prima ricerca pubblicata dedicata all'analisi dell'economia e lavoro sommersi risulta essere redatta da un torinese, Bruno Contini, *Lo sviluppo di un'economia parallela*, Edizioni Comunità Milano, 1979.

[2] E' interessante in proposito osservare quali significativi cambiamenti di considerazione degli stessi fenomeni intervengano nel tempo: sino a pochi anni orsono l'utilizzo del part-time, cioè un impiego extra agricolo accompagnato alla conduzione dell'azienda agricola, veniva sostenuto ed accettato se non teorizzato a livello europeo e nazionale, in ragione della necessaria funzione di mantenimento del territorio e delle strutture aziendali stesse per attenuare le conseguenze negative di un abbandono del settore che in Piemonte toccava ed ha toccato valori elevatissimi, tanto che spesso le imprese industriali concedevano ferie proprio nei periodi della raccolta.

[3] Osservatorio regionale sul lavoro nero, elusione ed evasione contributiva nella regione Piemonte, 2003, redattore M. Pacifico tutor per l'emersione.

[4] Risulta evidente come tale posizione, ampiamente diffusa, non evidenzia necessariamente una contraddizione o ambiguità politica dei soggetti, quanto una visione di mediazione tra le parti, propria della funzione di rappresentanza dell'amministratore eletto, ed una visione di equilibrio economico e contrattuale da ricercarsi in termini di maggior efficienza del sistema.

[5] CGIL, Le proposte della CGIL per combattere il lavoro nero, *Rassegna sindacale Materiali* 2004.

[6] Clemente Tartaglione, *Riallineamento e sommerso nel Mezzogiorno*, IRES CGIL 2001, in cui appare una sintetica e chiara esposizione delle principali tappe della Politica nazionale per l'emersione sino alla data di pubblicazione.

[7] CGIL, Le proposte della CGIL per combattere il lavoro nero, *Rassegna sindacale Materiali* 2004.

Bibliografia.

Association d'Economie Financière (2002), *Rapport moral sur l'argent dans le Monde*, 1995, Paris.

Auer P. (2000), *Employment revival in Europe*, ILO, Geneve.

Bales K. (2000), *I nuovi schiavi. La merce nell'economia globale*, Milano.

Camera dei deputati (1998), *Lavoro nero e minorile*, Commissione XI (lavoro pubblico e privato), *Atti parlamentari XIII Legislatura*, Camera dei deputati, Roma.

CENSIS, (2001), *I rischi sui posti di lavoro*, Ricerche, CENSIS Roma.

CNEL (2000), *Contratti di riallineamento retributivo*, Roma.

CNEL CENSIS (2002), *I lavoratori stagionali immigrati in Italia*, Ricerche, Roma.

Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare (2003), *Le politiche per l'emersione del lavoro irregolare*, Regione Piemonte, paper, Torino.

Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, (2003), Presidenza del Consiglio, Relazioni trimestrali, Roma.

Contini B. (1979), Lo sviluppo di una economia parallela, Ed. Comunità Milano.

INPS, (2001), Progetto vigilanza sulle entrate ed economia sommersa, Documentazione, INPS Roma.

INPS, (2000), Interpretazione leggi inerenti lavoro nero ed atipico, Documentazione, INPS Roma.

IRES CGIL, (2001), Documenti di presentazione dell'Osservatorio per l'emersione del lavoro sommerso nel mezzogiorno, CGIL Roma.

ISTAT, (2001), L'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale secondo il Sec95. Anni 1992-1999, Roma.

ISTAT, (2001), La situazione del paese. Rapporto 2000, Roma.

ISTAT, (1999), L'occupazione non regolare nelle nuove stime di contabilità nazionale, anni 1992-1997, Statistiche in breve, Roma.

ISTAT, (1998), L'economia sommersa, problemi di misura e possibili effetti sulla finanza pubblica, Audizione V Commissione Bilancio, Roma.

ISTAT, (1998), documenti *on line*, L'economia sommersa, problemi di misura ed effetti sulla finanza pubblica.

ISTAT, (1998), documenti *on line*, Capire il sommerso.

ISTAT, (1998), documenti *on line*, L'economia sommersa, problemi di misura ed effetti sulla finanza pubblica, Roma.

ISTAT, (1998), documenti *on line*, Capire il sommerso, Roma.

Meldolesi L. e Aiello V., (1998), a cura di, Per una Italia che non si vede, rivista di Politica economica.

Meldolesi L., (2000), Occupazione ed emersione, Carocci, Roma.

Ministero del lavoro Monitor Lavoro, (1999), Per una strategia dell'emersione: analisi del fenomeno del sommerso attraverso lo studio di casi paradigmatici di non regolarità per l'individuazione e la valutazione di policies, Roma.

Osservatorio regionale sul lavoro nero, elusione ed evasione contributiva nella regione Piemonte, (2003), Indagine sul lavoro sommerso in Piemonte, Regione Piemonte, a cura di Pacifico M., paper, Torino.

Osservatorio regionale sul lavoro nero, elusione ed evasione contributiva nella regione Piemonte, (2003), Contributo statistico per un'analisi del lavoro regolare in Italia e nel Piemonte e dell'attività di vigilanza svolta dagli uffici dell'INPS, Regione Piemonte paper, Torino.

Roma G., (2001), L'economia sommersa, Laterza Roma Bari.

UE, (2000), Commissione europea, Bhattacharya, Ridges, Bosworth-Davies, Shadow economy nel mondo; dimensioni, cause e conseguenze, Bruxelles.