

1. Premessa: il programma e gli obiettivi dell'indagine.

La XI Commissione, nell'ambito della propria attività conoscitiva, ha ritenuto opportuno svolgere una approfondita indagine conoscitiva su taluni aspetti rilevanti del mercato del lavoro italiano, analizzando, in particolare, lo specifico rischio che si acuiscano, al suo interno, taluni elementi distorsivi. La Commissione ha, quindi, deliberato il programma dell'indagine, nella consapevolezza che la liberalizzazione dei servizi, la circolazione delle merci e delle persone, insieme ai processi di globalizzazione e alla profonda interconnessione tra le economie nazionali — oltre ad aver amplificato le opportunità di lavoro e di scambio commerciale, recando indiscussi benefici in termini di competizione, sviluppo economico e occupazionale — hanno anche favorito la produzione di alcuni effetti collaterali, legati spesso alla necessità di ridurre i costi del lavoro, in vista di una « tenuta sul mercato » delle aziende meno competitive. Tra questi effetti, il programma dell'indagine ha incluso anche — nell'ambito del mondo del lavoro — quelli connessi al lavoro nero e sommerso, nonché al cosiddetto « caporalato » e allo sfruttamento della manodopera immigrata, ossia a fenomeni che determinano inaccettabili condizioni di sfruttamento e la negazione dei più elementari diritti dei lavoratori e, al tempo stesso, rischiano di sottoporre taluni settori produttivi ad un regime di concorrenza sleale, con aggressive forme di *dumping* sociale.

In particolare, la Commissione si è proposta di comprendere la dimensione di questi fenomeni distorsivi, che presentano rilevanti punti di contatto — prima che con aspetti di ordine pubblico e di diritto penale, legati anche alle procedure di ingresso degli immigrati nel nostro territorio — con profili economici, sociali, professionali, assicurativi e fiscali, richiedendo un'azione politica integrata da parte di tutte le istituzioni chiamate ad individuare una soluzione adeguata. Prima ancora di adottare qualsiasi tipo di misura, quindi, la XI Commissione ha giudicato importante poter avviare una riflessione circa la possibilità di misurare l'entità del problema e definire un quadro comune di norme e politiche che disciplinino l'accesso regolare al mercato del lavoro, favorendo anche l'indicazione di interventi in grado di rilanciare il capitale umano in vista di un sviluppo degli investimenti produttivi.

L'indagine, originariamente deliberata il 30 luglio 2009, è stata successivamente prorogata sino al 15 giugno 2010, in modo da consentire la conclusione delle principali audizioni incluse nel programma e favorire un approfondito esame del documento conclusivo.

Nell'ambito dell'indagine, la XI Commissione ha svolto un articolato e interessante ciclo di audizioni, che hanno avuto inizio nel settembre del 2009 e si sono concluse alla fine del mese di aprile 2010. In particolare, sono intervenuti rappresentanti delle parti sociali (Confindustria e organizzazioni sindacali, quali CGIL, CISL, UIL e UGL), delle associazioni di categoria dei settori maggiormente coinvolti (ANCE, Coldiretti, Confagricoltura e CIA), di operatori del

mercato del lavoro (Consiglio nazionale consulenti del lavoro), di enti previdenziali e assistenziali (INAIL e IPSEMA), di istituzioni, anche pubbliche, e centri di studio, ricerca e statistica (ISTAT, Censis ed Eurispes), di associazioni che agiscono nel settore del volontariato (CARITAS e Medici senza frontiere), nonché del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Il ciclo di audizioni si è, quindi, esaurito con lo svolgimento, nella seduta del 29 aprile 2010, dell'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi.

Nel loro complesso, le audizioni hanno visto tutte un confronto costruttivo e collaborativo con i soggetti coinvolti, che ha permesso di delineare un quadro completo delle problematiche esistenti e dei principali dati in materia, ponendo in luce anche il positivo contributo che le istituzioni rappresentative, in primo luogo il Parlamento, possono fornire, in particolare attraverso forme di legislazione di integrazione e sostegno.

Per tali ragioni, il presente documento è stato elaborato in termini estremamente semplici ed è strutturato in due sole parti: con la prima, vengono illustrati i principali elementi di valutazione e di conoscenza forniti nel corso delle audizioni; con la seconda, invece, si punta ad evidenziare talune proposte conclusive, anche in vista della possibile adozione di specifiche iniziative in materia.

2. I principali elementi emersi nel corso delle audizioni.

Il presente paragrafo intende realizzare una sintesi dei numerosi contributi forniti alla Commissione sul tema oggetto dell'indagine, fermo restando che – per quanto concerne l'enorme mole di dati ed elementi conoscitivi emersi nei quasi otto mesi di suo svolgimento – non può che farsi rinvio alla documentazione depositata dai soggetti intervenuti.

La ricostruzione dei principali elementi emersi, peraltro, è esposta – per ragioni sistematiche – nell'ordine cronologico di svolgimento delle rispettive audizioni, anche in modo da rispecchiare il contesto di riferimento nelle diverse fasi in cui le audizioni stesse hanno avuto luogo (si pensi, in particolare, all'audizione di rappresentanti delle associazioni agricole, svolta immediatamente dopo i « fatti di Rosarno »).

Sotto questo profilo, si ricorda che le prime audizioni effettuate hanno visto la partecipazione di rappresentanti di Eurispes e Censis.

I rappresentanti di Eurispes, nel porre in evidenza la dimensione enorme raggiunta negli ultimi anni dal sommerso (più di un terzo del PIL), si sono soffermati ad analizzare le forme di impiego della manodopera immigrata, sottolineando come il lavoro nero – equamente distribuito sul territorio nazionale – coinvolge non solo gli immigrati clandestini (un quarto dell'immigrazione complessiva, pari a una quota di 800 mila persone), ma gli stessi extracomunitari legalmente presenti nel territorio. In quest'ultimo caso, peraltro, non di rado i datori di lavoro tendono a mantenere in nero anche forme di occupazione stabili e, addirittura, regolari, non dichiarando per intero le caratteristiche del lavoro. Emblematico, in tal senso, è il caso

del rapporto di lavoro domestico che appare quello in cui si combina meglio l'interesse del datore di lavoro a pagare meno contributi.

È stato evidenziato, inoltre, come al fine di avere un quadro più chiaro dei fenomeni oggetto dell'indagine ed una stima più attendibile dei dati ad essi riferiti, si potrebbe valutare l'opportunità di prevedere forme di accertamento più penetranti attraverso un monitoraggio delle rimesse degli immigrati verso i Paesi di origine. Si è altresì fatto notare che interi settori e comparti dell'economia nel nostro Paese — agricoltura, edilizia, servizi, ristorazione e turismo — sono stati ormai completamente abbandonati dalla manodopera italiana, evidenziandosi, inoltre, come un peso sempre più rilevante in tale contesto sembra assumere il cosiddetto sommerso criminale — ovvero il « fatturato » prodotto da mafia, 'ndrangheta, camorra e sacra corona unita (circa 175 miliardi di euro annui) — che sembrerebbe coinvolgere non solo le regioni meridionali, ma anche quelle settentrionali, dal punto di vista della distribuzione o del reimpiego dei ricavi prodotti (se si somma il dato del sommerso a quello della criminalità si arriva a una dimensione del 50 per cento del PIL). Nella disamina dei dati della immigrazione del Paese, si è inoltre rilevato che essa non è più prevalentemente extracomunitaria, ma è, almeno per il 50 per cento, di origine europea, relativa a Paesi appena entrati o in procinto di entrare nell'Unione europea (evidente è il caso della Romania).

Passando ad analizzare la cause del sommerso, i rappresentanti di Eurispes hanno manifestato l'impressione che il sommerso venga utilizzato nel nostro Paese come ultima arma di difesa rispetto a un sistema spesso oppressivo e limitativo della libertà di impresa, indicando tra i motivi alla base del fenomeno l'eccessiva pressione fiscale e un apparato burocratico invadente che tende ad ingabbiare il sistema imprenditoriale. Il nostro mercato del lavoro, a loro avviso, essendo farraginoso ed eccessivamente regolato, produrrebbe, come conseguenza, forme alternative di prestazione d'opera nonché fenomeni dilaganti di *dumping* sociale, che potrebbero essere contrastati proprio avviando politiche di riduzione fiscale, in grado di interrompere quel sistema di convenienze tra datore di lavoro e lavoratore che li spinge a tenere nascosto il loro rapporto di lavoro. Si è comunque sottolineato che il sommerso è il prodotto di una situazione complessa, di un insieme di concause, non riconducibili direttamente all'immigrazione e alla criminalità, che fanno riferimento anche a fattori culturali nonché a mal costumi delle imprese e dei cittadini.

I rappresentanti del Censis hanno evidenziato i dati relativi alla presenza del lavoro sommerso nei diversi settori produttivi, individuando nel lavoro domestico il settore a più alta incidenza (37 per cento), seguito dall'agricoltura (26 per cento), dall'edilizia (circa il 24 per cento), dal tessile (13 per cento) e dalla meccanica (circa l'8 per cento). Si è altresì sottolineato che le categorie più coinvolte nel sommerso sono gli immigrati (pari al 27 per cento) e i giovani in cerca di prima occupazione.

Si è inoltre rilevato che il lavoro nero ha assunto una dimensione strutturale nelle regioni del Meridione, per fattori socio istituzionali — dal momento che nel Mezzogiorno esiste un problema di competitività di sistema — mentre nel Nord il lavoro sommerso sembra essere più collegato a forme di elusione ed evasione fiscale.

I rappresentanti del Censis hanno poi sottolineato la necessità di avvicinarsi allo studio del fenomeno del lavoro sommerso con un approccio integrato, che sia in grado di individuare soluzioni diverse in base alla tipologia di comparto produttivo coinvolto, alla categorie di lavoratore interessato, alla specifica dimensione territoriale individuata, mettendo in campo una forza anche comunicativa rispetto al valore del lavoro e coinvolgendo le organizzazioni imprenditoriali, i sindacati, gli enti locali, in modo da stimolare la crescita di una cultura collettiva che sanziona quasi in modo spontaneo tali comportamenti irregolari.

Si è poi evidenziato che il problema dell'irregolarità — soprattutto in taluni settori, come quello del lavoro domestico — è fortemente legato a talune complicazioni procedurali e burocratiche (ad esempio in relazione al rilascio del permesso di soggiorno), nonché al livello basso di redditi e trattamenti pensionistici, che inducono sia il datore di lavoro sia il lavoratore a stipulare un tacito accordo di convenienza in ordine al carattere occulto del loro rapporto.

Il CNEL stima che l'incidenza del lavoro irregolare sul PIL si attesti intorno al 18 per cento, percentuale molto superiore a quella registrata negli altri Paesi europei, ed evidenzia che in Italia si riscontrano nuove tipologie di sfruttamento, dissimulate da forme contrattuali flessibili, come il prolungamento dell'orario di contratti *part time* o l'impropria definizione di lavoro autonomo per rapporti, a tutti gli effetti, subordinati.

Si evidenzia, inoltre, che la composizione del sommerso varia a seconda del livello di sviluppo delle strutture economiche di riferimento, per cui si può configurare una tipologia di sommerso nelle aree del Nord, prevalentemente legato a forme di evasione fiscale e contributiva — connesse soprattutto al secondo lavoro e al «fuori busta» — e forme di lavoro irregolare diffuso nel Mezzogiorno, che assumono quasi un carattere endemico, a causa dei molteplici fattori di disagio che amplificano il sommerso in quelle zone.

Si evidenzia, tuttavia, che il fenomeno ha subito tra il 2001 e il 2006 una contrazione che, in presenza di una moderata espansione della occupazione totale, ha fatto scendere il tasso di irregolarità dal 13,8 al 12 per cento, grazie alle politiche poste in atto per favorire l'emersione, alla semplificazione degli adempimenti contributivi, alla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro dipendenti regolari e alle sanatorie di legge a favore dei lavoratori extracomunitari.

Nel corso dell'audizione di rappresentanti del CNEL, è stata fornita una stima molto alta dell'irregolarità nell'agricoltura (nel 2006 si attestava al 22,7 per cento) e nel campo dei servizi — in particolare commercio e pubblici esercizi — dove il tasso di irregolarità sfiora il 20 per cento e si mantiene costante negli anni. In questo ambito, le attività in cui più si raccoglie il lavoro irregolare sono i servizi alle persone (collaboratori domestici, badanti e colf), la ristorazione, le attività di loisir, i servizi di pulizia e quelli di trasporto. Nel settore delle costruzioni, i dati dell'ISTAT mostrano un andamento decrescente negli ultimi anni da ricondurre principalmente alle politiche per la sicurezza del lavoro e al controllo della regolarità del lavoro nelle imprese.

Dopo aver osservato che la crisi in atto potrebbe aumentare la propensione verso il lavoro irregolare per coloro che perdono un

lavoro regolare, il CNEL rileva che il fenomeno in oggetto coinvolge in modo particolare gli immigrati, dal momento che essi risultano disponibili ad accettare un'occupazione anche più dequalificata rispetto alla propria formazione, anche per questioni legate ad aspetti normativi, dal momento che lavorare è un requisito fondamentale per risiedere anche legalmente.

Quanto alle possibili soluzioni da individuare, il CNEL ritiene che il problema vada affrontato predisponendo in primo luogo una strategia complessiva, che faccia leva sulla vigilanza, su interventi di semplificazione della normativa, di incentivazione e, soprattutto, su politiche di sviluppo locale, attraverso l'azione congiunta di tutti gli attori impegnati su questo fronte, siano essi soggetti istituzionali, forze sociali, scuola, università, enti di formazione e di ricerca. In secondo luogo, il CNEL ritiene necessario agire per la semplificazione delle normative e l'efficienza della pubblica amministrazione, nonché per potenziare e rendere più efficaci i servizi ispettivi, non soltanto nel loro aspetto repressivo, ma anche in quello informativo e preventivo.

Il CNEL ritiene pertanto essenziale favorire il passaggio da una normativa emergenziale, nata da circostanze e necessità eccezionali, ad una strategia complessiva in cui i provvedimenti a favore delle emersioni siano inseriti in un più ampio contesto di riforma del mercato del lavoro e di sviluppo dell'economia, precondizioni essenziali in vista del successo della lotta all'economia sommersa.

Infine, quanto al caporalato, il CNEL sostiene che esso si è andato diffondendo, anche sotto forme più raffinate, magari meno evidenti, che mettono in evidenza collegamenti fra « caporali » di carattere evoluto.

I rappresentanti del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, soffermandosi sulla questione del lavoro irregolare nel suo complesso, individuano l'esigenza di intraprendere una riduzione generalizzata della pressione contributiva, nella prospettiva di contrastare un fenomeno che ha assunto nel Paese dimensioni preoccupanti (particolarmente nel settore dell'agricoltura e dell'edilizia). Si sostiene altresì l'introduzione di agevolazioni legate a ciascuna assunzione a tempo indeterminato, nonché la previsione di un sistema sanzionatorio più proporzionato ed equo, soprattutto nel rapporto tra lavoro completamente in nero e lavoro « grigio », ovvero laddove il lavoratore sia irregolare solo parzialmente. Si propone, inoltre, la detassazione e la defiscalizzazione contributiva nell'ambito delle ore di straordinario effettuate nel 50 per cento dei limiti legali, dal momento che, allo stato attuale, è interesse reciproco, sia del datore di lavoro sia del lavoratore, non far figurare la retribuzione al di sopra delle quaranta ore settimanali. Si suggerisce, inoltre, la defiscalizzazione di una quota dei contributi inversamente variabile all'aumentare della retribuzione annua corrisposta.

I consulenti del lavoro ritengono poi opportuno agevolare dal punto di vista procedurale il lavoro a chiamata e, soffermandosi, in particolare, sul lavoro irregolare della manodopera immigrata, ritengono necessario snellire le pratiche burocratiche relative al rilascio dei permessi di soggiorno.

In relazione al tema più specifico del caporalato e dello sfruttamento della manodopera immigrata — fenomeno diffuso, a loro avviso, nel Nord-Est del Paese e nelle zone del Mezzogiorno — nel

rilevare che sovente, nel settore dei servizi, si registra lo svolgimento di attività in regime di « pseudo-appalto », ovvero di mera fornitura di manodopera, i rappresentanti del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, dopo aver preso atto positivamente dei positivi effetti prodotti dalle recenti innovazioni legislative in materia di solidarietà fra committente e appaltatore e di documento unico sulla regolarità contributiva (DURC), ravvisano l'esigenza di alleggerire il carico burocratico e formale in capo alle agenzie di somministrazione, rendendo altresì meno stringenti i requisiti richiesti a tali soggetti per operare, aumentando in tal modo la concorrenza tra coloro che offrono il lavoro somministrato, che favorirà un abbassamento dei prezzi.

Si ritiene altresì auspicabile una riforma del codice civile che introduca — in caso di accertata somministrazione irregolare — la responsabilità civile, con tutto il patrimonio, del soggetto che ha esercitato di fatto l'amministrazione della società coinvolta, atteso che, sfruttando i margini di manovra concessi dall'attuale ordinamento, spesso i caporali tendono a celarsi dietro lo schermo di rappresentanti legali inesistenti e di persone giuridiche costituite ad arte ed estinte ciclicamente, al fine di evitare il fallimento e la conseguente individuazione delle relative responsabilità.

Si propone altresì una modifica all'attuale disciplina dei contratti a tempo determinato, eventualmente escludendo la stabilizzazione del rapporto di lavoro — prevista in caso di reiterati contratti a tempo determinato nell'arco dei trentasei mesi — per le imprese al di sotto di un certo limite dimensionale nonché in quei casi in cui si ricorra al contratto a tempo per sostituire lavoratori (in maternità o malattia) aventi diritto alla conservazione del posto. I consulenti del lavoro ritengono, inoltre, essenziale rafforzare il ruolo di garanzia da loro svolto nell'ambito della gestione della somministrazione di manodopera, al fine di verificare l'assenza di situazioni di caporalato o di forme di elusione o evasione contributiva e fiscale.

L'IPSEMA, soffermandosi su questioni specifiche relative al personale a bordo delle navi (il 30 per cento del quale è straniero), ritiene innanzitutto necessaria una modifica alla disciplina vigente, in base alla quale l'equipaggio extracomunitario, senza permesso di soggiorno e con divieto di sbarcare a terra, si vede riconosciuto un trattamento diverso rispetto agli altri lavoratori italiani per quanto concerne gli aspetti connessi alla sicurezza del lavoro e della salute. L'Istituto giudica pertanto opportuno che per tale personale marittimo si prevedano forme obbligatorie di copertura assicurativa, con il passaggio da un sistema privato ad uno a gestione pubblica, secondo quanto previsto dal comma 38 della Costituzione, in grado di garantire, inoltre, adeguate misure di prevenzione in ordine alla sicurezza sul lavoro, al momento non adeguatamente assicurate dalle compagnie private. L'IPSEMA indica anche la necessità di prevedere adeguate forme di comunicazione dei dati sugli infortuni sul lavoro relativi a tale tipo di personale presso il competente Casellario centrale dell'INAIL.

Quanto alla diffusione del lavoro nero tra il personale marittimo, si evidenzia una forte diffusione del fenomeno nel settore della pesca e del diporto, sulla base di rilevazioni compiute dalle Capitanerie di

porto, dallo stesso IPSEMA e dalla Guardia di finanza. Si segnala, inoltre, l'esigenza di porre rimedio ad una carenza normativa che pone l'Istituto stesso in una situazione di difficoltà nel recupero dei crediti contributivi a seguito della cosiddetta dismissione di bandiera, realizzata proprio a fini di elusione ed evasione contributiva. In tal caso, infatti, la legislazione vigente prevede l'obbligo di comunicazione soltanto all'INPS e non anche all'Istituto di previdenza per il settore marittimo.

Un contributo importante è stato quello dei rappresentanti di Confindustria, che — nel far notare che il fenomeno del lavoro irregolare sembra interessare marginalmente l'industria e maggiormente le imprese di dimensioni più piccole — hanno posto in evidenza una diversa configurazione del fenomeno nell'ambito del territorio nazionale (nel Mezzogiorno si registra un tasso di irregolarità pari al 19,6 per cento, nel Nord-Ovest all'8,8 per cento, nel Nord-Est all'8,6 per cento, in Lombardia al 7,8 per cento). Dopo aver sottolineato il fortissimo aumento della popolazione immigrata degli ultimi anni (circa 650 mila unità irregolari) e la conseguente crescita della richiesta di personale straniero, anche qualificato, da parte dei rappresentanti industriali, si è evidenziato come i due fenomeni del sommerso e dell'immigrazione tendano a sovrapporsi.

Confindustria ritiene pertanto centrale il tema dell'incontro tra domanda e offerta di manodopera straniera, da favorire attraverso una semplificazione delle procedure di rilascio dei permessi di soggiorno e di reclutamento della manodopera, un potenziamento dei centri per l'impiego e il riconoscimento dei titoli di studio e delle competenze professionali. A tale proposito, Confindustria giudica opportuno sostenere la presenza dell'immigrato nel nostro territorio attraverso l'avvio di adeguate politiche abitative e di formazione linguistica e scolastica.

Risulta poi importante, ad avviso della confederazione, agire sul versante imprenditoriale, prevedendo misure di riduzione del cuneo fiscale e contributivo e alleggerendo la pressione fiscale sulle imprese, portando a compimento il processo di semplificazione amministrativa e intervenendo sul piano delle sanzioni, attraverso l'assunzione di un approccio meno formalistico e più sostanziale sul terreno dei controlli, che si ritiene comunque necessario intensificare.

Confindustria prende atto con soddisfazione dei benefici effetti prodotti dalle ultime riforme del mercato del lavoro (cosiddetti « pacchetto Treu » e « legge Biagi »), che hanno contribuito negli ultimi anni alla diminuzione dei tassi di irregolarità, grazie alla diffusione crescente di rapporti di lavoro flessibili in termini di orario, durata e attivazione di nuovi contratti.

L'associazione delle imprese ritiene che serva comunque un coinvolgimento dei vari attori politici, sociali, istituzionali ed economici, che non deve essere limitato alla lotta all'illegalità intesa nel senso stretto del sommerso, ma deve estendersi ovviamente a tutte quelle forme di criminalità che ne agevolano la diffusione.

Si ritiene, infine, essenziale, favorire un coordinamento europeo nel campo delle politiche per l'immigrazione, affinché le problematiche che derivano da tale fenomeno siano affrontate con spirito unitario e non lasciate alle responsabilità dei singoli Paesi coinvolti.

Articolato e ricco di spunti è stato anche il contributo delle organizzazioni sindacali.

In questo contesto, la CGIL considera il lavoro sommerso — diffuso tra le mura domestiche, l'edilizia, l'agricoltura, il turismo — come fenomeno strutturale dell'economia italiana, che presenta una differenziazione territoriale molto rilevante (si parla di una incidenza del 30 per cento in Calabria). Il fenomeno, ad avviso della CGIL, non riguarda soltanto l'utilizzo di lavoratori immigrati — la cui presenza, peraltro, non può essere valutata in concorrenza rispetto ai lavoratori italiani — ma è riconducibile ad una tendenza generalizzata del nostro sistema ad una precarizzazione dei rapporti di lavoro (acuita con la crisi in atto), rispetto alla quale servirebbe un'azione complessiva delle autorità pubbliche e delle parti sociali.

La CGIL ritiene opportuno avviare — in luogo di un'azione di mera semplificazione amministrativa e burocratica a favore delle imprese e di affievolimento del controllo ispettivo, che sembrerebbe essere stata intrapresa dall'attuale Esecutivo — un mix di repressione mirata e di politiche di sostegno all'emersione, da ricomprendere in un'azione a tutto campo fondata sul rafforzamento dell'attività ispettiva, sulla previsione di ipotesi di reato per i casi di sfruttamento della manodopera, sull'aiuto alle imprese regolari nei rapporti con il credito, con le pubbliche amministrazioni, con le attività formative.

Quanto alla CISL, che si è soffermata anzitutto ad analizzare taluni fenomeni di lavoro « grigio » e nero connessi a pratiche di *dumping* sociale che rientrano nel tema più generale della somministrazione e intermediazione fraudolenta di manodopera (riguardante soprattutto i lavoratori transfrontalieri), essa ritiene necessario prestare attenzione ai casi dei lavoratori distaccati da imprese di somministrazione di manodopera insediati in altri Paesi dell'Unione europea, le cui condizioni di lavoro contrattuali non corrispondono in tutto o in parte alle condizioni contrattuali vigenti in Italia. La CISL inoltre ritiene inopportuno il ricorso al lavoro accessorio — come il *voucher* — che sovente nasconde solo l'intento di eludere la legislazione vigente e di ridurre il costo del lavoro.

Tale confederazione, inoltre, sottolinea la particolare delicatezza del tema del caporalato, che riguarda in particolare il lavoro agricolo di migliaia di lavoratori stagionali impiegati in alcune zone del Mezzogiorno (in particolare in Puglia e in Campania), questione che si ricollega ad un processo competitivo di *dumping* scorretto, fondato su basso livello dei salari e scarse condizioni di sicurezza. Rispetto a tali problematiche, la CISL ritiene opportuno rafforzare l'attività ispettiva e prevedere misure specifiche, tra cui un'estensione dell'applicazione dell'articolo 18 del Testo unico in materia di immigrazione (permesso di soggiorno per la protezione sociale) anche ai casi di grave sfruttamento della manodopera. La CISL, inoltre, avverte l'esigenza di introdurre norme a tutela del lavoro stagionale e di prolungare la permanenza nel territorio dei lavoratori immigrati che hanno perso il lavoro, prevedendo il loro coinvolgimento in attività di formazione, al fine di evitare un loro progressivo scivolamento in situazioni di irregolarità ed illegalità.

La UIL, al fine di contrastare il lavoro nero (che riguarda sia lavoratori stranieri che italiani ed è diffuso soprattutto in agricoltura

tura, edilizia e lavoro domestico), ritiene indispensabile una forte azione politica e amministrativa, attraverso un'efficace controllo e una semplificazione delle norme, che conduca altresì alla messa a sistema delle diverse banche dati esistenti (Ministero del lavoro, centri per l'impiego, INPS, INAIL, Guardia di finanza e Agenzia delle entrate).

La UIL ritiene indispensabile, oltre che il rafforzamento dell'attività ispettiva e l'adozione di misure repressive (soprattutto prestando attenzione agli effetti prodotti dalla criminalità organizzata sull'economia del Paese), anche lo svolgimento di un'azione di prevenzione, attraverso la diffusione di una cultura della legalità e la messa in atto di campagne informative, che evidenzino la convenienza di lavorare regolarmente soprattutto in vista di un futuro pensionistico adeguato.

Tra i rimedi proposti, la UIL ritiene importante premiare le imprese virtuose che rispettano le regole e tutelare i lavoratori immigrati, prolungando il permesso di soggiorno fino alla scadenza dell'indennità di disoccupazione, facendo decorrere il termine della proroga, ai fini della ricerca di una nuova occupazione, dalla scadenza naturale del permesso di lavoro e non dalla data di licenziamento.

La stessa UIL giudica importante, poi, favorire accordi bilaterali con gli Stati di provenienza dei lavoratori immigrati, affinché i contributi versati in uno Stato possano essere fatti valere ai fini pensionistici nel loro Paese di provenienza.

La UGL ritiene che il fenomeno del lavoro sommerso sia stato aggravato dall'immigrazione non selezionata, che ha prodotto una forza di lavoro occulta, stimabile in circa 3 milioni di lavoratori irregolari, dei quali ben due terzi sono costituiti da donne. A fronte di tale problematica, si pone una questione connessa alla riduzione di risorse finanziarie per gli enti previdenziali, oltre che al danno per il lavoratore in termini di adeguate prestazioni pensionistiche.

La UGL rileva inoltre che il caporalato si esercita prevalentemente in agricoltura e nell'edilizia e richiede la messa in campo di efficaci forme di coordinamento sul territorio. È altresì opportuno distinguere tra imprese che nascono clandestine in vista della messa in atto di comportamenti illegali e imprese per le quali il sommerso può essere considerato quasi una necessità imposta, in vista della sopravvivenza delle attività: in questo caso sarebbero opportuni interventi per garantire la sopravvivenza dell'impresa e per il mantenimento dei livelli occupazionali, con adeguate misure di tipo fiscale, quali sgravi contributivi e incentivi.

Utili elementi conoscitivi sono stati forniti anche dall'ANCE, che ritiene essenziale promuovere le attività di formazione, di prevenzione e di controllo della regolarità attraverso lo strumento della bilateralità (rispetto al quale si pone la questione di certificare la regolarità dei requisiti delle casse), particolarmente sviluppato nel settore edile, dal momento che ha promosso l'adozione di efficaci misure di intervento, riguardanti, ad esempio, il DURC.

In un momento di crisi come quello attuale, l'Associazione considera auspicabile un sistema premiale, che aiuti le imprese a essere virtuose nella sicurezza e nella regolarità contributiva, nonché un intervento di riduzione del cuneo fiscale contributivo, atteso l'elevato costo del lavoro del settore edile, che tende a ricevere di

meno – ad esempio in termini di trattamenti di integrazione salariale – in proporzione a quanto versa.

Al fine di contrastare la continua migrazione verso il falso lavoro autonomo, l'ANCE ritiene opportuno introdurre requisiti di accesso al settore edile e di qualificazione delle imprese, per impedire l'instaurarsi di un regime di concorrenza sleale, il proliferare delle partite IVA e la messa in atto di comportamenti che perseguono finalità elusive.

Si ritiene importante, altresì, affrontare la problematica del distacco delle imprese, soprattutto con riferimento alle imprese straniere che si muovono sul nostro territorio con la possibilità di versare le competenze contributive nei Paesi d'origine.

L'ANCE rileva inoltre che nel settore edile sono diffusi fenomeni di caporalato e di sfruttamento, osservando come le imprese ricevano offerte di manodopera a prezzi assolutamente irrisori, che hanno fatto scattare numerose denunce alla direzione generale dei servizi ispettivi.

L'INAIL, nella sua audizione, ha fornito un significativo novero di dati ed elementi di conoscenza sul profilo specifico degli infortuni sul lavoro. In particolare, l'Istituto evidenzia dal 2007 al 2008 un aumento del numero di lavoratori irregolari verificati, quantificando in circa 175.000 nel 2006 il numero degli infortuni non denunciati.

L'INAIL fa poi presente che i settori tradizionalmente delicati come le costruzioni continuano a essere i più a rischio e, per converso, i più seguiti dall'Istituto nella delicata verifica della regolarità dei lavoratori presenti non solo nei cantieri. A tale riguardo, si osserva che l'attività di prevenzione si sta concentrando in particolare nei settori in cui sono presenti maggiormente i lavoratori in nero, che risultano sottopagati o con contratti fortemente irregolari e spesso preda di organizzazioni malavitose, che ne gestiscono in maniera illecita le prestazioni d'opera.

L'INAIL sottolinea inoltre l'efficacia di un'attività di prevenzione svolta in collaborazione con il sindacato, gli enti locali, le forze dell'ordine e tutti i soggetti che devono intervenire nella prevenzione del fenomeno, al fine di evitare gli incidenti sul lavoro e di spingere gli stessi soggetti a richiedere una regolarizzazione efficace.

Si ritiene comunque essenziale promuovere un'attività ispettiva gestita in modo univoco a livello nazionale, garantendo un efficace coordinamento dei servizi ispettivi. In proposito, l'Istituto ha approntato un piano industriale in vista di un'attività di prevenzione più efficace e della creazione di un polo della salute e della sicurezza sul lavoro.

Coldiretti, nell'ambito dell'audizione delle associazioni rappresentative delle imprese agricole, evidenzia come un corretto sviluppo delle relazioni sindacali, supportato da una confacente legislazione in materia del lavoro, dall'introduzione di innovazioni normative contrattuali – ad esempio, i *voucher* o il riconoscimento dell'utilizzo di parenti e affini – e dalla disponibilità di quote di manodopera per il lavoro stagionale, abbia favorito un incremento nell'utilizzo legale della manodopera nel settore dell'agricoltura nell'arco di tempo 2006-2008. Coldiretti pone altresì in evidenza che il fenomeno del lavoro nero presenta caratteristiche complesse tali da richiedere soluzioni adeguate al diverso contesto di riferimento. Si evince la necessità di introdurre una legislazione del lavoro di semplice

applicazione, tale da sottrarre ogni possibile alibi e interesse a perseguire condotte illecite a entrambe le parti del rapporto, quindi sia al datore di lavoro che all'eventuale lavoratore.

Coldiretti ritiene che in un territorio che offre produzioni da primato per il *made in Italy*, più che altrove debba essere garantita la legalità, certificata la qualità e promossa la vendita diretta; deve essere, inoltre, assicurato un controllo efficace del territorio per combattere gli inquietanti fenomeni malavitosi di sfruttamento della manodopera — soprattutto immigrata — ed assicurare corrette condizioni di concorrenza tra le imprese che, al contrario, hanno intrapreso con decisione la strada dell'attenzione alla sicurezza alimentare e ambientale, a servizio del bene comune. Coldiretti osserva che tali forme di schiavizzazione poste in essere dalla criminalità organizzata sembrano trarre origine, più che da carenze normative, da un'assenza dello Stato in taluni contesti geografici.

In proposito, Coldiretti ritiene necessario prestare attenzione sia all'appalto di servizi che alla somministrazione di manodopera, strumenti pienamente legittimi nella gestione di un'impresa, ma che nel campo dell'agricoltura si prestano ad un utilizzo distorto ed illegale: occorre, in tali casi, tenere sotto stretta osservazione la presenza di taluni indicatori che rivelano la natura criminale dei soggetti, quali l'entità e la forma del corrispettivo dell'appalto (frequentemente si tratta di tariffa ad ora di prestazione), nonché la data di costituzione della società.

Coldiretti sottolinea poi che razionalizzare e semplificare gli adempimenti burocratici posti a carico dei datori di lavoro resta forse il più diretto ed efficace strumento per favorire le aziende maggiormente interessate ad operare all'interno dell'economia legale, in un contesto di occupazione regolare e per un prodotto di qualità che ne sia l'espressione finale.

Confagricoltura, dopo aver posto in evidenza che nel settore agricolo esiste tanto lavoro vero, sottolinea il forte impegno di tutte le organizzazioni agricole, insieme ai sindacati, in chiave di contrasto al lavoro nero, esprimendo condanna per qualunque forma di sfruttamento della manodopera, non giustificabile da alcuna particolare condizione economica.

La Confederazione osserva che in alcune parti del territorio il mercato del lavoro non è nelle mani delle istituzioni, degli organi preposti a svolgere queste funzioni, come i centri per l'impiego o le agenzie di intermediazione, ma di altri soggetti collegati con la criminalità organizzata, che svolgono una funzione illecita e illegittima di intermediazione. Occorre, pertanto, garantire un efficace monitoraggio del territorio, garantendo la concreta applicazione del quadro sanzionatorio già esistente, anche attraverso l'ausilio degli enti bilaterali. In relazione al sistema dei controlli, Confagricoltura evidenzia la necessità di abbandonare un approccio formalistico dei monitoraggi e di concentrare l'attenzione su violazioni sostanziali delle normative, garantendo la mobilità degli ispettori al fine di verificare in tutte le zone del territorio il rispetto delle leggi.

Confagricoltura ritiene poi necessaria una diminuzione della pressione fiscale e contributiva, nonché uno snellimento delle procedure e un'accelerazione dei tempi di smaltimento nelle richieste di

autorizzazione all'assunzione di manodopera straniera, magari prevedendo agevolazioni o corsie preferenziali in favore di quelle aziende che abbiano già posto in essere in passato comportamenti virtuosi con riferimento all'assunzione di manodopera. Si tratta di agevolare comparti che hanno necessità in modo strutturale dell'apporto dei lavoratori extracomunitari.

Si mette in evidenza, poi, il fenomeno del lavoro fittizio, che si traduce nell'esistenza di rapporti di lavoro mai svolti, ma denunciati all'INPS, al solo fine di far percepire indebitamente delle prestazioni a soggetti che non hanno mai lavorato.

La CIA ritiene essenziale intervenire per rimuovere tutti i vincoli e le difficoltà di natura legislativa e normativa, ma anche amministrativa, che rendono particolarmente complicato e difficile alle aziende operare nel rispetto delle regole, intervenendo sui costi di produzione, sugli oneri non salariali, sui costi del lavoro e abbassando la pressione fiscale e contributiva (il settore paga, ad esempio, un'aliquota contro gli infortuni sul lavoro molto elevata, pari al 13,24 per cento). La Confederazione ritiene inoltre importante effettuare un monitoraggio in ordine all'applicazione della legge sull'immigrazione (ad esempio, in ordine alla durata dei permessi di soggiorno), al fine di valutare l'opportunità di apportare delle correzioni che sappiano garantire una maggiore speditezza delle pratiche e snellezza delle procedure. A tale riguardo, giudica opportuno un maggiore coinvolgimento degli enti locali, in concertazione con le parti sociali, affinché il carico di lavoro per il disbrigo delle pratiche sia equamente distribuito tra i vari organi competenti, anche in vista di un più efficace svolgimento delle politiche di integrazione – alloggi, servizi, scuole, sanità – da mettere in campo con il necessario contributo dei soggetti istituzionali.

La CIA paventa il rischio che, a seguito di taluni episodi recenti (in particolare, il caso di Rosarno), vista l'emotività collegata ad essi, si decida una restrizione drastica sull'ingresso e sulle quote dei lavoratori extracomunitari, che, a suo avviso, penalizzerebbe esclusivamente quelle aziende che presentano la domanda tramite il decreto flussi e che operano nel rispetto della legalità.

L'associazione « Medici senza frontiere », impegnata in Italia in attività di assistenza sanitaria agli immigrati (si tratta soprattutto di immigrati senza permesso di soggiorno richiedenti asilo), ha fatto presente che per tali soggetti si pongono seri problemi di accesso alle strutture sanitarie. L'intervento di MSF, in questi anni, si è focalizzato prevalentemente nel prestare assistenza sanitaria diretta a queste persone con una clinica mobile (di norma l'immigrato arriva in Italia sano e si ammala per le condizioni di vita e di lavoro che sperimenta nel nostro territorio), attraverso un *team* di medici, infermieri, mediatori culturali e logistici di supporto alle operazioni.

MSF riferisce di una « fetta » consistente di popolazione che si muove lungo il territorio dell'Italia meridionale, inseguendo le stagioni delle raccolte (a cominciare dall'estate nel foggiano, nel sud della Puglia e in Basilicata, fino a concludersi in inverno in Calabria, nell'area di Rosarno e in Sicilia, nell'area del siracusano): si tratta di lavoratori sottopagati, costretti a vivere in condizioni disagiate e privati dei più elementari diritti.