

**IRES CGIL**

***PRESENTAZIONE DELL'OSSERVATORIO PER L'EMERSIONE DEL  
LAVORO SOMMERSO NEL MEZZOGIORNO***

**Roma, 16 Febbraio, 2001**

**RIALLINEAMENTO  
E  
SOMMERSO NEL MEZZOGIORNO**

*di Clemente Tartaglione*

## **Introduzione**

- 1. Le ultime cifre sul lavoro non regolare attraverso le stime Istat e Svimez; i differenziali per area geografica e branca*
- 2. L'emersione, da policy aziendale verso un'azione integrata territoriale; i risultati del riallineamento prima della finanziaria 2001 e le opportunità di implementazione rispetto ai bisogni segnalati da alcune indagini sul campo.*
- 3. Le diverse fasi dello strumento della gradualità attraverso la letteratura legislativa; gli aggiornamenti dello strumento dalle prime sperimentazioni contrattuali degli anni ottanta fino alle ultime novità della finanziaria 2001*

L'autore ringrazia Agostino Megale per il prezioso contributo assicurato all'impostazione del lavoro e alla valutazione dei risultati della ricerca

## **Introduzione**

Attraverso questa nota abbiamo voluto introdurre l'osservatorio Ires sul tema del sommerso e le politiche di emersione. Un argomento a cui già nel passato l'istituto ha rivolto una specifica attenzione, e che oggi vuole seguire in forma strutturata attraverso un organo di costante osservazione.

E' del tutto evidente, per come è progredito l'interesse verso questo fenomeno, che i lavori fossero avviati con un primo paper sulla gradualità. In modo particolare, dopo un primo step in cui viene misurato il peso del lavoro nero sull'economia nazionale (Capitolo 1), ci siamo concentrati sui risultati del riallineamento, gli aggiornamenti legislativi, e possibili spazi di adeguamento della policy per l'emersione (Capitolo 2 – 3)

L'occasione di questa uscita pubblica coincide con un momento di straordinario interesse per la gradualità. Le tappe sono state molte, il periodo, dal momento delle prime sperimentazioni supera il decennio, eppure, con la predisposizione degli sgravi contributivi contenuti nella finanziaria 2001, si produce la stesura più completa dello strumento.

In questo lungo periodo, il cui inizio lo si può far risalire alla seconda metà degli anni ottanta, sembrerebbero cogliersi importanti cambiamenti di prospettiva sull'argomento del lavoro nero. In modo particolare ne abbiamo declinati due, su cui è stato costruito questo breve percorso di indagine.

Anzitutto, prende concretamente forma l'ipotesi che il sommerso possa rappresentare un grave ostacolo ad una qualificazione socio economica, introducendo per questa via l'emersione come politica che integra l'articolata strumentazione per lo sviluppo.

E' riconducibile al rafforzamento di questa idea, l'avvio di una vera politica pubblica per il recupero della legalità che non fosse quel paradossale mix tra teoria della repressione e scelta del *laissez-faire*.

Non è un controsenso però che possa rintracciarsi nella diffidenza verso questa variazione di prospettiva, la principale causa dei difficili risultati di riallineamento sia nei termini delle adesioni, che dei troppo lunghi tempi di implementazione e successiva attuazione legislativa.

Il secondo punto, su cui si è ampiamente progredito anche nel recepimento legislativo, è lo spostamento del baricentro di interpretazione del sommerso dall'azienda al territorio, ossia, dal settore al contesto ambientale. Per questa via, un policy mix che si concentra sul conto economico delle imprese attraverso un temporaneo abbattimento dei costi, viene articolato in modo sostanziale predisponendo anche le condizioni per un intervento territoriale integrato.

*Dopo questo primo passaggio introduttivo, la consapevolezza di un articolazione complessa del sommerso e delle sue ragioni, costituirà il motivo portante del nostro progetto di osservatorio.*

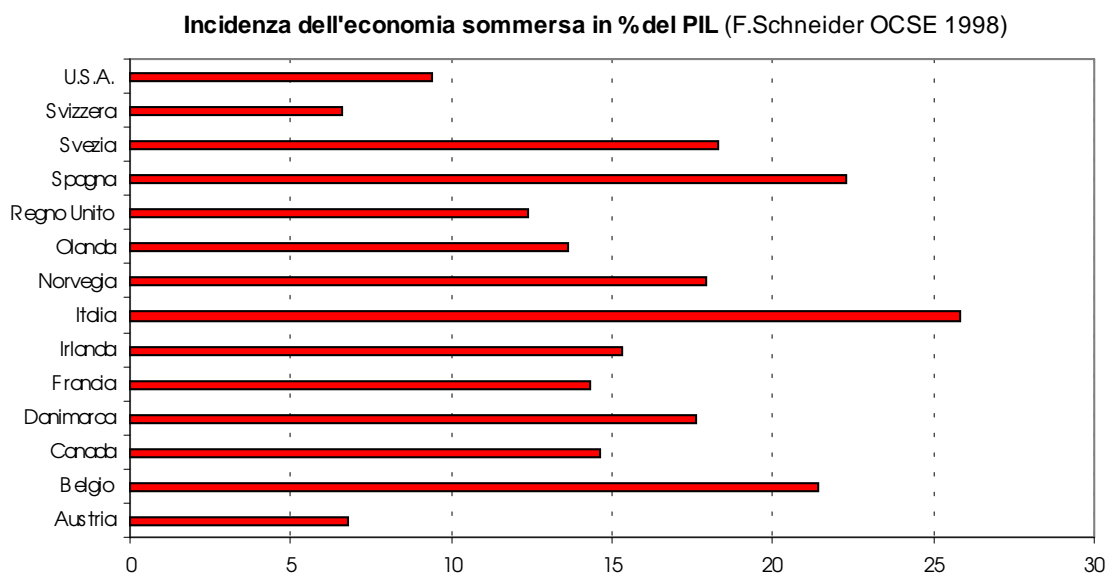
*A questo proposito, pur continuando a rivolgere particolare attenzione al riallineamento (questa volta misurando i risultati di adesione 2001 e guardando attraverso un lavoro sul campo il comportamento strategico di chi ha scelto l'emersione), verrà avviata una attività di indagine che segue quella strumentazione che per volontà diretta o interferenza positiva sembrerebbe poter dare un contributo importante nella lotta al lavoro non regolare. Per questa seconda parte, nonostante la molteplicità di leve, è stata fatta una selezione su quelle più significative, riconducendo l'analisi alle esperienze dei consorzi, prestito d'onore, e sconto fiscale per l'edilizia.*

## 1. Le ultime cifre sul lavoro non regolare attraverso le stime Istat e Svimez; differenziali per area e branca

Il solo dimensionamento del lavoro nero, senza accedere ad altri approfondimenti, è una spiegazione sufficiente dell'attuale impegno a favore dell'emersione. Come vedremo nelle pagine che seguono, la quota di economia riconducibile al fenomeno, la sua natura scarsamente congiunturale, ne fa una componente del mercato capace di insidiare quella civiltà economica oggi conquistata almeno nei paesi più sviluppati.

Pur con differenze significative, l'Italia non è sola ad affrontare il problema dell'illegalità del mercato del lavoro. La fonte F. Schneider (OCSE 1998), anche se molto discussa nella metodologia di indagine<sup>1</sup>, offre la possibilità di una comparazione tra paesi in termini di percentuale di sommerso sul PIL.

Il risultato, pur collocando l'Italia ai primissimi posti, con una quota di sommerso intorno ad un quarto del PIL, evidenzia che il fenomeno nei principali paesi OCSE scende sotto il 10% solo per Austria, Svizzera e Stati Uniti. Dimensioni di sommerso non distanti dall'Italia, e comunque superiori al 20% del PIL, vengono registrate per Spagna, Grecia e Belgio. Sono invece compresi nella fascia 13-18%, e in ordine crescente: Regno Unito, Olanda, Francia, Canada, Irlanda, Danimarca, Norvegia e Svezia.



Il risultato sulla dimensione dell'economia sommersa in Italia, grazie ad un incrocio tra le fonti Istat (oggi aggiornata nei criteri di elaborazione<sup>2</sup>) e Svimez, è declinabile in termini

<sup>1</sup> La stima parte dall'ipotesi che l'attività sommersa viene gestita nelle transazioni economiche prevalentemente attraverso moneta liquida. Questo significa che misurando le discrepanze rispetto ad un rapporto fisiologico tra PIL e circolante si arriva ad una stima dell'economia non regolare.

<sup>2</sup> Con la nuova contabilità nazionale (in adeguamento al SEC95) sono state introdotte delle sostanziali varianti anche ai criteri di rilevazione del lavoro non regolare. La metodologia rimane quella del confronto dell'informazione ottenuta dal

occupazionali. Precisamente è possibile: seguire la dinamica del sommerso nel periodo 1992-1998 per branca, forma di non regolarità e tipologia occupazionale (ripetendo la stima per occupati, posizioni lavorative e unità di lavoro); attribuire regionalmente l'occupazione non regolare.

Per l'intero Sistema-Italia, al 1998, vengono registrati oltre 3 milioni di occupati in nero, aggiungendo anche il doppio lavoro si totalizzano più di 5 milioni di posizioni non regolari. Si tratta di dimensioni che costituiscono un vero e proprio secondo mercato, che almeno per una parte, per collocazione geografica e qualifica, è capace di concorrenza sleale all'occupazione regolare (Tabella 1).

Dal 1992 al 1998, occupati e posizioni plurime hanno fatto registrare una crescita dell'irregolarità (441mila posizioni) che ha in parte "compensato" le continue perdite tra i regolari (1650mila posizioni), con un effetto sulla composizione della forza che continua a dirigersi verso il sommerso, raggiungendo l'incidenza del 15% come occupati e 19% delle posizioni.

Questo grave effetto di ricomposizione della forza può essere attribuito in gran parte al doppio lavoro che nel corso di questi sette anni, nonostante una dimensione iniziale di circa 2 milioni di posizioni, è aumentato quasi del 12% contro una perdita tra i regolari del 17%, diventando un terzo delle posizioni plurime.

Quando viene ricondotta la forza ad unità di lavoro a tempo pieno (ULA)<sup>3</sup> il fenomeno si misura in 3464mila unità, 327mila in più del 1992, pari al 15% del totale.

Questo contesto, dettagliando in modo più articolato le tipologie di irregolarità, attribuisce alla componente di stranieri la variazione più significativa, con una crescita del 46% e un risultato finale di 578mila unità.

Tab.1 IL MERCATO DEL LAVORO TRA REGOLARI E IRREGOLARI

in migliaia	Totale	Var.98/92	Var. 98/92	1992	1998
-------------	--------	-----------	------------	------	------

lato delle famiglie con il dato proveniente dal lato delle imprese attribuendo significato economico alle discrepanze. La componente irregolare rappresenta l'eccedenza delle fonti lato offerta di lavoro rispetto alle fonti lato domanda, mentre le eccedenze di queste ultime sulle prime rappresenta una misura delle posizioni lavorative multiple. I cambiamenti apportati con la nuova contabilità sono invece nel perfezionamento di questo sistema: si provvede ad una più completa integrazione tra le fonti lato famiglie e quelle lato imprese, questo per rafforzare il significato economico delle discrepanze slegandole dall'individuazione fisica di una unità produttiva; viene determinata e tenuta separata la componente statistica delle discrepanze.

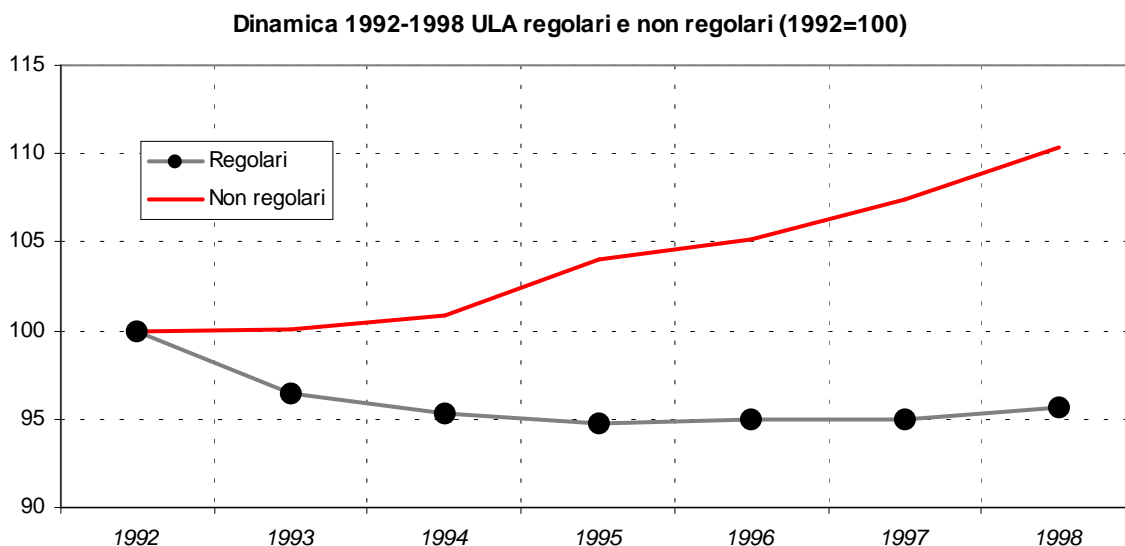
<sup>3</sup> **L'unità di lavoro standard** rappresenta la quantità di lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno, oppure la quantità di lavoro equivalente prestata da lavoratori a tempo parziale o da lavoratori che svolgono un doppio lavoro. Questo concetto non è più legato alla singola persona fisica, ma risulta ragguagliato ad un numero di ore annue corrispondenti ad un'occupazione esercitata a tempo pieno, numero che può diversificarsi in funzione della differente attività lavorativa. Le unità di lavoro sono dunque utilizzate come unità di misura del volume di lavoro impiegato nella produzione dei beni e servizi rientranti nelle stime del prodotto interno lordo in un determinato periodo di riferimento (*Definizione Glossario ISTAT*).

	1998	in %	in unità (000)	Composizione %	
<b>OCCUPATI</b>	22446	-2,1	-474	100	100
<i>regolari</i>	19144	-3,5	-687	86,5	85,3
<i>non regolari</i>	3302	6,9	213	13,5	14,7
<b>Posizioni plurime</b>	6780	-9,8	-735	100	100
<i>regolari</i>	4594	-17,3	-963	73,9	67,8
<i>non regolari</i>	2186	11,6	228	26,1	32,2
<b>TOTALE POSIZIONI</b>	29225	-4,0	-1209	100	100
<i>regolari</i>	23738	-6,5	-1650	83,4	81,2
<i>non regolari</i>	5487	8,7	441	16,6	18,8
<b>TOTALE ULA</b>	22915	-2,3	-542	100	100
<i>regolari</i>	19450	-4,3	-870	86,6	84,9
<i>non regolari</i>	3464	10,4	327	13,4	15,1
<i>di cui: stranieri</i>	578	46,3	183	1,7	2,5
<i>posizioni plurime</i>	835	11,9	89	3,2	3,6

Fonte: elaborazioni Ires su dati ISTAT

Percorrendo l'intera serie storica 1992-1998 non mancano segnali differenziati per tipologia occupazionale. Nelle tre forme di indagine (occupati, posizioni e unità), la componente regolare concentra le perdite fino al 1995 per poi stabilizzarsi e recuperare leggermente solo nel 1998. Per i non regolari, invece, dopo un primo biennio di sostanziale stabilità, il ciclo mantiene fino la 1998 una dinamica costantemente espansiva.

Immediato, dalla lettura incrociata dei due cicli è l'emergere di un effetto compensazione - che in parte potrebbe corrispondere anche a trasferimenti - delle perdite occupazionali del mercato regolare attraverso la pratica del sommerso.



Una stima della ripartizione geografica del lavoro non regolare è prodotta dallo Svimez (Tabella 2). I risultati attribuiscono al Sud oltre il 40% della forza lavoro fuori dal circuito della legalità, una misura che diventa il 51% se si guarda alla sola irregolarità. Spostandosi al Centro-

nord, la quota residua di lavoro sommerso viene attribuita per il 22% al Nord ovest, 17% Nord est e 18% al Centro, che diventano rispettivamente 20, 12 e 16% quando si esclude il doppio lavoro.

Attraverso una ponderazione con le unità di lavoro totali presenti per macro area (Tabella 2) si coglie in modo evidente il diverso peso che il lavoro nero assume sul territorio nazionale e la sua gravità nel Mezzogiorno. Se si esclude la categoria delle posizioni multiple al cui interno si può intuire il prevalere di ragioni fiscali e contributive più che quelle del disagio economico-sociale, si registrano risultati che passano da una media del 9% per il Nord al 26% del Sud. Includendo tutte le forme di non regolarità, l'incidenza per area passa invece dal 33% del Sud per poi scendere al 20% del Centro e 17% del Nord.

Tab.2 RIPARTIZIONE E PESO DELL'OCCUPAZIONE NON REGOLARE PER AREA GEOGRAFICA 1999

	Indice 100 Italia			% sulle unità di lavoro totali		
	Irregolari (a)	doppio lavoro	Totale	Irregolari (a)	doppio lavoro	Totale
Mezzogiorno	51,3	26,3	42,4	26,1	7,4	33,4
Centro Nord	48,7	73,7	57,6	9,8	8,2	18,0
<i>Nord Ovest</i>	20,1	25,5	22,0	9,9	6,9	16,8
<i>Nord Est</i>	12,5	25,6	17,2	8,3	9,4	17,7
<i>Centro</i>	16,0	22,6	18,3	11,3	8,8	20,1
Italia	100,0	100,0	100,0	14,4	7,9	22,4

a) tra gli irregolari sono compresi quelli in senso stretto, gli occupati non dichiarati e gli stranieri non residenti  
Fonte: elaborazioni Ires su Valutazioni Svimez

E' utile dopo una prima attribuzione geografica studiare la presenza del fenomeno per branca. Anche questo esercizio, nella misura in cui può arricchire l'informazione, passa attraverso le tre unità di misura del lavoro (occupati, posizioni e ULA).

Qualunque formulazione si adotti, guardando i non regolari, si nota una coincidenza di comportamento tra servizi e costruzioni da un lato e agricoltura/industria in senso stretto dall'altro. Pur con forza diversa, cresce il sommerso nelle prime due branche, mentre si registra una discesa nelle altre (Tabella 3).

Sostanzialmente uniforme è invece il comportamento per la quota regolare, le differenze si registrano nell'intensità della variazione mentre la direzione per il periodo 1998/1992 è sempre quella di una perdita occupazionale.

Differenti intensità o contrapposizione di andamento hanno stabilmente favorito per tutte le branche una crescita della quota di non regolarità, ed hanno ulteriormente spostato il baricentro del sommerso dall'agricoltura verso i servizi, senza registrare significativi mutamenti per le altre due branche.



Passando ad un dimensionamento in termini assoluti, diventa interessante una lettura che attraversi occupati, posizioni e unità, e questo in modo particolare quando si guardano le branche non manifatturiere.

Le differenze più significative si hanno con i servizi e le costruzioni nel passaggio verso le posizioni lavorative, ossia, comprendendo le posizioni multiple.

Per queste due branche, il doppio lavoro, è capace di uno straordinario effetto moltiplicatore, con i servizi che da 2123mila occupati diventano 4151mila posizioni lavorative, e le costruzioni che passano da 211mila a 369mila.

Con le posizioni, i servizi raggiungono un punto di massimo sia nel rapporto con il totale occupazione della branca con il 23.5% (22% per le costruzioni, 15% per l'agricoltura e quasi 6% per l'industria in senso stretto), sia come incidenza sul totale sommerso, di cui ne rappresenta il 76% (segue agricoltura 12%, costruzioni 7%, Industria in senso stretto 6%)

Tab.3 LAVORATORI NON REGOLARI PER BRANCA

in migliaia	REGOLARI		NON REGOLARI					
	Totale 1998	Var.98/92 in %	Totale 1998	Var.98/92 in %	1992 Ripartizione	1998 %	1992 Quota nella branca	1998 Quota nella branca
<b>OCCUPATI</b>								
Agricoltura	533	-34%	656	-15,4	25	20	49,1	55,2
Industria in senso stretto	5079	-4%	311	-2,2	10	9	5,7	5,8
Costruzioni	1214	-12%	211	4,7	7	6	12,7	14,8
Servizi	12318	-0,4%	2123	18,4	58	64	12,7	14,7
<b>POSIZIONI</b>								
Agricoltura	3752	-27%	656	-15,4	15	12	13,1	14,9
Industria in senso stretto	5197	-4%	311	-2,2	6	6	5,6	5,7
Costruzioni	1304	-11%	369	5,6	7	7	19,2	22,0
Servizi	13485	0,7%	4151	15,2	71	76	21,2	23,5
<b>UNITÀ</b>								
Agricoltura	1030	-29%	422	-14,6	16	12	25,5	29,1
Industria in senso stretto	4971	-2%	302	-2,0	10	9	5,7	5,7
Costruzioni	1238	-12%	246	5,3	7	7	14,2	16,5
Servizi	12211	-1,3%	2494	18,7	66	71	14,5	17,0

Fonte: elaborazioni Ires su Valutazioni Svimez

Il comportamento del sommerso può essere analizzato anche separando dipendenti e indipendenti, e questo per ogni branca (tabella 4).

Il dato più visibile è una minor convenienza ad accedere al nero quando la posizione è quella di lavoratore indipendente. In tutti i settori, ma in modo particolare quelli extra agricoli la quota di nero tra gli indipendenti è significativamente più bassa, il dato è confermato da una comparazione 1992-1998 sulle variazioni e sulle quote.

Non meno esplicitiva è la differente composizione se si percorre un'ipotesi di mercati paralleli del lavoro. In questo caso - tolto il dato aggregato che per effetto dell'agricoltura

sembrerebbe appiattare le differenze - procedendo per branca diventa molto evidente un più debole fabbisogno della categoria degli indipendenti nel secondo mercato, ossia quello del lavoro non regolare.

La standardizzazione sul tempo pieno se ha lo svantaggio di smussare il profilo settoriale, è senza ombra di dubbio la forma migliore per una comparazione rispetto all'intensità di lavoro. In questo senso, nel rapporto regolari-irregolari, una chiara conferma è quella della sostanziale staticità della presenza di sommerso tra gli indipendenti. Questo in un periodo di otto anni nel corso dei quali si registrano fasi diverse del ciclo economico, mutamenti di composizione della forza per settore, aggiornamenti importanti nella legislazione del lavoro.

Dunque, in un'ipotesi di errore statistico che non interferisce con la significatività del dato, non è del tutto peregrino pensare ad una soglia fisiologica, uno zoccolo duro che risponde in modo complesso alla componente strutturale sia in un approccio di settore che di tipo ambientale.

Le stesse modificazioni nell'ambito dei dipendenti sono state invece capaci di più importanti effetti sull'incidenza della illegalità lavorativa. Anzi, pur in una ricomposizione della forza per settore meno evidente di quella che si registra tra gli indipendenti, l'effetto è di una quota di sommerso che cresce nella media di oltre 2 punti, e che in una disaggregazione per branca diventano 8 punti per l'agricoltura, 5 nelle costruzioni, e 3 nei servizi.

Tab.4 LA NON REGOLARITA' TRA LAVORATORI DIPENDENTI E INDIPENDENTI

in migliaia	REGOLARI					NON REGOLARI								
	Dipendenti		Indipendenti		Occupati indipendenti sul totale occupati	Dipendenti				Indipendenti				Occupati indipendenti sul totale occupati
	1998	98/92	1998	98/92		1998	98/92	1992	1998	1998	98/92	1992	1998	
	unità	Var. %	unità	Var. %		unità	Var. %	Quota nella branca		unità	Var. %	Quota nella branca		
<b>OCCUPATI</b>	<b>13747</b>	<b>-3%</b>	<b>5397</b>	<b>-4%</b>	<b>10,3</b>	<b>2719</b>	<b>10,6</b>	<b>14,8</b>	<b>16,5</b>	<b>583</b>	<b>-7,6</b>	<b>10,1</b>	<b>9,7</b>	<b>13,3</b>
Agricoltura	234	-36%	299	-32%	56,1	338	-13,3	51,4	59,1	318	-17,5	46,9	51,6	48,5
In senso stretto	4214	-3%	864	-7%	17,0	278	-1,7	6,1	6,2	33	-6,4	3,7	3,7	10,6
Costruzioni	682	-21%	532	1%	43,9	198	4,7	18,1	22,5	12	5,0	2,2	2,3	5,9
Servizi	8617	0,0%	3702	-1,1%	30,0	1904	19,3	15,6	18,1	219	10,9	5,0	5,6	10,3
<b>POSIZIONI</b>	<b>13840</b>	<b>-3%</b>	<b>9898</b>	<b>-11%</b>	<b>41,7</b>	<b>4316</b>	<b>10,8</b>	<b>21,4</b>	<b>23,8</b>	<b>1172</b>	<b>1,8</b>	<b>9,4</b>	<b>10,6</b>	<b>21,4</b>
Agricoltura	234	-36%	3518	-26%	93,8	338	-13,3	51,4	59,1	318	-17,5	7,5	8,3	48,5
In senso stretto	4241	-3%	956	-6%	18,4	278	-1,7	6,1	6,2	33	-6,4	3,4	3,4	10,6
Costruzioni	683	-21%	621	2%	47,6	198	4,7	18,1	22,5	171	6,8	20,8	21,6	46,3
Servizi	8682	0,0%	4803	2,0%	35,6	3501	15,4	25,9	28,7	650	13,9	10,8	11,9	15,7
<b>UNITA'</b>	<b>13038</b>	<b>-4%</b>	<b>6387</b>	<b>-5%</b>	<b>32,9</b>	<b>2890</b>	<b>12,1</b>	<b>15,9</b>	<b>18,1</b>	<b>600</b>	<b>2,7</b>	<b>8,0</b>	<b>8,6</b>	<b>17,2</b>
Agricoltura	232	-36%	798	-26%	77,5	304	-12,0	48,6	56,7	118	-20,5	12,1	12,9	28,0
In senso stretto	4081	-2%	890	-6%	17,9	274	-1,5	6,3	6,3	28	-6,1	3,1	3,1	9,3
Costruzioni	646	-22%	592	2%	47,8	197	5,0	18,5	23,3	49	6,5	7,3	7,6	19,8
Servizi	8079	-2,1%	4133	0,2%	33,8	2115	19,8	17,6	20,7	380	12,8	7,5	8,4	15,2

Fonte: elaborazioni Ires su dati ISTAT

Ultima fase per completare una panoramica sul sommerso, è l'attribuzione incrociando regione e branca. Questa informazione indubbiamente importante è resa possibile da un lavoro di stima dell'istituto di ricerca Svimez (Tabella 5).

Guardando l'intera economia, il tasso di irregolarità (misurato dal rapporto tra unità non regolari e il totale unità di lavoro) oscilla tra un punto di minimo del 17% da attribuire al Nord ovest ad un massimo del 33% del Mezzogiorno; dato quest'ultimo che fa media tra quote regionali straordinariamente diverse, che vanno dall'Abruzzo con il 23% fino alla Calabria con il 45%.

Se si scende ad un dettaglio di branca, il differenziale territoriale rispetto al Sud è minimo nei servizi (17% nel Centro Nord – 22% nel Sud), per poi aumentare nell'agricoltura (63% nel Centro Nord – 85% nel Sud) e diventare massimo nell'industria (12% nel Centro Nord – 42% nel Sud).

E' sempre dell'industria, anche studiando la sola trasformazione, la maggior oscillazione tra i tassi di irregolarità per regione. Il dato, escludendo le costruzioni, vede ai livelli più alti Calabria e Sicilia con quote intorno al 40%; seguite da Campania, Puglia, Sardegna e Molise con tassi che vanno dal 20 al 30%; per poi scendere sotto il 15% in Abruzzo e Basilicata.

Tab.5 TASSO DI IRREGOLARITÀ PER SETTORE ECONOMICO E AREA GEOGRAFICA AL 1999  
% SULLE UNITÀ DI LAVORO TOTALI

	Agricoltura	Industria		Servizi	Totali settori extragricoli	Totale
		Totale	di cui trasf.industriale			
<b>CENTRO NORD</b>	<b>62,8</b>	<b>12,1</b>	<b>8,5</b>	<b>17,4</b>	<b>15,7</b>	<b>18,0</b>
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
<b>MEZZOGIORNO</b>	<b>84,7</b>	<b>41,8</b>	<b>26,4</b>	<b>21,8</b>	<b>26,6</b>	<b>33,4</b>
Abruzzo	55,8	17,7	11,5	19,4	18,9	23,1
Molise	79,6	26	19,5	18,9	20,9	31,0
Campania	84,9	42,5	29,0	24,4	28,7	34,9
Puglia	94,1	33,8	24,5	19,1	22,8	28,9
Basilicata	83,2	27,5	14,0	16,9	20,6	31,3
Calabria	89,9	63,5	42,6	23,3	32,9	44,7
Sicilia	88,6	56,9	35,5	22,8	29,8	36,4
Sardegna	72,2	38,1	25,4	19,3	23,7	28,3
<b>ITALIA</b>	<b>73,5</b>	<b>18,6</b>	<b>11,6</b>	<b>18,7</b>	<b>18,7</b>	<b>22,4</b>

Fonte: elaborazioni Ires su Valutazioni Svimez

## **2. L'emersione, da policy aziendale verso un'azione integrata territoriale**

*Prima di affrontare una lettura di quello che è stato il riallineamento, penso sia interessante tentarne una rapida collocazione nel dibattito economico-sociale sul problema di una diffusa disapplicazione della legislazione del lavoro e dei contratti.*

*Proprio nel periodo in cui iniziano le prime sperimentazioni di gradualità, la discussione sul sommerso meridionale comincia a ricavarsi un suo spazio di indagine, esterno alle gabbie concettuali in cui si veniva costretti guardando l'esperienza del Nord est.*

*Questo ha significato ipotizzare un sommerso che non necessariamente doveva corrispondere ad una fase embrionale dello sviluppo, ma anzi poteva essere motivo di una economia che non sarebbe mai stata capace di garantire standard soddisfacenti di benessere ambientale.*

*Ed è stato proprio questo riflettere sul superamento del sommerso anche come un possibile volano dello sviluppo, la ragione per cui prende forma una policy per il recupero della legalità, che non fosse quel paradossale mix tra teoria della repressione e scelta del laissez-faire*

*Ma proviamo ad individuare, attraverso una rapida tassonomia delle diversissime articolazioni del sommerso, alcuni elementi di tipicità del fenomeno nel Mezzogiorno che possano contribuire a spiegare meglio la scelta del riallineamento.*

*Un primo esercizio, è la separazione della categoria diffusamente definita del lavoro "grigio". Si tratta di lavoratori in gran parte esclusi dalle statistiche sul sommerso che pur presenti nei libri paga dell'impresa e godendo di una posizione contributiva (condizione invece esente per quelli totalmente in nero), operano senza una piena e corretta applicazione di contratti e leggi. Alcune irregolarità che possono essere ricondotte a questa tipologia, sono: un distorto uso di alcune forme contrattuali atipiche; un ritardo più o meno lungo nell'applicazione dei rinnovi contrattuali sia per la parte economica che per le novità riferibili ad altri istituti; l'allungamento dell'impegno lavorativo senza corrispondere straordinari e indennizzi; e infine, la grave disapplicazione della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.*

*Questa individuazione dei "grigi" è di particolare utilità non solo per qualificare il fenomeno ma anche per dimensionarlo in modo più efficace.*

*A questo proposito, nel Mezzogiorno, dove già esiste una larghissima presenza di forme di irregolarità gravi, non è improprio stimare che una più precisa inclusione anche dei numeri sul grigio, sia capace di moltiplicare in modo straordinario i già elevati tassi di irregolarità dell'area, quantità oggi misurate dallo Svimez nel 41% dell'occupazione industriale, 85% nell'agricoltura e 27% nei servizi.*

*Possiamo continuare nella classificazione, questa volta distinguendo l'irregolarità per funzione strategica. In questo senso il sommerso può rappresentare una leva congiunturale di "start up"; una condizione a cui si ricorre in alcune fasi critiche; una forma impropria di rafforzamento dei margini economici; un scelta di sussistenza, indispensabile e strutturale rispetto ad una debole collocazione economico-settoriale e di contesto territoriale.*

*Quattro argomenti a cui si possono far corrispondere diverse condizioni di lavoro e di disagio sociale, e che indubbiamente divengono più gravi quando il fenomeno prende la forma di una risposta strutturale per la sopravvivenza competitiva di un sistema. In questa circostanza, infatti, che in larga parte corrisponde alla situazione meridionale, si compensano diseconomie aziendali e di contesto, con la rinuncia a più civili condizioni di lavoro.*

*E' indubbio che non servono ulteriori approfondimenti per comprendere il maturare nella rappresentanza sociale di una azione nel Mezzogiorno che, affiancando le politiche per lo sviluppo, potesse aggredire immediatamente - anche attraverso un chiaro segnale di rinnovata volontà politica - una situazione che per dimensione e degrado civico non poteva più essere tollerata.*

Dopo questa premessa, passiamo ora ai risultati. Come già sottolineato, il primo passo concreto per affrontare il grave fenomeno del sommerso nel Mezzogiorno è stato il riallineamento. Una policy aziendale di tipo congiunturale che - attraverso una prassi di contrattazione decentrata - offre un temporaneo abbattimento dei costi (retributivi e contributivi) e una sanatoria del pregresso come incentivo alle imprese meridionali che decidono il ripristino della regolarità dei rapporti di lavoro.

I risultati al 2000 sono di poco meno di 10mila occupati nell'industria, interamente riconducibili al settore abbigliamento, calzature, quasi 3000 nei servizi, di cui 900 nel commercio e circa 200mila nell'agricoltura (Tabella 6).

Guardando alla ripartizione geografica: nell'economia manifatturiera alla concentrazione settoriale sembra aggiungersi quella territoriale, con una situazione che vede la Puglia, e in modo particolare Lecce, raccogliere 77% dei lavoratori; più diffuso il funzionamento nell'agricoltura dove le regioni coinvolte sono quattro, la quota maggiore viene raggiunta in Sicilia con il 32%, poco distante Calabria e Puglia, per poi scendere al 10% con la Campania; infine, nei servizi, lo scarsissimo risultato raggiunto ha coinvolto 3 regioni, di cui al primo posto la Sicilia con una quota del 46%.

Tabella 6 - IL RIALLINEAMENTO PRIMA DELLA FINANZIARIA 2001

anno 2000	Settori Manifatturieri (Industria e Artigianato)			Servizi			Agricoltura		
	Accordi	Imprese	Occupati	Accordi	Imprese	Occupati	Accordi	Imprese	Occupati
Abruzzo	5	51	972	2	4	15	0	0	0
Basilicata	10	33	130	3	17	9	2	1986	786
Calabria	0	24	252	0	3	802	1	17581	56088
Campania	30	39	463	5	5	5	9	11283	18831
Puglia	47	1156	7614	8	393	709	8	21475	58449
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	28	43	402	35	118	1325	35	25094	65174
<b>Totale</b>	<b>120</b>	<b>1346</b>	<b>9833</b>	<b>53</b>	<b>540</b>	<b>2865</b>	<b>55</b>	<b>77419</b>	<b>199328</b>

Oltre alle ripartizioni settoriali e territoriali è anche possibile una lettura qualitativa di questi risultati. Per quanto riguarda l'industria, è di particolare interesse la ripartizione degli occupati in emersione per tipologia di irregolarità. Il dato viene elaborato dalla Filtea CGIL, che è anche l'unica categoria del comparto manifatturiero che ha utilizzato e prodotto risultati di riallineamento.

Dai dati Filtea si evince che del totale occupati in riallineamento, la quota di quelli non denunciati all'INPS prima del recepimento dell'accordo provinciale, si aggira intorno all'11%. Una percentuale che si realizza con i dati della Puglia, regione dove si concentrano tre quarti dei lavoratori in gradualità.

Per quanto riguarda l'evasione retributiva, la situazione più frequente - dove si collocano oltre il 50% dei lavoratori interessati - corrisponde ad una retribuzione che oscilla tra il 50% e il 75% del livello contrattuale. Particolarmente importante anche la presenza nella fascia di irregolarità retributiva più grave - sotto il 50% della base contrattuale - dove ci sono il 32% delle posizioni lavorative in procedura. Infine, la quota che rimane, sono lavoratori che vanno oltre il 75% del riferimento contrattuale.

Anche per l'agricoltura, grazie ad una collaborazione della Flai CGIL, è stato possibile produrre qualche interpretazione qualitativa. In primo luogo, sembrerebbe che lo straordinario risultato di emersione solo in parte possa trovare una spiegazione nella più estesa presenza del fenomeno. Infatti, con l'applicazione dei criteri del riallineamento anche all'economia agricola - legge Treu - viene offerto alle imprese che vi aderivano l'opportunità di superare la prassi del calcolo dei contributi sul salario convenzionale che era significativamente superiore al salario di fatto corrisposto. Questo, in una economia dove è assolutamente limitata la presenza di lavoratori non denunciati all'INPS, e dove l'irregolarità contributiva riguarda quasi esclusivamente il numero delle giornate dichiarate e in modo marginale la base retributiva convenzionale su cui si calcolano i contributi, ha prodotto dei benefici che compensano largamente l'impegno ad un graduale allineamento alla retribuzione contrattuale.

Un altro elemento che potrebbe spiegare la maggior attenzione delle imprese agricole al riallineamento, lo si può rintracciare nell'articolo 9-ter della legge 608/1996, che concede le agevolazioni contributive solo alle imprese che applicano i contratti collettivi nazionali di categoria ovvero i contratti collettivi territoriali ivi previsti. Questo vincolo, se inserito in un sistema come quello agricolo dove le agevolazioni contributive sono ancora oggi molto estese, obbliga l'imprenditore ad una maggiore attenzione all'opportunità del riallineamento, non fosse altro per evitare di compromettere un debole equilibrio economico che dipende anche da questi benefici contributivi.

Per quanto riguarda le tipologie di irregolarità si delinea un quadro non molto distante da quello dei tessili. Le posizioni lavorative non registrate all'INPS sono state toccate solo in modo marginale. Ciò è dipeso anche da fattori strutturali del settore<sup>4</sup>, che hanno circoscritto il fenomeno del lavoro nero (posizioni lavorative non registrate) prevalentemente agli extra comunitari senza permesso di soggiorno.

Le forme di irregolarità che invece hanno trovato una risposta nella policy del riallineamento sono: l'evasione retributiva, i cui differenziali sono indicati nella tabella 7; e quella contributiva, ma solo per la parte che riguarda la denuncia di un numero di giornate lavorative inferiori a quelle effettivamente lavorate.

Tabella 7 - Irregolarità Retributiva nelle Imprese in Riallineamento attraverso i differenziali salariali individuati dai contratti provinciali<sup>5</sup>

	Base salariale del riallineamento in % della retribuzione prevista dal Contratto
Torino - Alessandria	87% - 84%
Latina	65%
Campobasso	90% - 63%
Bari	65%
Brindisi	80% - 60% - 42% (sett. conserviero)
Foggia	90%-60%
Lecce	75% - 61%
Taranto orientale	52%
Taranto occidentale	60%
Caserta	86% - 88%
Napoli	70%
Matera	55% - 70%
Cosenza	67%-79%
Catanzaro	77% - 88%
Reggio Calabria (raccolta)	84%
Caltanissetta	73% - 66%
Trapani	70%
Catania	73% - 93%
Messina	60%
Enna	61%
Ragusa	73%

Fonte: elaborazioni IRES – Monitor Lavoro su dati Flai CGIL

I numeri sin qui descritti, se si guarda la dimensione geografica e settoriale del lavoro nero (ampiamente declinata nel capitolo 1), e in coerenza con una scelta di proseguire con azioni dirette, obbligano ad un supplemento di esplorazione. Questo al fine di individuare quelle soluzioni che cogliendo meglio la complessità economico-sociale del fenomeno, garantiscono risultati più soddisfacenti.

A questo proposito, siamo andati a guardare tre importanti ricerche, la cui componente di indagine sul campo, offre uno straordinario contributo informativo che può essere utilizzato proprio per qualificare l'azione a favore dell'emersione.

<sup>4</sup> In agricoltura esiste un sistema contributivo a soglie (51 giornate, 78, 101, 151 e 180) che quasi sempre, perché agevole per le imprese, garantisce al lavoratore almeno la copertura minima previdenziale e assistenziale prevista per chi raggiunge la base di 51 giornate.

<sup>5</sup> Per misurare l'irregolarità retributiva ci si è avvalsi delle basi salariali fissate dagli accordi provinciali, livelli che vengono scelti prendendo a riferimento la retribuzione di fatto, per qualifica e comparto, praticata dalle imprese sul

I tre lavori di cui parliamo sono: - *Per una strategia dell'emersione: analisi del fenomeno-sommerso attraverso lo studio di casi paradigmatici di non regolarità per l'individuazione e la valutazione di policies* (Monitor Lavoro per il Ministero del Lavoro, anno 1999); - *Nel C.U.O.R.E. di Napoli: alla scoperta delle imprese* (Centro Interdipartimentale URBAN ECO - Università degli Studi di Napoli "Federico II", anno 1999); *I contratti di riallineamento retributivo: una potenzialità per l'emersione di segmenti del lavoro nero?* (IRES Nazionale per CNEL, anno 1998)

Un primo e straordinario passo avanti, già oggi assunto legislativamente con la finanziaria 2001, in assoluta coerenza con le denunce di molti interlocutori - istituzioni locali, sindacati ed imprenditori - intervistati sul tema del sommerso, è quello realizzato con il recupero dei benefici contributivi per chi adotta il riallineamento. In questo modo viene potenziato, e fatta chiarezza definitivamente, su quello che è il sistema incentivante della Gradualità. Si tratta di un risultato, sempre secondo gli stessi interlocutori (a questo proposito si possono leggere le interviste della ricerca di Monitor Lavoro), che recupera quella galassia di imprese border line, che candidate ad intraprendere il percorso dell'emersione, erano in attesa di massimizzarne i benefici.

Da più parti, però, e questo si scorge in ognuna delle ricerche richiamate, sembra intuirsi che ritardi e incertezze di attuazione del sistema incentivante, non siano la sola causa di una così estesa indifferenza al riallineamento.

In effetti, il riferimento teorico da cui partono sempre questi interlocutori privilegiati per l'analisi sul sommerso è quello dell'economia di contesto (*infrastrutture materiali di base, capitale umano, capitale sociale, istituzioni locali, mercato*), e solo in un secondo momento e codificandolo rispetto all'ambiente si guarda anche al settore e alle sue imprese (*prodotto – produttività dei fattori - tecnologia gestionale e di processo - costo dei fattori*). Si tende quindi a prediligere la logica ambientale per decifrare le diseconomie che frenano l'opportunità di un contesto economico che possa o sia disponibile a pagare il prezzo di una crescita sociale.

Si potrebbe dire che la svolta territoriale delle economie (Marshall), recuperata per comprendere lo sviluppo dei distretti (Becattini Brusco e Rullani) e successivamente adottata per aggiornare i criteri di intervento per le economie in ritardo di sviluppo (programmazione negoziata), diventa centrale anche nella discussione sulle terapie più efficaci per affrontare il sommerso meridionale.

Il fenomeno del lavoro nero viene infatti contestualizzato alla realtà di riferimento. Le condizioni dell'area, che vanno dallo stato della rappresentanza sindacale, delle amministrazioni e della società civile, fino agli ostacoli materiali e immateriali che hanno un diretto collegamento allo sviluppo economico (formazione, infrastrutture, servizi), sono collocate al centro della riflessione. I diversi benefici da costo previsti nel riallineamento sono considerati utili quando combinati con manovre strutturali di abbattimento di tutte quelle barriere che inibiscono la qualificazione dello sviluppo.

---

territorio. Dalla Tabella Sono escluse le aree il cui accordo di riallineamento non prevede alcuna base salariale, preferendo un riferimento al salario di fatto praticato da ogni singola azienda che aderisce alla gradualità.



Si tratta quindi di una impostazione strategica che collega territorio ed emersione, e configura un intervento concertato a livello locale tra gli stessi soggetti della programmazione negoziata.

Proprio su questa ipotesi si inserisce in modo coerente l'egregio lavoro legislativo di istituzione delle commissioni regionali e provinciali. Strutture che se rese operative potrebbero figurare un agile, nonché utile collegamento, attraverso dei veri e propri piani di emersione locale, a tutto il pezzo delle politiche per lo sviluppo territoriale che passano attraverso la strumentazione della programmazione negoziata.

Fattori di criticità ambientale, recuperando i risultati delle interviste fatte ad imprenditori, sindacalisti ed istituzioni locali, sembrerebbero potersi ricondurre: ad una debole cultura imprenditoriale, tutta rivolta ad una gestione del contingente; ad un sistema che tollerando la concorrenza sleale, asseconda l'abbassamento del livello della competizione al di sotto di quella soglia indispensabile per sostenere i costi della legalità; all'inadeguatezza del capitale umano, con i lavoratori che sperimentano la formazione quasi esclusivamente attraverso l'attività operativa; alle istituzioni, che troppo spesso sono associate "a tasse, pastoie burocratiche, tentativi di corruzione e malcostume in generale"; al sistema bancario, la cui assenza rende insormontabili i problemi di liquidità derivanti dalle insolvenze e dai differenziali tra tempi di incasso dai clienti e quelli di pagamento ai fornitori; alle infrastrutture industriali, evidenziando il paradosso di una presenza diffusa di aree dimesse che potrebbero essere facilmente riconvertite ad un uso industriale; ed infine, la piaga della criminalità, intesa come piccoli furti e taglieggiamento.

Iniziando dal problema della cultura imprenditoriale, e guardando un passaggio del rapporto *“Per una strategia dell'emersione....”* mi sembra interessante recuperare quello che viene sintetizzato nel concetto di attività imprenditoriale non assimilata. Nel Sud la provenienza e il perseverare di una cultura dell'attività economica di sussistenza familiare, contribuisce alla determinazione di una forma anomala di non regolarità che si avvicina molto al concetto di economia informale<sup>6</sup>.

In diverse aree del Mezzogiorno, esiste il paradosso della presenza di una organizzazione aziendale, condizione indispensabile per svolgere l'attività produttiva, alla quale non corrisponde una assimilazione del concetto di impresa da parte dei soggetti che vi partecipano. Una situazione di

---

<sup>6</sup> L'economia informale risulta composto da unità economiche di modeste dimensioni, di proprietà di singoli individui che le amministrano direttamente. La gestione di tali unità produttive è svolta con quantità ridotte di capitale e con una labile distinzione fra capitale e lavoro. Queste unità, producono beni e/o servizi con l'obiettivo di generare reddito e occupazione. I rapporti di lavoro si basano su delle interrelazioni personali, di parentela e sociali; tali relazioni sono spesso occasionali e svolte al di là dei rapporti di lavoro permanenti, definiti contrattualmente e garantiti. Altre caratteristiche delle unità produttive presenti nel settore informale, sono rappresentate dal fatto di utilizzare tecnologie labour-intensive, in settori produttivi con facilità di entrata, nella produzione di beni e servizi di bassa qualità, con una limitata capacità di accumulazione e con un ristretto accesso al credito o ad altri servizi generalmente disponibili per l'impresa (Definizione ufficiale ILO)

questo tipo, oltre a condizionare le opportunità di sviluppo di un'impresa, rende sicuramente molto labile il confine oltre il quale si può parlare di irregolarità, il che aiuta a spiegare la scarsa disponibilità ad accedere all'emersione. Quello del riallineamento è infatti uno strumento che – usando le parole del Sindaco di Grumo Nevano dott. Angelo De Lorenzo (Incarico alla data dell'intervista) - *conviene a chi da imprenditore progetta il suo futuro; vengono meno i presupposti quando invece c'è una confusione tra datore di lavoro e lavoratore, quando non si vive la propria attività come imprenditoriale.*

Questo disagio imprenditoriale si coniuga con un vero servizio di informazione-formazione. E' indiscutibile infatti che condividendo l'esistenza di un grave difetto di know how per molte imprese del sommerso, un utile intervento per l'emersione, probabilmente capace di dare un contributo significativo alla sostenibilità di un ripristino delle regole, è quello di prevedere, accanto agli incentivi economici, un servizio di formazione e affiancamento dell'imprenditore e del lavoratore, lungo tutto il percorso di riqualificazione dell'attività.

Anche qui, la letteratura legislativa, ci racconta di un recepimento di questo fabbisogno formativo attraverso l'istituzione - con la finanziaria 1998 - e successivo finanziamento - con la finanziaria 2001 – del TUTOR.

Una figura, questa del Tutore, che se realmente attuata e rispondente ai requisiti professionali indicati dal Comitato per l'Emersione e assunti dalla legge, dovrebbe dare un ulteriore e significativo slancio alla regolarizzazione del lavoro.

Continuando nell'approfondimento degli argomenti ambientali declinati sopra, in modo particolare guardando le interviste agli imprenditori, si viene persuasi sempre di più all'idea che il sommerso in molte economie del Sud, non rappresentando più una componente marginale del mercato, è diventato una variabile fondamentale alla definizione del modello imprenditoriale competitivo.

A questo proposito, pur essendo un'argomentazione presente in tutte le ricerche, è particolarmente interessante riportare i risultati e sintesi dell'esame fatto su alcune imprese napoletane dai ricercatori del rapporto "Nel C.U.O.R.E. di Napoli: alla scoperta delle imprese"<sup>7</sup>.

Molti imprenditori delle otto circoscrizioni indagate, segnalano nel mercato prevalente, ossia, quello di concorrenti che fanno il prezzo partendo dai vantaggi di costo che offre l'irregolarità, un primario fattore di immersione e/o difficoltà alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro.

La concorrenza, come riportato dall'indagine, viene considerata "spietata e sleale", percepita da molti come il principale problema sul territorio. Una situazione in cui vengono abbattuti i costi ad un livello insostenibile anche per chi vive una condizione di sommerso parziale.

---

<sup>7</sup> Il rapporto attraverso circa 80 interviste ad imprenditori, ha studiato la realtà imprenditoriale di otto zone dell'area di Napoli: Chiaiano, Miano, Secondigliano e San Pietro a Patierno (area Nord di Napoli); Poggioreale – Zona Industriale, Barra, Ponticelli e San Giovanni a Peduccio (area Est di Napoli).

*Nasce un'azienda con 1-2 operai, rigorosamente a nero, che acquista i macchinari da un'altra azienda da poco fallita. Si installa in uno scantinato o in un garage, va ad acquistare, preferibilmente a Poggioreale, il metallo semilavorato, fa qualche taglio, mette pochi punti di saldatura e vende bell'e fatta una porta blindata al di sotto del costo di produzione affrontato da un'azienda che ha 2 operai a posto e due a nero, lavora in un capannone rispettando alla meno peggio le leggi sulla sicurezza del lavoro e sull'igiene. Tutto questo determina un fenomeno di piccoli fallimenti a catena dai quali, come l'Araba Fenice risorge dalle proprie ceneri, nascono altre piccole attività produttive, intraprese, spesso, da alcuni di quelli che nel passaggio precedente erano operai (estratto interviste agli imprenditori di Ponticelli di Paolo Di Virgilio).*

*"C'è in Umbria un'impresa, racconta l'imprenditore di Barra, che produce e vende in tutta Italia i fogli di plastica stampati con cui si confezionano i fiori. L'azienda ha una doppia produzione: un foglio con uno spessore da 35 micron per tutta l'Italia ed uno da 25 micron solo per Napoli. Solo con uno spessore minore, infatti, può tenere il prezzo più basso e competere con i produttori locali chiusi negli scantinati." (estratto interviste agli imprenditori di Barra di Paolo Di Virgilio).*

*"non riesco a vendere una porta blindata a meno di 1.300.000 lire ed il mio vicino, addirittura, per meno di 1.500.000 lire non impegna neanche gli operai. La stessa porta sul mercato viene venduta a 700.000 lire. Probabilmente verranno utilizzate meno lamiere, o si produrranno negli scantinati con operai di cui nessuno è a conoscenza, questa è concorrenza sleale" (estratto interviste agli imprenditori di S.Giovanni a Teduccio di Nicolina Scafuri).*

La gravità del problema della concorrenza sleale viene riconosciuta anche a livello legislativo. Come evidenziato nel capitolo 3, con il combinato disposto dell'articolo 79 della legge finanziaria 1999 e dell'articolo 119 della finanziaria 2001 viene rinnovato il sistema di controllo, introducendo: un impegno di coordinamento tra i diversi soggetti ispettivi; l'istituzione di unità operative integrate; il finanziamento di un'attività di formazione e incentivazione del personale; e in ultimo lo stanziamento per l'assunzione di mille nuovi ispettori.

Sempre rimanendo nell'ambito delle policy territoriale integrata, e avanzando nell'interpretazione delle indagini sul campo, sembra abbastanza evidente che per affrontare correttamente il sommerso non ci si può sottrarre da una discussione anche sullo schema sociale presente nel Mezzogiorno, e quindi, sull'esigenza primaria di investire nella direzione di una innovazione cognitiva e relazionale.

Capitale umano e sociale, ossia, conoscenza e modalità di relazionarsi sono infatti due perni su cui si costruisce il livello di civiltà economica di un territorio e quindi il grado di percezione, disponibilità e tolleranza al disagio del lavoro nero.

Assumendo la teorizzazione territorialista dell'economia, possiamo dire che i motivi per cui in un'area prende forma un modello di sviluppo che costruisce il suo vantaggio competitivo su benefici di costo impropri vanno cercati anche - mutuando le parole usate da Beccattini e Rullani per spiegare l'economia di contesto - *nella cultura, sapere sedimentato nelle persone e nell'organizzazione, atteggiamenti, abitudini, spirito degli uomini, modi di vedere, interagire, relazionarsi*. Tutti elementi che contribuiscono a definire l'infrastrutturazione immateriale, e che costruiscono un terreno diversamente funzionale ai possibili modi di sviluppare un'economia sia nei termini della tipologia di prodotto che di organizzazione.

E' sempre utilizzando il piano cognitivo-relazionale, che si può contribuire a dare una spiegazione del perché nella complessa matrice di scambi, le imprese meridionali che si collegano dall'esterno ai circuiti economici "privilegiati" del Centro nord sono state marginalizzate ad un

funzione di leva competitiva *price* di tipo difensivo. Un collegamento sicuramente di second best che offre scarse opportunità di accumulazione.

Non va negato infatti che è anche nella cultura socio-economica del Mezzogiorno, a cui ha contribuito una politica industriale di semplice abbattimento dei costi, la possibilità di comportamenti relazionali talmente offensivi da escludere qualunque tutela per il lavoratore.

Anche qui, come già esaminato e previsto per l'imprenditore, l'accumulazione del capitale umano e capitale sociale trovano una risposta possibile nel servizio di formazione. Un impegno, in questo caso non ancora assunto, che potrebbe esplicitarsi declinandolo in modo specifico rispetto alle reali esigenze dei lavoratori in riallineamento; per questa via verrebbe aggiunto un ulteriore elemento di incentivazione, beneficio e, altrettanto importante, differenziazione di trattamento a favore di quelle imprese che procedono verso la legalità.

Arrivati a questo punto, e fatto questo rapido esercizio di intersezione tra la strumentazione disponibile e alcuni primari fabbisogni intercettati dalle indagini sul campo, si ha la sensazione che l'apparato legislativo, pur se perfezionabile, sia oggi abbastanza aggiornato per produrre migliori risultati di emersione. Una condizione positiva, che però ha un suo primo punto di criticità nella volontà locale.

E' infatti una preoccupazione molto diffusa in larga parte della rappresentanza, che il livello di consenso sul percorso intrapreso per l'emersione, possa ancora oggi non essere sufficiente da prevedere una rapida ed efficace attuazione di quanto legislativamente disponibile.

Argomenti empirici che vanno in questa direzione non mancano, basta guardare: l'esperienza dei comitati regionali e provinciali; l'altrettanto grave ritardo nella nomina dei Tutor; una moderazione forse eccessiva sul lato dei controlli, mostrando un atteggiamento non sufficientemente deciso e chiaro a favore di chi sceglie la legalità; ed infine, la debole promozione sul territorio dell'opportunità del riallineamento anche da parte degli stessi organi di rappresentanza sindacale.

Questi buoni risultati legislativi, come evidenzia la sempre vivace discussione pubblica sul lavoro nero, lasciano comunque uno spazio per riflettere su un ulteriore perfezionamento dello strumento.

A questo proposito la direzione può essere: quella di nuovi interventi sul conto economico dell'impresa, in questo senso l'argomento prevalente è quello dell'abbattimento degli oneri fiscali IRPEG e/o IRAP; oppure, un approfondimento che risponda maggiormente a fattori di disagio ambientale.

Su questo secondo filone, dove sicuramente i vuoti sono più facili da individuare, anche attraverso questa breve nota si rintracciano almeno quattro opportunità che lasciamo come spunto al

dibattito: formazione professionale; servizio finanziario; urbanizzazione industriale; e ricostruzione del rapporto con le istituzioni.

### 3. Le diverse fasi dello strumento della gradualità attraverso la letteratura legislativa

Parlare di riallineamento attraverso la letteratura legislativa significa fare un salto indietro di oltre un decennio. Il lungo iter normativo in un susseguirsi di implementazioni volte a rafforzare ed estendere il suo funzionamento inizia nel 1989 per forse concludersi nel 2000. Un periodo lungo che inoltre è anticipato da un quinquennio di dibattito e sperimentazione contrattuale, da attribuirsi al sindacato tessile di alcune province della Puglia. In quella fase l'azione incentivante per l'emersione si concretizzava esclusivamente in un accordo sindacale che offriva l'opportunità di graduare in un tempo contrattato l'allineamento della retribuzione al contratto nazionale.

Il primo momento legislativo è con la **389/1989**, che attraverso gli **articoli 1,6,7**, viene offerta l'opportunità alle imprese operanti nei territori indicati dalle leggi per gli interventi sul Mezzogiorno di usufruire dei benefici della fiscalizzazione e degli sgravi contributivi anche nelle situazioni in cui non è applicata la retribuzione prevista dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, a condizione di aderire ad un programma graduale di riallineamento al CCNL. Sempre con la stessa legge, **all'articolo 6 comma 9**, si delineano le forme di evasione che precludono l'opportunità di usufruire degli incentivi pubblici previsti per il Sud e di conseguenza le forme di irregolarità che possono accedere al riallineamento. Fiscalizzazione e sgravi non spettano per i lavoratori che: A. non siano stati denunciati agli istituti previdenziali; B. siano stati denunciati con orari o giornate di lavoro inferiori a quelle effettivamente svolte; C. siano stati retribuiti con retribuzioni inferiori a quelle stabilite da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale.

Questo primo intervento ha il grosso merito di formalizzare legislativamente per la prima volta una volontà di affrontare il sommerso anche per incentivazione. Inoltre, offre l'opportunità di definire le forme di irregolarità utili ai fini dell'attuazione di questa nuova procedura di regolarizzazione del lavoro.

#### **D.L. 338 DEL 9/10/89 CONVERTITO NELLA LEGGE 389 DEL 7/12/1989**

**Art.6** Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati.

**Comma 9** Le riduzioni (fiscalizzazioni degli oneri sociali) di cui al presente articolo non spettano per i lavoratori che:

- A. non siano stati denunciati agli istituti previdenziali;
- B. siano stati denunciati con orari o giornate di lavoro inferiori a quelle effettivamente svolte ovvero con retribuzioni inferiori a quelle previste dall'articolo 1 comma 1;
- C. siano stati retribuiti con retribuzioni inferiori a quelle previste **dall'articolo 1 comma 1**

**Comma 11** Per le imprese operanti nei territori indicati nell'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, ....., al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e sulla base di un programma graduale di riallineamento alle retribuzioni....., può essere sospesa, anche temporaneamente, la condizione prevista dalla lettera C del comma 9. Tale sospensione è disposta con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, sentite le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, nei limiti della spesa prevista dal presente decreto per la fiscalizzazione degli oneri sociali

**Comma 12** Con salvezza delle situazioni di cui al comma 11, per gli aspetti ivi disciplinati, le riduzioni di cui al presente articolo (fiscalizzazioni) non spettano altresì, a decorrere dal periodo di paga in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai datori di lavoro che non diano comunicazione all'INPS del contratto collettivo nazionale di lavoro, stipulato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, da essi applicato.

Bisogna aspettare l'articolo 2bis della **legge 210 del 3/8/1990** perché si cominci a disciplinare la procedura per accedere all'emersione. Con questo provvedimento si introducono l'accordo provinciale e il verbale di recepimento.

Il primo, l'accordo provinciale, deve essere stipulato dalle associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, il cui compito è quello di attuare, in forme e tempi prestabiliti, programmi di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli previsti dai predetti accordi nazionali.

Il verbale di recepimento deve essere invece sottoscritto dall'impresa e le parti che hanno stipulato l'accordo provinciale, e questo è indispensabile perché si possa godere della sospensione della condizione di regolare applicazione contrattuale per accedere alla fiscalizzazione e sgravi.

Per entrambi i documenti, si prevede il deposito presso gli uffici provinciali del lavoro e presso le sedi provinciali dell'INPS.

Viene completata la procedura definendo come situazione per cui cessa il diritto ai benefici di sospensione dei vincoli per accedere alla fiscalizzazione, nei casi in cui l'INPS accerta il mancato rispetto del programma di riallineamento contenuto nell'accordo provinciale.

<b>D.L. 4 GIUGNO 1990, N. 129 CONVERTITO NELLA LEGGE 210 3/8/1990,</b>
<b>Art 2-bis</b> Disposizioni in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel Mezzogiorno
<b>Comma 1</b> La sospensione di cui al comma 11 dell'articolo 6 del decreto n. 338 (7/a), ..., è ammessa dal 1° dicembre 1988 ed opera nei confronti delle imprese che abbiano recepito o recepiscano gli accordi provinciali stipulati dalle associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale che risultino firmatarie del contratto collettivo nazionale o dell'accordo interconfederale di riferimento, finalizzati ad attuare, in forme e tempi prestabiliti, programmi di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli previsti dai predetti accordi nazionali. L'attuazione avviene mediante verbale aziendale di recepimento da sottoscrivere dalle stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale.
<b>Comma 2</b> Gli accordi provinciali e quelli aziendali dovranno essere depositati dalle parti interessate entro il 31 maggio 1991 rispettivamente presso gli uffici provinciali del lavoro e presso le sedi provinciali dell'INPS.
<b>Comma 3</b> La sospensione cessa di avere effetto dal periodo di paga per il quale, in relazione alle denunce contributive mensili presentate dalle imprese all'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Istituto stesso accerta il mancato rispetto del programma graduale di riallineamento dei trattamenti economici contenuto nel predetto accordo provinciale .

Un terzo passaggio legislativo è quello che si realizza con l'articolo 5 della **legge 608 del 28/12/1996**, dove per la prima volta si affronta il problema del trattamento delle situazioni pregresse, che si era dimostrato un grave limite all'efficacia dello strumento. Inoltre, si precisa, validità e funzionamento del meccanismo della gradualità, introducendo anche a livello legislativo la prassi già in atto delle possibili variazioni nel programma di riallineamento.

I principali argomenti introdotti dalla legge possono essere ricondotti a sei punti: 1. obbligo per gli accordi provinciali di esplicitare base salariale, forme e tempi dell'allineamento retributivo ai contratti collettivi nazionali di lavoro; 2. riconoscimento all'accordo provinciale di validità pari a quella attribuita ai contratti collettivi nazionali di lavoro; 3. sanatoria anche per i periodi pregressi per le pendenze contributive a condizione che venga sottoscritto e depositato l'apposito verbale aziendale di recepimento; 4. introduzione della possibilità di variare tempi e percentuali dei programmi purché tali modifiche si giustificino con nuovi eventi non previsti alla stipula del primo accordo, e siano condivise e sottoscritte dalle stesse parti; 5. introduzione di un limite temporale, pari a 12 mesi dalla data di approvazione della legge, alla scelta di adesione e quindi di godimento dei benefici previsti dallo strumento; 6. inserimento di una ipotesi di commissione provinciale tra le parti sociali per l'emersione, che quando istituita deve essere consultata per una miglior organizzazione dell'attività ispettiva.

<b>D.L. 1 OTTOBRE 1996, N. 510 CONVERTITO NELLA LEGGE 608 28/11/1996</b>
<b>Art. 5</b> Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale
<b>Comma 1</b> Al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e di consentire la regolarizzazione retributiva e contributiva per le imprese industriali ed artigiane operanti nei territori individuati all'articolo 1 della legge 1 marzo 1986, n. 64, è sospesa la condizione di corresponsione dell'ammontare retributivo ....(di cui all'articolo 6, comma 9, del decreto 338/1989). Tale sospensione opera

esclusivamente nei confronti di quelle imprese che abbiano recepito o recepiscono gli accordi provinciali di riallineamento retributivo stipulati dalle associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali locali aderenti o comunque organizzativamente collegate con le associazioni ed organizzazioni nazionali di categoria firmatarie del contratto collettivo nazionale di riferimento. Tali accordi provinciali debbono prevedere in forme e tempi prestabiliti, programmi di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli previsti nei corrispondenti contratti collettivi nazionali di lavoro. Ai predetti accordi è riconosciuta validità pari a quella attribuita ai contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento quale requisito per l'applicazione a favore delle imprese di tutte le normative nazionali e comunitarie. Per il riconoscimento di tale sospensione, l'impresa deve sottoscrivere apposito verbale aziendale di recepimento con le stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale.

Comma 2 A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono concessi dodici mesi di tempo per stipulare gli accordi territoriali e quelli aziendali di recepimento da depositare rispettivamente, ai competenti uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, e presso le sedi provinciali dell'INPS, entro trenta giorni dalla stipula.

Comma 3 La sospensione di cui al comma 1 cessa di avere effetto dal periodo di paga per il quale l'INPS accerta il mancato rispetto del programma graduale di riallineamento dei trattamenti economici contenuto nell'accordo territoriale. L'applicazione nel tempo dell'accordo provinciale comporta la sanatoria anche per i periodi pregressi per le pendenze contributive ed a titolo di fiscalizzazione ovvero di sgravi contributivi, per le imprese di cui al comma 1, a condizione, che entro il termine di cui al comma 2 venga sottoscritto e depositato l'apposito verbale aziendale di recepimento.

Comma 4 La retribuzione da prendere a riferimento per il calcolo dei contributi di previdenza e assistenza sociale dovuti e' quella fissata, dagli accordi di riallineamento. La presente disposizione deve intendersi come interpretazione autentica delle norme relative alla corresponsione retributiva ed alla determinazione contributiva di cui al combinato disposto dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 6, commi 9, lettera c), e 11, del decreto legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389. Restano comunque salvi e conservano la loro efficacia i versamenti contributivi effettuati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Comma 5 E' ammessa una sola variazione ai programmi di riallineamento contributivo compresi quelli già stipulati, limitatamente ai tempi ed alle percentuali fissati dagli accordi provinciali, purché tale modifica sia oggettivamente giustificata da intervenuti rilevanti eventi non prevedibili e che incidano sostanzialmente sulle valutazioni effettuate al momento della stipulazione dell'accordo territoriale, ed a condizione che l'intesa di aggiustamento sia sottoscritta dalle medesime parti che hanno stipulato il primitivo accordo.

Comma 6 L'ispettorato provinciale del lavoro, nel programmare l'attività ispettiva di concerto con gli istituti previdenziali, sente le commissioni eventualmente istituite a livello provinciale delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro al fine di contrastare le forme di lavoro irregolare.

All'accordo per il lavoro del 24/09/96 e l'articolo 23 della legge 196 del 24/6/1997 si può attribuire l'avvio di una fase in cui si riconosce nel riallineamento lo strumento trainante di una azione diffusa per il sommerso.

Rispetto a quanto previsto dalla 608 del 1996 vengono introdotte cinque variazioni: 1. si estende la possibilità di utilizzare l'emersione a tutti i settori; 2. si recupera e perfeziona l'opportunità introdotta con la 608 di sanare il pregresso, garantendo la prosecuzione dei giudizi pendenti promossi dai lavoratori; 3. si definiscono i criteri minimi di retribuzione e contribuzione per il periodo di emersione, prevedendo una base non al di sotto del 25% del minimale INPS che progredisce in tre anni fino la 100% e garantendo una copertura del differenziale rispetto al minimale di legge con contributi figurativi a carico di un fondo; 4. si aggiunge un'altra leva incentivante, che consiste nel riconoscimento degli incentivi previsti per i casi di nuova occupazione anche per i lavoratori su cui si raggiunge il 100% del riallineamento; 5. per un evidente rischio di concorrenza sleale, gli ingenti vantaggi di costo che vengono offerti dal riallineamento obbligano ad una esclusione di chi vi accede, dall'opportunità di partecipare alle gare di appalto indette da enti pubblici esterni dalle aree di applicazione del riallineamento.

**LEGGE 196 DEL 24/6/1997 (PACCHETTO TREU)**

Art. 23 (i passaggi salienti) Norme in materia di promozione dell'occupazione



**Comma 1** All'articolo 5 del decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) .....

b) al comma 3, ....., sono aggiunti, ....., i seguenti periodi: "I provvedimenti di esecuzione in corso, in qualsiasi fase e grado, sono sospesi fino alla data del riallineamento. L'avvenuto riallineamento estingue i reati previsti da leggi speciali in materia di contributi e di premi e le obbligazioni per sanzioni amministrative e per ogni altro onere accessorio. Sono fatti salvi i giudizi pendenti promossi dai lavoratori ai fini del riconoscimento della parità di trattamento retributivo";

c) dopo il comma 3, sono inseriti i seguenti:

3-bis. Le imprese ... che abbiano stipulato gli accordi ..... sono ammesse a versare, ....., senza applicazione di sanzioni e interessi, le maggiori ritenute relative ai compensi, risultanti dai suddetti accordi, effettivamente corrisposti fino alla data di entrata in vigore della presente disposizione. ....

3-ter. La presentazione delle dichiarazioni integrative esclude la punibilità per i reati previsti .....

3-quater. Per le ritenute indicate nella dichiarazione integrativa ... non può essere esercitata la rivalsa sui percettori dei compensi non assoggettati in precedenza a ritenuta. Le dichiarazioni integrative non costituiscono titolo per la deducibilità ai fini delle imposte sui redditi.

3-quinquies. ....restano ferme le somme pagate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, a titolo di soprattasse, pene pecuniarie e interessi. Le controversie pendenti ....., sono estinte .....alla presentazione, di copia..... della dichiarazione integrativa ....., nonché della ricevuta ed attestato di versamento delle ritenute";

d) al comma 4, i primi due periodi sono sostituiti dai seguenti: "La retribuzione da prendere a riferimento per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale, dovuti dalle imprese di cui al comma 1 e alle condizioni di cui al comma 2, è quella fissata dagli accordi di riallineamento e non inferiore al 25 per cento del minimale e, per i periodi successivi, al 50 per cento, da adeguare, entro 36 mesi, al 100 per cento dei minimali di retribuzione giornaliera, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389. ....Per la differenza tra la retribuzione di riferimento per il versamento dei predetti contributi e l'intero importo del minimale ....., possono essere accreditati contributi figurativi, ai fini del diritto e della misura della pensione, con onere a carico del Fondo ....."

e) dopo il comma 6, è aggiunto il seguente: "6-bis. All'atto del definitivo riallineamento retributivo ai livelli previsti nei corrispondenti contratti collettivi nazionali di lavoro, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, alle imprese .... sono riconosciuti, per i lavoratori interessati dagli accordi di recepimento, gli incentivi previsti per i casi di nuova occupazione dalle norme vigenti alla data della completa applicazione dei contratti collettivi".

**Comma 2.....**

**Comma 3.....**I soggetti che si avvalgono degli accordi di riallineamento retributivo di cui al presente articolo sono esclusi dalle gare di appalto indette da enti pubblici nei territori diversi da quelli di cui all'articolo 1 della legge 1 marzo 1986, n. 64, fino al completo riallineamento

### **Accordo per il Lavoro del 24/09/96**

#### *capitolo "Emersione del Lavoro Sommerso"*

Considerando i risultati positivi che cominciano a registrare in conseguenza dell'applicazione delle norme contenute nel decreto legge 405/1996, relative alla definizione dei contratti di gradualità per favorire la regolarizzazione del lavoro sommerso, si conviene sulla utilità di allargare l'applicazione contrattuale delle norme ad altri settori e di rafforzare l'iniziativa categoriale nel territorio per estendere le sperimentazioni richiamate. Al fine di incentivare ulteriormente la sottoscrizione delle intese di gradualità da parte delle imprese, si conviene sull'opportunità di considerare l'occupazione emersa alla stregua di una nuova occupazione alla data della completa applicazione dei contratti collettivi. Ciò determinerà il diritto di accesso agli incentivi per la nuova occupazione alla data della completa attuazione degli accordi, nelle misure in quel momento vigenti.

Con la finanziaria 1999, **legge 448 del 23/12/1998**, accanto a modifiche che aggiornano il provvedimento rispetto ai vincoli comunitari, si avvia una fase di approfondimento in direzione dell'azione integrata territoriale.

Attraverso **l'articolo 75**: 1. vengono modificate le aree di applicazione escludendo dalle regioni meridionali Abruzzo e Molise; 2. si definiscono le modalità di regolarizzazione rispetto agli obblighi previsti dalle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro fissando un termine massimo per l'adeguamento in 12 mesi, e la temporanea nonché

estinzione definitiva dei reati connessi e dei procedimenti giudiziari in corso, all'atto della verifica dell'avvenuto adeguamento; quando invece si produce la regolarizzazione superando però le scadenze indicate, la pena e le sanzioni amministrative e civili previste per la violazione degli obblighi sono ridotte alla metà; 3. si introduce un collegamento dei benefici di legge alla tenuta occupazionale, introducendo un meccanismo per cui qualora al momento dell'avvenuto riallineamento il numero dei lavoratori risulti inferiore a quello dichiarato nel verbale aziendale di recepimento, gli effetti della sanatoria sono subordinati al pagamento di una somma pari alla differenza fra il minimale retributivo e la retribuzione corrisposta nel corso del programma di riallineamento ai lavoratori cessati, salvo che la diminuzione sia avvenuta per riduzione dell'attività attestata dalle parti che hanno stipulato l'accordo provinciale; 4. si fa chiarezza sul trattamento delle posizioni pregresse, agevolandone la regolarizzazione fiscale e contributiva con un abbattimento dell'onere, la dilazione del pagamento, e l'esclusione per il datore di lavoro ma anche per il lavoratore da qualunque sanzione, rivalsa od accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria; in modo più preciso, con il recepimento dell'accordo provinciale di riallineamento, l'impresa può individuare, in sede di sottoscrizione del verbale aziendale di recepimento del medesimo accordo, i lavoratori e i rispettivi periodi di attività precedenti all'accordo di recepimento per i quali richiedere, d'intesa con le parti che hanno stipulato l'accordo provinciale e previa adesione, in forma scritta, dei singoli lavoratori interessati in quel momento in forza all'azienda, l'adempimento dei relativi obblighi contributivi nella misura della retribuzione fissata dal contratto di riallineamento e comunque non inferiore al 25 per cento del minimale contributivo. All'adempimento degli obblighi contributivi si provvede mediante opzione tra il pagamento in unica soluzione ovvero in 40 rate trimestrali, di pari importo, decorrenti dalla scadenza del secondo trimestre solare successivo al contratto di recepimento. 5. si abroga il beneficio contributivo perché non equiparabili, in rispetto ai vincoli comunitari, i lavoratori che raggiungevano il 100% della retribuzione del CCNL a nuova occupazione .

**LEGGE 23 DICEMBRE 1998, N. 448 FINANZIARIA 1999**

Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo

**Art. 75. (i passaggi salienti)**

**Comma 1** All'articolo 5 del decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, come modificato dall'articolo 23 della legge 24 giugno 1997, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

**a)** al comma 1, (le imprese diventano quelle che operano nei territori di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), del Trattato istitutivo della Comunità europea, ad eccezione di quelle appartenenti ai settori disciplinati dal Trattato CECA, delle costruzioni navali, delle fibre sintetiche, automobilistico e dell'edilizia,")

**b)** dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

"2-bis. In caso di recepimento degli accordi provinciali di riallineamento, il datore di lavoro che non abbia integralmente assolto gli obblighi previsti dalle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro può chiedere al competente organo di vigilanza la fissazione di un termine per la regolarizzazione. Il termine, che non può essere superiore a dodici mesi, è stabilito dall'organo di vigilanza mediante apposita prescrizione, tenendo conto dei tempi tecnicamente necessari per eliminare le violazioni e della gravità del rischio. Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine, l'organo di vigilanza verifica l'avvenuta regolarizzazione; .....

2-ter. L'avvenuta regolarizzazione .....estingue i reati contravvenzionali e le sanzioni amministrative e civili connessi alla

violazione degli obblighi. Dalla data della prescrizione sino a quella della verifica della regolarizzazione .....non possono essere iniziati o proseguiti procedimenti giudiziari o amministrativi relativi a tali reati e sanzioni.

2-quater. .... se la regolarizzazione avviene in un tempo superiore a quello indicato nella prescrizione, ma che risulta comunque congruo a norma del comma 2-bis del presente articolo, la pena e le sanzioni amministrative e civili previste per la violazione degli obblighi sono ridotte alla meta";

**c)** al comma 3, dopo il quarto periodo, è inserito il seguente: "Qualora al momento dell'avvenuto riallineamento il numero dei lavoratori risulti inferiore a quello dichiarato nel verbale aziendale di recepimento...., gli effetti della sanatoria sono subordinati al pagamento di una somma pari alla differenza fra il minimale retributivo e la retribuzione corrisposta nel corso del programma di riallineamento ai lavoratori cessati, salvo che la diminuzione sia avvenuta per riduzione dell'attività attestata dalle parti che hanno stipulato l'accordo provinciale";

**d)** i commi da 3-bis a 3-quinquies sono sostituiti dai seguenti:

"3-bis. Le imprese che abbiano stipulato gli accordi .... sono ammesse a versare..... le ritenute o le maggiori ritenute, non effettuate per i periodi interessati sino alla data della stipula degli accordi provinciali .....Le somme dovute devono essere versate negli stessi termini e con le stesse modalità stabilite dal comma 3-sexies per i versamenti da effettuare ai fini contributivi.

3-ter. .... 3-quater. ....3-quinquies. ....

3-sexies. In caso di recepimento dell'accordo provinciale di riallineamento, l'impresa può individuare, in sede di sottoscrizione del verbale aziendale di recepimento del medesimo accordo, i lavoratori e i rispettivi periodi di attività precedenti all'accordo di recepimento per i quali richiedere, d'intesa con le parti che hanno stipulato l'accordo provinciale e previa adesione, in forma scritta, dei singoli lavoratori interessati in quel momento in forza all'azienda, l'adempimento dei relativi obblighi contributivi nella misura della retribuzione fissata dal contratto di riallineamento e comunque non inferiore al 25 per cento del minimale contributivo. All'adempimento degli obblighi contributivi si provvede mediante opzione tra il pagamento in unica soluzione ovvero in 40 rate trimestrali, di pari importo, decorrenti dalla scadenza del secondo trimestre solare successivo al contratto di recepimento, con maggiorazione degli interessi..... Le relative prestazioni sono commisurate all'entità dei contributi versati. L'avvenuto adempimento, previa verifica del competente organo di vigilanza, comporta l'estinzione della relativa contravvenzione ovvero di ogni altra sanzione amministrativa e civile. Ai fini dell'adempimento degli obblighi contributivi per i periodi pregressi, l'impresa operante nel settore agricolo che recepisce l'accordo provinciale di riallineamento può utilizzare, anche mediante dichiarazioni sostitutive, i dati delle dichiarazioni trimestrali presentati all'INPS.;

**e)** dopo il comma 5 e' inserito il seguente: "5-bis. ....";

**f)** Il comma 6-bis e' abrogato.

**Comma 2.** .....

**Comma 3** A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge sono concessi dodici mesi di tempo per la stipula degli accordi territoriali e per quelli aziendali di recepimento di cui all'articolo .....

**Comma 4** L'efficacia delle misure di cui al presente articolo e' subordinata all'autorizzazione ed ai vincoli della Commissione delle Comunità europee ai sensi degli articoli 92 e seguenti del Trattato istitutivo della Comunità europea

#### **(SEGUE) Art. 76**

**Comma 1.** I datori di lavoro agricolo, i coltivatori diretti, mezzadri, coloni e rispettivi concedenti, nonché gli imprenditori agricoli a titolo principale, debitori per contributi e premi previdenziali ed assistenziali omessi, relativi a periodi contributivi maturati fino a tutto il 1997, possono regolarizzare la loro posizione debitoria nei confronti dei competenti enti impositori, previa presentazione della domanda entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, in 20 rate semestrali consecutive di pari importo, di cui la prima da versare entro il 31 maggio 1999 secondo modalità fissate dagli enti stessi. Le rate successive alla prima sono maggiorate di interessi pari al tasso dell'1 per cento annuo per il periodo di differimento, a decorrere dalla data di scadenza della prima rata. La regolarizzazione di quanto dovuto a titolo di contributi o premi può avvenire anche in unica soluzione, entro la medesima data, mediante il pagamento attualizzato al tasso di interesse legale della quota capitale dovuta in base alle predette 20 rate. La suddetta regolarizzazione comporta l'estinzione delle obbligazioni sorte per somme aggiuntive, interessi e sanzioni amministrative e civili non ancora pagate. Si applicano i commi 230 e 232 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

**Comma 2** Possono essere corrisposti, con le modalità e i termini previsti dal comma 1, anche i contributi che hanno formato oggetto di procedure di regolarizzazione agevolate in agricoltura ai sensi di precedenti disposizioni, per la parte del debito contributivo dovuto da parte dei soggetti indicati al comma 1 e rimasto insoluto alla data di entrata in vigore della presente legge

**Con gli articoli 78 e 79** si affronta l'esigenza di focalizzare in modo più mirato la policy dell'emersione, andando oltre un semplice abbattimento temporaneo dei costi aziendali. L'integrazione prevede un approfondimento della dimensione territoriale nel trattamento del fenomeno, e un intervento di maggior qualificazione dell'azione repressiva a tutela di chi emerge e contro chi invece decide di non utilizzare l'opportunità del riallineamento.

Con l'art.78 si istituisce presso la Presidenza del Consiglio un Comitato per l'emersione del lavoro non regolare con funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative. A tale fine il Comitato: a) attua tutte le iniziative ritenute utili a conseguire una progressiva emersione del lavoro irregolare, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione tramite i mezzi di comunicazione e nelle scuole; b) valuta periodicamente i risultati delle attività degli organismi locali per l'emersione (di cui al comma 4); c) esamina le proposte contrattuali di emersione istruite dalle commissioni locali per la successiva trasmissione al CIPE per le deliberazioni del caso.

Precisamente, sempre all'articolo 78, a livello regionale e provinciale sono istituite, presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, commissioni con compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione di collaborazioni ed intese istituzionali, di assistenza alle imprese, finalizzata in particolare all'accesso al credito agevolato, alla formazione ovvero alla predisposizione di aree attrezzate, che stipulano contratti di riallineamento retributivo anche attraverso la presenza di un apposito tutore. Le commissioni sono composte da quindici membri: sette, dei quali uno con funzioni di presidente, designati dalle amministrazioni pubbliche aventi competenza in materia, e otto designati, in maniera paritetica, dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale

<b>LEGGE 23 DICEMBRE 1998, N. 448 FINANZIARIA 1999</b> Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo.
<b>Art. 78</b>
<b>Comma 1</b> Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Comitato per l'emersione del lavoro non regolare con funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative. A tale fine il Comitato, che riceve direttive dal Presidente del Consiglio dei ministri cui risponde e riferisce: a) attua tutte le iniziative ritenute utili a conseguire una progressiva emersione del lavoro irregolare, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione tramite i mezzi di comunicazione e nelle scuole; b) valuta periodicamente i risultati delle attività degli organismi locali di cui al comma 4; c) esamina le proposte contrattuali di emersione istruite dalle commissioni locali per la successiva trasmissione al CIPE per le deliberazioni del caso.
<b>Comma 2</b> Le amministrazioni pubbliche appartenenti al Sistema statistico nazionale (SISTAN), ivi comprese le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, sono tenute a fornire al Comitato, nel rispetto degli obblighi di riservatezza, le informazioni statistiche richieste in loro possesso.
<b>Comma 3</b> Il Comitato è composto da nove membri nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, designati, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministro delle finanze, dal Ministro per le politiche agricole, dal presidente dell'INPS, dal presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dal presidente dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere) e dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281. Il componente designato dal Presidente del Consiglio dei ministri svolge le funzioni di presidente. Per assicurarne il funzionamento, presso il Comitato può essere comandato o distaccato, nel numero massimo di 20 unità, personale tecnico ed amministrativo della pubblica amministrazione e degli enti pubblici economici. Il personale di cui al presente comma mantiene il trattamento economico fondamentale e accessorio delle amministrazioni ed enti di appartenenza.
<b>Comma 4</b> A livello regionale e provinciale sono istituite, presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, commissioni con compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione di collaborazioni ed intese istituzionali, di assistenza alle imprese, finalizzata in particolare all'accesso al credito agevolato, alla formazione ovvero alla predisposizione di aree attrezzate, che stipulano contratti di riallineamento retributivo anche attraverso la presenza di un apposito tutore. Le

commissioni sono composte da quindici membri: sette, dei quali uno con funzioni di presidente, designati dalle amministrazioni pubbliche aventi competenza in materia, e otto designati, in maniera paritetica, dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Le commissioni, nominate dal competente organo regionale, possono avvalersi di esperti e coordinarsi, per quanto concerne il lavoro irregolare, con le direzioni provinciali del lavoro, tenendo conto delle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 22 luglio 1961, n.628, e dell'articolo 3 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638.

**Comma 5** Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura mettono a disposizione una sede in modo da consentire alla commissione di espletare le sue funzioni. Presso la commissione, per assicurarne il funzionamento, può essere comandato personale della pubblica amministrazione, ivi compresi i ricercatori universitari, restando i relativi oneri a carico delle amministrazioni di provenienza.

Quindi, a partire dalla finanziaria 1999, l'impegno pubblico prevede un incrocio tra una azione di emersione contrattata, con azioni strutturali di superamento di alcuni ostacoli che riguardano l'impresa, ma anche il territorio. In questo senso una rilevanza particolare assume la lotta a chi continua a scegliere l'illegalità.

Al fine di intensificare l'azione di controllo contro il fenomeno del lavoro non regolare - recita il comma 1 dell'articolo 79 - il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il Ministero delle finanze, l'INPS, l'INAIL e le aziende unità sanitarie locali coordinano le loro attività in materia ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali e contributivi, anche attraverso la predisposizione di appositi programmi mirati, di specifiche iniziative formative comuni del personale addetto ai predetti compiti, nonché l'istituzione di unità operative integrate. Tali attività, assunte su iniziative del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in sede nazionale e dalla regione, in raccordo con le direzioni regionali e provinciali del medesimo Ministero, in sede locale, si espletano, in particolare, nelle aree territoriali ovvero nei settori di attività in cui il fenomeno risulta maggiormente diffuso, anche sulla base delle attività di analisi e di coordinamento espletate dal Comitato di cui all'articolo 78, comma 1, nonché delle attività espletate dalle commissioni regionali e provinciali di cui al comma 4 del medesimo articolo. Le attività predette si raccordano, ai fini della sicurezza e dell'igiene nei luoghi di lavoro, con i comitati di coordinamento istituiti dalle regioni ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 1997 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 29 del 5 febbraio 1998.

Con il Comma 2, una quota pari al 10 per cento dell'importo delle sanzioni amministrative relative alle omissioni contributive accertate e riscosse dalle direzioni provinciali del lavoro - servizio ispezione del lavoro è destinata a corsi di formazione e di aggiornamento del personale addetto e da assegnare al predetto servizio e per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuali, delle attrezzature, degli strumenti ed apparecchi indispensabili per lo svolgimento dell'attività ispettiva e delle relative procedure ad essa connesse.

#### **LEGGE 23 DICEMBRE 1998, N. 448 FINANZIARIA 1999**

Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo.

##### **Art. 79**

**Comma 1.** Al fine di intensificare l'azione di controllo contro il fenomeno del lavoro non regolare, il Ministero del lavoro, il Ministero delle finanze, l'INPS, l'INAIL e le aziende unità sanitarie locali coordinano le loro attività in materia ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali e contributivi, anche attraverso la predisposizione di appositi programmi mirati, di specifiche iniziative formative comuni del personale addetto ai predetti compiti, nonché l'istituzione di unità operative integrate. Tali attività, assunte su iniziative del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in sede nazionale e dalla regione, in raccordo con le direzioni regionali e provinciali del medesimo Ministero, in sede locale, si espletano, in particolare, nelle aree territoriali ovvero nei settori di attività in cui il fenomeno risulta maggiormente diffuso, anche sulla base delle attività di analisi e di coordinamento espletate dal Comitato di cui all'articolo 78, comma 1, nonché delle attività espletate dalle commissioni regionali e provinciali di cui al comma 4 del medesimo articolo. Le attività predette si raccordano, ai fini della sicurezza e dell'igiene nei luoghi di lavoro, con i comitati di coordinamento istituiti dalle regioni ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 1997 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 29 del 5 febbraio 1998.

**Comma 2.** Al medesimo fine di cui al comma 1, una quota pari al 10 per cento dell'importo delle sanzioni amministrative relative alle omissioni contributive accertate e riscosse dalle direzioni provinciali del lavoro - servizio ispezione del lavoro è destinata a corsi di formazione e di aggiornamento del personale addetto e da assegnare al predetto servizio e per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuali, delle attrezzature, degli strumenti ed apparecchi indispensabili per lo svolgimento dell'attività ispettiva e delle

relative procedure ad essa connesse. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale sono stabilite le modalità di assegnazione e di utilizzo delle somme di cui al presente comma.

La cancellazione degli sgravi rispetto al mix di incentivi inserito con la legge 196 (scelta inevitabile per ottemperare alla normativa europea), riapre la discussione intorno ad una esigenza di trovare un criterio che consenta, in armonia con il dettato comunitario, di recuperare un beneficio considerato da tutti indispensabile per il buon funzionamento dell'emersione. In questo senso, con il patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione firmato nel 1999, si concretizza un impegno del governo a recuperare, eventualmente attraverso altre forme di sostegno, le condizioni di convenienza all'emersione offerte dalla legge Treu.

Un primo atto concreto, anche se solo successivamente esplicitato, è quello del comma 3 dell'articolo 63 della finanziaria 2000. Il quale, dispone che per promuovere lo strumento e favorire la creazione delle condizioni per la stabilizzazione dei relativi posti di lavoro, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale può, con proprio decreto, prevedere specifiche misure di agevolazione, anche di carattere contributivo, nel limite massimo di lire 150 miliardi per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002. Naturalmente vincola l'adozione di questi nuovi incentivi all'autorizzazione della Commissione dell'Unione europea.

Un altro punto importante, che passa sempre attraverso questa legge, è una prima risposta ai ritardi di attuazione delle commissioni provinciali previste dall'articolo 75 della finanziaria 1999. Si prevede, infatti, che qualora entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge non siano state istituite le predette Commissioni, provvederà il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ove i competenti organi regionali non abbiano provveduto entro trenta giorni dall'invito rivolto dal Ministro.

#### **PATTO SOCIALE PER LO SVILUPPO E L'OCCUPAZIONE 1999**

##### *Capitolo 3 (le politiche per lo sviluppo e l'occupazione) Punto 7.*

A seguito degli emendamenti introdotti dal voto parlamentare per ottemperare alla normativa europea, le norme previste dalla legge finanziaria per il 1999 a sostegno della pratica dei contratti di riallineamento per l'emersione dal lavoro nero risultano inadeguate e insufficienti rispetto agli impegni precedentemente assunti. Perciò il Governo si impegna ad avviare immediatamente le necessarie interlocuzioni con l'Unione europea al fine di superare ogni obiezione alla concessione di benefici contributivi previsti dalla finanziaria anche alle imprese che abbiano praticato il percorso di emersione. In caso ciò non si renda possibile, il Governo è comunque impegnato a concertare con le parti sociali altre forme possibili di sostegno tali da ripristinare condizioni di effettiva convenienza.

#### **LEGGE 488/1999 (FINANZIARIA 2000)**

##### **Art. 63. Disposizioni in materia di politiche per l'occupazione e di emersione del lavoro irregolare**

**Comma 3.** Il termine per la stipula degli accordi territoriali e per quelli aziendali di recepimento di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, e successive modificazioni, è prorogato al 31 dicembre 2000. Al fine di promuovere il ricorso ai predetti accordi e contratti nonché di favorire la creazione delle condizioni per la stabilizzazione dei relativi posti di lavoro, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale può, con proprio decreto, prevedere specifiche misure di agevolazione, anche di carattere contributivo, nel limite massimo di lire 150 miliardi per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002, preordinati allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236. L'efficacia delle disposizioni di cui al presente comma e l'adozione degli incentivi ivi previsti sono subordinati all'autorizzazione della Commissione dell'Unione europea

**Comma 4.** All'articolo 78 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sono apportate le seguenti modificazioni:

b) al comma 4 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Qualora entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge non siano state istituite le predette Commissioni provvede il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ove i competenti organi regionali non abbiano provveduto entro trenta giorni dall'invito rivolto dal Ministro

L'ultimo passaggio legislativo, quello della finanziaria 2001, recuperando anche se in modo diverso il più alto livello di incentivazioni a cui si era giunti con la legge Treu, chiude il percorso agevolativo che passa attraverso il riallineamento.

Alle imprese che recepiscono contratti di riallineamento è concesso, per la durata del programma di riallineamento e, comunque, per un periodo non superiore a cinque anni, uno sgravio contributivo. Questo beneficio determinato sulle retribuzioni corrisposte, per i lavoratori mai denunciati agli enti previdenziali, è fissato nella misura del 100 per cento per il primo anno, dell'80 per cento per il secondo anno, del 60 per cento per il terzo anno, del 40 per cento per il quarto anno e del 20 per cento per il quinto anno.

Per i lavoratori già denunciati agli enti previdenziali e interessati dai contratti di riallineamento è concesso invece uno sgravio contributivo pari alla metà delle misure rivolte a chi invece non risultava in nessun modo registrato.

Questi nuovi benefici contributivi, mantenendo sempre la distinzione tra le due forme di sommerso (totale e parziale) trovano applicazione anche nei confronti delle imprese che hanno in corso, alla data di entrata in vigore della presente legge, il programma di riallineamento. La modalità di recupero per il periodo di riallineamento antecedente la legge è quella del conguaglio sulle spettanze contributive già versate per i lavoratori interessati al contratto stesso. L'importo, usufruibile entro il termine del periodo di riallineamento, è utilizzato secondo le modalità fissate dagli enti previdenziali, a valere anche per gli impegni contributivi assunti dall'impresa per estinguere le posizioni pregresse. La copertura finanziaria per questo nuovo incentivo è prevista per un massimo di 200 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003, e di lire 100 miliardi per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006.

Un altro importante passo avanti è sull'attività delle commissioni provinciali. Definendo i criteri di selezione per l'attività di TUTOR prevista dalla finanziaria 1999. I soggetti selezionati devono essere dotati di idonea professionalità, devono trovare il parere favorevole dal Comitato nazionale il quale ha anche il compito di verificarne l'attività svolta. L'incarico è di durata non superiore a quindici mesi, rinnovabile una sola volta per una durata non superiore a quella iniziale e comunque non oltre il 31 dicembre 2003. A copertura di questa attività è autorizzata la spesa di lire 5 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003. Qualora la commissione provinciale non sia costituita od operante, all'affidamento dell'incarico e all'adozione di ogni altra relativa determinazione provvede direttamente il Comitato nazionale.

Infine, sempre con la stessa legge, viene ridefinito il sistema sanzionatorio e rafforzata l'organizzazione ispettiva. Attraverso l'articolo 119, si continua un percorso di qualificazione e rafforzamento dell'attività di controllo. La novità rispetto a quanto disposto all'articolo 78 della finanziaria 1999 è nell'impegno concreto al potenziamento della forza ispettiva per 1000 unità.

Con l'articolo 116, dal comma 8 fino al 20, viene approvato un nuovo regime sanzionatorio per il caso di omesso e tardivo pagamento dei contributi. Nell'ambito della lotta al sommerso è

indubbiamente un argomento di assoluta novità. Lo spirito della riforma, dopo un importante lavoro istruttorio del Comitato nazionale per l'emersione e dello stesso INPS, è quello di offrire un'opportunità, ovvero, condizioni più agevoli per chi sceglie un ripristino volontario della regolarizzazione contributiva. La volontà è quella di evitare che la procedura sanzionatoria possa diventare in modo indiscriminato, e quindi anche per chi assume un impegno di recupero dei ritardi, un difficile ostacolo a proseguire l'attività.

**LEGGE 388/2000 (FINANZIARIA 2001)**

Interventi in materia di lavoro

**Art. 116. Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare**

**Comma 1.** Alle imprese che recepiscono, entro un anno dalla decisione assunta dalla Commissione delle Comunità europee sul regime di aiuto di Stato n. 236/A/2000, contratti di riallineamento..., è concesso, per la durata del programma di riallineamento e, comunque, per un periodo non superiore a cinque anni, uno sgravio contributivo..... per i lavoratori..., mai denunciati agli enti previdenziali.

**Comma 2.** Lo sgravio contributivo, determinato sulle retribuzioni corrisposte, è fissato nella misura del 100 per cento per il primo anno, dell'80 per cento per il secondo anno, del 60 per cento per il terzo anno, del 40 per cento per il quarto anno e del 20 per cento per il quinto anno.

**Comma 3.** Per i lavoratori già denunciati agli enti previdenziali e interessati dai contratti di riallineamento...è concesso uno sgravio contributivo pari alla metà delle misure di cui al comma 2.

**Comma 4.** Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 trovano applicazione anche nei confronti delle imprese che hanno in corso, alla data di entrata in vigore della presente legge, il programma di riallineamento ..... secondo le seguenti modalità:

c) per il periodo successivo secondo le annualità e con le entità dello sgravio previste dai commi 1, 2 e 3;

b) per il periodo del contratto di riallineamento antecedente, lo sgravio si applica sotto forma di conguaglio sulle spettanze contributive già versate per i lavoratori interessati al contratto stesso nelle misure di cui ai commi 1, 2 e 3. L'importo del conguaglio così determinato, usufruibile entro il termine del periodo di riallineamento e, comunque, entro il periodo di fruizione dello sgravio di cui alla lettera a), è utilizzato secondo le modalità fissate dagli enti previdenziali, a valere anche sulle regolarizzazioni in corso di cui al comma 3-sexies dell'articolo 5 del citato decreto-legge n. 510 del 1996, introdotto dall'articolo 75 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

**Comma 5.** Agli oneri derivanti dai commi da 1 a 4, valutati nel limite massimo di lire 200 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003, e di lire 100 miliardi per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006, si provvede mediante l'utilizzo delle risorse del Fondo per l'occupazione .....

**Comma 6.** All'articolo 63 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, il comma 3 è abrogato.

**Comma 7.** All'articolo 78 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sono apportate le seguenti modificazioni:

c) ..... "Per il funzionamento del Comitato è autorizzata la spesa di lire 1000 milioni a decorrere dall'anno 2001";

b) al comma 4, dopo il primo periodo, è inserito il seguente: "A tale fine le commissioni possono affidare l'incarico di durata non superiore a quindici mesi, rinnovabile una sola volta per una durata non superiore a quella iniziale e comunque non oltre il 31 dicembre 2003, a soggetto dotato di idonea professionalità, previo parere favorevole espresso dal Comitato di cui al comma 3 che provvede, altresì, a verificare e valutare periodicamente l'attività svolta dal tutore, segnalandone l'esito alla rispettiva commissione per l'adozione delle conseguenti determinazioni; per la relativa attività è autorizzata la spesa di lire 5 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003; qualora la commissione non sia costituita od operante, all'affidamento dell'incarico e all'adozione di ogni altra relativa determinazione provvede direttamente il Comitato di cui al comma 3";

c) ..... "5-bis. ...."

**SEGUE LEGGE 388/2000 (FINANZIARIA 2001)**

Interventi in materia di lavoro

**Art. 119. Potenziamento dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale**

**Comma 1.** Al fine di potenziare l'attività ispettiva nelle materie di competenza con particolare riferimento alle disposizioni concernenti la sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in deroga a quanto previsto dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, è autorizzato ad assumere mille unità di personale nei ruoli ispettivi di cui seicento nel 2001 e quattrocento nel 2002.

**Comma 2.** È prorogata di ulteriori dodici mesi la validità della graduatoria del concorso espletato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale di cui al decreto dirigenziale 3 giugno 1997 per il profilo professionale di ispettore del lavoro.

**Comma 3.** L'articolo 79, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n.448, è sostituito dal seguente:

"2. Al medesimo fine di cui al comma 1 una quota pari al 10 per cento dell'importo proveniente dalla riscossione delle sanzioni penali e amministrative comminate dalle Direzioni provinciali del lavoro – servizio ispezione del lavoro per le violazioni delle leggi sul lavoro è destinata per il 50 per cento a corsi di formazione e di aggiornamento del personale da assegnare al predetto servizio



e per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuale, delle attrezzature, degli strumenti e degli apparecchi indispensabili per lo svolgimento dell'attività ispettiva e delle relative procedure ad essa connesse. Il restante 50 per cento della quota predetta è destinato all'incremento del Fondo unico di amministrazione, di cui al contratto collettivo integrativo di lavoro relativo al personale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'incentivazione dell'attività ispettiva di controllo sulle condizioni di lavoro nelle aziende".

**Comma 4.** La tenuta dei libri matricola e paga può altresì avvenire mediante l'utilizzo di fogli mobili. Le condizioni e le modalità di detta tenuta sono stabilite con apposito decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

#### Giunti a questo punto è sicuramente utile fare sintesi dei risultati raggiunti per l'emersione.

In primo luogo, il percorso è stato cadenzato da sette leggi che si sono seguite in un periodo di 11 anni: legge **389/1989** (di conversione del decreto 548/1988 e 338/1989) e conseguente decreto attuativo del 21/10/1989; legge **210/1990**; legge **608/1996** (di conversione dei decreti 326/1995, 404/1996, 510/1996); legge **196/1997** (in attuazione di quanto previsto dal patto per il lavoro del 24/09/96); legge **448/1998** (Finanziaria 1999); Legge **488/1999** (Finanziaria 2000); Legge **388/2000** (Finanziaria 2001)

Il risultato, per quanto riguarda il riallineamento, è quello di una policy che attraverso una pratica agevolativa vuole accompagnare le imprese verso la legalità.

Gli aiuti sono sintetizzabili in 5 punti: 1.allineamento progressivo della retribuzione ai livelli previsti dai contratti collettivi nazionali; 2. regolarizzazione agevolata delle posizioni contributive e fiscali pregresse, prevedendo una riduzione fino al 75% degli oneri e imposte dovute, l'esclusione dall'applicazione delle sanzioni, e la possibilità di versare le somme dovute a rate su un periodo di 10 anni; 3.possibilità di beneficiare anche nel periodo del riallineamento del residuo regime di fiscalizzazione degli oneri sociali; 4. estinzione delle sanzioni amministrative a fronte del mancato rispetto degli obblighi in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro quando in un periodo non superiore ai 12 mesi si provvede alla regolarizzazione rispetto alle norme di sicurezza previste dalla legge. 5. temporanea riduzione degli oneri sociali, con un sistema progressivo quinquennale che parte da uno sconto del 100% nel primo anno e decresce all'80% nel secondo, 60% terzo, 40% quarto e chiude l'agevolazione con il 20% nell'ultimo anno.

Le irregolarità che danno accesso allo strumento possono essere ricondotte a tre tipologie: A. quando i lavoratori non sono stati denunciati agli istituti previdenziali; B. siano stati denunciati con orari o giornate di lavoro inferiori a quelle effettivamente svolte; C. siano stati retribuiti con retribuzioni inferiori a quelle stabilite da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale.

La procedura è di tipo contrattuale, e applicando il criterio della sussidiarietà, si articola su tre livelli, i quali coinvolgono parti sociali, imprenditori e lavoratori: c'è una intesa quadro che definisce una cornice di agibilità provinciale, ed è firmata - nei settori dove ad oggi è attuata la pratica della gradualità - a livello nazionale nel tessile, regionale nel commercio, e in un articolo dello stesso contratto nazionale nell'agricoltura; un accordo provinciale che cadenza tempi e livelli dell'allineamento retributivo; un verbale di recepimento da parte delle imprese, da depositare presso INPS e UPL, previa adesione dei singoli lavoratori interessati.

Lungo questo viaggio per l'emersione, che indubbiamente è trainato dal riallineamento, prende forma un policy mix che ha la più moderna natura di un servizio integrato; questo, attraverso l'attività legislativa, si è irrobustito nella dimensione territoriale e nella sua articolazione di interventi, superando il semplice abbattimento temporaneo dei costi.

*Sono un esempio di questa nuova direzione:*

- l'istituzione presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle commissioni locali con compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione di collaborazioni ed intese istituzionali, di assistenza alle imprese che stipulano contratti di riallineamento finalizzata all'accesso al credito agevolato, alla formazione, alla predisposizione di aree attrezzate, anche attraverso la presenza di un apposito tutore. Per l'attività di TUTOR - i cui soggetti selezionati dalle commissioni devono essere dotati di idonea professionalità e devono trovare il parere favorevole dal Comitato nazionale il quale ha anche il compito di verificarne l'attività svolta - vengono stanziati 5 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003;
- l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di un Comitato per l'emersione del lavoro non regolare con funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative locali; il Comitato è composto da 10 membri designati dal governo e amministrazioni nazionali (Ministeri, INPS, INAIL, Unioncamere) e per il suo funzionamento è previsto un organico di 20 unità tra personale tecnico ed amministrativo.
- l'approvazione di un nuovo regime sanzionatorio per il caso di omesso e tardivo pagamento dei contributi. Lo spirito di questa riforma è quello di offrire un'opportunità, ovvero condizioni più agevoli per chi sceglie un ripristino volontario della regolarizzazione del rapporto con gli istituti previdenziali;
- La qualificazione ed il rafforzamento dell'attività di controllo. Attraverso l'istituzione di unità operative integrate viene previsto un coordinamento dell'attività in materia ispettiva tra Ministero del lavoro, Ministero delle finanze, l'INPS, l'INAIL e le aziende unità sanitarie locali. In sede locale, l'attività, in raccordo con le direzioni regionali e provinciali del Ministero del lavoro, si espleta anche sulla base delle analisi del Comitato Nazionale nonché delle commissioni regionali e provinciali. Inoltre Al fine di potenziare il lavoro di controllo con particolare riferimento alle disposizioni concernenti la sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, si autorizza il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ad assumere mille unità di personale nei ruoli ispettivi.

Non meno importanti per comprendere la sempre più articolata azione contro un sommerso dai molteplici profili, sono le relazioni trimestrali del Comitato nazionale per l'emersione. Particolarmente utile è l'appendice C della **4° Relazione** (ottobre 2000), dove viene fatta sintesi del lavoro del comitato attraverso la presentazione di una piattaforma di possibili interventi, in gran parte già recepiti legislativamente con la finanziaria 2001.

**ESTRATTO DELLE PROPOSTE CONTENUTE NELL'APPENDICE C DELLA 4° Relazione trimestrale - Ottobre 2000**

**Nota riepilogativa sullo sviluppo locale e l'emersione**

..... accanto ai provvedimenti già impostati (in materia di riallineamento, di nuova occupazione, di nuovi investimenti), bisognerebbe puntare innanzitutto su alcuni aspetti chiave da promuovere in sintonia con le Autorità locali, come:

- le aree (ad es. facilitare le varianti industriali dei piani regolatori, arginare il contenzioso dei privati riguardo alla destinazione industriale delle aree, riusare i fabbricati industriali dismessi ecc.);
- l'associazionismo (ad es. ritoccare la legislazione sui consorzi industriali, i consorzi fidi, per le esportazioni, le partecipazioni alle mostre, i marchi ecc.);
- la valutazione sul campo, da parte di gruppi di lavoro itineranti, degli strumenti di intervento territoriale (distretti, patti, contratti, programmi, 488 ecc.) per saperne di più e migliorarne l'utilizzo;
- la crescita delle capacità di sviluppo e di emersione (capacity building, centri di sviluppo tecnicamente validi) a livello locale;
- il miglioramento dei rapporti tra il territorio e i diversi livelli e settori istituzionali locali e nazionali (ad es. proponendosi di soccorrere gli uffici che zoppicano, formando meglio i dirigenti, promuovendo forme di coordinamento e di fluidificazione ecc.). .....

#### *Provvedimenti immediatamente adottabili*

- 1** - Oneri fiscali a forfait per piccolissimi imprenditori (indicativamente con meno di 40-50 m di volume d'affari). Ratio: alleviare la condizione di irregolarità in cui versa un'ampia fascia di lavoratori. E' possibile per gli studi di settore consolidati. Sarebbe un importante segnale per tutti i "piccolini". Onere nullo o quasi. Necessaria l'intesa con il Ministro delle Finanze.
  - 2** - Esenzione fiscale biennale delle nuove attività che sarebbero seguite da un tutore per la contabilità e le procedure amministrative correnti. Ratio: avviare le nuove partite IVA su un binario di regolarità tramite una misura preventiva. Studi su fattibilità ed oneri relativi già completati presso il Ministero delle Finanze. Necessaria l'intesa con il Ministro delle Finanze.
  - 3** - Utilizzo degli studi di settore come strumento di emersione tramite detrazioni fiscali differenziate per chi assume. Possibile, via via che tali studi si consolidano. Particolarmente utile per il commercio, l'edilizia e il turismo. Possibile iniziare la sperimentazione in qualche zona in collaborazione con le istituende Commissioni regionali e provinciali per l'emersione e le parti sociali interessate a livello locale. Richiede un investimento iniziale (cfr. l'Appendice A della Seconda relazione).
  - 4** Abolizione del divieto di cumulo tra le pensioni di vecchiaia e le retribuzioni lavorative con contemporanee misure fiscali e/o amministrative che limitino al minimo l'onere di bilancio; e rivalutazione delle pensioni in conseguenza dei contributi ulteriori effettivamente versati. Ratio: affrancare dall'irregolarità una parte consistente della terza età. All'attenzione dell'INPS.
  - 5** - Varo graduale dei contratti di riallineamento pensionistici per decreto del Ministro del lavoro (cfr. l'Appendice B della Seconda relazione) rivolti ai giovani che mettono su famiglia in aree meridionali finora esterne al movimento dei contratti di riallineamento. Ratio: invogliare tali classi d'età di determinati territori ad accedere alla logica del riallineamento dal lato della pensione.
  - 6** Rimodulazione per lunghezza e benefici del tragitto dei contratti di riallineamento salariali ed effettiva uscita delle imprese industriali e terziarie ivi impegnate. Ratio: superare l'attuale situazione di "stallo" che nuoce alle imprese e alla credibilità dello Stato e della misura. Necessario accelerare il processo decisionale in proposito per non dover ricorrere a nuove proroghe. ..
  - 7** - Rilancio dei contratti di riallineamento extra-agricoli verso una più vasta platea di utilizzatori. Rivisitazione delle procedure esistenti per standardizzarle usufruendo automaticamente delle sanatorie contributive e fiscali e delle certificazioni sindacali e degli istituti di controllo. Graduale estensione della normativa all'intero paese
  - 8** - Distinzione in agricoltura tra i contratti di riallineamento con e senza un'effettiva partecipazione sindacale. Costruzione di percorsi realistici di emersione iniziando dai primi (cfr. Appendice C della Seconda relazione).
  - 9** - Detrazioni d'imposta per i lavoratori domestici occupati da famiglie con bambini piccoli (o altre categorie deboli). Risponde ad emendamenti sul tema presentati in parlamento. Necessaria l'intesa con il Ministro delle Finanze. Onere significativo, commisurato all'ampiezza del provvedimento.
  - 10** - Capitalizzazione volontaria delle pensioni di anzianità come strumento per accendere prestiti convenzionati ed iniziare un'attività da parte dei beneficiari (cfr. la bozza proposta: Appendice D della Seconda relazione). Ratio: consentire a lavoratori prepensionati, pensionati babies ecc. di accedere alla "partita IVA" e abbandonare di conseguenza i lavori irregolari che solitamente svolgono.
  - 11** - Attenzione particolare all'emersione nella riforma delle pensioni (pensioni di anzianità) e nella riforma degli ammortizzatori sociali. Applicazione a tali riforme del principio di capitalizzazione volontaria previsto sub 10.
  - 12** - Rifinanziamento della legge 449/97 (Crediti d'imposta per la nuova occupazione). Uno Studio del Ministero delle Finanze (Appendice E della Seconda relazione) ne mostra l'utilità anche per l'emersione. In trattativa a Bruxelles.
  - 13** - Sviluppo e finanziamento dell'art. 2 della legge 133/99 (Nuovi investimenti). In trattativa a Bruxelles.
  - 14** - Sperimentazione e sviluppo del "microcredito", anche in collaborazione con gli enti locali. (Iniziativa di Sviluppo Italia).
  - 15** - Rilancio della legge 608/96 (Prestito d'onore). Uno studio (Gaudino 1998) mostra l'utilità della misura anche per l'emersione e suggerisce di renderla più corrispondente alle esigenze delle diverse tipologie di richiedenti (cfr. l'App. F della Seconda relazione).
  - 16** - Istituzione di tutors di emersione designati dalle Commissioni regionali e provinciali per l'emersione.
  - 17** - Autocertificazione di regolarità dell'occupazione da parte delle imprese. Studio di codici di certificazione relativi alle forniture. Impiego delle nuove tecnologie come strumento di regolarizzazione delle transazioni.
  - 18** - Accompagnamento graduale delle piccole imprese in tragitto di emersione verso la piena applicazione della legislazione sulla sicurezza e sull'ambiente.
  - 19** - Istituzione di una certificazione di regolarità a partire dalle grandi commesse pubbliche con responsabilità generale per le imprese vincitrici dell'appalto.
- Il Comitato ritiene infine di dover richiamare l'attenzione delle Autorità sull'esigenza indifferibile di modificare l'attuale regime sanzionatorio per i casi di omesso o traviso pagamento dei contributi (cfr. in proposito la proposta INPS: Appendice G alla Seconda relazione).

#### *Riferimenti Bibliografici*

M. Calzaroni, C. Pascarella, S. Pisani, *Il sommerso, aspetti metodologici e quantificazioni per una stima esaustiva dell'input di lavoro e del PIL*, per seminario ISTAT "La nuova contabilità nazionale" gennaio 2000

Comitato per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio, *1° Relazione trimestrale*, 30 novembre 1999

Comitato per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio, *2° Relazione trimestrale*, 28 febbraio 2000 (aggiornamento al 30 aprile)

Comitato per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio, *3° Relazione trimestrale*, 15 giugno 2000

Comitato per l'emersione del lavoro non regolare presso la Presidenza del Consiglio, *4° Relazione trimestrale*, ottobre 2000

IRES Nazionale/CNEL, *I contratti di riallineamento retributivo: una potenzialità per l'emersione di segmenti del lavoro nero?*, anno 1998

Antonio Finocchiaro, *Nuove vie per lo sviluppo*, Intervento al convegno "Sviluppo e occupazione. Nuove frontiere per il Sud e per il paese" Capri, 2 ottobre 1998

ISFOL (1997), *Rapporto 1997. Formazione e occupazione in Italia e in Europa*, Franco Angeli

ISTAT, *La situazione del paese nel 1996*, Rapporto annuale, maggio 1997

ISTAT, *Rapporto annuale 1999*, maggio 2000

Massimo Lo Cicero, *Sud, i danni degli incentivi, il sole 24 ore*, Giovedì 10 Agosto 2000

Luca Meldolesi, *Dalla parte del Sud*, Roma-Bari, La terza, anno 1998

Luca Meldolesi, *Occupazione ed emersione, nuove proposte per il Mezzogiorno d'Italia*, Carocci, anno 1998

Ministero dell'Industria, Segreteria tecnica, *Linee di politica industriale per il sistema Moda*, anno 2000

Monitor Lavoro/Ministero Lavoro, *Per una strategia dell'emersione: analisi del fenomeno-sommerso attraverso lo studio di casi paradigmatici di non regolarità per l'individuazione e la valutazione di policies*, anno 1999

Alberto Quadro Curzio - Marco Fortis (a cura di), *Il made in Italy oltre il 2000*; il Mulino, anno 2000

Jeremy Rifkin, *La fine del lavoro, il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Baldini&Castoldi, anno 1995

Enzo Rullani, *La rivoluzione postfordista e il virtuale made in Italy, Dal controllo all'interazione tra unità autonome*, in *L'azienda virtuale*, collana di monografie Ingenium 1997

Enzo Rullani, *Economia globale e postfordismo*, in *La globalizzazione delle PMI & l'Europa*, if Rivista quadrimestrale della Fondazione IBM Italia. anno VI numero 3, 1998

Svimez-Cer, *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, il Mulino, 1998

Svimez, *Rapporto 2000 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, 2000

Clemente Tartaglione, *L'emersione nel sistema moda attraverso lo strumento del riallineamento retributivo*, note di approfondimento Filtea CGIL, anno 1999

Sylos Labini, *La ricetta di Sylos Labini sul Mezzogiorno "Poli Nord-Sud per lo sviluppo"* Sole 24 Ore Mercoledì 3 Gennaio 2001

Centro Interdipartimentale URBAN ECO (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), *Nel C.U.O.R.E. di Napoli: alla scoperta delle imprese*, Settembre 1999