

Vincenzo Ferrante

Lavoro informale
(in Italia e nei Paesi ad alto reddito)

1. Diffusione in Italia e nel mondo

Uno dei caratteri strutturali del mercato del lavoro italiano è la presenza, diffusa in molti settori e pressoché in ogni area geografica, di lavoro “non dichiarato”. Non si tratta solamente di attività intrinsecamente illegali, che appartengono propriamente all’area di interesse della criminologia o del diritto penale, ma di tantissimi lavoratori che effettuano la loro prestazione in svariati ambiti (tipicamente: agricoltura, turismo, edilizia, servizi alle persone ecc.) senza che mai il loro rapporto venga registrato nei libri obbligatori dell’impresa. L’ISTAT stima, sulla base di sistemi assai raffinati, che si tratti di quasi quattro milioni di persone che, in forma totale o parziale, sfuggono al versamento delle tasse e dei contributi.

Le attività svolte da questi lavoratori sono assolutamente lecite, solo che essi risultano ignoti (in parte o in tutto) agli apparati pubblici, di modo che per descrivere il fenomeno si parla di economia “informale” o “sommersa”, ovvero di lavoratori “in nero” o, secondo la terminologia europea, “non dichiarati”.

Costoro risultano, quindi, formalmente disoccupati e spesso beneficiano indebitamente di prestazioni, che invece dovrebbero rimanere riservate solo a quanti sono effettivamente privi di un lavoro. La loro presenza non solo costituisce un aggravio della spesa pubblica, ma impedisce anche il corretto funzionamento dei servizi per l’impiego, almeno nei casi in cui vengano offerti loro lavori meno pagati di quelli svolti irregolarmente. Allo stesso tempo il ricorso al sommerso consente alle imprese meno virtuose (e ai lavoratori autonomi) di fare concorrenza a quante invece rispettano le discipline di legge, offrendo sul mercato beni e servizi a prezzi più competitivi.

Allo stesso fenomeno si devono poi ricondurre i casi (non meno fraudolenti) in cui assai più semplicemente si procede a una dichiarazione infedele, riducendo la durata del rapporto o della prestazione settimanale, ovvero qualificando in termini differenti rispetto al vero il rapporto nel cui ambito

la prestazione viene resa. Paradossalmente, mentre proprio quest'ultimo fenomeno (il c.d. falso lavoro autonomo) costituisce oggetto di una speciale e continuativa attenzione del legislatore italiano, la prestazione completamente irregolare sembra considerata alla stregua di un fenomeno socialmente inevitabile, senza che ci si accorga degli effetti che derivano da un'area di irregolarità così vasta, che viene ad indebolire la solidarietà generale (vedi *Mater et magistra*, 123).

Né si deve pensare che questi lavoratori si avvantaggino della loro situazione (come per esempio avviene spesso per gli artigiani o i liberi professionisti che dichiarano un imponibile ridotto, o per tutti coloro che, lucrando indebitamente le prestazioni economiche previdenziali o assistenziali riservate ai disoccupati, ottengono nei fatti un doppio reddito), poiché molto spesso questa reca con sé un riconoscimento incompleto o minorato dei diritti individuali, nel caso, ad esempio, di infortuni sul lavoro, o in materia retributiva (si pensi a tutte le voci indirette calcolate prendendo a base il salario mensile), o quanto al rispetto della durata della prestazione e alla stessa stabilità del rapporto (per non parlare di un più ridotto, o posticipato, trattamento pensionistico).

Si tratta di una condizione che accomuna gli italiani ai lavoratori degli altri Paesi europei e a realtà geograficamente neanche troppo lontane da noi, dove lo sfruttamento finisce per essere condotto all'estremo, sino a determinare situazioni di vero e proprio lavoro "schiavistico", diretto a produrre beni o semilavorati che sono poi offerti sui mercati dei Paesi ricchi, procurando notevoli profitti alle società a capo della filiera produttiva.

Per questa ragione non deve stupire che, anche a fronte dell'evidente difficoltà di organizzare azioni di autotutela collettiva, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (e in certa misura anche l'Unione Europea), si sono sempre più spesso occupate di dettare norme per contrastare il lavoro nero, sommerso o non dichiarato, ovunque esso venga prestato, come strumento per garantire che i rapporti fra i popoli siano improntati all'equità e che sia bandita ogni forma di sfruttamento, così da evitare il ripetersi delle dolorose esperienze del passato coloniale.

Si tratta di azioni che meritano attenzione e incoraggiamento, nella prospettiva di una necessaria riforma del sistema internazionale di commercio (vedi *Sollicitudo rei socialis*, 43).

Nello stesso senso, nella legislazione nazionale di alcuni Paesi (Francia e Regno Unito, *in primis*) si sono introdotte leggi dirette a garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori negli scambi commerciali sovranazionali, al fine di impedire che abbiano ingresso nei mercati interni beni prodotti facendo ricorso a lavoro “schiavistico” (come fu palese a tutti, quando venne a crollare l’edificio che ospitava una filatura bengalese, nella quale centinaia di lavoratori operavano per conto di molti marchi europei e italiani).

E, infatti, la scomparsa della grande impresa industriale che controllava l’intero ciclo produttivo e l’apertura dei mercati agli scambi internazionali hanno modificato la cornice di riferimento, liberando dalla miseria milioni di uomini (soprattutto in Asia e solo in parte in America Latina e in Africa), ma hanno esposto alla concorrenza dei beni, provenienti da Paesi a basso livello di reddito individuale, molte produzioni che prima si giovavano di un mercato nazionale protetto e in costante crescita. La stessa mobilità individuale dei tanti lavoratori migranti ha consentito un abbassamento del costo dei servizi che vengono forniti nell’ambito dei confini nazionali.

Malgrado l’area dell’economia informale sembri in continua ascesa, l’obiettivo perseguito dalle organizzazioni dei lavoratori (e dal legislatore stesso) sembra ancora troppo concentrato su quanti prestano il loro lavoro alla luce del sole, di modo che lo sfruttamento, che quotidianamente si consuma e che è conseguente alla mancata applicazione delle norme di legge o alla scarsa presenza del sindacato, sembra quasi restare nel cono d’ombra del dibattito dottrinale e politico, mentre sembrano farsi ogni giorno più numerose le fila di quanti neanche si avvicinano alla condizione visualizzata dalle leggi dello Stato.

2. Il lavoro informale come lavoro familiare o domestico

Ovviamente una parte del lavoro non-dichiarato appartiene anche all’ambito familiare e si presenta, prevalentemente, nella forma di lavoro femminile o minorile. Si tratta di una tradizione antica, presente non solo nel lavoro agricolo e nelle piccole imprese, che ha anche trovato emersione e tutela nella disciplina previdenziale, là dove si consente l’iscrizione agli speciali fondi costituiti presso l’INPS dei “coltivatori diretti” e dei familiari “coadiutori” in caso di imprese commerciali e artigiane.

Qui il tema viene ad intrecciarsi fortemente con la questione che attiene al ruolo della donna nella famiglia e nella società, posto che a tutt'evidenza il lavoro informale prestato all'interno delle mura domestiche sembrerebbe facilitarne il ruolo educativo nella famiglia. Tuttavia, il rischio che l'informalità finisca con l'aggravare la condizione delle donne è grande, sia per coloro che deliberatamente preferiscano un ruolo nell'ombra, sia per quante invece non abbiano riserve a confrontarsi con le persone dell'altro sesso nell'ambito del mercato del lavoro.

In questo senso la valorizzazione delle donne passa, come per ogni altro lavoratore, attraverso il potenziamento delle capacità professionali (vedi *Gaudium et spes*, 66) e un atteggiamento diretto a reprimere ogni violazione della dignità umana (*Familiaris consortio*, 24), ma soprattutto richiede una diversa organizzazione del lavoro, capace di esaltare la loro «essenziale funzione familiare» (art. 37/I Cost.), così da evitare che la lavoratrice «debba pagare la sua promozione con l'abbandono della propria specificità [...] a danno della famiglia, nella quale ha come madre un ruolo insostituibile» (*Laborem exercens*, 19).

Nulla impedisce, infatti, che l'organizzazione del lavoro *standard*, ispirata ad orari lunghi e alla ripetizione sempre uguale lungo tutto l'arco della vita lavorativa degli stessi moduli organizzativi, sia modificata mediante l'intervento normativo della legge e della contrattazione collettiva, così da consentire la conciliazione dei ruoli, mentre non sussisterebbero ostacoli al pieno riconoscimento retributivo e contributivo del lavoro domestico, mediante lo sviluppo di forme assistenziali dirette a rafforzare i trattamenti di famiglia (per non dire che le possibilità tecnologiche attuali meriterebbero di essere sviluppate proprio nella prospettiva di favorire forme di telelavoro o di *smart working*, specie per le famiglie che abbiano a carico minori o anziani non auto-sufficienti).

La dottrina, del resto, ha da tempo riconosciuto come, pur nella pluralità di responsabilità che gravano in capo ad ogni persona, non sussiste ragione per limitare l'accesso delle donne al mondo del lavoro, come momento che garantisce la piena realizzazione della persona umana e il sostegno, morale e sostanziale, alla stessa comunità familiare (*Laborem exercens*, 9 e 10).

3. Le strategie per contrastare il lavoro informale

Tutti i Paesi del mondo lamentano l'insufficienza delle istituzioni di controllo dirette a far fronte alla violazione delle leggi in materia di lavoro: un tale rilievo è assai marcato soprattutto nei Paesi in via di sviluppo e, pur in assenza di statistiche certe, appare evidente come la funzione di vigilanza amministrativa sia in Italia debole, se non addirittura assente in certi specifici contesti.

Scarsi effetti ha pure conseguito la legislazione che, a più riprese e da ultimo nell'ultimo scorcio del secolo XX, ha provato a sollecitare la cosiddetta "emersione" del lavoro nero, consentendo la sanatoria delle situazioni già in essere, attraverso percorsi, concordati con il sindacato, di graduale innalzamento delle retribuzioni. L'esperienza ha dimostrato che alcune delle imprese coinvolte riuscivano a competere con le realtà più grandi solo grazie ai risparmi che esse traevano dall'omessa corresponsione (totale o parziale) dei contributi e delle imposte dovute all'erario. Altre imprese, invece, hanno dimostrato appieno in questi frangenti la loro contiguità con il crimine organizzato, manifestando una totale indisponibilità al rispetto delle norme, anche se relative alla stessa incolumità dei lavoratori.

Anche lo stesso sindacato, pur in presenza di eccezioni di grande rilievo, ha dimostrato nel complesso, malgrado la sussistenza di speciali comitati "per l'emersione", scarsa attenzione verso il tema, rivendicando una sorta di equidistanza e un malinteso senso di autonomia rispetto alle istituzioni statali, che nei fatti ha finito per isolare i lavoratori, rendendo più agevole l'accettazione del sommerso, in quanto esso rappresenta comunque una fonte di reddito purchessia.

Da questo punto di vista le politiche si sono indirizzate, negli ultimi venti anni, ad un certo rafforzamento delle funzioni di vigilanza, potenziando l'Ispettorato del lavoro, da poco eretto ad agenzia dotata di autonomi poteri di organizzazione, anche mediante la creazione (nel 1997) di un (piccolo) corpo di carabinieri specializzato nella repressione dei crimini da lavoro. Momento centrale di questa evoluzione è stata l'introduzione nel 2011, con il d.l. n. 138, di una fattispecie tipica di reato (art. 603 bis cod. pen. rubricato: intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) diretta in particolare a reprimere il fenomeno del "caporalato", che si registra soprattutto nel settore agricolo, facendo registrare vittime fra i cittadini italiani e stranieri.

Si tratta, tuttavia, di una previsione che lascia nell'assoluta indeterminatezza i suoi contorni, anche dopo la riscrittura che se ne è fatta con la legge 29 ot-

tobre 2016, n. 199, di modo che l'azione repressiva della magistratura viene a fondarsi su valutazioni di una certa vaghezza, che non aiutano all'eliminazione del fenomeno, se non per quei casi nei quali lo sfruttamento si presenta in forme simili alla schiavitù (peraltro già previsti e vietati dalla legislazione più antica).

La strategia di contrasto, allora, sembrerebbe passare dall'adozione di un metodo integrato di controllo che imponga, innanzitutto, un maggior coordinamento fra le varie autorità che, unitamente all'Ispettorato, condividono la responsabilità della vigilanza (in particolare le aziende sanitarie locali, nella forma che esse assumono secondo le leggi regionali). In secondo luogo, si tratterebbe di definire un approccio più "dialogante", che, unitamente all'attività propriamente sanzionatoria, sviluppi misure inibitorie e preventive, con incentivi al rispetto delle norme. Una siffatta modifica comporta, a tutt'evidenza, un incremento del personale, con miglioramenti salariali e di carriera, finalizzato alla crescita degli accessi ispettivi e alla loro frequenza (e alla garanzia di indipendenza dei funzionari, in conformità alle previsioni internazionali dettate in sede ILO).

Nella stessa direzione non sarebbe insensato pensare di estendere anche all'economia sommersa l'approccio che è stato adottato per l'amministrazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, per assicurare che l'azione punitiva non venga a coincidere con la scomparsa dell'attività economica sino a quel momento comunque condotta.

Sul piano internazionale, l'adozione di misure simili a quelle sopra richiamate potrebbe utilmente andare nella direzione di imporre, mediante ispezioni periodiche effettuate in forma diretta o attraverso enti non governativi, il controllo circa le condizioni di produzione praticate presso i fornitori esteri.

Bibliografia

A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, Torino, 2000 (2^a ed. 2002).

V. PINTO (cur.), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci, Bari, 2007.

A. VISCOMI, *Lavoro e legalità: “settori a rischio” o “rischio di settore”? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, WP “M. D’Antona”, n. 253/2015 (on-line).

M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (curr.), *Legalità e rapporti di lavoro. Inventivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016.

V. FERRANTE (cur.), *A tutela della prosperità di Tutti. L’Italia e l’Organizzazione mondiale del lavoro a cent’anni dalla sua fondazione*, Milano, Giuffré FL, 2020.