

**Marco Esposito**

Un approccio inclusivo e resiliente:  
tutele crescenti per l'*undeclared work*?

1. Frequentemente il lavoro sommerso – ovvero nero, irregolare, informale – viene rappresentato come un vero e proprio “anti diritto del lavoro”, come il lato oscuro del mercato del lavoro e, dunque, del sistema di regole che quello variamente presidia in tutte le economie del mondo, avanzate e non.

Sul piano dei valori giuridici questa raffigurazione, oltre che corretta, è di sicuro anche rispondente ad una certa percezione sociale, almeno dei fenomeni più estremi riconducibili alla definizione sintetica di “*undeclared work*”. Tuttavia sappiamo che i problemi del lavoro sommerso non si prestano ad una rappresentazione piana e lineare. Essi, con tutto il carico di questioni che si portano appresso, rimandano ad ambiti plurivalenti e “metamorfi”: vengono in causa aspetti e profili talvolta contraddittori e divergenti tra loro, che richiedono accorte operazioni di contestualizzazione reale. Contestualizzazione che, viceversa, troppo spesso resta sospesa tra una letteratura scientifica densa di stime tecniche, certe volte aride e non sempre puntuali, *policy* grondanti una cartacea retorica “umanista” priva di concretezza attuativa e una pubblicitaria spesso descrittiva nonché, a livello informativo, piuttosto superficiale.

Un tale stato di sospensione è senza dubbio anche conseguenza del fatto che il lavoro sommerso non è fenomeno a dimensione unica: al punto che – polemiche e dibattito recente – le nuove regole Eurostat di calcolo del Pil espressamente richiedono di includere nel valore della ricchezza nazionale l'economia sommersa e, addirittura, quella illegale. Si parla di rivalutazione; e dalle prime stime risulta che l'economia sommersa in Italia – lavoro irregolare e non denunciato – valga all'incirca 187 miliardi di euro: l'11,5% del Pil.

Per altri versi, poi, al tempo della dura recessione nella quale stiamo vivendo, il quadro e le prospettazioni si diversificano anche di più. In tempi di crisi si ha quasi la sensazione che le questioni e le problematiche del lavoro sommerso siano destinate a recedere, a ridimensionarsi o, comunque, ad essere rilette secondo ottiche non sempre in linea con le pluriennali acquisizioni scientifiche, i drammi sociali dello sfruttamento di manodopera e le esperienze normative che pure ad essi si accompagnano: letture, dunque, leggere se si pensa alla complessità e al radicamento del fenomeno. Dinanzi a tassi di disoccupazione “ufficiali” così alti e in crescita – specie tra i giovani – è difficile mettere a fuoco sino in fondo i danni e le ripercussioni della fuga dal mercato regolare e trasparente del lavoro: tanto da rendere in qualche modo verosimile l’affermazione per cui il lavoro sommerso potrebbe, specie in contesti economici depressi, atteggiarsi ad ammortizzatore sociale, ovviamente nel senso più lato del termine.

Tutto vero? Tutto non smentibile, più che altro. Nell’ottica della regolamentazione del lavoro, difatti, i vari aspetti del “sommerso” si prestano a indagini, ragionamenti e riflessioni molteplici. Si tratta di indizi: di una regolazione ipertrofica, secondo alcuni, e della difficoltà di trovare occupazione; della percezione di una pressione fiscale iniqua; delle tare di economie lente e arretrate; della conseguenza di una blanda politica di controllo. In questo caso, egualmente, tutto vero: ma tutto molto parziale.

Di sicuro, però, c’è anche questo, ad esempio, negli ultimi rilievi di un’indagine di *Eurobarometro* – dati del 2013<sup>1</sup> – diffusi nell’aprile del 2014: sarebbe stato importante discuterli ma essi hanno avuto una eco assai flebile. La classifica di *Eurobarometro* – che vede l’Italia virtuosa per una più ridotta dimensione del lavoro sommerso (al 17° posto: il dato è indirettamente confermato da una stima Istat di inizio anno, che mostra una stabilizzazione del fenomeno nel nostro Paese) – dove spiccano ai primi posti addirittura l’Olanda e altri campioni dell’economia europea (Danimarca, Svezia, Belgio) è rimbalzata con clamore sui quotidiani – invero più in rete – ma curiosamente non ha trovato momenti di discussione approfondita.

Eppure dietro quei dati c’è il senso, distorto, del “sommerso ricco”, quello scelto e non subito, del sommerso transfrontaliero, del lavoro temporaneo e saltuario, delle conseguenze di un mercato dei servizi le cui regole reali superano di gran lunga quelle imposte dai governi europei. C’è un

<sup>1</sup> [Http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs402en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs402en.pdf).

chiaro monito sull'importanza e la centralità dell'armonizzazione dei sistemi di protezione, *in primis* di quelli di sicurezza sociale, ma anche di quelli fiscali, come meccanismo disincentivante il ricorso al lavoro irregolare fondato su uno scellerato patto di reciproca convenienza sfruttato/sfruttatore.

Ma attenzione; le posizioni della classifica consentono, una ad una, anche ragionamenti totalmente diversi. Il primo posto della Grecia ci dice molto di più; o, per lo meno, ci racconta una storia che deve preoccupare ben più di quanto gratifichi l'Olanda al secondo posto. Perché la Grecia è crocevia di immigrazione irregolare; è tessuto sociale che tende a sfaldarsi, allontanandosi da un solido progetto di costruzione e garanzia dei diritti della persona per abbandonarsi ad un accumulo di reddito senza prospettive, con nessuna fiducia per un *Welfare* sempre più declinante: questo ci dice il lavoro sommerso in Grecia e qui in Italia dovremmo essere più attenti a questi dati<sup>2</sup>.

E in effetti si dovrebbe riflettere proprio alzando lo sguardo, ampliando l'orizzonte dell'analisi della prospettiva regolativa; perché il giurista deve comunque tendere – partendo dall'osservazione della varietà fenomenologica – alla ricostruzione di un tessuto regolativo aggregante quando si tratta di fenomeni che così radicalmente minano i suoi valori di riferimento. Del resto c'è sempre una base di principi comuni riconducibili a sistema, viepiù se un tale sistema tende a radicarsi a un superiore livello ordinamentale.

2. A rendere credibile e praticabile la prospettiva da ultimo delineata va ormai profilandosi sullo sfondo del nostro tema, in ambito europeo e internazionale, un articolato e promettente quadro; una serie di frammenti recenti che, messi insieme, consentono di mettere a fuoco alcune acquisizioni di rilievo e di sintetizzare qualche linea di tendenza. Partendo da alcuni piani specifici del lavoro sommerso: la sua portata sempre più globale e sovranazionale; ma al contempo la sua connessione con l'importanza di un efficiente e coordinato sistema di servizi pubblici destinati al governo del mercato del lavoro.

L'anno in corso è stato, in effetti, generoso di sollecitazioni, ben oltre i dati di *Eurobarometro* sopra riportati.

<sup>2</sup> Ad esempio, sui penosi legami tra immigrazione e lavoro nero, si possono leggere due recenti studi molto strutturati: il primo, dell'ISFOL, *Il lavoro sommerso e irregolare degli stranieri in Italia*, (marzo 2014); il secondo, dell'OCSE, in cooperazione con il CNEL, dal titolo *Lavoro per gli immigrati. L'integrazione nel mercato del lavoro in Italia*, (OECD, 2014), dove si dedica un capitolo proprio al lavoro sommerso.

In importanti sedi internazionali i guasti della crisi economica e le politiche di crescita e di sviluppo per contrastare gli stessi sono stati esplicitamente e con nettezza intrecciati con le problematiche della lotta all'*undeclared work*. Durante la Conferenza internazionale OIL di giugno 2014 l'enfasi sul carattere strategico del passaggio dall'economia informale a quella formale, quale leva di crescita e sviluppo mondiale, ha indotto a far votare il tema in questione tra gli oggetti principali dell'ordine del giorno della Conferenza 2015. A settembre vi è stata una dichiarazione del direttore generale OIL sulla centralità delle attività ispettive per il contrasto al lavoro sommerso; ancora in settembre, poi, i Ministri del lavoro del G20, riuniti in Australia, hanno formalizzato un solenne impegno<sup>3</sup> a realizzare politiche, e a porre in essere azioni, per realizzare l'implementazione dei "*core worker rights*", per garantire l'applicazione del diritto del lavoro quale mezzo e fine del contrasto al lavoro sommerso.

Certo non si tratta di posizioni particolarmente nuove, in sé; in ambito internazionale è molto tempo che economia e lavoro informale sono sulle agende delle istituzioni governative globali. Tuttavia a mitigare il disincanto con cui – doverosamente a mio modo di vedere – vanno osservati i proclami sulla lotta al lavoro nero, c'è una peculiare convergenza: il fatto che le posizioni segnalate possano mettersi in relazione con due ulteriori vicende sovranazionali, sempre del 2014, dotate peraltro di un cifra regolativa e normativa ben più pregnante e significativa. In primo luogo una Risoluzione del Parlamento europeo riguardante la funzione delle ispezioni sul lavoro per il miglioramento delle condizioni di lavoro con uno specifico capitolo sul lavoro sommerso<sup>4</sup> e, poi, una proposta della Commissione di Decisione relativa all'istituzione di "una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso"<sup>5</sup>.

Nel loro insieme, e per la loro portata tanto generale, questi interventi consentono, allora, di guardare all'annosa contesa tra gli ordinamenti giuridici e i diversi fenomeni di fuga ovvero di elusione del diritto del lavoro in una prospettiva costruttiva e più realistica. Una prospettiva che parte da un'attenta lettura dei fenomeni, da un sano atteggiamento cognitivo e sembra accogliere e far proprio un approccio concreto, incentrato – a me pare – su tre piani

<sup>3</sup> Il documento finale dei Ministri del G20 è stato redatto anche sulla scorta di un interessante Report dell'OIL dal titolo "*Informality and the quality of employment in G20 countries*".

<sup>4</sup> Atto P7\_TA (2014)0012, già 2013/2112 (ini).

<sup>5</sup> COM 2014/221, definitivo.

fondamentali o, meglio, che disegna tre ambiti principali di intervento tra loro strettamente connessi. Anzitutto la graduale ma pervicace estensione, a livello globale, dei diritti fondamentali del lavoro. In secondo luogo la regolazione dei fenomeni migratori. Infine il rafforzamento del ruolo degli operatori pubblici, con particolare riferimento all'attività ispettiva. Sono ambiti, certo, che possono oggettivamente corrispondere a punti abbastanza scontati di un'ideale agenda sul contrasto al lavoro sommerso; e difatti la novità non è tanto nei temi in sé quanto piuttosto nella sinergia politica di fondo che pare sorreggere quei proponimenti, con riguardo alle tre questioni segnalate e, in particolare, alle ispezioni sul lavoro e al governo dei fenomeni migratori. In merito la convergenza è davvero significativa.

3. Nella citata Risoluzione si riscontra una lucida consapevolezza dei nessi tra alcune vicende istituzionali ed economico-sociali, nella prospettiva dell'incremento del lavoro sommerso: l'abbassamento del livello generale delle tutele; la diffusione di nuove forme di lavoro poco regolamentate; l' inadeguata gestione e disciplina dell'immigrazione. La sequenza dei *Considerando* è davvero istruttiva. La frammentazione del mercato del lavoro, si legge nel "*Considerando U*", "sta causando un notevole abbassamento dei livelli salariali creando quindi una situazione che rischia di aggravare ulteriormente il problema del lavoro sommerso". I settori a maggior rischio sono quelli ad alta intensità di lavoro, dove più precarie sono le condizioni di lavoro (*Considerando V*). Esiste, infine, una stretta correlazione tra immigrazione irregolare e lavoro sommerso (*Considerando W*). Si suggerisce pertanto di intervenire con particolare attenzione sulla disciplina del lavoro degli immigrati, avendo cura di concentrarsi sull'individuazione dei datori di lavoro irregolari piuttosto che sull'adozione di "*sanzioni o provvedimenti di espulsione nei confronti dei lavoratori migranti interessati, poiché ciò finirebbe per compromettere gli sforzi volti a contrastare il lavoro sommerso*".

In linea di continuità, ché del resto l'iniziativa della Commissione è espressamente richiamata nella Risoluzione, la proposta di Decisione sulla Piattaforma europea si pone nell'ottica di migliorare l'applicazione della normativa dell'UE e nazionale in materia di occupazione, diritto del lavoro, salute e sicurezza, nonché di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. E poiché "*le sfide sono comuni agli Stati membri, e il lavoro non dichiarato ha spesso una dimensione transfrontaliera, l'azione a livello di UE può avere un ruolo*

*importante per rafforzare la cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso sia tra le autorità di contrasto interne dei differenti Stati membri che tra gli Stati membri stessi*". In particolare la cooperazione potrà consentire, a questo livello transfrontaliero, di poter meglio verificare natura e condizioni del rapporto di lavoro dei migranti.

Si tratta di "sfide", dunque. E l'Unione europea e la comunità internazionale segnano un percorso molto netto e anche piuttosto puntuale per contrastare il lavoro sommerso<sup>6</sup>. Un percorso dove: a) l'azione governativa degli Stati gioca un ruolo centrale, necessario (la partecipazione alla Piattaforma di cooperazione è obbligatoria) e le responsabilità pubbliche sono evidenti; b) bisogna fare i conti con l'opportunità di estendere le tutele del lavoro, e non abbassarle, per promuovere la crescita economica e fronteggiare la crisi; c) le ispezioni e le sanzioni devono essere accompagnate da salvaguardie e benefici per i lavoratori coinvolti, in particolare se immigrati irregolari o senza autorizzazione.

In definitiva è chiara la necessità di mettere in campo misure di consolidamento e non di alleggerimento del mercato del lavoro, sulla base di progetti sino in fondo consapevoli della complessità del fenomeno che si vuole rappresentare e affrontare. Il diritto del lavoro "sommerso", dunque, è il confine resiliente su cui gli ordinamenti del lavoro possono provare in qualche modo a confrontarsi davvero, per contenere gli ulteriori danni che, nel lungo periodo, questa terribile crisi recherà inevitabilmente a tutti i lavoratori.

<sup>6</sup> Lascerebbe sperare un allineamento del nostro ordinamento a tale percorso la previsione della "priorità delle politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso" – contenuta nel d.d.l. 1428 (c.d. "Delega lavoro"), approvato dal Senato lo scorso 8 ottobre – quale principio e criterio direttivo per la legislazione delegata proprio sulla scorta del *framework* dell'Unione europea cui, sin qui, ci siamo riferiti.