



DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE
PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE
DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO



AREA Sistemi locali e integrazione delle politiche

LAVORO NERO E POLITICHE PER L'EMERSIONE LIBRO UNICO E COMUNICAZIONE UNICA D'IMPRESA

23 Giugno 2011

Dal dibattito della mattina, sono emerse alcune riflessioni importanti per la comprensione del fenomeno, delle sue attuali caratteristiche e dinamiche e spunti significativi sulle azioni e le modalità di intervento adottate dai soggetti istituzionali, centrali e territoriali, e dagli attori sociali direttamente coinvolti fornendo un contributo al dibattito complessivo sul lavoro nero e/o irregolare che, oltre ai dati provenienti dalle indagini realizzate dall' Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche, si è arricchito dei passaggi sul suo inquadramento concettuale e sullo stato di avanzamento delle politiche finalizzate al sul contenimento.

Il seminario si è aperto con l'intervento del D.G. dell'Isfol, che ha richiamato alcuni dati sul fenomeno, tratteggiandone alcune caratteristiche anche in una visione comparata con altre realtà europee, a cui è seguito quello del Dirigente dell'Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche con cui sono stati presentati i risultati delle indagini recentemente realizzate dall'Area sul lavoro sommerso nel settore dei Servizi e dell'Agricoltura e, sul versante delle politiche, sulle attività regionali.

A seguire il Professor Dell'Aringa, ha sollevato alcune questioni che si propongono come pregiudiziali allo studio e all'analisi del fenomeno, come quelle riguardanti la definizione di sommerso che andrebbe inquadrata dentro il concetto più esteso di sommerso economico e l'opportunità di verificarne il carattere ciclico o anticiclico in corrispondenza dei cicli economici e del mercato del lavoro, suggerendo il ricorso ad un'analisi multi variante che sarebbe in grado di monitorarne gli andamenti in modo integrato con altri indicatori economici.

Ma è sul versante delle politiche, ossia degli strumenti da utilizzare per il controllo sul diffondersi del fenomeno che si sono concentrati gran parte degli interventi successivi.

Gli argomenti più ricorrenti che sono emersi sono stati quelli di una progressiva ma indispensabile semplificazione, tema che ritornerà nella sessione pomeridiana sul Libro Unico del Lavoro e della Comunicazione Unica per le imprese, e dell'integrazione, menzionata sotto varie accezioni.

Alla semplificazione ha fatto riferimento Dr. Massimiliano Mura, responsabile del centro studi della D.G. dell'attività Ispettiva del MLPS quando, richiamando le innovazioni che sono intervenute sull'operato degli ispettori, alla luce dei criteri recentemente introdotti, ispirati all'efficienza e alla selettività, ha illustrato il superamento del precedente approccio che colpendo in modo indiscriminato anche semplici irregolarità formali, rischiava di danneggiare anche imprese sostanzialmente in regola. Una maggior semplicità che, aiuterebbe la stessa attività repressiva, permettendo di distinguere meglio tra irregolarità formali e situazioni di oggettiva e grave illegalità nell'utilizzo di manodopera, con interventi sanzionatori mirati ed evitando dispersione di risorse.

Nello stesso segno si sono espressi F. Pontrandolfi di Confindustria e R. Giovani di Confartigianato, che hanno ribadito l'opportunità di ridimensionare l'eccesso di regole vigenti e di rilanciare ipotesi di semplificazione.

Ma l'altro tema che ha trovato una significativa trasversalità tra gli altri partecipanti è stato quello dell'integrazione che è stata intesa sia in termini operativi, quindi sotto forma di condivisione di dati (in questo senso M. Mura della D.G. dell'attività Ispettiva che indica nei collegamenti con le banche dati nella disponibilità di altri enti uno strumento utile per razionale e rendere efficace l'attività ispettiva, ritenendo peraltro utile lo stesso ruolo dello Isfol nel fornire indicazioni sulle dinamiche del fenomeno e sulle variabili settoriali, di target e territoriali, ma anche il dr. L. Bigi della D.G. Mercato del lavoro che rivendica maggior integrazione tra i diversi soggetti come chiave per affrontare adeguatamente un fenomeno che diventa più sfuggente e pervasivo), sia in termini più propriamente istituzionali e organizzativi; in questo senso unanimemente si sono espressi i referenti delle quattro Regioni intervenute - Calabria, Liguria, Puglia e Sardegna - che, riportando le loro esperienze sul tema, hanno richiesto all'Isfol ed al Ministero di individuare sedi e forme sistematiche di incontro, confronto e condivisione di esperienze.

D'altronde lo stesso F. Lauria (CISL) sottolineava la presenza di una pluralità di fenomeni (a cui si accompagna anche una pluralità di cause, come nell'esempio riportato da Mura per cui l'eccessivo costo del lavoro sarebbe solo in parte e per alcune situazioni specifiche responsabile del ricorso al lavoro nero, come dimostrerebbe la diffusione del fenomeno nell'ambito del lavoro domestico) per cui risulterebbe inadeguata l'unicità delle ricette, ma un sistema integrato di strumenti che da soli non sempre sono in grado di risolvere, come nel caso, ad esempio, dell'esperienza dei Voucher, che possono risultare utili ma non in tutte le occasioni.

Andrebbero invece esplorati e affinati gli strumenti legati alle nuove tecnologie che per loro stessa natura sarebbero più facilmente integrabili, secondo A. Pirastu (UIL), come hanno dimostrato il DURC e la comunicazione preventiva di assunzione.

Gli elementi emersi nel corso della mattinata hanno aperto la via alla tavola rotonda del pomeriggio su Libro Unico del Lavoro e la Comunicazione Unica per le imprese

Tralasciando i dati ed i risultati dell'indagine realizzata dall'Isfol, con la collaborazione di SWG, per i quali si rimanda alla sintesi distribuita il giorno stesso della Tavola rotonda, passiamo ora ad una valutazione dell'interessante discussione avutasi nella giornata seminariale tra i vari attori e testimoni privilegiati.

Dopo che la **Dragotto** (SWG) ha introdotto la metodologia utilizzata per l'indagine, con la quale sono state intervistate:

- 400 imprese attive con più di 10 addetti - di cui 42 nate dopo il luglio del 2009 - stratificate per classe dimensionale, tipologia (artigiana/non artigiana), area territoriale, sede dell'impresa e macrosettore di attività economica secondo la nomenclatura ATECO 2007;
- 110 intermediari autorizzati di cui 80 consulenti del lavoro iscritti all'ordine e 30 tra centri servizi e associazioni di categoria stratificati per area geografica e tipologia di esercizio della professione;
- 14 referenti agli organismi ispettivi di cui 5 ispettori provinciali e 9 afferenti agli organi regionali di riferimento;
- 17 testimoni privilegiati ovvero:
 - 2 responsabili degli uffici provinciali del lavoro,
 - 1 dirigente regionale per le politiche del lavoro
 - 1 rappresentante del mondo sindacale

- 6 rappresentanti delle associazioni di categoria
- 7 responsabili delle Unioni regionali delle Camere di Commercio o del Registro delle Imprese delle CCIAA,

ed avere esposto un sintetico giudizio sulle due innovazioni normative introdotte (Libro Unico del lavoro e ComUnica): un bilancio sostanzialmente in pareggio, con qualche difficoltà in più, prevalentemente tecnica, su ComUnica, si è passati subito alle valutazioni dei rappresentanti degli enti intervenuti.

Varesi (esperto che ha collaborato all'indagine) ha illustrato lo scenario, non confortante, in cui vanno inserite queste norme causato dall'obsolescenza degli strumenti tecnici e informatici in possesso delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, auspica che venga favorito l'effetto congiunto di tutte le innovazioni introdotte dal Legislatore (L.U.L., D.U.R.C., Certificazione dei contratti, ecc.) anche per poterne poi valutarne l'impatto, anche sotto il profilo organizzativo ed istituzionale. Ovviamente occorre avere un sistema di Banche dati comuni, dialoganti tra di loro, un strumentazione organizzativa e tecnica coerente ed omogenea in tutte le Regioni, dare un ruolo ed un significato al concetto di bilateralità (tra datori di lavoro e lavoratori) che deve basarsi su presupposti più radicati e profondi in base ai quali ciascuna parte deve essere considerata quale componente importante a garantire lo sviluppo efficiente e competitivo di un sistema economico in quanto portatore e tutore di interessi rilevanti.

Per **Pirastu** (UIL) sussistono varie discrepanze nel L.U.L. e nella comunicazione obbligatoria, non chiarite neanche nelle successive circolari esplicative e non risulterebbe chiaro se alcune forme di lavoro, con la soppressione del libro matricola, debbano essere comunicate (Co.Co.Pro., lavoro parasubordinato, lavoro accessorio, ecc.). Pertanto, il L.U.L. non sarebbe un valido strumento per contrastare il lavoro nero e irregolare, anzi avrebbe addirittura agevolato i datori di lavoro che volessero adottare comportamenti illeciti, in quanto non è obbligatorio che il L.U.L. venga conservato dal datore di lavoro, ma dal consulente e tutte le trascrizioni devono essere effettuate entro il 16 del mese successivo, dando quindi la possibilità ai datori di lavoro di sanare delle situazioni, quanto meno dubbie, individuate eventualmente da un controllo ispettivo.

Mura (M.L.P.S. - D.G. Attività ispettive) ritiene giustificate le preoccupazioni espresse dalle parti sociali sulla validità della norma come strumento di contrasto al lavoro nero, ma necessariamente gli indirizzi politici coinvolgono direttamente anche le tecniche e le regole ispettive. Comunque alcune incongruenze vengono sanate dal buon senso del personale adibito al controllo e dalle circolari ministeriali che chiariscono il portato della norma in questione.

Pontrandolfi (CONFINDUSTRIA), pur gradendo le innovazioni del legislatore in una materia così delicata ed augurandosi che queste siano effettive e non di facciata (vedi introduzione del *verbale unico*), ha ribadito l'assenza di dialogo tra le piattaforme informatiche degli enti pubblici competenti nei controlli alle imprese e al lavoro.

Anche **Nicifero** (INAIL) ha sottolineato l'esigenza irrinunciabile di integrazione e rete tra le pubbliche amministrazioni, resa difficoltosa dal fatto che ogni singola amministrazione ha la competenza ed è competente per il proprio specifico settore e risulta comunque complicato delegare le proprie funzioni ad altri soggetti. In questa direzione deve essere vista la proposta di creare dei poli/sportelli unici del welfare.

Sodini (UNIONCAMERE) ribadisce la disponibilità al dialogo tra i vari soggetti e si augura una maggiore riduzione dei costi, soprattutto da parte delle imprese, con queste semplificazioni amministrative, che porti anche ad una integrazione della modulistica.

Ciuffini (CONFARTIGIANATO) e **Lazzarelli** (CONFCOMMERCIO) ritengono positive le semplificazioni introdotte anche se sono state giudicate come un *pareggio* dall'indagine dell'Isfol.

Bigi (M.L.P.S. - D.G. Mercato del lavoro) ringraziando l'Isfol per il lavoro svolto, i cui risultati andranno trasmessi alla Presidenza del Consiglio ed all'Ufficio Trasparenza, ha sottolineato il duplice valore della ricerca: la restituzione dei risultati di una azione amministrativa con l'evidenziazione di alcune criticità che vanno risolte e la valorizzazione come metodo di verifica e di apertura di nuove prospettive suggerite proprio dagli addetti ai lavori.

In estrema sintesi, l'introduzione del Libro Unico risulta come un segmento della più ampia strategia di rinnovamento del rapporto tra pubblica amministrazione e imprese nel campo del lavoro. Tale strategia, volta al perseguimento di obiettivi di semplificazione, maggiore efficienza e maggiore efficacia, è stata articolata in numerosi interventi di rilievo. Volendo ricordare solo i principali, possiamo segnalare, in aggiunta alla riforma dei documenti obbligatori, anche le seguenti innovazioni :

- Invio mediante trasmissione telematica delle comunicazioni obbligatorie relative alle assunzioni, cessazioni e variazioni dei rapporti di lavoro;
- Invio mediante trasmissione telematica dei prospetti informativi aziendali riguardanti lo stato di applicazione della legge n. 68/99 per l'inserimento mirato dei disabili;
- Introduzione di documenti di certificazione dello stato di regolarità contributiva (DURC);
- Riforma dell'attività ispettiva;
- Misure di contrasto al lavoro irregolare;
- Certificazione dei contratti di lavoro.

Alla luce di questo quadro, raccogliendo le indicazioni provenienti da numerosi interventi alle tavole rotonde della giornata, è possibile delineare i contorni di una seconda e più approfondita indagine caratterizzata da un approccio sistematico ai cambiamenti intervenuti.

La nuova ricerca che si potrebbe proporre intende cogliere, mediante indagine campionaria, l'impatto complessivo dell'insieme delle riforme sopra indicate, come percepito dalle imprese e da coloro che le affiancano (in primo luogo i consulenti del lavoro ed i commercialisti), in riferimento a due temi principali: la semplificazione del rapporto tra pubblica amministrazione ed impresa e il contributo offerto dai provvedimenti in esame al contrasto al lavoro irregolare.

Come già avvenuto nelle indagini svolte nel 2010, sarebbe opportuno affiancare alle opinioni delle imprese anche l'esito di interviste con testimoni privilegiati (in particolare funzionari di pubbliche amministrazioni coinvolte nell'attuazione dei provvedimenti, dirigenti delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori) al fine di completare il quadro delle opinioni in materia.

Ad ulteriore arricchimento della parte dell'indagine dedicata a mettere in luce l'azione di contrasto al lavoro irregolare, il Rapporto finale potrebbe contenere anche un approfondimento specifico dedicato al ruolo svolto dalle Regioni in questo campo, a partire da una rassegna comparata dei provvedimenti legislativi ed amministrativi posti in essere in sede regionale.