



Il lavoro sommerso e irregolare degli stranieri in Italia

Sintesi dei principali risultati

Marzo 2014



Il documento presenta una sintesi dei principali risultati di una ricerca promossa e realizzata dall'ISFOL - Progetto Strategico Mezzogiorno e Sviluppo Locale (Dirigente Claudio Tagliaferro).

La ricerca è stata finanziata dal Fondo sociale europeo nell'ambito dei Programmi operativi nazionali a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali "Azioni di sistema" (Ob. Convergenza) e "Governance e azioni di sistema" (Ob. Competitività Regionale e Occupazione), *Asse Adattabilità- OB. sp. 1.3 "Favorire una migliore organizzazione, qualità e sicurezza del e sul lavoro"*, in attuazione dei Piani ISFOL 2012/2013 di competenza della Direzione Generale per le politiche dei servizi per il lavoro.

La ricerca, per l'indagine di campo e prima elaborazione ed analisi dei risultati, è stata realizzata in collaborazione con la società Ares 2.0.

Hanno partecipato al gruppo di lavoro di ricerca: Claudio Tagliaferro (direzione della ricerca), Valeria Iadevaia (coordinamento della ricerca), Francesco Pomponi, Andrea Ficco.

Il report di ricerca è stato chiuso il 30 Marzo 2014.

ISFOL

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. (+39) 06854471

Fax (+39) 0685447334

www.isfol.it

IL LAVORO SOMMERSO E IRREGOLARE DEGLI STRANIERI IN ITALIA

Sintesi dei principali risultati

Marzo 2014

Abstract del documento

Il documento presenta una sintesi dei risultati di una ricerca promossa e realizzata dall'ISFOL nell'ambito dei PON "Azioni di sistema" (Ob. Convergenza) e "Governance e azioni di sistema" (Ob. Competitività Regionale e Occupazione), finalizzata a ricostruire un quadro conoscitivo del lavoro nero e irregolare degli stranieri in Italia.

La ricerca si pone in continuità con quanto fino ad ora realizzato dall'Isfol sul tema, con particolare riferimento alla realizzazione di analisi e indagini di campo finalizzate ad approfondire la conoscenza sul fenomeno del lavoro nero e irregolare, evidenziandone caratteristiche, cause e dinamiche, nonché strumenti di politica attiva del lavoro eventualmente adottati nei diversi territori da parte dei soggetti istituzionali e degli attori sociali.

Il progetto si è posto l'obiettivo di migliorare la comprensione del mercato del lavoro degli stranieri in Italia, approfondendo le caratteristiche e le motivazioni del lavoro nero e irregolare, anche mediante un confronto con i lavoratori regolari. In particolare, sono stati individuati i seguenti obiettivi specifici:

- delineare, sulla base di statistiche, esistenti un quadro conoscitivo di tipo quantitativo, del lavoro degli stranieri in Italia, a livello nazionale e regionale, al fine di evidenziarne la distribuzione territoriale, la dimensione, le articolazioni e caratteristiche principali anche rispetto agli altri settori;
- approfondire la conoscenza del fenomeno del lavoro nero/irregolare, arricchendo, attraverso una indagine di campo, la lettura dei dati quantitativi rilevati, con informazioni di tipo qualitativo finalizzate a comprendere modalità, forme e motivazioni del ricorso al lavoro sommerso.

Il quadro di insieme che ne è derivato ha contribuito a mettere a fuoco le fenomenologie e caratteristiche del lavoro sommerso degli stranieri in Italia, e ad analizzare la portata degli interventi istituzionali sino ad oggi intrapresi a livello nazionale e/o territoriale.

Parole chiave

Immigrati, Lavoro nero, Lavoro sommerso

Abstract in inglese

The paper presents the results of a research aimed at improving the knowledge of the phenomenon of undeclared work of foreign workers in Italy.

The document is divided into two parts. The first one contains a survey and analysis of the main legislation on foreign workers and a review of the most relevant policies implemented by local and national bodies, the second one presents the main findings of a field survey in which 3.000 foreign workers in six different regions have been interviewed.

Key words

Immigrants, Undeclared work

Indice

INTRODUZIONE	7
1. OBIETTIVI E METODOLOGIA	11
2. I LAVORATORI STRANIERI TRA INTEGRAZIONE E IRREGOLARITÀ. RICOGNIZIONE DELLE POLITICHE E DEI DISPOSITIVI NORMATIVI	15
3. DIMENSIONI E CARATTERISTICHE DEL LAVORO SOMMERSO DEGLI STRANIERI IN ITALIA: I RISULTATI DELL'INDAGINE DI CAMPO	41

Introduzione

Il volume presenta i risultati di una ricerca finalizzata a ricostruire un quadro conoscitivo del lavoro sommerso e irregolare degli stranieri in Italia. La ricerca si pone in continuità con quanto fino ad ora realizzato dall'Isfol sul tema, con particolare riferimento alla realizzazione di analisi e indagini di campo finalizzate ad approfondire la conoscenza sul fenomeno del lavoro nero e irregolare, evidenziandone caratteristiche, cause e dinamiche, nonché strumenti di politica attiva del lavoro eventualmente adottati nei diversi territori da parte dei soggetti istituzionali e degli attori sociali.

L'attenzione dell'Isfol ha sempre tenuto in considerazione sia le indicazioni dell'Unione Europea che ha più volte evidenziato (cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Rafforzare la lotta al lavoro sommerso, COM 628 del 24 ottobre 2007) l'importanza di rafforzare le azioni di contrasto al fenomeno, approfondendone la conoscenza, sia le analisi condotte a livello comunitario¹ che hanno ribadito l'importanza di tenere sotto osservazione il fenomeno, con particolare riferimento anche alle nuove forme di irregolarità.

Seguendo queste indicazioni, l'attività di conoscenza del fenomeno condotta dall'Isfol, avviata già dal 2004, si è sviluppata su due filoni paralleli e strettamente connessi, che possono considerarsi parti integranti di un unico progetto finalizzato ad una migliore comprensione dei processi e delle dinamiche che interessano da un lato il fenomeno e dall'altro le politiche adottate per contrastarlo e/o limitarne la diffusione, con l'obiettivo di offrire ai decisori politici, nazionali e locali, un quadro conoscitivo esaustivo.

Le analisi sul fenomeno hanno seguito inizialmente una impostazione di tipo settoriale, con un primo studio sul settore dei servizi, a cui ha fatto seguito un approfondimento sul terziario avanzato. Successivamente è stato studiato il settore dell'agricoltura, a seguito degli eventi legati alla crisi del comparto, ma anche per il forte peso che il sommerso assume in questo settore².

Sul versante delle politiche, si è proceduto in due direzioni. Da un lato mediante una puntuale

¹ Vedasi, per esempio European Commission, Special Eurobarometer n. 402 - Undeclared work in the European Union, March 2014, European Commission, Stepping up the fight against undeclared work, 2007.

² I risultati delle indagini svolte sono presentate nei volumi: Iadevaia V. (a cura di) La terziarizzazione del sommerso. Dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi, Roma, Isfol, 2011 (I libri del Fondo Sociale Europeo), Iadevaia V. (a cura di) Dimensioni e caratteristiche del lavoro sommerso/irregolare in agricoltura Roma, Isfol, 2012 (I libri del Fondo Sociale Europeo). Una sintesi dei risultati dell'indagine sul terziario avanzato è stata presentata in occasione del seminario nazionale "Lavoro nero e politiche per l'emersione. Libro unico e comunicazione unica d'impresa" organizzato dall'Isfol - Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche, il 23 giugno 2011, con la distribuzione del documento: "La diffusione delle forme di lavoro atipico e delle attività sommerse nel settore del terziario avanzato. Percorsi e caratteristiche dei lavoratori".

ricostruzione del quadro normativo, finalizzata a coglierne le evoluzioni, dall'altro con attività di ricognizione e analisi delle politiche regionali di contrasto al lavoro sommerso che hanno portato a una modellizzazione delle modalità di intervento delle diverse realtà regionali sul tema, evidenziando anche i differenti modelli di integrazione tra l'attività eminentemente repressiva svolta dalle D.T.L e gli strumenti di politica attiva, tipicamente regionali. Nello specifico, dal 2005 al 2008 è stato realizzato, su incarico del Ministero del Lavoro DG Mercato del Lavoro, un progetto di rilevazione e monitoraggio degli interventi programmati e attuati con le risorse assegnate alle Regioni dell'Obiettivo 1 dalla Delibera CIPE n. 138 del 2000. Da allora l'ISFOL ha avviato una serie di attività di studio, di analisi e di monitoraggio delle politiche per l'emersione del lavoro nero e irregolare, finalizzate alla ricostruzione del quadro istituzionale e normativo delle politiche per l'emersione attivate a livello nazionale e regionale, con particolare riferimento alle misure previste nell'ambito dei piani operativi regionali FSE 2000/2006 e 2007/2013.

Tutte queste attività hanno consentito all'ISFOL di svolgere un importante ruolo di supporto all'interno della rete delle pubbliche amministrazioni, rendendolo non solo soggetto capace di osservare i processi in atto, sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo, ma anche partner sensibile all'ascolto delle problematiche connesse all'attuazione di politiche di contrasto al fenomeno del lavoro nero.

A partire dal 2012, pur mantenendo invariato lo schema di analisi, basato sulla conoscenza del fenomeno e delle politiche, si è deciso di spostare il punto di osservazione, analizzando il lavoro sommerso e irregolare non più con riferimento ai settori, ma alle persone e prendendo in considerazione alcune categorie "svantaggiate" che più di altre mostrano fragilità nel mercato del lavoro e di conseguenza sono maggiormente esposte al rischio di varcare la soglia del lavoro sommerso e irregolare. In particolare, si è deciso di approfondire il lavoro degli stranieri in Italia, considerando che le analisi sul mercato del lavoro in generale e quelle sul lavoro nero e irregolare nel caso specifico, non possono prescindere dalla presenza di immigrati che oggi, secondo quanto ci dicono i dati Istat, rappresentano quasi l'8% della popolazione residente in Italia.

Va inoltre evidenziato che in un periodo di crisi, come quello che stiamo attraversando, sono proprio le fasce più deboli e disagiate del mondo del lavoro ad essere maggiormente esposte al rischio di lavoro sommerso e a un continuo peggioramento delle condizioni di lavoro che si vanno ad aggiungere alle condizioni di svantaggio già esistenti.

L'indagine condotta nasce, inoltre, dalla consapevolezza che la liberalizzazione dei servizi, la circolazione delle merci e delle persone, i processi di globalizzazione e di forte interrelazione tra economie di vari stati, se da un lato hanno contribuito ad elevare la competizione, lo sviluppo economico e l'occupazione, dall'altro hanno anche acuito alcuni fenomeni distorsivi, legati spesso alla necessità di ridurre i costi del lavoro. Tra questi effetti, indubbiamente quelli connessi al lavoro nero e irregolare sembrano essere predominanti. Effetti che, nel caso del lavoro degli stranieri in Italia, spesso si tramutano in vero e proprio sfruttamento della manodopera immigrata, dando luogo a fenomeni che determinano condizioni inaccettabili di lavoro nonché la negazione dei diritti più elementari dei lavoratori, rischiando, allo stesso tempo di sottoporre alcuni settori produttivi ad un regime di concorrenza sleale.

Con questo lavoro, quindi, ci si è proposti di comprendere meglio la dimensione e le caratteristiche di questi fenomeni distorsivi legati alla manodopera straniera che presentano, peraltro,

forti interconnessioni e legami non solo con le procedure di ingresso degli immigrati nel nostro territorio, ma anche con questioni di natura economico-sociale professionale, assicurativa e fiscale, richiedendo, pertanto un intervento politico integrato, con la partecipazione di tutte le istituzioni coinvolte per identificare soluzioni adeguate.

Con questo lavoro si è voluto, quindi, avviare una riflessione basata sulla possibilità di approfondire entità e caratteristiche del problema al fine di fornire indicazioni utili alle istituzioni centrali e locali per la definizione di un quadro di norme e di politiche che non solo disciplinino l'accesso regolare al mercato del lavoro, ma favoriscano e supportino anche la messa a punto di interventi finalizzati alla valorizzazione del capitale umano di questa forza lavoro che, come mostrano i dati, appare in continua crescita.

L'indagine ha infatti consentito di evidenziare come, accanto a politiche di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare degli stranieri, appare fondamentale non solo favorire una semplificazione delle procedure di rilascio dei permessi di soggiorno e di reclutamento della manodopera, ma anche rafforzare e in alcuni casi avviare, adeguate politiche sociali e di integrazione, riguardanti gli alloggi, la formazione linguistica e scolastica, nonché promuovere il riconoscimento dei titoli di studio e delle competenze professionali e l'attuazione di adeguate riforme di più ampio respiro di natura economica, fiscale e del mercato del lavoro, che rappresentino la condizione necessaria per una efficace attività di contrasto al lavoro nero.

L'indagine ha inoltre consentito di evidenziare come oggi più che mai sia necessario inquadrare il fenomeno del lavoro nero/irregolare nell'ambito di una più complessiva analisi, che abbia ad oggetto le dinamiche in atto nel mercato del lavoro e nell'economia più in generale.

In questa prospettiva, l'ISFOL intende proseguire le attività sul tema del lavoro nero/irregolare per contribuire alla definizione di un quadro di contesto sui processi in atto, sia con lo studio dell'economia informale e del fenomeno del lavoro nero e irregolare, sia con l'analisi e la valutazione delle politiche per l'emersione, attuate a livello nazionale e regionale, anche in previsione di quanto recentemente ribadito a livello europeo, con la creazione di una piattaforma europea per la prevenzione e la dissuasione del lavoro sommerso, che riunisca diversi organismi di controllo degli Stati membri, come gli ispettorati del lavoro, la sicurezza sociale, fiscale e le autorità di migrazione, e altre parti interessate, con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione a livello europeo al fine di prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso in modo più efficiente ed efficace.

1. Obiettivi e metodologia

Il progetto, in prosecuzione con le indagini che l'Isfol ha avviato negli anni precedenti sul tema del lavoro nero e irregolare, affronta il tema del lavoro sommerso e irregolare dei lavoratori stranieri che, al pari di altre categorie c.d. svantaggiate, mostrano fragilità nel mercato del lavoro e di conseguenza sono maggiormente esposte al rischio di varcare la soglia del lavoro sommerso. Obiettivo specifico è stato quello di ricostruire un quadro conoscitivo del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare degli stranieri analizzando le caratteristiche degli immigrati in condizioni occupazionali irregolari e ponendole a confronto con i lavoratori con percorsi lavorativi regolari. Il progetto si è articolato nelle seguenti attività:

1. Analisi del mercato del lavoro degli stranieri e dell'impatto del Sommerso

L'attività è stata organizzata partendo da una analisi sull'occupazione degli stranieri, finalizzata a rappresentare le principali caratteristiche della partecipazione al mercato del lavoro e le condizioni di lavoro degli stranieri, la domanda di lavoro e il lavoro irregolare.

Tale analisi è stata effettuata mediante l'elaborazione dei dati tratti dall'indagine campionaria della Rilevazione Continua sulle Forze Lavoro (RCFL) di Istat, dalle informazioni di natura amministrativa contenute nel Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie (CO) e da risultati dell'indagine quantitativa su "La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale" di Istat, relativa al fenomeno del lavoro irregolare, nonché dei dati risultanti dalle attività ispettive.

2. I lavoratori stranieri tra integrazione e irregolarità. Ricognizione delle politiche e dei dispositivi normativi

Con tale attività si è inteso proporre una ricostruzione dell'assetto normativo – comunitario, nazionale e regionale – su cui oggi poggia l'impegno pubblico finalizzato al contrasto del sommerso. In questa prospettiva si è proceduto ad un approfondimento sulle principali linee di azione dirette e indirette specializzate sul superamento delle condizioni di irregolarità lavorativa degli stranieri.

3. Esperienze di Policy oltre i Confini Nazionali: due casi di Interesse in ambito Ue

Questa terza fase di attività ha previsto un approfondimento di due specifiche esperienze nell'ambito dei Paesi comunitari, rappresentative di efficaci azioni che hanno inciso sulla trappola del sommerso tra gli immigrati. L'obiettivo è quello di identificare modelli internazionali che possano da un lato descrivere problematiche nuove e dall'altro delineare nuove modalità di contrasto o nuove prassi rilevanti di intervento.

Sono state selezionate due buone prassi in ambito europeo con una valenza di strumenti di contrasto e di prevenzione. Nel primo caso è stata analizzata l'esperienza francese correlata all'approvazione della legge n. 2011-672 del 16 giugno 2011 in materia di immigrazione, integrazione e cittadinanza (la cosiddetta "Legge Besson"), che può essere annoverata tra una delle più recenti *best practices* in tema di integrazione di immigrati.

Nel secondo caso è stata studiata l'esperienza della rete di città europee denominata "CLIP Network" (Cities for Local Integration Policies), che costituisce un modello interessante per le politiche di integrazione e inclusione sociale degli stranieri, in grado di mettere in rete diverse buone prassi locali, attraverso uno schema che parte dalla ricognizione di problemi specifici delle città – veri e propri "front-end", chiamati a dare risposte per primi alle istanze territoriali – per poi descrivere e condividere diversi approcci e proposte di interventi migliorativi.

4. L'indagine di campo: il fenomeno del sommerso vissuto dai lavoratori stranieri

L'attività ha previsto la realizzazione di 3.000 interviste a lavoratori stranieri prevalentemente occupati in modo non regolare, in 6 regioni Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Campania, Puglia, Sicilia. Le regioni complessivamente comprendono oltre la metà della popolazione straniera residente in Italia e rappresentano tutte le ripartizioni geografiche

Genere, livello di istruzione, età, periodo di permanenza e storia professionale in Italia, area geografica e paesi di provenienza, aree di insediamento in Italia, ma anche le motivazioni all'ingresso nel nostro paese, come pure l'auto percezione occupazionale, la collocazione settoriale e professionale, la consapevolezza dei propri diritti, le aspettative sul futuro sono le dimensioni conoscitive che la survey ha provato a scandagliare, per descrivere i tratti del lavoro degli stranieri presenti nel nostro paese nella seconda metà del 2013, coincidente, peraltro, in una fase di approfondimento e consolidamento della crisi.

Rispetto alla conduzione dell'indagine, ci si è posti il vincolo di individuare una quota di lavoratori irregolari pari ad almeno il 40% del campione prescelto, nonché di sovra rappresentare il Sud rispetto alle reali dimensioni della presenza di immigrati, atteso che la metà delle interviste riguarda il mezzogiorno.

Considerati questi vincoli, la rilevazione campionaria non ha avuto la caratteristica di essere statisticamente rappresentativa dell'intera popolazione degli immigrati. Tuttavia l'ampiezza del campione e le scelte comunque ragionate in merito alla costruzione dello stesso hanno comportato il fatto che i risultati sui dati strutturali socio anagrafici, riferito all'intero gruppo di intervistati, approssimano per molte variabili prese in esame i valori Istat.

Il campione è stato costruito, infatti, a livello territoriale individuando 6 regioni di analisi così da rappresentare non solo un'area che copre una quota della popolazione straniera in Italia pari a circa il 55% degli stranieri, ma anche tutte le macro ripartizioni geografiche in modo da poter ottenere anche due ampi ed equivalenti campioni di indagine comprendenti rispettivamente gli stranieri residenti nel Centro Nord e gli stranieri residenti al Sud.

Nella composizione del campione si è tenuto conto, poi, in ciascuna regione oltre che della distribuzione di genere, anche di alcune variabili specifiche, quali la distribuzione degli stranieri per continenti o macro aree di provenienza geografica e le nazionalità prevalenti in ciascuna macroarea geografica di origine per ciascuna area regionale.

Dal momento che lo scopo dell'indagine è stato quello di analizzare le differenze strutturali e identificare i fattori distintivi dei lavoratori immigrati, evidenziando la componente occupata in condizione di strutturale e prevalente di irregolarità lavorativa o con una storia prevalente di irregolarità, dal resto degli stranieri attualmente occupati in situazioni di regolarità formale e sostanziale, il campione, sulla base dell'autopercezione degli intervistati, ha individuato due gruppi a partire dai quali filtrare le risposte, i "regolari" e gli "irregolari". Considerata l'ampiezza dell'indagine, per la composizione del campione è stato inoltre previsto di includere anche una componente dell'immigrazione inoccupata, formata da soggetti più giovani o di più recente ingresso in Italia.

A conclusione dell'indagine di campo sono stati realizzati due Focus group (condotti rispettivamente a Roma e a Napoli) ai quali hanno partecipato rappresentanti istituzionali ed esperti provenienti dall'ambito accademico, economico-sociale e dell'associazionismo, al fine di cogliere e interpretare i fenomeni emergenti ed i punti di forza e/o di criticità delle scelte di specializzazione degli interventi finalizzate al contrasto dell'irregolarità tra gli stranieri.

Nei paragrafi che seguono è presentata una sintesi dei risultati della ricerca svolta, con particolare riferimento alla ricognizione delle politiche e all'indagine di campo.

2.1 lavoratori stranieri tra integrazione e irregolarità. Ricognizione delle politiche e dei dispositivi normativi.

2.1 Il quadro comunitario

Sono stati fatti numerosi interventi a livello comunitario per spingere all'assunzione di iniziative adeguate sia sul versante del cosiddetto "lavoro non dichiarato", che sul versante delle migrazioni clandestine, tematiche, come detto, strettamente interconnesse.

Una prima raccomandazione del Consiglio, del 22 dicembre 1995 (C.E., 10/1/1996, G.U.), sull'armonizzazione dei mezzi di lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro irregolare, aveva proposto di responsabilizzare i datori di lavoro intenzionati ad assumere persone straniere, spingendoli a verificarne la posizione in materia di soggiorno o di lavoro, e di rendere passibili di sanzioni quegli stessi soggetti datoriali rei di aver assunto manodopera straniera sprovvista di permesso (Salazar, 2011, La direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare).

«A meno di un anno di distanza, una seconda raccomandazione (C.E., 14/10/1996, G.U.), del 27 settembre 1996, relativa alla lotta contro il lavoro illegale di cittadini di Stati terzi, prevedeva, in caso di violazione, l'inasprimento delle sanzioni penali od amministrative. Ad ancor più alto livello, nelle conclusioni del Consiglio Europeo del 14 e 15 dicembre 2006, si rinviene infine l'accordo circa la necessità che la cooperazione fra gli Stati membri nella lotta contro l'immigrazione illegale dovesse venire rafforzata e che, in particolare, le misure contro il lavoro illegale dovessero venire intensificate tanto a livello degli stessi Stati membri come di quello dell'Unione Europea. Offrendo risposta a tali reiterate domande della politica, la Commissione europea, nel maggio del 2007, presentò una proposta (C.E., 2007, Doc.) di direttiva finalizzata ad introdurre sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE.

Dopo serrati negoziati condotti con la procedura di co-decisione, la direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, venne finalmente adottata il 18 giugno 2009, proprio in chiusura della legislatura 2005/2010, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale» (Salazar, 2011, La direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare).

Parallelamente, anche il tema della regolarizzazione delle posizioni lavorative non dichiarate è divenuta, nel tempo, una delle tematiche più rilevanti della SEO (Strategia Europea per l'Occu-

pazione) e non solo il ruolo assunto dagli organismi comunitari è stato decisivo per guadagnare all'attenzione degli Stati membri proprio la lotta al cosiddetto "sommerso", ma di grande rilievo è stata anche la funzione che la Commissione ha svolto per sciogliere il nodo problematico degli aspetti definitori.³ Nel primo documento che segna la nascita delle politiche comunitarie nella materia della lotta al "sommerso" - la Comunicazione sul lavoro sommerso (COM 98-219) presentata nel 1998 - si fornisce, infatti, la prima definizione di lavoro non regolare inteso come «attività retribuita lecita di per sé ma *non dichiarata* alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi vigenti negli Stati membri».⁴ Il presupposto concettuale su cui si fonda la succitata nozione è di fondamentale importanza, giacché inserisce il lavoro irregolare nel quadro delle politiche di intervento finalizzate alla modernizzazione del mercato del lavoro. Tale impostazione richiama altresì gli Stati membri ad utilizzare non solo gli strumenti di intervento concordati per aumentare l'occupazione regolare, ma anche a definire politiche di emersione che tutelino i lavoratori svantaggiati (Regolamento CE 2204/02 e successivo Regolamento CE 800/2008⁵) - tra cui sono compresi anche i cittadini stranieri⁶ - quali soggetti più esposti al rischio di incorrere o di partecipare a forme di lavoro irregolare. A tale scopo, la Commissione ha definito due macro-tipologie di intervento, segnatamente:

- ✓ interventi volti a favorire i processi di regolarizzazione del lavoro non dichiarato, incentrati sulla semplificazione amministrativa, sulla riduzione del costo del lavoro per le attività maggiormente esposte all'irregolarità, nonché azioni di controllo e sanzione;
- ✓ misure preventive e curative destinate all'emersione delle categorie più deboli.

Si tratta di due diverse e tuttavia complementari linee di intervento formulate nell'ambito della SEO, che riguardano l'insieme dei problemi del mercato del lavoro. Ma, in particolare, il richiamo a strumenti preventivi e curativi - che sono tipici ad esempio delle politiche attive - amplia enormemente lo spettro di azione delle politiche di emersione, stimolando gli Stati membri a prevenire il lavoro irregolare anche con strumenti di attivazione dei soggetti, ipotizzando che proprio le politiche attive del lavoro, soprattutto verso le categorie svantaggiate, possano risultare efficaci per prevenire il lavoro irregolare (Sorcioni e Tartaglione, 2008, Fuori dal nero. Fenomenologie e politiche di prevenzione e contrasto del lavoro non dichiarato). Non è dunque

³ Il problema definitorio è certamente rilevante. Grazie alle iniziative portate avanti a livello comunitario «tutti i paesi hanno aderito alla definizione internazionale di sommerso statistico contenuta nel Sec95 in cui si traccia una separazione tra economia criminale, economia informale ed economia sommersa. Rispetto a questa classificazione, il sommerso economico si caratterizza dal deliberato intento di violare una normativa senza che però quest'azione rappresenti un illecito penale. Il perimetro del sommerso economico diventa quindi quel complesso di attività di impresa di cui la pubblica amministrazione non ha conoscenza: per motivi di evasione fiscale e contributiva, per la mancata osservanza della più complessiva normativa sul lavoro, per illeciti in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro, e per la mancanza di permessi ed autorizzazioni amministrative. L'economia informale è invece formata da quelle unità che hanno in comune con il sommerso lo svolgimento di una attività legale disapplicando le normative che regolano l'economia ma che se ne differenzia perché viene esclusa dalla misurazione degli illeciti in quanto le sue caratteristiche di basso livello di organizzazione, scarsa (o assente) distinzione tra capitale e lavoro, prevalente destinazione al consumo familiare, rapporti di lavoro occasionali regolati dalle relazioni personali o familiari, non consentono di inquadrala nell'ambito delle attività imprenditoriali. Più marcata è invece la differenza con l'economia criminale a cui nell'ambito dell'economia non ufficiale sono ricondotte tutte quelle attività di produzione e distribuzione di beni e servizi illegali e quelle attività che risultano illegali in quanto svolte da un operatore non autorizzato» (a cura di M.Sorcioni e C.Tartaglione, *Fuori dal nero. Fenomenologie e politiche di prevenzione e contrasto del lavoro non dichiarato*, Italia Lavoro S.p.A. 2008, pp.12-14).

⁴ Nella documentazione comunitaria il cosiddetto lavoro irregolare è definito come "undeclared work" (lavoro non dichiarato).

⁵ Si veda a tal proposito anche il recente Decreto ministeriale del 20 Marzo 2013 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, dedicato all'individuazione dei lavoratori svantaggiati.

⁶ Nel Reg. CE 800/2004 è considerata una condizione di svantaggio essere membri di una "minoranza nazionale" con necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso a un'occupazione stabile.

un caso se la Commissione Europea attraverso una serie di atti formali (Essen 1994; Lussemburgo 1997; Lisbona 2001) ha spinto gli Stati membri ad inserire la materia del lavoro irregolare nei Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione (NAP's). In tale direzione, oltre al già citata Comunicazione del 1998 (COM 98-219), di capitale importanza è stata la Decisione del Consiglio Europeo del 22 luglio 2003⁷, atto mediante il quale sono state definite le nuove *guidelines* sulle politiche per l'occupazione che, oltre a confermare la lotta al sommerso tra le priorità, ha spinto gli Stati ad intraprendere gli sforzi necessari per dotarsi di un apparato metodologico per la misurazione quali-quantitativa del fenomeno e la valutazione del livello di efficienza e di efficacia degli interventi proposti. Analizzando l'eterogenea documentazione prodotta in materia di lavoro (cfr. tavola 1)⁸, è possibile ravvisare tre direttrici quali assi portanti della strategia definita a livello comunitario, segnatamente:

- ✓ l'asse della *conoscenza*: misurare le dimensioni del problema e l'impatto delle politiche realizzate a livello nazionale nonché sviluppare e rafforzare gli strumenti di sorveglianza;
- ✓ l'asse del *controllo e sanzione*: incentivare la cooperazione tra le diverse istanze di controllo amministrativo e provvedere all'applicazione di adeguate sanzioni;
- ✓ l'asse della *prevenzione*: semplificare le procedure per la creazione di imprese e ridurre il costo del lavoro disinnescando la componente economica che rendere profittevole l'irregolarità; definire politiche per l'occupazione dirette ai beneficiari delle misure di protezione sociale che sostengano la partecipazione al mercato del lavoro; costruire campagne di informazione destinate ai cittadini per far conoscere le ricadute negative del lavoro non dichiarato sulla collettività.

⁷ La Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 (orientamenti per le politiche occupazionali del 2003) prevede, infatti, che «gli Stati membri dovrebbero sviluppare e mettere in atto azioni e misure di ampia portata per eliminare il lavoro nero che prevedano la semplificazione del contesto in cui operano le imprese, rimuovendo i disincentivi e fornendo incentivi adatti nel quadro dei sistemi fiscale e previdenziale, dotandosi di una maggiore capacità di far rispettare le norme e applicare sanzioni. Essi dovrebbero intraprendere gli sforzi necessari a livello nazionale ed europeo per misurare le dimensioni del problema e i progressi conseguiti a livello nazionale».

⁸ Si vedano a tal proposito anche: la Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 20 ottobre 2003; il Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" presentato il 22 novembre 2006 dalla Commissione Europea; la Comunicazione del 24 ottobre 2007; le indicazioni contenute nelle Linee Guida per il periodo 2008-2010.

Tabella 2.1 Il processo di definizione delle politiche europee di prevenzione e contrasto. Dispositivi ed orientamenti.

Nel 1998 la Commissione europea lancia un dibattito sulle cause del lavoro sommerso e su possibili soluzioni politiche per combatterlo, attraverso la <i>Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso</i> . Tale <i>Comunicazione</i> individua in una strategia mirata globale lo strumento essenziale per combattere il lavoro non dichiarato, invitando gli Stati membri a considerare la lotta al sommerso come parte della strategia generale per l'occupazione e la sicurezza.	1998 COM (1998) 219
Nel 1999, in occasione del Consiglio europeo del 22 aprile, gli Stati membri adottano la Risoluzione 1999/C 125/01, relativa ad un codice di condotta per una più efficace cooperazione tra le amministrazioni pubbliche degli Stati membri nella lotta contro l'abuso di prestazioni e contributi sociali a livello transnazionale e il lavoro sommerso.	1999 Risoluzione 1999/C 125/01,
La piena affermazione di tali principi si ha nel 2000: mentre, da una parte, il Parlamento europeo conclude un Rapporto sulla <i>Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso</i> , nel quale spinge la Commissione stessa ad intraprendere ulteriori azioni e a stilare l'inventario delle misure adottate nei vari Stati membri per combattere il sommerso.	2000 Rapporto sulla <i>Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso</i>
La lotta all'economia sommersa diventa condizione essenziale per raggiungere gli obiettivi occupazionali fissati in occasione del vertice di Lisbona del 2000, poi confermati dal vertice di Stoccolma del 2001.	2001
Lungo la direzione fissata da tali incontri si pone la Risoluzione del Consiglio europeo sulla <i>Trasformazione del lavoro nero in lavoro regolare</i> , approvata il 20 ottobre 2003 dal Consiglio europeo dei Ministri degli affari sociali dei Paesi membri (2003/C 206/01), che sancisce l'impegno comune ad intensificare la lotta al lavoro sommerso adottando il sistema del coordinamento aperto, pur salvaguardando la competenza dei Governi nazionali.	2003 (2003/C 206/01
I partner sociali europei hanno incluso il lavoro irregolare nel loro Programma di lavoro congiunto 2003-2005 quale materia per la quale pianificare azioni entro il 2005.	2004 Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del secolo"
Il 22 novembre 2006 è stato presentato dalla Commissione Europea il Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del secolo" attraverso il quale è stato perseguito lo scopo di aprire un dibattito pubblico all'interno dell'Unione Europea sulle possibili evoluzioni del diritto del lavoro in relazione agli obiettivi individuati dalla Strategia di Lisbona.	2006 Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del secolo"
Con la Comunicazione del 24 ottobre 2007 la Commissione ha ribadito che il lavoro sommerso rappresenta un fenomeno complesso causato da una molteplicità di fattori, e che per contrastarlo è necessario adottare interventi di prevenzione, di stringente applicazione della normativa vigente e di applicazione delle sanzioni. Tra i fattori che possono aggravare la diffusione del lavoro irregolare la Commissione ha individuato, oltre agli alti livelli di imposizione fiscale e contributiva e i notevoli oneri amministrativi cui le imprese devono adempiere, l'aumento dei casi di subappalto.	2007 Comunicazione del 24 ottobre 2007
Le linee guida della SEO per il Periodo 2008 – 2010 forniscono un ulteriore importante contributo alla definizione delle politiche di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare.	2007 Linee Guida SEO per il periodo 2008-2010 -COM(2007) 803
Con la COM (2007) 62 del 21 Febbraio 2007 la Commissione individua le strategie per migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro, al fine di ridurre del 25% la percentuale totale degli infortuni sul lavoro entro il 2012.	2007 Strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro -COM (2007) 62
La Direttiva introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.	2009 Direttiva 2009/52/CE
Comunicazione in cui la Commissione ritiene essenziale assicurare non solo il diritto di soggiorno degli immigrati, ma l'accesso al mercato del lavoro senza discriminazioni; in tale contesto, gli strumenti per assicurare il riconoscimento delle competenze professionali e una forte integrazione tra politiche di integrazione e di inclusione, risulta essenziale per il raggiungimento degli obiettivi strategici di Europa 2020.	2011 Comunicazione della Commissione europea, 24 maggio 2011, COM(2011) 291
Comunicazione che invita gli Stati membri a definire accordi di associazione, per il coordinamento delle norme di sicurezza sociale verso quei lavoratori appartenenti a Paesi terzi che soggiornano in uno Stato membro. La Commissione propone quindi l'adozione di un ulteriore pacchetto di decisioni per l'armonizzazione e l'adozione di un approccio comune in materia di parità di trattamento sui luoghi di lavoro, la trasferibilità delle pensioni (e del relativo importo accantonato) e il diritto alla mobilità.	2012 Comunicazione della Commissione europea, 30 marzo 2012, COM(2012) 153 def.
Comunicazione in cui la Commissione definisce una "Proposta di una Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure per facilitare l'esercizio del diritto conferito ai lavoratori nel contesto della libertà di movimento dei lavoratori".	2013 Comunicazione della Commissione europea, 26 aprile 2013, COM(2013) 236 def.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Italia Lavoro S.p.A.

A ben vedere, le politiche di contrasto e prevenzione del lavoro irregolare solo in parte sembrano individuare azioni pienamente rispondenti alle problematiche connesse al binomio irregolarità lavorativa – clandestinità, anche se, come visto, i lavoratori stranieri costituiscono uno dei target a rischio esplicitamente al centro delle *policy*.

A riprova di ciò, la già citata Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, se da un lato sembra assumere, nell'insieme delle politiche comunitarie, una funzione di raccordo con la più che decennale azione di incitamento alla lotta e prevenzione del lavoro non dichiarato, dall'altro assume quale obiettivo precipuo la prevenzione, il contrasto e la riduzione dell'immigrazione illegale nell'Unione Europea e non già la politica del lavoro (Salazar, 2011, La direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare) .

La base giuridica prescelta dalla Commissione⁹ non consente dunque di coprire né la situazione dei cittadini di altri Stati membri eventualmente in situazione di lavoro irregolare né quella di cittadini di Paesi terzi che si trovino in soggiorno regolare nell'UE, ma che lavorino in violazione del loro *status* (ad esempio studenti di Paesi terzi che lavorino più del numero di ore autorizzato). Al pari devono considerarsi esclusi i cittadini di Paesi terzi che ricadano in una situazione contemplata dal diritto comunitario, essendo ad esempio stati legalmente assunti in uno Stato membro e successivamente inviati in un altro Stato membro da un prestatore di servizi nel quadro dello svolgimento di tale attività. Di conseguenza sono rimaste estranee all'oggetto della direttiva più di una tipologia possibile di irregolarità, giacché la 2009/52/CE è costruita sulla base della violazione delle leggi che regolamentano la presenza dei migranti sul territorio nazionale, piuttosto che fare proprio il principio dell'irregolarità della posizione lavorativa.

Il problema dell'efficacia delle norme è dunque rilevante, vista la multiformità dei fenomeni. Non di rado, il successo degli interventi legislativi è da attribuirsi ad una sostanziale "eterogeneità dei fini", laddove ad *azioni intenzionali* seguono *conseguenze non intenzionali*. Non è un caso dunque che le misure più recenti - introdotte a livello nazionale, ad esempio - che hanno avuto più effetti sul lavoro irregolare sono scaturite da interventi legislativi esterni ai temi strettamente lavoristici. Come era già avvenuto in passato con l'introduzione del sostituto d'imposta o più recentemente con il nuovo regime previdenziale contributivo che hanno modificato comportamenti di fondo nel mercato del lavoro facendo emergere attività non dichiarate e quindi non regolari, la sanatoria delle irregolarità di soggiorno degli stranieri extracomunitari contenuta nella legge Bossi-Fini del 2002 ha consentito di fatto di far emergere dal lavoro una quota considerevole di stranieri presenti nel Paese e fino a quel momento totalmente clandestini. Sul-

⁹ «La base giuridica prescelta era stata quella offerta dall'articolo 63, paragrafo 3, lettera b) del trattato CE, che prevedeva la possibilità di adottare misure in materia di politica di immigrazione nel settore della "immigrazione e soggiorno irregolari compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare". Tale disposizione, a seguito dell'avvenuta entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, trova oggi sostanziale corrispondenza nell'art. 79, paragrafo 2, lett. c) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che prevede la possibilità di adottare misure nei confronti della "immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare". L'art. 63 TCE rientrava nell'ex Titolo IV del Trattato CE, disciplinante le materie dei visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone, materie che erano già state oggetto di "comunitarizzazione" sin dai tempi dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999 venendo trasferite dal c.d. "terzo pilastro" al primo già allora retto dal sistema di voto a maggioranza qualificata ed in codecisione con il Parlamento europeo» (Idem).

l'onda di quel provvedimento anche i successivi decreti governativi, con la definizione delle quote di ingresso annuali, hanno costituito per i lavoratori stranieri ulteriori occasioni di passaggio da una condizione di non regolarità ad una condizione di regolarità lavorativa.

Gli interventi di sanatoria sono riusciti, però, solo a contenere la crescita del lavoro irregolare degli immigrati e peraltro solo per un periodo limitato. Le logiche sanzionatorie della stessa riforma Bossi-Fini che ha previsto la perdita del permesso di soggiorno in caso di perdita del lavoro hanno, infatti, innescato nel tempo processi di nuova immersione del lavoro straniero facendolo precipitare peraltro in forme di irregolarità sempre più profonde.

2.2 Il quadro nazionale

Nel solco tracciato dalla UE si è inserita l'attività del Governo italiano che, nel corso del tempo ha messo in atto una serie di iniziative e di misure finalizzate a fronteggiare il lavoro nero e l'immigrazione clandestina. Negli ultimi anni sono, infatti, intervenuti una serie di provvedimenti normativi che hanno modificato l'assetto normativo disciplinato dal "T.U. Immigrazione". Significativo è stato proprio l'impatto di alcune Direttive europee che hanno, in alcuni casi, introdotto nel sistema nazionale importanti elementi di novità (cfr. tavola 2) (MLPS-DG Immigrazione e politiche di integrazione, Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati, 2012).

Tra le Direttive più importanti occorre ricordare: la 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare; la 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini dei Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e la 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, recepite rispettivamente con Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, con Decreto Legislativo dell'8 gennaio 2007, n. 3 e successive modifiche.

Tabella 2.2 Dispositivi ed orientamenti sul tema delle politiche migratorie

Normativa internazionale

- Convenzione OIL n. 143/1975, (ratificata con legge n. 158/81)
- Convenzione europea relativa allo status giuridico dei lavoratori migranti del 24 novembre 1997 (ratificata con la legge n. 13/95)
- Direttiva 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare;
- Direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo
- Direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri
- Direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati
- Direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
- Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro

Normativa nazionale

- Decreto Legislativo 25.7.1998, n.286, e successive modifiche ed integrazioni, con particolare riferimento a

quelle introdotte con la legge 30 Luglio 2002 n.189 e la legge n. 94/2009 - "Testo Unico delle Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero successive modifiche" (articoli 22 e ss.)

- D.P.R. 31.8.1999, n.394 - Regolamento d'attuazione del "Testo Unico delle Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", così come modificato dal Decreto del Presidente della Repubblica del 18 ottobre 2004, n. 334 (articoli 29 e ss.)
- Legge n. 35 del 4 aprile 2012 "Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (articolo 17)
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 marzo 2012 sulla programmazione transitoria dei flussi di ingresso di lavoratori extracomunitari stagionali e di altre categorie nel territorio dello Stato per l'anno 2012
- Art. 5 del Testo Unico sull'immigrazione come modificato dal D.L. 201/2011 convertito in Legge n.214/2011.
- D. Lgs. 206/2007 (di attuazione della Direttiva 2005/36/CE)
- Circolare congiunta del Ministero della Solidarietà Sociale e del Ministero dell'Interno n. 2 del 28.12.2006
- Legge 28 giugno 2012, n. 92, recante "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" (c.d. riforma Fornero)
- Legge 15 ottobre 2013, n. 119 (in G.U. n. 242 del 15 ottobre 2013 - in vigore dal 16 ottobre 2013) - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province". Che ha introdotto l'art. 18 bis "Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica"
- Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 40 contenente disposizioni in materia di immigrazione di lavoratori extra UE

Fonte: Secondo Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2012

Nel 2009 sono state adottate due Direttive che innovano ulteriormente alcune previsioni in materia di ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari. La Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25.05.2009 riguarda le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati - c.d. "Blue Card". L'obiettivo principale della Direttiva è favorire l'ammissione e la mobilità di cittadini di Paesi terzi per periodi superiori a tre mesi al fine di esercitare lavori altamente qualificati. Le disposizioni attuative della Direttiva 2009/50/CE sono inserite nell'impianto normativo vigente in materia di immigrazione, Decreto legislativo n. 286/1998, con i due nuovi articoli 27-quater e 9-ter. In particolare, l'articolo 27-quater introduce tra le categorie di lavoratori che possono fare ingresso in Italia al di fuori delle quote, i lavoratori altamente qualificati in possesso di un titolo di istruzione superiore rilasciato da autorità competente nel Paese dove è stato conseguito, che attesti il completamento di un percorso di istruzione superiore di durata almeno triennale, e relativa qualifica professionale superiore, come rientrante nei livelli 1, 2 e 3 della classificazione ISTAT delle professioni CP 2011, attestata dal Paese di provenienza e riconosciuta in Italia.¹⁰

La già citata Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro, che impiegano cittadini di Paesi

¹⁰ Il decreto introduce inoltre la definizione del nuovo permesso di soggiorno "Carta blu UE", rilasciato dal questore al lavoratore straniero altamente qualificato autorizzato allo svolgimento di attività lavorative ed a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro. Tale permesso ha una durata biennale, nel caso di contratto di lavoro a tempo indeterminato, ovvero, negli altri casi, la stessa durata del rapporto di lavoro. Inoltre, il decreto legislativo di recepimento, dopo l'approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2012 e i pareri favorevoli delle Commissioni parlamentari competenti, è stato approvato in data 28 giugno 2012.

terzi il cui soggiorno è irregolare ha avuto un lungo e contraddittorio percorso di recepimento. L'obiettivo del provvedimento è quello di rafforzare la cooperazione tra Stati membri nella lotta contro l'immigrazione illegale, introducendo il divieto per i datori di lavoro di impiegare cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nonché norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di tali datori.

Trattandosi di un divieto già previsto dalla normativa italiana (l'articolo 22, comma 12 del Testo Unico sull'immigrazione prevede che l'impiego di stranieri il cui soggiorno è irregolare è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato), il nuovo schema di decreto legislativo introduce solo alcune modifiche all'impianto normativo già esistente. In particolare, vengono previste delle ipotesi aggravanti (con pene aumentate da un terzo alla metà) nei casi in cui il divieto di impiego di cittadini stranieri il cui soggiorno è irregolare, sia caratterizzato da "particolare sfruttamento" (ovvero vengano occupati irregolarmente più di tre lavoratori, o minori in età non lavorativa, o ricorrono le ipotesi di sfruttamento di cui all'articolo 603 bis del codice penale).

Qualora ricorrano tali circostanze di particolare sfruttamento, il nuovo provvedimento introduce, inoltre, nell'ambito del D.Lgs. 231 del 2001, una sanzione amministrativa di carattere pecuniario (da 100 a 200 quote, entro il limite di 150.000 euro) per le persone giuridiche che si siano avvantaggiate ricorrendo all'impiego irregolare di cittadini stranieri. Viene inoltre introdotta, in aggiunta alle sanzioni già previste dalla vigente normativa, una sanzione amministrativa accessoria che il giudice applica con la sentenza di condanna, equivalente al pagamento di un importo pari al costo medio del rimpatrio dello straniero impiegato irregolarmente.

Le nuove norme introducono, anche, una preclusione ad ottenere il nulla osta all'ingresso di lavoratori stranieri per i datori di lavoro che abbiano riportato, nei cinque anni precedenti, una condanna per reati connessi allo sfruttamento del lavoro ovvero all'occupazione illegale di cittadini stranieri e al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Al fine di favorire l'emersione degli illeciti si prevede, inoltre, per le sole ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, che lo straniero che presenta denuncia o coopera nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, possa ottenere, su proposta o con il parere favorevole del giudice, il rilascio di un permesso di soggiorno umanitario della durata di sei mesi e rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale.

Infine, il nuovo provvedimento prevede una comunicazione annuale da parte del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, alla Commissione europea, del numero totale di ispezioni effettuate per ciascun settore di attività a rischio e dei risultati delle stesse. Il 18 aprile 2012 il Governo ha approvato, in via preliminare, lo schema di decreto legislativo finalizzato al recepimento della direttiva 2009/52/CE.

L'8 giugno 2012, il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione ha proposto - sulla base delle indicazioni formulate in sede parlamentare - una disposizione transitoria articolata su sedici commi. Tale proposta è volta, fra l'altro, a differire nel tempo l'integrale applicazione del regime sanzionatorio introdotto dalla suddetta direttiva. Sia le condizioni contenute nei pareri delle Commissioni parlamentari di merito, che le proposte del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione pongono una problematica sistemica e operativa fo-

riera di possibili conseguenze negative per l'Italia poiché il differimento nel tempo dell'integrale applicazione del regime sanzionatorio in questione potrebbe esporre l'Italia al rischio dell'irrogazione di sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 260 del T.F.U.E. e, al contempo, potrebbero profilarsi rischi d'incompatibilità con l'assetto normativo comunitario.

Con riferimento al recepimento della direttiva, si evidenzia che la Commissione europea ha già avviato la procedura d'infrazione n. 2011_0843 per mancato tempestivo recepimento da parte dell'Italia.¹¹

Il Decreto legislativo n.109 del 16 luglio 2012 (la cosiddetta "Legge Rosarno")¹² che recepisce la Direttiva 2009/52/CE, ha introdotto alcune aggravanti al crimine dell'impiego di lavoratori migranti irregolari, tra cui il caso di "condizioni lavorative di particolare sfruttamento", e la sanzione accessoria del pagamento del costo di rimpatrio. La Legge, come è stato detto precedentemente, dispone anche che sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai lavoratori migranti vittime di "particolare sfruttamento lavorativo"; a tal fine, tuttavia, essi devono denunciare il datore di lavoro e cooperare nel procedimento penale. Tuttavia, «tale requisito rischia di indebolire in maniera fondamentale l'efficacia della Legge nell'assicurare il diritto a un ricorso effettivo alle vittime di forme gravi di sfruttamento lavorativo. Molte, infatti, potrebbero non avere i requisiti per ottenere il permesso di soggiorno e, di conseguenza, non essere in grado di rimanere nel Paese per fare uso dei ricorsi disponibili» (Amnesty International, 2012, Volevamo braccia e sono arrivati uomini. Sfruttamento lavorativo dei braccianti agricoli migranti in Italia).

Inoltre, la cosiddetta Legge Rosarno, ha omissis di adottare alcune misure non penali contro i datori di lavoro di migranti irregolari, raccomandate dalla legislazione dell'Unione Europea, tra cui: esclusione dai sussidi pubblici, inclusi i finanziamenti dell'UE; esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici; chiusura degli stabilimenti o ritiro delle licenze; imposizione dell'obbligo del pagamento delle retribuzioni arretrate ai lavoratori migranti irregolari. Tali mancanze mettono seriamente in discussione il reale effetto protettivo del dispositivo normativo sui diritti dei lavoratori migranti irregolari (Amnesty International, 2012, Volevamo braccia e sono arrivati uomini. Sfruttamento lavorativo dei braccianti agricoli migranti in Italia).

Un ultimo, apprezzabile intervento legislativo è quello della legge c.d. Fornero. La legge 92/2012 "*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*", che interviene (art. 4) sul periodo di tolleranza del soggiorno legale dello straniero disoccupato, razionalizzando la previsione dell'art. 22, comma 11 del T.U. Immigrazione sul permesso per attesa occupazione, riportandone la durata a 1 anno, dopo il dimezzamento a 6 mesi introdotto dalla Bossi-Fini (L. 189/2002).

Si tenga conto, infatti che prima del T.U., la titolarità di un regolare contratto di lavoro era *condicio sine qua non* per il rinnovo del documento di permesso di soggiorno (in evidente contrasto con la Conv. OIL 143/75, art. 8). Mettendo a rischio la permanenza legale di centinaia di migliaia di immigrati che a quel punto si sarebbero trovati a scegliere tra lavoro sommerso o espatrio,

¹¹ Il termine per l'attuazione della direttiva è scaduto il 20 luglio 2011 e il 16 luglio 2012 rappresentava l'ultima scadenza per il suo recepimento.

¹² Decreto legislativo n. 109/2012 del 16 luglio 2012, "Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare" ("Legge Rosarno").

con tutte le conseguenze dannose (dal punto di vista economico (lavoro nero, quindi evasione fiscale e contributiva, concorrenza sleale ecc.), oltre che sociale (dissoluzione dei percorsi di integrazione faticosamente intrapresi, da persone con una presenza magari più che decennale nel nostro Paese) che entrambi queste opzioni avrebbero prodotto.

L'attuale modifica, va nella direzione di rafforzare il rapporto di lealtà tra i migranti e lo Stato italiano, riallineando soprattutto e definitivamente la normativa vigente agli standard lavoristici internazionali.

Infatti, il periodo minimo di tolleranza del soggiorno dello straniero rimasto disoccupato, previsto dalla precedente formulazione dell'art. 22 c. 11 del d.lgs. n. 286/98 nella misura di residua validità del permesso di soggiorno ovvero della durata non inferiore ai sei mesi, appariva in contrasto con il principio di parità di trattamento del lavoratore migrante con il lavoratore nazionale in materia di occupazione e politiche per l'impiego e sicurezza sociale (accesso a prestazioni sociali a sostegno del reddito o ammortizzatori sociali) di cui alla Convenzione OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 143/1975, art. 10). Mentre la modifica all'art. 22, comma 11 del T.U. permette allo straniero di prolungare la sua permanenza in Italia almeno fino ad un anno, attraverso la concessione del rinnovo dell'originario permesso di soggiorno (permesso di soggiorno per attesa occupazione) la cui durata potrà essere anche maggiore, per tutta la durata della misura di sostegno al reddito di cui risulta destinatario (ad esempio trattamento di disoccupazione o dell'indennità di mobilità, così come regolati dalla normativa vigente in materia di armonizzatori sociali - L.n. 223/1991). Va detto che prima dell'ultima riforma dell'art. 22 del T.U. l'indicazione di un periodo minimo e non massimo di soggiorno, lasciava la possibilità agli uffici immigrazione delle questure di modulare con una certa elasticità il rilascio dei documenti di permesso, in base ai casi concreti. Prassi particolari, insomma, laddove l'immigrato pur rimanendo disoccupato per un periodo superiore ai sei mesi, poteva dimostrare la titolarità di redditi da fonte lecita derivanti da ammortizzatori sociali ovvero da familiari o persone con le quali l'interessato aveva una stabile relazione di vita. Questo in linea anche con le valutazioni di una parte della giurisprudenza amministrativa (ad es. T.A.R. Milano Lombardia sez. IV sentenza 31 gennaio 2012 n. 342), rimasta peraltro minoritaria rispetto ad un filone giurisprudenziale prevalente e fatto proprio dal Consiglio di Stato per cui il termine di tolleranza di soggiorno di residua validità del permesso di soggiorno o comunque della durata di sei mesi doveva essere interpretato in maniera rigida ed automatica (Consiglio di Stato Sezione Sesta sentenza 20 marzo 2007).

Permane invece un'incertezza interpretativa rispetto a quella parte della norma, secondo la quale, "*Decorso il termine di cui al secondo periodo, trovano applicazione i requisiti reddituali di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b)*". Per cui la norma subordinerebbe il rinnovo del permesso di soggiorno allo scadere del periodo di tolleranza di un anno ovvero della durata della prestazione di sostegno al reddito, al possesso di mezzi di sostentamento minimi secondo gli importi previsti ai fini del ricongiungimento familiare. Il reperimento di una nuova occupazione, dunque, potrebbe non essere sufficiente per il rinnovo del permesso di soggiorno, qualora i mezzi di sostentamento da essa derivanti siano inferiori ai requisiti reddituali previsti ai fini del ricongiungimento familiare e commisurati all'importo dell'assegno sociale, aumentato di metà di tale importo per ciascuno dei familiari che

(eventualmente) compongono il nucleo familiare (salve le attenuazioni previste per i figli di età inferiore a 14 anni).

Occorre precisare, nondimeno, che sulla nozione di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno si sono riscontrati oscillanti orientamenti giurisprudenziali in merito al quantum richiesto. Così una parte della giurisprudenza amministrativa ha interpretato in caso per caso, peraltro ammettendo che "ai fini della garanzia del proprio mantenimento in Italia non vadano considerati solo i redditi del richiedente ma anche l'eventuale esistenza di redditi delle persone con cui questi ha una stabile relazione di vita" ; diversamente altre sentenze hanno mostrato una certa rigidità utilizzando come parametro al fine della determinazione del reddito necessario l'importo previsto per l'erogazione dell'assegno sociale Inps.

Ora, in teoria la norma in oggetto, sembrerebbe superare tale incertezza richiedendo la sussistenza di un reddito predeterminato di cui all'art. 29 co. 3 "b" D. Lgs. 286 del 1998. Tale rigidità, tuttavia sembrerebbe incoerente con la ratio complessiva dell'intervento stesso del legislatore, tutto incentrato a "*contrastare il lavoro irregolare degli immigrati limitando le ipotesi concrete di clandestinità*". Quindi la norma dovrebbe avallare la possibilità di considerare ai fini dell'integrazione del requisito reddituale anche i redditi dei famigliari di cui all'art. 29 D. Lgs. 286 del 1998, recependo il primo dei citati orientamenti giurisprudenziali.

2.3 Le modalità di accesso e soggiorno in Italia

La ricostruzione presentata nelle pagine che seguono è tratta da: Cap. 2 "I decreti flussi per il lavoro degli immigrati e il quadro normativo" in *Secondo Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati*, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2012.

Quali sono i meccanismi che consentono ad un lavoratore straniero di soggiornare in Italia nel rispetto della normativa vigente? L'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato (anche stagionale) e di lavoro autonomo di un cittadino residente all'estero, è possibile, salvo alcuni profili professionali per i quali è consentito l'ingresso al di fuori delle quote, solo nell'ambito delle quote massime d'ingresso annualmente stabilite dagli appositi decreti di programmazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro. In via preferenziale nei "decreti flussi" vengono assegnate quote riservate ai lavoratori provenienti da Stati con i quali l'Italia abbia concluso accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro ed accordi sulle procedure di riammissione.

La mancata adozione del documento programmatico triennale negli ultimi anni ha reso sempre più difficile una determinazione numerica annuale dei flussi di ingresso, che si sono attestati - come previsto dalla normativa vigente - sempre sul tetto fissato l'anno precedente, se pur con alcune eccezioni.

La valutazione del fabbisogno si basa su alcuni elementi come ad esempio: l'andamento generale dell'occupazione e della disoccupazione (in base alla Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro); i dati relativi alla popolazione straniera residente in Italia; le analisi previsionali sui fabbisogni lavorativi; le consultazioni con altre amministrazioni centrali, con assessorati regionali ed autonomie locali, con associazioni datoriali e organizzazioni sindacali. Parallelamente, non possono non essere considerati una serie di fattori quali: l'incertezza sull'andamento del-

l'economia e dell'occupazione immigrata; il rapporto tra occupazione e disoccupazione dei residenti e nuovi ingressi dall'estero; l'aumento dei ricongiungimenti familiari, che può determinare un marcato effetto sul mercato del lavoro; l'occupazione informale, che contribuisce a complicare le stime di fabbisogno occupazionale netto di lavoratori stranieri; il funzionamento disomogeneo, sul territorio nazionale, dei centri per l'impiego e lo scarso raccordo dei dati in possesso delle varie Amministrazioni coinvolte nei processi dell'immigrazione.

L'accesso al lavoro subordinato stagionale¹³ è consentita alle dipendenze delle aziende che svolgono una delle attività a carattere stagionale – essenzialmente legate all'agricoltura o al turismo. Il datore di lavoro per ottenere il nulla osta al lavoro deve rivolgere istanza allo Sportello unico per l'immigrazione nell'ambito delle specifiche quote per lavoro stagionale stabilite dal Governo con i Decreti flussi.

L'autorizzazione al lavoro stagionale ha una durata non inferiore a venti giorni e non superiore a nove mesi, senza possibilità di rinnovo oltre tale limite massimo. L'articolo 17 della legge 35/2012 prevede che il lavoratore stagionale, una volta concluso il contratto per cui è stato autorizzato l'ingresso, potrà cogliere nuove opportunità di lavoro stagionale presso lo stesso datore di lavoro o presso uno diverso.

Alla seconda stagione in Italia, il lavoratore straniero stagionale presente sul territorio e con offerta di lavoro subordinato, può chiedere allo Sportello unico per l'immigrazione la conversione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso per lavoro subordinato, nell'ambito delle quote disponibili stabilite dal Decreto flussi.

L'articolo 17 della legge 35/2012 ha, inoltre, introdotto un'importante novità per l'assunzione dei lavoratori stagionali che sono già stati in Italia l'anno precedente e sono tornati in patria alla scadenza del permesso.

È stato, infatti, introdotto un meccanismo di silenzio-assenso in base al quale, nel caso in cui il datore di lavoro sia lo stesso dell'anno precedente, qualora lo Sportello Unico per l'immigrazione, decorsi i venti giorni previsti dalla legge, non comunichi al datore di lavoro il proprio diniego, la richiesta di nulla osta al lavoro si intende accolta.

Le procedure di ingresso per lavoro stagionale, non rientranti nel silenzio-assenso, ricalcano, in via generale, quelle previste per il lavoro a tempo determinato ed indeterminato non stagionale. Il meccanismo del silenzio-assenso si applica anche al lavoro stagionale pluriennale.

Il 19 aprile 2012 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 marzo 2012 che consente per l'anno 2012 l'ingresso in Italia di lavoratori

¹³ Esiste anche il nulla osta al lavoro pluriennale (valido per un periodo massimo di 3 anni). Tuttavia il nulla osta al lavoro pluriennale «non esonera il lavoratore dal richiedere annualmente il visto di ingresso ed il permesso di soggiorno per lavoro stagionale pluriennale (rilasciato ogni anno, fino a tre annualità), ma gli offre il vantaggio, dopo il primo anno, di ottenere il visto con una semplice conferma di assunzione da parte del datore di lavoro, indipendentemente dalla pubblicazione del decreto flussi per lavoro stagionale, in quanto la quota risulta essere già stata assegnata sulla base del decreto flussi per lavoro stagionale del primo anno. Per gli ingressi in Italia successivi al primo il lavoratore regolarmente assunto può effettuare un nuovo ingresso sulla base di una semplice conferma di assunzione (attraverso il modello telematico di comunicazione di conferma per lavoro stagionale pluriennale CSP) da parte del datore di lavoro, indipendentemente dalla pubblicazione del decreto flussi per lavoro stagionale, in quanto la quota risulta essere già stata assegnata sulla base del decreto flussi per lavoro stagionale dell'anno precedente. Il lavoratore, insieme con il datore di lavoro, dovrà recarsi entro 8 giorni presso lo Sportello Unico per fare il contratto di soggiorno e richiedere il permesso di soggiorno. L'articolo 17 della legge 35 del 4 aprile 2012 "Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"(v. allegato al capitolo 2) ha previsto che la richiesta di assunzione, per le annualità successive alla prima, può essere effettuata da un datore di lavoro anche diverso da quello che ha ottenuto la prima autorizzazione». Cfr. Secondo Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2012.

extracomunitari stagionali entro la quota di 35.000 unità e l'ingresso di 4.000 cittadini stranieri non comunitari residenti all'estero che abbiano completato programmi di formazione ed istruzione nel paese di origine ai sensi dell'art. 23 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

I settori in cui è possibile l'instaurazione di rapporti di lavoro a carattere stagionale, sono solo il settore agricolo e quello turistico-alberghiero, ed i lavoratori extracomunitari che possono essere assunti dall'estero con tali contratti sono solo quelli appartenenti ad una delle nazionalità indicate nel decreto (ovvero i cittadini di: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Herzegovina, Croazia, Egitto, Repubblica delle Filippine, Gambia, Ghana, India, Kosovo, Repubblica ex Jugoslava di Macedonia, Marocco, Moldavia, Montenegro, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Ucraina, e Tunisia).

Nella stessa quota del provvedimento sono compresi anche i lavoratori che siano entrati in Italia per prestare lavoro stagionale per almeno due anni consecutivi e per i quali il datore di lavoro presenti richiesta di nulla osta pluriennale per lavoro subordinato stagionale.

Ad integrazione di quanto sin qui detto, è opportuno ricordare che l'ultimo provvedimento in ordine di tempo per il lavoro stagionale è stato pubblicato sulle Gazzetta Ufficiale n. 71 del 25 marzo 2013. Si tratta del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 febbraio 2013, che prevede un'apertura dei flussi di ingresso per i lavoratori non comunitari stagionali per l'anno 2013.¹⁴

Per quel che riguarda il lavoro subordinato, l'ingresso nel territorio dello Stato è possibile, salvo alcuni profili professionali per i quali è consentito l'ingresso al di fuori delle quote, solo nell'ambito delle quote massime d'ingresso annualmente stabilite dagli appositi decreti di programmazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro. Si tratta di decreti adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con cadenza di regola annuale e che tengono conto del fabbisogno di manodopera extracomunitaria determinato a seguito di un'ampia consultazione che coinvolge i Ministeri competenti, le Regioni, le associazioni di categoria e le principali organizzazioni sindacali. La quota massima di ingressi stabilite nei decreti flussi viene poi ripartita a livello regionale con circolari del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁵.

In via preferenziale nei decreti flussi vengono assegnate quote riservate ai lavoratori provenienti da Stati con i quali l'Italia abbia concluso accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro ed accordi sulle procedure di riammissione.

Per ottenere un visto di ingresso per motivi di lavoro subordinato il lavoratore deve essere in possesso del nulla osta al lavoro rilasciato al datore di lavoro richiedente dallo Sportello Unico per l'immigrazione, nell'ambito delle specifiche quote d'ingresso per lavoro stabilite dal Governo con i Decreti flussi.

¹⁴ In base al nuovo decreto la quota massima di ingressi prevista è di 30.000 unità e riguarda i lavoratori subordinati stagionali non comunitari di Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croazia, Egitto, Repubblica delle Filippine, Gambia, Ghana, India, Kosovo, Repubblica ex Jugoslava di Macedonia, Marocco, Mauritius, Moldavia, Montenegro, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Ucraina, Tunisia. Nell'ambito della quota di 30.000 unità, 5.000 ingressi sono riservati ai cittadini dei Paesi sopra indicati che abbiano già fatto ingresso in Italia per prestare lavoro subordinato stagionale per almeno due anni consecutivi e per i quali il datore di lavoro presenti richiesta di nulla osta pluriennale per lavoro subordinato stagionale. Con la circolare congiunta del 19 marzo 2013, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Ministero dell'Interno hanno chiarito che nell'ambito delle 30.000 quote è consentita anche la presentazione di domande a favore di lavoratori appartenenti a nazionalità non comprese nell'elenco sopra riportato che siano tuttavia già entrati in Italia per lavoro stagionale nell'anno 2012.

¹⁵ L'ultimo decreto flussi per il lavoro non stagionale è del 2010. Le domande presentate a valere sul D.P.C.M. 30.11.2010 per l'ingresso di lavoratori subordinati sono state n. 430.258 di cui n. 314.356 (73,%) per il settore domestico (dato Min. Interno) su un totale di quote previste di n. 98.080.

Per completare il quadro delle modalità di accesso e soggiorno in Italia, bisogna ricordare che accanto ai Decreti flussi, in questi anni sono state varate anche delle cosiddette "sanatorie" limitate nel tempo, con la finalità di far emergere e dunque regolarizzare forza lavoro straniera già presente sul territorio italiano. In particolare devono essere ricordati i provvedimenti del 2009 e, l'ultimo in ordine di tempo, del 2012.

Nel 2009, il Governo ha, infatti, inserito all'interno del cosiddetto 'pacchetto anticrisi' (legge 3 agosto 2009, n.102, articolo 1-ter) un emendamento che stabiliva la procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolari.

I datori di lavoro che al 30 giugno 2009 avevano impiegato irregolarmente da almeno 3 mesi lavoratori italiani, comunitari o extracomunitari potevano avvalersi della procedura di emersione dal lavoro irregolare. Per i lavoratori extracomunitari la procedura era naturalmente di competenza del Ministero dell'Interno.

La procedura prevedeva, come detto, la regolarizzazione delle posizioni dei cittadini extracomunitari privi di titolo di soggiorno - abilitante allo svolgimento di una attività lavorativa - impiegati presso le famiglie come lavoratori domestici di sostegno al bisogno familiare (colf) o come assistenti di persone affette da patologie o handicap (badanti). In particolare, i soggetti interessati erano non solo i cittadini italiani o i cittadini di un paese membro dell'Unione Europea, residenti in Italia, ma anche i cittadini extracomunitari in possesso di titolo di soggiorno CE di lungo periodo e i familiari extracomunitari di cittadini comunitari in possesso di carta di soggiorno.

A differenza della regolarizzazione del 2009 relativa solo ai rapporti di lavoro domestico o di assistenza alla persona, la nuova procedura di emersione del 2012 riguardava tutti i rapporti di lavoro. La sanatoria¹⁶ - varata in ottemperanza ai principi previsti dal già più volte citato Decreto legislativo n. 109 recante "Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare" - prevedeva come condizione di accesso alla regolarizzazione che il rapporto di lavoro fosse in corso, alla data di entrata in vigore del suddetto Dlgs 109/2012 (9 agosto 2012), da almeno 3 mesi e che fosse ancora attivo alla data di presentazione della dichiarazione di emersione. Il lavoratore poteva essere regolarizzato a condizione che fosse stato presente sul territorio nazionale ininterrottamente almeno alla data del 31 dicembre 2011. La dichiarazione poteva essere presentata esclusivamente per un rapporto di lavoro a tempo determinato o indeterminato con orario di lavoro a tempo pieno. Il part time era ammesso solo in caso di lavoro domestico, con un minimo di 20 ore settimanali con la retribuzione contrattuale, ma comunque non inferiore al minimo previsto per l'assegno sociale.¹⁷

Va segnalata, in ultimo, l'emanazione del d.lgs. n. 40 del 4 marzo 2014 in attuazione della direttiva 2011/98/UE, che ha previsto l'introduzione in tutti gli Stati membri di una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consenta ai cittadini stranieri di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro, nonché di godere di un insieme di diritti

¹⁶ Si veda: decreto interministeriale del 29 agosto 2012 e la circolare attuativa del 7 settembre 2012.

¹⁷ Per la sanatoria 2012, le domande presentate sono state 134.000. Al mese di Maggio 2013, dopo circa sette mesi i risultati non sono positivi come ci si sarebbe aspettati, seppur migliori rispetto alla sanatoria del 2009. Il Ministero dell'Interno, fino al mese di aprile contava 23.000 contratti firmati ma anche 13.000 richieste respinte con oltre 100.000 persone ancora in attesa.

per i lavoratori stranieri che soggiornano regolarmente in uno Stato membro analoghi a quelli dei lavoratori nazionali in tutti gli ambiti connessi all'occupazione (condizioni di lavoro, istruzione e formazione professionale, sicurezza sociale, etc.). L'ordinamento italiano era già in linea con la semplificazione procedurale richiesta, e conseguente il decreto legislativo approvato prevede solo alcune leggere modifiche al quadro normativo già in vigore. In effetti, il processo di definitiva parificazione avrebbe dovuto estendere al cittadino straniero anche il godimento delle misure di sicurezza sociale di carattere non contributivo (in particolare, l'assegno sociale e le prestazioni economiche in favore degli invalidi civili), per tutti gli stranieri con attività lavorativa regolare in corso o che l'abbiano svolta per almeno sei mesi o che siano iscritti come disoccupati. Decisivo in questa direzione è stato il contributo di diverse sentenze della Corte Costituzionale che è intervenuta su alcune misure, mentre per altre, in assenza di una puntuale previsione normativa, dovrà aprirsi la via giudiziale.

Le innovazioni più importanti prevedono:

- a) l'inserimento della dizione "perm. unico lavoro" su alcuni permessi di soggiorno che consentono l'attività lavorativa, sarà infatti esclusa con riguardo ai permessi di soggiorno UE per lungo soggiornanti, nei permessi rilasciati per motivi umanitari, per status di rifugiato e di protezione sussidiaria, per studio, per lavoro stagionale, per lavoro autonomo e per talune categorie particolari per le quali è previsto l'ingresso al di fuori del meccanismo dei flussi programmati.
- b) la previsione di un preciso obbligo informativo con l'introduzione del comma 1 bis nell'art. 4 bis del T.U. sul contratto di integrazione. Il nuovo comma che dispone come "Nell'ambito delle attività preordinate alla realizzazione del processo di integrazione di cui al comma 1, sono fornite le informazioni sui diritti conferiti allo straniero con il permesso di soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8.1.»
- c) l'allungamento dei termini per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno (tempi che passano da 20 a 60 gg.) e del nulla osta al lavoro (da 40 a 60 gg.) , con la modifica dell'art. 5 del T.U. In effetti, quello che sembrerebbe un elemento peggiorativo, è stato introdotto per adeguare quelli che sono gli effettivi tempi amministrativi utili e comunque, resta per il lavoratore straniero la possibilità di un soggiorno legittimo nel territorio dello Stato e di svolgere temporaneamente l'attività lavorativa fino ad eventuale comunicazione dell'Autorità di pubblica sicurezza, da notificare anche al datore di lavoro, con l'indicazione dell'esistenza dei motivi ostativi al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno". Sempre che sussistano le condizioni di cui al comma successivo
- d) l'abrogazione dell'obbligo di stipulare il contratto di soggiorno in fase di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, con l'abrogazione dell'art. 13 comma 2 bis e art. 36 bis del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (decreto di attuazione del T.U. sull'immigrazione). Resta vigente tuttavia la stipula del contratto di soggiorno (art. 5 bis T.U.) al momento del primo rilascio del permesso di soggiorno. Come da più parti segnalato, tuttavia, il superamento della necessità della stipula del contratto di soggiorno in fase di rinnovo del permesso di soggiorno era già avvenuto grazie all'art. 17 del D.L. 9.2.2012 n. 5 ("Decreto Semplificazioni" convertito in L. 4.4.2012, n. 35) per cui, in caso di instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro gli impegni relativi all'alloggio

ed alle spese di rimpatrio sono assunti attraverso la compilazione del modello Unificato-Lav di comunicazione obbligatoria di assunzione o la comunicazione all'INPS, in caso di lavoro domestico. Comunicazioni che, come spiegato dalla Circolare del Ministero del Lavoro n. 8827/2011, avrebbero sostituito la stipula del contratto di soggiorno.

- e) la possibilità di assunzione di personale straniero nelle imprese del trasporto pubblico, attraverso l'abrogazione dell'articolo 10, n. 1°, dell'Allegato A al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, che prevedeva il requisito della cittadinanza italiana per i lavoratori delle imprese del settore autoferrotranviario, estesa con normative successive anche al settore del trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano.

2.4 Il quadro regionale

Dopo aver descritto la normativa a livello europeo e nazionale, è utile analizzare come le regioni hanno applicato a livello territoriali le indicazioni legislative e inserito nelle singole programmazioni il tema del lavoro irregolare. Innanzitutto si può sottolineare come già nel corso della precedente fase di programmazione FSE 2000-2006 le strategie per l'occupazione hanno trovato un preciso mezzo di attuazione nelle misure previste nei vari POR (la creazione di un ambiente favorevole alla creazione e sviluppo delle imprese, soprattutto le piccole; l'esame dei sistemi fiscali e previdenziali e, in particolare, delle loro interazioni; la creazione di un contesto di politiche per l'occupazione che facilitino la partecipazione al mercato del lavoro regolare dei beneficiari di misure di protezione sociale; il rafforzamento della sorveglianza; la cooperazione transnazionale; l'aumento della consapevolezza sociale), e anche per la programmazione 2007-2013 si rileva come gli interventi previsti (soprattutto nell'ambito dei Programmi Operativi) si fondano su un insieme integrato di strumenti informativi, formativi, normativi e finanziari, mostrando un forte tratto di continuità operativa con quanto realizzato nel periodo precedente.

Le diverse Regioni hanno sviluppato un approccio più o meno diretto al tema del lavoro irregolare in termini di politiche ed interventi di contrasto, infatti considerando la presenza all'interno dei POR di azioni esemplificative con esplicito riferimento al tema in esame si evince che:

- tutte le regioni che presentano un'incidenza del lavoro irregolare al di sopra del valore medio nazionale hanno programmato interventi di tipo diretto a prescindere della loro collocazione territoriale. Troviamo, infatti, in questo gruppo sia tutte le regioni del Meridione (con l'unica eccezione della Basilicata) sia regioni del centro nord come la Liguria, l'Umbria e il Lazio;
- tra le regioni che hanno adottato un approccio indiretto compaiono quelle che effettivamente mostrano un dato di incidenza del lavoro irregolare tra i più bassi come nel caso della provincia di Trento e di quella di Bolzano, della Toscana, del Veneto, della Lombardia e delle Marche;
- infine, è presente un terzo gruppo in cui l'attenzione alla problematica del lavoro irregolare è considerata in ogni caso una priorità per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei residenti per cui, nonostante un basso livello di incidenza del fenomeno, è presente un approccio diretto al contrasto (Emilia-Romagna, Piemonte, Valle D'Aosta).¹⁸

¹⁸ Per un approfondimento su tali aspetti si può far riferimento al documento *Le politiche regionali di contrasto al lavoro sommerso, Isfol 2011*, distribuito in occasione del seminario nazionale "Lavoro nero e politiche per l'emersione. Libro unico e comunicazione unica d'impresa" organizzato dall'Isfol - Area Sistemi Locali e Integrazione delle Politiche, il 23 giugno 2011.

Dal punto di vista dell'analisi delle azioni, occorre distinguere tra le Regioni Obiettivo Convergenza e quelle appartenenti all'Obiettivo Competitività. Nelle Regioni Obiettivo Convergenza, dove il fenomeno del lavoro irregolare assume una maggiore rilevanza gli interventi sono finalizzati all'emersione del lavoro sommerso, alla stabilizzazione occupazionale ed all'avvio del lavoro autonomo. La disponibilità di risorse finanziarie significative consente a queste regioni di utilizzare i propri strumenti di programmazione regionale per prevenire e contrastare in maniera diretta il lavoro irregolare in misura molto più flessibile che nella vecchia programmazione, superando anche gli indirizzi e i vincoli dei singoli Assi ed individuando attraverso la vocazione più ampia di quelli attuali nuove opportunità di contrasto del lavoro nero. Le azioni a favore dell'emersione trovano comunque il loro campo di attuazione privilegiato soprattutto nell'ambito dell'Asse I "Adattabilità" e nell'ambito dell'Asse II "Occupabilità".

In relazione alle regioni dell'Obiettivo Competitività e occupazione, un dato diffuso della programmazione operativa regionale (che si trova a fronteggiare problemi di riqualificazione dei lavoratori e, in generale, del tessuto sociale ed economico) è quello di non disporre di un'ampia varietà di misure specifiche a favore dell'emersione nei propri Programmi Operativi, che prevedono la promozione di specifiche azioni che, soprattutto indirettamente, possano favorire la regolarizzazione dell'economia nei propri territori. Tali azioni sono nella gran parte dei casi inseriti nell'ambito dell'Asse II - Occupabilità, che si rivolge al tema del lavoro. Nei casi in cui i POR prevedono azioni dirette la loro tipologia è quella di coniugare le iniziative a favore dell'emersione con le iniziative sensibilizzazione e diffusione di una cultura di contrasto e di attenzione al lavoro irregolare nonché di potenziamento dei servizi specialistici e di orientamento, finalizzati a consentire condizioni generali per lavoratori ed imprese di ingresso e permanenza nella regolarità. Si riportano di seguito le azioni volte al contrasto al lavoro irregolare nelle Regioni che ne prevedono un intervento diretto.

Tabella 2.3 Programmi Operativi, recanti specifiche di prevenzione e sensibilizzazione del sommerso

Regione	Obiettivo	Riferimento diretto/ indiretto	Azioni di contrasto al lavoro irregolare
Calabria	Convergenza	Diretto	- La realizzazione di servizi di informazione e assistenza tecnica alle imprese per l'emersione del lavoro irregolare anche attraverso un efficiente coordinamento territoriale dei Soggetti istituzionali che presidiano le politiche di emersione, anche con poteri ispettivi
Campania		Diretto	- Sistemi per la certificazione della qualità del lavoro
			- Finanziamento e incentivi alle imprese che dimostrino il rispetto di determinati standard.
			- Accompagnamento delle imprese che escono dall'economia sommersa e che regolarizzano lavoro nero
			- Formazione e la promozione di forme di organizzazione del lavoro, sul miglioramento della sicurezza dei luoghi di lavoro e della tutela della salute dei lavoratori.
			- Azioni specifiche, da realizzare con il pieno coinvolgimento delle parti economiche e sociali e degli enti locali per sostenere il recupero del sommerso
Puglia	Diretto	- Sviluppo delle competenze e stabilizzazione del lavoro con strumenti che integrino e premino l'emersione, incoraggiando il protagonismo diretto dei territori e rafforzando a tutti i livelli significativi processi di adattamento ai temi dello sviluppo e della cultura della legalità.	
		- Azioni integrate (formazione, servizi e incentivi) per agevolare l'emersione dei lavoratori non regolari (in particolare ai settori dell'agricoltura, dell'edilizia e dei servizi di cura)	
Sicilia	Diretto	- Formazione mirata, azioni di sostegno e incentivi finalizzati all'assunzione	
		- Percorsi integrati di orientamento ed accompagnamento diretti al sistema delle PMI locali, anche con il supporto/coinvolgimento diretto degli Ispettorati del Lavoro, finalizzati a favorire l'emersione del lavoro nero	
		- Servizi ed incentivi rivolti alla consulenza, orientamento e sostegno all'autoimpiego, finalizzati all'emersione del lavoro nero;	
Basilicata	Phasing out obiettivo Convergenza	Indiretto	- Strumenti innovativi della bilateralità per l'emersione del lavoro nero;
Abruzzo	Competitività e occupazione	Diretto	- Azioni di sensibilizzazione al fine di favorire la conoscenza del fenomeno e la cultura della regolarità - Incentivi per le imprese, agevolazioni previdenziali, accordi con le Parti Sociali, etc.
Bolzano		Indiretto	
Emilia Romagna		Diretto	- Azioni di potenziamento dei servizi per l'impiego – finalizzate in particolare al pieno sviluppo dei servizi specialistici e di orientamento di genere, nonché orientate a ridurre la quota di lavoro sommerso - e di formazione/aggiornamento degli operatori
Friuli V. G.		Indiretto	
Lazio		Diretto	- Interventi volti a sviluppare, nei diversi contesti, la cultura della legalità, da realizzarsi attraverso lo sviluppo di approcci integrati, capaci di attivare modalità di intervento differenziate e convergenti e il coinvolgimento di un ampio spettro di attori sociali, economici, e istituzionali - Interventi, non solo formativi, a sostegno dei lavoratori con contratti atipici e parasubordinati che, senza ledere le esigenze di flessibilità delle imprese, consentano una maggiore stabilità nei rapporti di lavoro e un efficace contrasto a tutte le manifestazioni di lavoro irregolare

Regione	Obiettivo	Riferimento diretto/indiretto	Azioni di contrasto al lavoro irregolare
Liguria	Competitività e occupazione	Diretto	- Attività di rafforzamento delle competenze, azioni formative. Interventi per l'emersione - Interventi volti all'emersione del sommerso - Realizzazione di progetti mirati alla promozione di una sempre più diffusa cultura della regolarità e della sicurezza del lavoro
Lombardia		Indiretto	
Marche		Indiretto	
Molise		Diretto	- Favorire l'emersione del lavoro irregolare, attraverso specifici interventi formativi
Piemonte		Diretto	- Azioni di sensibilizzazione al fine di favorire la conoscenza del fenomeno e la cultura della regolarità
Sardegna		Diretto	- Interventi per l'emersione del lavoro nero
Toscana		Indiretto	
Trento		Indiretto	
Umbria		Diretto	- Interventi per l'emersione del lavoro nero
Valle d'Aosta		Diretto	- Interventi specifici, finalizzati all'emersione delle forme di lavoro irregolare
Veneto		Indiretto	

Fonte: Elaborazioni Isfol sulla base dei Programmi Operativi regionali 2007/2013

Le azioni precedentemente descritte sono riferite al contrasto al lavoro irregolare in generale ma, essendo questo un fenomeno che coinvolge frequentemente anche i cittadini stranieri, sicuramente impattano sul target stranieri, anche se in maniera diversa a seconda delle realtà territoriali. Andando invece nello specifico delle politiche attive rivolte agli stranieri è possibile delineare un quadro dei Bandi emanati dalle singole regioni che presentano un chiaro riferimento a questo target. I dati sui bandi descritti di seguito sono estratti dall'Archivio delle Politiche Attive per i Soggetti Svantaggiati dell'Isfol (Anno 2012).

Bisogna innanzitutto sottolineare che i bandi rivolti ai vari target quali donne, disoccupati, lavoratori svantaggiati, over 50, etc, possono comprendere nel loro bacino di destinatari anche i cittadini stranieri. L'analisi che segue evidenzia però i bandi in cui si fa esplicitamente riferimento agli stranieri per determinare quali regioni pongono l'attenzione su questo target programmando le proprie politiche di intervento. Le regioni che non presentano alcun bando rivolto agli stranieri sono Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Provincia Autonoma Trento, Umbria e Veneto. In totale si registrano 25 bandi rivolti agli stranieri, le regioni che presentano il maggior numero di bandi sono il Molise con 5, seguito dalla Sicilia con 4, da Campania e Valle d'Aosta con 3, da Calabria e Liguria con 2, da Abruzzo, Basilicata, Lazio, Puglia, Sardegna, Provincia Autonoma di Bolzano con un solo bando.

Nella tabella che segue sono riportate le misure a cui si fa riferimento nei 25 bandi rivolti agli stranieri, ogni bando può coinvolgere più misure. Come si può osservare molte di esse possono agevolare l'emersione dal lavoro irregolare, ad esempio la Misura 1 Incentivi alle imprese per assunzione, la Misura 4 Finanziamenti per la creazione di impresa /autoimpiego, la Misura 5 Servizi alla creazione di Impresa, la Misura 8 Incontro D/O di Lavoro e Outplacement prevedono

un percorso di regolarizzazione del lavoro, agevolando assunzioni, creazioni di impresa, percorsi integrati per l'inserimento lavorativo. Le azioni più utilizzate sono riferite prevalentemente alla Misura 12 e sono le "Attività di formazione professionale" (presenti 8 volte nei bandi), "Orientamento e Consulenza", "Work-experience (tirocini piani di inserimento professionale borse lavoro)", "Accompagnamento al lavoro" (presenti 5 volte) e una relativa alla Misura 8, "percorsi integrati per l'inserimento lavorativo" (presente 6 volte).

Successivamente sono riportati i 25 bandi distinti per regione, per destinatari target e per misura a cui il bando fa riferimento. Nei destinatari target si distinguono i bandi dove gli stranieri sono indicati insieme ad altri target e quelli i cui destinatari sono soltanto gli stranieri. In questo ultimo caso rientra il bando della regione Abruzzo che fa riferimento alla Misura 8 Incontro D/O di lavoro e outplacement in particolare orientato ai percorsi integrati per l'inserimento lavorativo degli immigrati, la regione Calabria il cui bando mira alla progettazione e realizzazione di percorsi di formazione, qualificazione e accompagnamento all'inserimento lavorativo per mediatori interculturali. La regione Molise ha emanato due bandi che hanno come destinatari solo gli stranieri, uno è un avviso pubblico dal titolo "Servizio di assistenza ed accompagnamento all'inserimento lavorativo degli immigrati" e l'altro è relativo alla Campagna di formazione per la sicurezza sui luoghi di lavoro e la salute dei lavoratori. Anche la regione Sicilia ha presentato due avvisi finalizzati entrambi alla diffusione della conoscenza della lingua italiana e destinati a cittadini extracomunitari regolarmente presenti in Italia, lo stesso fa la Liguria con un avviso per la realizzazione di interventi di formazione linguistica per cittadini immigrati minori e adulti regolarmente presenti in Liguria.

Tabella 2.4 Misure presenti nei 25 bandi rivolti agli stranieri

MISURA DELL'INTERVENTO	N.
MISURA 1 Incentivi alle imprese per l'assunzione	
Detrazioni fiscali - credito di imposta per assunzioni T.I.	2
Contributi una tantum per apprendistato e successiva assunzione stabilizzazione	2
MISURA 3 Facilitazione Accesso al credito per le imprese	
Microcredito/ Finanza etica	1
MISURA 4 Finanziamenti per la creazione di impresa /autoimpiego	
Finanziamenti a tasso agevolato	2
MISURA 5 Servizi alla creazione di Impresa	
Percorso integrato dalla formazione allo start up	1
Altro	1
MISURA 6 Interventi in caso di crisi e / o ristrutturazione aziendale	
Attività di formazione professionale	2
Aggiornamento Professionale	1
Orientamento al lavoro e consulenza	2
Accompagnamento al lavoro	2

MISURA DELL'INTERVENTO	N.
MISURA 8 Incontro D/O di Lavoro e Outplacement	
Incrocio D/O di Lavoro	1
Mediazione e Accompagnamento all'inserimento Lavorativo	2
Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo	6
Dispositivi/Strumenti a supporto dello sviluppo e della qualificazione del sistema degli Spi	2
Altro intervento Finalizzato all'incontro D/O di lavoro	2
Incentivi all'assunzione o al mantenimento al lavoro	1
Progetti di Outplacement	1
Altro	2
MISURA 9 Finanziamento alle persone per riqualificazione	
Progetti Formativi	2
MISURA 11 Supporto e Sostegno - Conciliazione Vita Lavoro	
Finanziamenti per creazione servizi all'Infanzia	2
Finanziamenti per creazione servizi per anziani/ non autosufficienti	1
Voucher di conciliazione individuali /alle persone	1
Armonizzazione orari delle città / dei servizi	2
Albo Badanti	1
Altro	1
MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità adattabilità	
Sportelli Informativi	1
Orientamento e Consulenza	5
Accompagnamento al lavoro	5
Attività formazione professionale	8
Validazione delle competenze non formali e informali	4
Work-experience (tirocini piani di inserimento professionale borse lavoro)	5
Incentivi alle persone per la formazione	2
Altro	5
MISURA 13 Supporto e sostegno all'autonomia	
Voucher per percorsi di alta formazione	1
Borse di studio	1
Altro	1
MISURA 14 Interventi sull'ambiente lavorativo	
Interventi sensibilizzazione per tutela salute dei lavoratori	3
Interventi di sensibilizzazione sul tema delle pari opportunità	2
Altro	3

Fonte: Programmi Operativi regionali

Tabella 2.5 Bandi per regione, titolo, destinatari target e misura

REGIONE	TITOLO	DESTINATARI TARGET	MISURA					
Lazio	AVVISO PUBBLICO PER ATTIVITÀ DI FORMAZIONE SULLA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO AI SENSI DELL'ART. 11, COMMA 1 Lett b. DEL DLGS N. 81/2008	vari target tra cui stranieri	MISURA 9 Finanziamento alle imprese per riqualificazione (Progetti Formativi)					
Puglia	Credito di imposta per l'occupazione dei lavoratori svantaggiati nelle Regioni del Mezzogiorno	vari target tra cui stranieri	MISURA 1 Incentivi alle imprese per l'assunzione (Detrazioni fiscali - credito di imposta per assunzioni T.I.)					
Campania	Avviso apprendistato Integrazione e regolarizzazione del lavoro degli immigrati	vari target tra cui stranieri	MISURA 1 Incentivi alle imprese per l'assunzione (Contributi una tantum per apprendistato e successiva assunzione stabilizzazione)					
Campania	Avviso apprendistato Integrazione e regolarizzazione del lavoro degli immigrati	vari target tra cui stranieri	MISURA 1 Incentivi alle imprese per l'assunzione (Contributi una tantum per apprendistato e successiva assunzione stabilizzazione)					
Campania	AVVISO PER LA SELEZIONE DI PROGETTI DA AMMETTERE AL FINANZIAMENTO DEL "FONDO MICROCREDITO FSE	vari target tra cui stranieri	MISURA 3 Facilitazione Accesso al credito per le imprese (Microcredito/Finanza etica)					
Sardegna	AVVISO PER LA SELEZIONE DI PROGETTI DA AMMETTERE AL FINANZIAMENTO DEL "FONDO MICROCREDITO FSE"	vari target tra cui stranieri	MISURA 4 Finanziamenti per la creazione di impresa /autoimpiego (Finanziamenti a tasso agevolato)	MISURA 5 Servizi alla creazione di Impresa (Altro)				
Abruzzo	PER.I.P.L.I. Percorsi Integrati per l'inserimento lavorativo degli immigrati	solo stranieri	MISURA 8 Incontro D/O di Lavoro e Outplacement (Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo)					

REGIONE	TITOLO	DESTINATARI TARGET	MISURA						
Calabria	Avviso Pubblico per l'accesso al Fondo di Garanzia regionale per operazioni di microcredito	vari target tra cui stranieri	MISURA 4 Finanziamenti per la creazione di impresa /autoimpiego (Finanziamenti a tasso agevolato)						
Calabria	Progettazione e realizzazione di percorsi di formazione, qualificazione e accompagnamento all'inserimento lavorativo per mediatori interculturali	solo stranieri	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità adattabilità (Attività formazione professionale)						
Provincia Autonoma Bolzano	Avviso per la presentazione di progetti di formazione da realizzare con il cofinanziamento del Fondo sociale europeo per il periodo 2010-2011 a valere sull'Asse I Adattabilità, Asse II Occupabilità, accessibilità e invecchiamento attivo, Asse III Inclusione sociale, Asse IV capitale umano.	vari target tra cui stranieri	MISURA 6 Interventi in caso di crisi e / o ristrutturazione aziendale MISURA 8 Incontro D/O di Lavoro e Outplacement (Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo)	MISURA 9 Finanziamento alle persone per riqualificazione (Progetti Formativi)	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità adattabilità	MISURA 14 Interventi sull'ambiente lavorativo (Interventi di sensibilizzazione sul tema delle pari opportunità)			
Molise	Avviso pubblico "Servizio di assistenza ed accompagnamento all'inserimento lavorativo degli immigrati"	solo stranieri	MISURA 8 Incontro D/O di Lavoro e Outplacement						
Molise	Avviso Pubblico per la presentazione di progetti comunali per la concessione di Borse Lavoro	vari target tra cui stranieri	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità adattabilità (Work-experience (tirocini piani di inserimento professionale borse lavoro))						
Molise	Avviso pubblico - Campagna di formazione per la sicurezza sui luoghi di lavoro e la salute dei lavoratori - Anno 2010/2011	solo stranieri	MISURA 14 Interventi sull'ambiente lavorativo (Interventi sensibilizzazione per tutela salute dei lavoratori)						
Molise	Avviso Pubblico di selezione per una proposta di progettazione e realizzazione del corso di formazione per Assistente Familiare	vari target tra cui stranieri	MISURA 11 Supporto e Sostegno - Conciliazione Vita Lavoro						

REGIONE	TITOLO	DESTINATARI TARGET	MISURA							
Molise	Avviso Pubblico - Promozione della sicurezza sui luoghi di lavoro	vari target tra cui stranieri	MISURA 14 Interventi sull'ambiente lavorativo							
Basilicata	Incentivi fiscali per l'assunzione di lavoratori svantaggiati in Basilicata	vari target tra cui stranieri	MISURA 1 Incentivi alle imprese per l'assunzione (Detrazioni fiscali - credito di imposta per assunzioni T.I.)							
Valle D'Aosta	Invito a presentare progetti multiasse - Primavera 2010	vari target tra cui stranieri	MISURA 6 Interventi in caso di crisi e / o ristrutturazione aziendale MISURA 8 Incontro D/O di Lavoro e Outplacement	MISURA 11 Supporto Sostegno Conciliazione Lavoro	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità	MISURA 13 Supporto sostegno all'autonomia lavorativa	MISURA 14 Interventi sull'ambiente lavorativo			
Sicilia	Avviso Pubblico n.1/2011 per la realizzazione di progetti volti all'inclusione socio-lavorativa di soggetti in condizione di disagio ed esclusione sociale	vari target tra cui stranieri	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità adattabilità							
Sicilia	Avviso pubblico n.1 del 4 maggio 2011 per la presentazione di proposte progettuali per la diffusione della conoscenza della lingua italiana destinato ai cittadini extracomunitari	solo stranieri	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità (formazione lingua italiana)							
Valle D'Aosta	Invito a presentare progetti con il contributo del Fondo Sociale Europeo - Anno 2011 - INVITO N. 2011/15 - Percorsi di orientamento e formazione di migranti, con particolare riferimento ai richiedenti asilo	solo stranieri (migranti richiedenti asilo)	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità adattabilità							
Sicilia	PERCORSI FORMATIVI PER IL RAFFORZAMENTO DELL'OCCUPABILITA' DELLA FORZA LAVORO SICILIANA PERIODO 2012/2014	vari target tra cui stranieri	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità (Attività formazione professionale)							

REGIONE	TITOLO	DESTINATARI TARGET	MISURA	MISURA 8 Incontro D/O di Lavoro e Outplacement	MISURA 11 Supporto e Sostegno - Conciliazione Vita Lavoro	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità adattabilità	MISURA Supporto sostegno all'autonomia	MISURA 13 e 14 Interventi sull'ambiente lavorativo
Valle D'Aosta	Invito pubblico a presentare progetti con il contributo del FSE per la realizzazione di attività di orientamento, formazione e supporto all'inserimento lavorativo - 2012	vari target tra cui stranieri	MISURA 5 Servizi alla creazione di Impresa (Percorso integrato dalla formazione allo start up)	MISURA 8 Incontro D/O di Lavoro e Outplacement (Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo)				
Liguria	INVITO A PRESENTARE PROGETTI FINALIZZATI ALLA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI INTEGRATI PER FAVORIRE L'INSERIMENTO SOCIO LAVORATIVO DI SOGGETTI A RISCHIO DI EMARGINAZIONE SOCIALE "TUTTE LE ABILITÀ AL CENTRO"	vari target tra cui stranieri	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità adattabilità (formazione linguistica per stranieri)					
Liguria	Avviso pubblico di chiamata progetti per la realizzazione di interventi di formazione linguistica finalizzati alla diffusione della conoscenza della lingua italiana destinati ai cittadini immigrati minori e adulti regolarmente presenti in Liguria	solo stranieri	MISURA 12 Interventi per aumentare occupabilità adattabilità (formazione linguistica per stranieri)					
Sicilia	Avviso pubblico n. 3 del 30 agosto 2012 per la presentazione di proposte progettuali per la diffusione della conoscenza della lingua italiana destinato ai cittadini extracomunitari regolarmente presenti in Italia	solo stranieri						

3. Dimensioni e caratteristiche del lavoro sommerso degli stranieri in Italia: i risultati dell'indagine di campo

3.1 La composizione e le caratteristiche del campione intervistato

La fase di campo si è posta quale obiettivo principale quello di mettere a fuoco le caratteristiche degli immigrati in condizioni occupazionali irregolari, ponendole a confronto con i lavoratori con percorsi lavorativi regolari.

Genere, livello di istruzione, età, periodo di permanenza e storia professionale in Italia, area geografica e paesi di provenienza, aree di insediamento in Italia, motivazioni all'ingresso nel nostro paese, condizione occupazionale, collocazione settoriale e professionale, consapevolezza dei propri diritti, aspettative sul futuro, sono le dimensioni conoscitive che la ricerca, rivolta a tremila immigrati presenti in Italia, ha provato a indagare per descrivere i tratti del lavoro degli stranieri presenti nel nostro paese.

Rispetto alla conduzione dell'indagine, ci si è posti il vincolo di individuare una quota di lavoratori irregolari pari ad almeno il 40% del campione prescelto, nonché di sovra-rappresentare il Sud rispetto alle reali dimensioni della presenza di immigrati, atteso che la metà delle interviste ha riguardato il Mezzogiorno.

Il campione è stato costruito a livello territoriale individuando 6 regioni, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia, così da rappresentare tutte le macro ripartizioni geografiche e in modo da poter ottenere anche due ampi ed equivalenti campioni di indagine comprendenti rispettivamente gli stranieri residenti nel Centro Nord e gli stranieri residenti al Sud. Le sei regioni scelte, inoltre, rappresentano un'area che copre una quota rilevante della popolazione straniera in Italia, pari a circa il 55% degli stranieri. Nella composizione del campione si è tenuto conto, poi, in ciascuna regione, oltre che della distribuzione di genere anche di alcune variabili specifiche quali la distribuzione degli stranieri in Italia per continenti o macro aree di provenienza geografica e le nazionalità prevalenti in ciascun macro-area geografica di origine per ciascuna area regionale.

Considerati questi vincoli, la rilevazione campionaria non ha avuto la caratteristica di essere statisticamente rappresentativa dell'intera popolazione degli immigrati. Tuttavia, l'ampiezza del campione e le scelte comunque ragionate in merito alla costruzione dello stesso hanno comportato il fatto che i risultati sui dati strutturali socio-anagrafici riferiti all'intero gruppo di intervistati, approssimano per molte variabili prese in esame, i valori Istat.

La tabella che segue riassume i tratti principali della composizione del campione intervistato.

Tabella 3.1 Caratteristiche del campione intervistato

N. INTERVISTE	3000 di cui 63% maschi
ETA'	17% 15-24 anni 42% 25-34 anni 26% 35-44 anni 16% > 45 anni
STATO CIVILE	44% celibe/nubile 44% coniugato/a 12% vedovo/divorziato
AREE DI PROVENIENZA	42% Africa 37% Europa 17% Asia 4% America Latina
SCOLARIZZAZIONE	18% nessun titolo 20% Licenza elementare 24% Licenza media 21% Istruzione secondaria superiore
ANNO DI ARRIVO IN ITALIA	20% fino al 2002 46% 2003-2009 34% dal 2010
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	52% Centro Nord 48% Mezzogiorno
CONDIZIONE OCCUPAZIONALE	56% occupato 24% disoccupato

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Al fine di osservare con maggior precisione le caratteristiche della presenza dei cittadini stranieri nel mercato del lavoro, si è proceduto ad una riclassificazione della platea oggetto di indagine in gruppi omogenei per caratteristiche occupazionali.

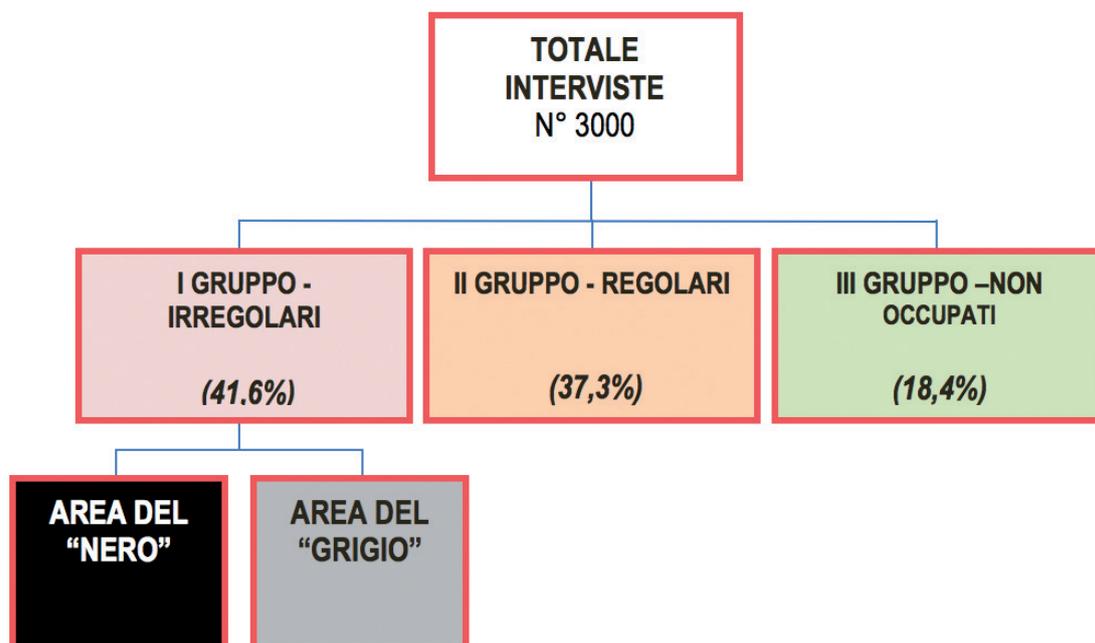
La direttrice utilizzata per scomporre e ricondurre ad unità l'insieme degli individui intervistati, è data dallo *status* lavorativo attuale (in altre parole se occupati o non occupati) e contestualmente dall'aver vissuto in passato, ovvero dall'esser ancora in una condizione di irregolarità o regolarità lavorativa.

Tale opzione metodologica ha consentito di individuare tre gruppi principali:¹⁹

- I. *Irregolari*, costituito da coloro che in passato, in via esclusiva o preponderante, o attualmente hanno avuto o continuano ad avere esperienze di forme di lavoro irregolare (si tratta di una quota individui pari al 41,6% del totale degli intervistati);
- II. *Regolari*, composto da coloro che, avendo lavorato e/o essendo occupati, non sono stati interessati da forme di lavoro irregolare e/o non lo sono attualmente (37,3% della popolazione in analisi);
- III. *Non occupati*, formato da soggetti che sono privi di un'occupazione, soprattutto perché alla ricerca di un primo lavoro: (il 18,4% del totale dei cittadini stranieri intervistati).

¹⁹ Ai tre gruppi principali ne va aggiunto un altro, dei Non classificabili (N.c.), costituito da un numero residuale d'intervistati che per caratteristiche non rientrano nei suddetti tre gruppi (2,6%).

Diagramma Intervistati per tipologia di gruppo



Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Il gruppo degli stranieri intervistati in condizioni di lavoro irregolari rispetto agli occupati regolari, è stato individuato tenuto conto delle definizioni adottate dalle statistiche ufficiali per inquadrare il fenomeno che definisce prestazioni lavorative non regolari quelle svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative.

Nella individuazione del gruppo degli irregolari è stata presa in considerazione anche un'area di lavoro c.d. grigio, caratterizzato dalla presenza di forme contrattuali, ma al contempo da dissimulazioni e comportamenti fraudolenti, finalizzati esclusivamente a comprimere i diritti dei lavoratori, così come forme di irregolarità parziali, che si sostanziano in fattispecie che vanno dalla dissimulazione di attività alle dipendenze sotto forma di prestazioni a progetto o autonome, ai sotto inquadramenti, alle doppie buste paga, ecc.

Proprio perché l'irregolarità assume forme e intensità differenti, in una successiva fase di approfondimento dell'analisi, il gruppo degli *Irregolari* è stato ulteriormente scomposto in due aree:

- l'area del così detto *Nero*, formato dai cittadini che non godono di alcuna forma contrattuale nello svolgimento della propria attività lavorativa (pari all'82,5% degli irregolari);
- l'area del così detto *Grigio o lavoro irregolare parziale*, dato dall'insieme di coloro che pur lavorando in presenza di una qualsivoglia forma contrattuale, tuttavia dichiarano di prestare manodopera secondo modalità che non rispettano la legislazione giuslavoristica vigente (17,5% degli intervistati irregolari).

Questo al fine di far emergere con maggiore evidenza la natura intrinsecamente opaca e sfuggente del fenomeno del lavoro non regolare, per definizione molto difficile da definire, rappresentare e classificare.

3.2 Le caratteristiche

Da una prima analisi delle principali caratteristiche della platea oggetto di indagine, è possibile definire il profilo tipologico dei cittadini stranieri, nonché le modalità mediante cui si esplica il loro rapporto con il mercato del lavoro.

Gli intervistati, classificati nei tre macro-gruppi degli *Irregolari*, *Regolari* e *Non occupati*, sono fondamentalmente simili per quel che riguarda la distribuzione di genere e tuttavia significative appaiono le differenze relative alle caratteristiche anagrafiche, alla condizione sociale e alla provenienza geografica.

Dai dati rilevati sembra evidente la sostanziale non sovrapposibilità tra coloro che hanno avuto esperienze di irregolarità lavorativa, oppure sono al di fuori del mercato del lavoro, ovvero ne fanno parte godendo delle tutele previste dalla normativa. La segmentazione è, dunque, evidente e in parte conferma le conoscenze che la letteratura scientifica sul tema "stranieri-mondo del lavoro" ha prodotto in questi ultimi anni (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione, Terzo Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia, 2013; Reyneri, Sociologia del mercato del lavoro. Vol. II. Le forme dell'occupazione, 2011).

Se la forte presenza della componente maschile è confermata, laddove le donne sono, tra gli *Irregolari* e i *Non occupati*, circa un terzo degli intervistati, con riferimento alla composizione per classe d'età, l'articolazione anagrafica dei gruppi è sensibilmente diversa e cambia al variare della tipologia considerata.

Tabella 3.2 Irregolari, Regolari, Non occupati per genere (comp.%)

GENERE	Irregolari	Regolari	Non occupati
Maschio	66,6	57,1	67,2
Femmina	33,4	42,9	32,8
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Tra i soggetti non occupati alla ricerca di un'occupazione, la quota di individui al di sotto dei 25 anni è cospicua, attestandosi al 44,5% del totale, mentre le fasce più anziane sono sotto-rappresentate. La maggioranza di giovani in questa categoria è spiegabile con il fatto che la condizione di non occupato si associa a cittadini extracomunitari da poco in Italia, impegnati in faticosi e complessi percorsi di primo inserimento occupazionale. Tale dato se osservato unitamente alla distribuzione percentuale relativa agli *Irregolari* e ai *Regolari* – per i quali il peso delle giovani generazioni appare esiguo (nel primo caso la percentuale è, infatti, pari a 12,8 punti e nel secondo a 8,4) – induce a ritenere che la particolare condizione socio-occupazionale di un individuo è in parte determinata anche dall'età anagrafica.

Tabella 3.3 Irregolari, Regolari, Non occupati per classe d'età (comp.%)

CLASSE D'ETA'	Irregolari	Regolari	Non Occupati
15-24	12,8	8,4	44,5
25-34	45,2	39,2	39,6
35-44	27,9	30,5	10,5
45-64 e oltre	14	21,9	5,4
Totale	100,00	100,00	100,00

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Nel caso dei *Regolari*, quasi in maniera speculare a quanto sin qui osservato, la quota di individui più anziani è maggioritaria rispetto agli altri due gruppi. Considerando le classi contigue dei 35-44enni e degli *over 45enni*, si supera la metà degli intervistati: i dati sembrano indicare come, al trascorrere del tempo e dunque al protrarsi della presenza sul territorio italiano e altresì all'avanzare dell'età, le *chance* di ottenere un lavoro così detto regolare - oltre che la soglia di accettabilità di un impiego non regolare - cambino.

Non appare pertanto un caso che tra gli *Irregolari* sia non solo più ampia la quota di soggetti con età compresa tra i 25 e i 34 anni (45,2% del totale del gruppo), ma altresì il numero di coloro che solo in tempi recenti hanno raggiunto l'Italia. Ben il 30,1% dei cittadini che dichiarano di aver avuto a che fare o che ancora hanno a che fare con un impiego non regolare, risponde di essere arrivato nel nostro Paese tra il 2010 e il 2013, così come quasi 8 non occupati su 10, mentre nel caso dei regolari più ampio è il peso di coloro che si trovano in Italia da più anni (il 34,2% è arrivato antecedentemente al 2002).

Tabella 3.4 Irregolari, Regolari, Non occupati per anno di arrivo in Italia (comp.%)

ANNO DI ARRIVO IN ITALIA	Irregolari	Regolari	Non Occupati
Fino al 2002	12,4	34,2	4,7
dal 2003 al 2009	57,5	47,1	17,2
dal 2010	30,1	18,8	78,1
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Le considerazioni sin qui svolte trovano ulteriore conferma disaggregando le informazioni disponibili per cittadinanza e area continentale di provenienza, fattori decisivi nel determinare il destino degli individui, dato che le opportunità di integrazione risentono in maniera decisiva della possibilità di risiedere legalmente sul territorio italiano.

Come è stato precedentemente osservato, tra i *Non occupati* è prevalente la presenza di cittadini giovani e di recentissima presenza in Italia e, a completamento del quadro fenomenologico, anche di individui extracomunitari. Nel terzo gruppo, infatti, gli Extra UE sono più del 90% e per lo più provenienti dal continente africano, mentre alla condizione di regolarità lavorativa è legata una cospicua presenza di intervistati di origine europea (il 43,2% del totale del gruppo). L'essere privo di lavoro, ovvero godere di un impiego svolto nel rispetto della normativa, si accompagna, come si è visto, a determinate caratteristiche quali l'età dell'individuo, la sua storia migratoria, nonché la sua cittadinanza e, non ultimo, anche il suo stato civile. Nel gruppo degli

Irregolari e dei *Non occupati*, vista anche e soprattutto la strutturale fragilità sociale oltre che la notevole vulnerabilità sul mercato del lavoro, il peso dei celibi/nubili è molto alto: nel primo caso l'incidenza percentuale supera la soglia dei 47 punti e nel secondo dei 65 punti. Per gli intervistati che invece possono sfruttare l'opportunità di svolgere un'attività lavorativa regolare, la propensione alla stabilità sociale sembra essere il corrispettivo individuale della sicurezza contrattuale; il numero dei coniugati è infatti alto e pari al 53,7%.

Altrettanto rilevante è il livello di istruzione, *proxi* della capacità di interazione nel complesso sistema del mercato del lavoro, o meglio della propensione a capire il funzionamento del contesto generale salvaguardando i propri diritti.

La distribuzione per titolo di studio rivela una sensibile sotto-qualificazione degli *Irregolari* rispetto agli individui del secondo gruppo, nonché una sostanziale polarizzazione dei *Non occupati* tra *low skills* e *high skills*. Tra i *Regolari* gli individui con istruzione post-secondaria (in altre parole laurea e post laurea) sono il 21,3%, l'incidenza percentuale più alta registrata; tra i non regolari, invece, elevata è la quota di coloro che dichiarano di avere conseguito al massimo la licenza media (complessivamente più del 70%), mentre nel terzo gruppo gli intervistati si polarizzano tra nessun titolo-licenza elementare (44,1%) e istruzione secondaria e post secondaria (37%).

Tabella 3.5 Irregolari, Regolari, Non occupati per livello di istruzione (comp.%)

LIVELLO DI ISTRUZIONE	Irregolari	Regolari	Non occupati
Nessun titolo	19,9	15,2	20,5
Licenza elementare	23,6	15,0	23,6
Licenza media	27,3	23,9	18,9
Istruzione secondaria superiore	17,5	24,8	21,2
Istruzione post secondaria	11,8	21,3	15,8
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Ma qual è il motivo della migrazione che ha spinto gli intervistati a raggiungere l'Italia? Dalle risposte emerge il dato che il rischio di marginalizzazione sociale, oltre che accompagnarsi ad un determinato livello culturale così come alla condizione di extracomunitario - magari di giovane età, con una recente storia migratoria alle spalle - spesso nasconde la possibilità o meno di avvalersi di reti parentali/amicali già definite e consolidate nel paese di arrivo. Più della metà dei cittadini con una storia lavorativa passata e/o presente di tipo regolare, hanno risposto di aver individuato l'Italia come destinazione migratoria in ragione della presenza di conoscenti, parenti o amici, a fronte del 41,9% degli *Irregolari*, così come la conoscenza della lingua rappresenta per i *Regolari*, ma in questo caso anche per i *Non occupati*, una ragione rilevante per scegliere il nostro Paese.

Tabella 3.6 Irregolari, Regolari, Non occupati per motivo della migrazione (comp.%)

MOTIVO DELLA MIGRAZIONE *	Irregolari	Regolari	Non occupati
E' facile trovare lavoro	49,1	33,5	26,5
Si guadagna più che altrove	15,2	16,2	11,3
E' vicino al mio Paese d'origine	7,4	12,7	13,2
Sono presenti parenti/amici/conoscenti	41,9	53,5	45,4
Conosco la lingua	8,2	14,4	14,2
Conosco la cultura	3,5	4,6	4,0
Per poi andare in un Paese diverso dall'Italia	2,3	6,1	6,9
Ho visto servizi TV nel mio Paese	5,4	5,4	8,3
E' più facile mettersi in regola	7,1	7,3	7,6
Ci sono meno controlli	7,2	4,6	9,8

* sono riportate le frequenze di coloro che hanno risposto "SI" alle opzioni della domanda: "Perché ha scelto l'Italia? (possibili max 3 risposte)"

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

In seconda battuta, la necessità di conseguire una condizione materiale migliore rispetto a quella di cui si può godere nel paese di provenienza e di conseguenza la convinzione che in Italia le *chance* di trovare lavoro siano superiori, costituisce una forte spinta alla migrazione in particolare per gli *Irregolari* (il 49,1% ha scelto tale risposta tra le possibili).

3.3 Il lavoro

Spostando l'attenzione sulla dimensione prettamente lavorativa, è necessario tralasciare il gruppo dei *Non occupati*, per dedicare un approfondimento agli *Irregolari* e ai *Regolari*, con la finalità di individuare alcune possibili tracce che spieghino le diversità delle storie occupazionali degli individui. Nel caso degli *Irregolari* la quota di lavoratori è pari al 62,8% del totale a fronte del 72,8% dei *Regolari*, così come gli individui in cerca di un impiego sono, nel primo caso, il 34,1% e, nel secondo, il 22,6%.

Tabella 3.7 Irregolari, Regolari, Non occupati per condizione occupazionale (v.%)

CONDIZIONE OCCUPAZIONALE	Irregolari	Regolari
Attualmente occupati	62,8	72,8
In cerca di occupazione	34,1	22,6
Privo di occupazione e non in cerca di lavoro	3,2	4,6
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Sulla base di questi primi dati è possibile affermare - solo per definire il perimetro entro cui collocare le analisi di seguito illustrate - che quello che potrebbe essere definito come "tasso di occupazione degli *Irregolari*" è di 10 punti più basso rispetto a quello dei *Regolari*, testimonianza indiretta di una maggiore fragilità vissuta sul mercato del lavoro, laddove coloro che non possono contare sulla sicurezza di un chiaro vincolo contrattuale, sono naturalmente più esposti alla possibilità di perdere l'impiego ricoperto.

A conferma di ciò è utile osservare la distribuzione dei due gruppi di intervistati in base all'autopercezione della propria condizione professionale attuale. Dai dati appare chiaro come la pre-

senza o meno di una condizione di regolarità lavorativa si accompagna a modalità di impiego della manodopera diverse, sia sotto il profilo contrattuale che di qualifica.

Tabella 3.8 Irregolari e Regolari per autopercezione della propria condizione professionale (comp.%)

CONDIZIONE PROFESSIONALE ATTUALE	Irregolari	Regolari
Atipico/interinale/a progetto	5,3	2,6
Autonomo/P.Iva	1,4	2,2
Lavoratore a tempo determinato	19,2	35,2
Lavoratore a tempo indeterminato	19,3	44,4
Imprenditore	0,6	0,9
Occasionale	39,1	5,5
Stagionale	15,2	9,3
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

La percezione che gli intervistati hanno del lavoro svolto è, infatti, coerente con il loro *status* e rivela, nel caso degli *Irregolari*, una condizione di volatilità del rapporto di lavoro molto evidente. Il 39,1% di questi dichiara di avere un rapporto di lavoro occasionale (a fronte del 5,5% dei *Regolari*), mentre gli appartenenti al secondo gruppo per il 44,4% si concentra nella tipologia di lavoratore a tempo indeterminato.

La segmentazione tra gli appartenenti ai due gruppi non segna solo lo scenario formale del tipo di rapporto di lavoro svolto e gli orari del lavoro, ma altresì la professione. Più dei 2/3 degli *Irregolari* è impiegato in professioni non qualificate (per la precisione il 72,6%), contro il 48,2% dei *Regolari*, ma è da rilevare anche una significativa presenza di intervistati interessati dall'area dell'irregolarità tra gli artigiani, operai specializzati e agricoltori (il 13,6%).

Tabella 3.9 Irregolari e Regolari per professione (comp.%)

PROFESSIONE	Irregolari	Regolari
Direttori, imprenditori, professionisti, laureati	0,8	2,1
Tecnici non laureati	0,1	1,0
Professioni esecutive nel lavoro di ufficio	0,4	2,0
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	9,0	13,4
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	13,6	23,5
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	3,6	9,8
Professioni non qualificate	72,6	48,2
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Ciò testimonia, tra l'altro, come il fenomeno del lavoro irregolare nel corso del tempo si sia trasformato, evolvendo da forme prettamente legate al lavoro salariato a basso valore aggiunto di capitale umano, verso forme a più elevata specializzazione, in ragione del fatto che - nell'ambito di un sistema della domanda fatto di piccole e piccolissime imprese in crisi economica - la forza lavoro straniera si pone non più in una condizione di concorrenzialità o di complementarità con la forza lavoro italiana, ma in "sostituzione" anche per le professioni tecnico-artigianali (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali Direzione Generale dell'Immigrazione

e delle Politiche di integrazione, Nota semestrale sul mercato del lavoro degli immigrati in Italia, 2013).

Come è stato detto, le sfumature dell'irregolarità lavorativa possono essere molteplici e tuttavia riconducibili a due macro-tipologie: quella del lavoro *nero*, ovvero sia una condizione occupazionale che si caratterizza per la totale mancanza di un contratto scritto; quella del lavoro *grigio*, per il quale, pur essendo presente una qualsivoglia forma contrattuale, lo svolgimento dell'attività lavorativa configura casi di inottemperanza della legislazione vigente. Considerando per un attimo solo i lavoratori stranieri che al momento dell'indagine erano occupati in maniera irregolare (quindi una sotto-categoria del gruppo lavoratori irregolari, che comprende anche soggetti attualmente inoccupati, ma con una storia lavorativa prevalentemente irregolare), è possibile già delineare le due macrotipologie.

In circa 8 casi su 10 circa, gli intervistati, alla domanda relativa alla caratteristica del lavoro svolto, hanno risposto di lavorare in totale assenza di un vero e proprio contratto o con un accordo verbale; solo il 18,5% (quota che approssima la così detta area del *grigio*) afferma di avere un accordo scritto con il proprio datore di lavoro. Naturalmente, tra le pieghe dell'irregolarità totale spesso si nascono condizioni di lavoro con bassa paga, se non casi di sfruttamento della forza lavoro che lambiscono l'esercizio della schiavitù, anche a fronte di una richiesta esplicita di regolarizzazione lavorativa.

Tabella 3.10 Irregolari per caratteristica del lavoro svolto – lavoro attuale (comp.%)

CARATTERISTICA DEL LAVORO SVOLTO	Irregolari
Accordo verbale	36,8
Contratto scritto	18,5
Ho firmato una lettera di assunzione	0,0
Non previsto alcun contratto	43,8
Altro	0,9
Totale	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Infatti, circa la metà degli intervistati *Irregolari* dichiara di aver richiesto un contratto regolare (per la precisione il 47,1%) e ciononostante di aver ricevuto in risposta un rifiuto dal datore di lavoro. Solo il 16,4%, invece, non ha avanzato alcuna richiesta in tal senso. Da segnalare nella voce "Altro" una quota pari ad un terzo di questo gruppo che fa riferimento ad una condizione di clandestinità o ancora alla mancanza comunque di un permesso di soggiorno.

Tabella 3.11 Irregolari che hanno risposto alla domanda "Perché non è stato previsto alcun contratto?" – lavoro attuale (comp.%)

PERCHE' NON E' STATO PREVISTO ALCUN CONTRATTO?	Irregolari
L'ho chiesto e mi è stato rifiutato	47,1
Non l'ho chiesto e non mi è stato proposto	16,4
Altro	36,5
Totale	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

3.4 Diritti e tutele

Il tema dell'esercizio dei propri diritti e della soglia di accettabilità di un impiego irregolare e sottopagato è di difficile chiarificazione, anche se alcune caratteristiche degli individui consentono di definire in quali particolari condizioni si possa delineare un *status* di alta o bassa vulnerabilità sociale. Qualche indicazione in tal senso è già emersa nelle analisi precedentemente illustrate: è stato, per esempio, osservato come l'irregolarità sia un fenomeno particolarmente diffuso tra gli intervistati di giovane età, di origine extracomunitaria, da poco in Italia e con livello di istruzione basso. Sulla stessa direttrice di analisi si collocano altri dati di contesto che in parte confermano e in parte smentiscono l'opinione che comunemente si ha sul tema delle condizioni lavorative degli stranieri.

L'incidenza percentuale di soggetti che hanno avuto incidenti sul lavoro sul totale degli *Irregolari*, ad esempio, sembra spingere l'interpretazione fenomenologica in una direzione controintuitiva, giacché, in questo caso, gli intervistati in 8 casi su 10 dichiarano di non aver avuto infortuni; un dato questo sensibilmente più alto di quello registrato tra i *Regolari*.

Tabella 3.12 **Irregolari e Regolari che hanno risposto alla domanda "Ha mai avuto incidenti in Italia?" (comp.%)**

HA MAI AVUTO INCIDENTI IN ITALIA?	Irregolari	Regolari
SI	16,5	22,4
No	82,2	76,0
Non sa, non risponde	1,3	1,5
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Eppure, alla domanda se è stato fatto ricorso a strutture sanitarie in caso di incidente, la distribuzione delle risposte riequilibra il quadro empirico su convinzioni consolidate, dato che solo il 31,2% dei non regolari ha risposto affermativamente a fronte del 63,2% degli individui del secondo gruppo; il 40% di coloro che vivono in una condizione di irregolarità lavorativa dichiarano, infatti, di essere stati consigliati di non farlo.

Tabella 3.13 **Irregolari e Regolari ricorrono a strutture sanitarie e motivi della scelta" (comp.%)**

SE SÌ, E' RICORSO A STRUTTURE SANITARIE?	Irregolari	Regolari
SI	31,2	63,2
No, mi hanno consigliato di non farlo	40,0	18,8
No, non ne avevo bisogno	27,8	17,2
Altro	1,0	0,8
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Tuttavia, il grado di vulnerabilità sociale dell'individuo - pur essendo fortemente condizionato dall'essere o meno un lavoratore regolare - nel caso degli stranieri appare essere altresì dipendente dal fattore cittadinanza. In altre parole, se è vero che la mancanza di un vincolo contrattuale definito espone i soggetti ad una qualsivoglia forma di subalternità nei casi in cui si verificano violazioni, anche gravi, della dignità e dei diritti individuali, il fatto stesso di essere

straniero, in una società che faticosamente si sta avviando verso una forma di convivenza multiculturale, fa saltare la percezione che gli individui hanno dei dispositivi di tutela. Ciò sembra chiaro osservando i dati delle tabelle seguenti.

Tabella 3.14 Irregolari e Regolari che hanno risposto alla domanda "si rivolgerebbe a qualcuno in caso di violazione dei suoi diritti?" (comp.%)

SI RIVOLGEREBBE A QUALCUNO IN CASO DI VIOLAZIONE DEI SUOI DIRITTI?	Irregolari	Regolari
Si	28,3	61,9
Si, ma non so a chi rivolgermi	18,6	10,9
No	28,3	20,4
Non risponde	24,7	6,8
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Da un lato, alla domanda "si rivolgerebbe a qualcuno in caso di violazione dei suoi diritti?", come è naturale aspettarsi, solo il 46,9% degli *Irregolari* risponde affermativamente, contro il 72,8% dei *Regolari*; dall'altro, se si indagano le ragioni del "no", in entrambi i gruppi la maggioranza ritiene che non sia opportuno per paura di perdere il lavoro.

Tabella 3.15 Irregolari e Regolari che hanno risposto "NO" alla domanda "Si rivolgerebbe a qualcuno in caso di violazione dei suoi diritti?" (comp.%)

SE NO, PERCHE'?	Irregolari	Regolari
Avrei paura di minacce / ritorsioni	8,9	10,0
Avrei paura di perdere il lavoro	57,9	55,4
E' inutile, non credo che sarei tutelato in Italia	21,3	19,6
Non mi interesserebbe rivolgermi a qualcuno	11,8	15,0
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Tali dati gettano luce su alcuni aspetti essenziali utili a delineare non solo la dimensione dell'irregolarità e come questa è vissuta, ma altresì come i comportamenti e i processi di interazione sociale siano determinati dalle condizioni individuali e di contesto.

3.5. Condizioni di vita

Con riferimento alle condizioni di vita, è possibile evidenziare alcuni aspetti che distinguono tra loro gli intervistati. Prendendo in esame le principali difficoltà che i rispondenti hanno incontrato sul luogo di lavoro, le opzioni che hanno fatto registrare frequenze alte, sono coerenti con i profili tipologici delineati. Tra gli *Irregolari* – caratterizzati, è utile ribadire, da una quota considerevole di giovani da poco tempo in Italia, con al massimo la licenza media – la comprensione della lingua (64,6% delle risposte affermative) e le competenze/capacità professionali (33,9% delle risposte), hanno rappresentato gli impedimenti maggiori ad una piena integrazione lavorativa, oltre all'adattamento ai tempi di lavoro (50,7% delle risposte), problema quest'ultimo particolarmente rilevante per soggetti che, lavorando senza contratto, presumibilmente sono

sottoposti a turni lavorativi che eccedono l'orario settimanale definito dai diversi contratti collettivi di settore.

Tabella 3.16 Irregolari e Regolari che hanno risposto alla domanda "Quali sono le principali difficoltà che ha incontrato sul luogo di lavoro in Italia?" (comp.%)

QUALI SONO LE PRINCIPALI DIFFICOLTA' CHE HA INCONTRATO SUL LUOGO DI LAVORO IN ITALIA?*	Irregolari	Regolari
Adattamento ai tempi di lavoro	50,7	34,3
Competenze/Capacità professionali	33,9	22,5
Comprensione della lingua	64,6	46,9
Relazioni con i colleghi	9,3	15,8
Relazioni con i superiori	18,8	20,5
Relazioni con clienti / committenti	4,7	4,7
Aspetti ambientali/climatici	12,5	14,3

* sono riportate le frequenze di coloro che hanno risposto "SI" (possibili max 3 risposte)

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Essere impiegati in posizioni lavorative gravose, penose e servili - che richiederebbero una forte compensazione retributiva per attirare lavoratori - coarta non solo le possibilità di emancipazione degli individui, ma anche i desideri e la percezione del futuro. Le aspirazioni che si formano in una società ricca anche grazie, ad esempio, ad un impiego regolare capace di garantire una più o meno solida stabilità materiale nel tempo, sono sensibilmente diverse da quelle di chi si ritrova al di sotto della soglia dell'autosufficienza economica se non proprio in una condizione di povertà.

Tabella 3.17 Irregolari e Regolari che hanno risposto alla domanda "La sua attuale attività lavorativa in Italia le consente di..." (comp.%)

LA SUA ATTUALE ATTIVITA' LAVORATIVA IN ITALIA LE CONSENTE DI...*	Irregolari	Regolari
Formarsi o mantenere una famiglia/avere figli	29,9	43,9
Comprare casa/ottenere un mutuo	3,5	12,8
Dedicare tempo a se stesso, a interessi non professionali, alle relazioni sociali, a vacanze	18,8	34,1
Programmare attività, acquisti, cose da fare	24,2	37,8
Risparmiare per avere un margine di sicurezza per il futuro	22,1	32,3
Risparmiare per inviare rimesse al mio Paese d'origine	34,0	41,1

* sono riportate le frequenze di coloro che hanno risposto "SI" alle opzioni proposte

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Un numero non trascurabile di intervistati ascrivibile al gruppo dei *Regolari* - per lo più composto da individui coniugati appartenenti alla fascia più anziana della popolazione - ritiene che l'attuale lavoro consenta di formare o mantenere una famiglia (43,9% delle risposte affermative), programmare attività, acquisti, cose da fare (37,8% delle risposte), nonché dedicare tempo a sé stessi, a interessi non professionali, alle relazioni sociali, a vacanze (34,1% delle risposte); tutte aspirazioni che possono formarsi in una società dove le condizioni socio-economiche sono migliori di quelle del paese di origine e lo *status* occupazionale è sostanzialmente stabile. Non è così per gli *Irregolari*, per i quali le medesime risposte fanno registrare frequenze sensibilmente più basse.

Diverse sono altresì le condizioni alle quali si accetterebbe di lavorare con continuità; il così detto "salario di riserva", in altre parole il livello salariale minimo al di sotto del quale l'individuo non accetta di lavorare, è più basso tra gli *Irregolari*: una paga non adeguata sarebbe accettata da molti dei rispondenti, pur di non restare al di fuori del mercato del lavoro (39,5% delle risposte), così come sarebbe accettato un lavoro senza contratto (48,9% delle risposte) o un orario molto lungo (49,8% delle risposte).

Simile all'atteggiamento degli intervistati del primo gruppo, quello dei *Non occupati* è significativamente diverso da entrambi quello dei *Regolari*, che mostrano una propensione minore nei confronti delle stesse condizioni di accettabilità.

Tabella 3.18 Irregolari, Regolari e Non occupati che hanno risposto alla domanda "Pur di lavorare con continuità sarebbe disponibile a ..." (comp.%)

PUR DI LAVORARE CON CONTINUITA' SAREBBE DISPONIBILE A ...*	Irregolari	Regolari	Non occupati
Avere un orario di lavoro molto lungo	49,8	45,9	51,0
Una paga bassa	39,5	18,8	28,9
Rinunciare ai contributi	26,8	25,6	25,2
Fare un lavoro meno qualificato rispetto alle mie competenze	13,3	26,1	24,0
Un lavoro pericoloso per la salute e per l'incolumità	6,0	5,5	7,3
Un lavoro senza contratto	48,9	19,2	32,7
Avere una retribuzione minore rispetto a quella scritta nel contratto	6,2	5,7	7,6
Svolgere più ore di lavoro rispetto a quelle stabilite senza che siano pagate di più	11,0	12,0	10,9

* sono riportate le frequenze di coloro che hanno risposto "Sì" alle opzioni proposte

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

3.6 Il futuro

L'ultima parte dell'indagine è stata dedicata alle prospettive future degli intervistati, in particolare è stato chiesto come immaginano la propria condizione occupazionale in Italia tra un anno e se pensano in futuro di tornare nel proprio Paese di origine. Analizzando le risposte alla prima domanda si evidenzia come il 32,1% degli irregolari immagina che tra un anno sarà occupato alle dipendenze regolarmente, il 31,2% pensa di trovarsi senza alcun lavoro, il 24% ritiene che sarà occupato alle dipendenze in forma irregolare, il 4,8% che non sarà in Italia e il 3,3% ritiene che avrà un lavoro autonomo. Considerando i lavoratori *Regolari* si osserva come il 62,4% di essi pensa di rimanere in condizioni di regolarità occupazionale, il 10,3% ritiene di poter entrare nell'area dell'irregolarità, il 10% di trovarsi senza lavoro, il 5,1% immagina che tra un anno non sarà in Italia e il 4,8% che avrà un'occupazione indipendente. Più della metà degli intervistati *Non occupati* (52,8%) ritiene che tra un anno sarà occupato regolarmente, il 13,4% che sarà senza lavoro mentre il 12,3% che lavorerà in maniera irregolare, il 5,6% pensa che intraprenderà la strada del lavoro indipendente e il 7,4% che non sarà più in Italia.

Tabella 3.19 Irregolari, Regolari e Non occupati che hanno risposto alla domanda "Come immagina la sua condizione occupazionale tra un anno in Italia?" (comp.%)

COME IMMAGINA LA SUA CONDIZIONE OCCUPAZIONALE TRA UN ANNO IN ITALIA?	Irregolari	Regolari	Non occupati
Occupato alle dipendenze in forma irregolare (senza contratto)	24,0	10,3	12,3
Occupato alle dipendenze regolarmente	32,1	62,4	52,8
Occupato come lavoratore autonomo/indipendente o imprenditore in Italia	3,3	4,8	5,6
Senza alcun lavoro	31,2	10,0	13,4
Tra un anno non sarò più in Italia	4,8	5,1	7,4
Altro	1,9	2,2	2,7
Non sa non risponde	2,7	5,1	5,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

In relazione alla possibilità in futuro di tornare nel paese di origine, il 26,4% degli *Irregolari* ritiene di voler tornare per lavorare come dipendente, a fronte di percentuali più basse relative ai lavoratori *Regolari* (8,7%) e ai *Non occupati* (10,3%). Pensa, invece, di rientrare nel proprio paese per svolgere un lavoro indipendente, il 15,1% degli *Irregolari* e circa il 13% sia dei *Regolari* che dei *Non occupati*, mentre il 18,4% dei lavoratori *Regolari* ritiene che lo farà quando smetterà di lavorare, a fronte del 14,7% degli *Irregolari* e del 10% dei *Non occupati*. Circa il 17% degli *Irregolari* pensa che non tornerà nel suo paese di origine, come il 25% dei *Regolari* e il 23,2% dei *Non occupati*. In una situazione di incertezza si trovano, infine, il 37% dei *Non occupati*, il 25,5% dei lavoratori *Regolari* e il 23,7% degli *Irregolari* che dichiarano di non sapere se in futuro rientreranno nel paese di origine.

Tabella 3.20 Irregolari, Regolari e Non occupati che hanno risposto alla domanda "In futuro pensa di tornare nel suo paese?" (comp.%)

IN FUTURO PENSA DI TORNARE NEL SUO PAESE?	Irregolari	Regolari	Non occupati
Si, per lavorare come dipendente	26,4	8,7	10,3
Si, per lavorare come lavoratore autonomo/indipendente imprenditore	15,1	13,5	13,4
Si, quando smetterò di lavorare	14,7	18,4	10,0
No	16,9	25,0	23,2
Non so	23,7	25,5	37,0
Altro	1,4	2,2	1,3
Non risponde	1,9	6,7	4,7
Totale	100,0	100,0	100,0

* sono riportate le frequenze di coloro che hanno risposto "SI" alle opzioni proposte)

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

3.7 Le due facce dell'irregolarità: lavoratori in nero e lavoratori in grigio a confronto

Come evidenziato in precedenza, le irregolarità nel lavoro assumono forme diverse, in un crescendo di gravità che vanno dalla dissimulazione di attività alle dipendenze sotto forma di prestazioni a progetto o autonome, ai sotto inquadramenti o alle doppie buste paga a svantaggio del prestatore di lavoro, sino alle modalità di lavoro senza contratto e non dichiarato o in nero vero e proprio con perdita di diritti e tutele connesse al lavoro regolato. Il lavoro nero può ar-

rivare a forme di vero e proprio sfruttamento verso chi, non avendo tutele, è costretto a lavorare accettando salari e condizioni davvero minime, talvolta anche sotto i livelli della mera sussistenza, come accade per i lavoratori migranti privi di permesso di soggiorno, in quei contesti di lavoro agricolo più marginali o in quei settori comunque meno controllati dalle autorità, come ad esempio nel manifatturiero etnico.

In questo paragrafo si proverà ad approfondire l'analisi delle forme di sommerso dal nero al grigio considerato che l'irregolarità si manifesta con caratteristiche ed intensità molto diverse anche a seconda delle categorie di lavoratori interessati al fenomeno, ampliandosi e approfondendosi per alcune tipologie di lavoratori in condizioni di maggiore svantaggio o maggiore debolezza occupazionale, sui quali si scaricano le irregolarità più gravi, ovvero le forme estreme di precarietà o il nero tout court e rischi maggiori connessi all'insicurezza sul lavoro.

Come già evidenziato, nel lavoro svolto si fa riferimento dunque sia a immigrati con regolare permesso di soggiorno presenti nell'area del lavoro al nero, ma anche nell'area definita del lavoro grigio, sia lavoratori che non hanno una presenza regolare sul territorio italiano e che trovandosi in condizione di clandestinità sono necessariamente tutti nell'area del lavoro nero. Occorre evidenziare, però, che la tipologia degli irregolari in condizioni di clandestinità è stata solo parzialmente identificata attraverso l'indagine, scandagliando tra le domande aperte i motivi della mancata regolarizzazione contrattuale e identificando una quota di circa un quarto di coloro che erano senza contratto ascrivibile a questa causa. La presenza di clandestini, ovvero di immigrati senza permesso di soggiorno rende ancora più complessa l'analisi e approfondisce la gravità dei fenomeni che si combinano con la situazione occupazionale irregolare.

Nel considerare i due sottogruppi degli irregolari assoluti e degli irregolari parziali, occorre osservare che all'interno del primo gruppo dei lavoratori in nero, quello più consistente (che è composto dai quei soggetti che al momento dell'intervista erano occupati con un lavoro che non prevedeva alcun tipo di contratto o che non avevano più un lavoro ma la cui più recente e più importante occupazione era caratterizzata dall'assenza di un contratto), è possibile identificare una componente clandestina che ha perso anche il lavoro irregolare che aveva, e che descrive quindi un'area di piena emarginazione sociale e lavorativa.

Per gli stranieri, al pari di altre categorie più deboli, le irregolarità sono subite più che scaturite da comportamenti opportunistici, tanto che, in ragione della vulnerabilità di ciascun soggetto, gli abusi sconfinano nello sfruttamento vero e proprio e nei casi più gravi nella trasformazione del lavoro in lavoro servile, lavoro gravemente sfruttato, lavoro para schiavistico. Questi termini vengono utilizzati in relazione a tipi di persone differenti e con riferimento a fenomeni diversi che vanno dallo sfruttamento del lavoro minorile a coloro che vengono sfruttati attraverso lavoro manuale in contesti marginali, servizi domestici fino alle vittime sessualmente sfruttate e alla tratta di esseri umani.

L'area del nero, che rappresenta la parte più consistente dell'irregolarità registrata dall'indagine, con circa l'82% degli intervistati irregolari, comprende tutti i più gravi livelli di sfruttamento, sia per quel che riguarda il reddito, che per gli altri aspetti legati allo svolgimento delle attività lavorativa, alle condizioni di sicurezza, alle più generali condizioni di vita dei lavoratori coinvolti. Nel campione di indagine l'area dell'irregolarità riferita al c.d lavoro grigio è, come già osservato, molto più ridotta. Si tratta di un gruppo pari a circa il 17% degli irregolari, formato da quei

soggetti che al momento dell'intervista hanno dichiarato di avere un lavoro regolato da un contratto o comunque un rapporto denunciato alle autorità amministrative, evidenziando però, il mancato rispetto dei vincoli contrattuali, soprattutto rispetto a due dimensioni, la corresponsione della paga stabilita e un orario di lavoro molto più lungo rispetto alle ore dichiarate da contratto. Su questi due aspetti chiave è stato identificato questo gruppo di lavoratori irregolari.

L'indagine non ha la pretesa di riclassificare e identificare tutte le diverse forme di lavoro nero e grigio, rispetto alle quali, peraltro, non esistono definizioni condivise, ma è evidente che dentro l'irregolarità assoluta come pure nell'irregolarità parziale è possibile individuare ambiti di sfruttamento diversi e condizioni di vita differenti, come pure differenti capacità di esercitare diritti e quindi di ridurre le possibilità di sfruttamento.

La componente di lavoratori in nero che dichiara di essere anche sotto pagata (pari a circa il 55% degli irregolari assoluti o in nero) rappresenta così un gruppo definito e ampio di lavoro assoggettato a sfruttamento formato da lavoratori che, a fronte di accordi presi con i datori in contesti privi di regole controlli, evidenziano anche la difficoltà ad esercitare diritti fondamentali come il ricevere il salario pattuito. Questa condizione, seppur gravissima, si differenzia a sua volta dal lavoro para-schiavistico principalmente nella possibilità di fuoriuscita da queste tipologie di lavoro irregolare da parte del lavoratore (si pensi invece al fenomeno della tratta di esseri umani, in cui non si ha la possibilità di emanciparsi da una situazione di grave sfruttamento).

In questo paragrafo, quindi, al di là delle ulteriori specificazioni sulla clandestinità e sulle connesse situazioni di pesante esclusione occupazionale non sempre chiaramente identificabili (si pensi al traffico dei falsi permessi di soggiorno che attribuisce una regolarità amministrativa fittizia a molti soggetti senza però risolvere in alcun modo il problema dell'irregolarità lavorativa anzi aggravandola introducendo un onere in più per entrare in Italia peraltro molto gravoso, da pagare a trafficanti e/o alle mafie locali) l'analisi si concentrerà sulle due dimensioni generali del nero e del grigio, essendo comunque possibile provare a scomporre dentro ciascuna area in ragione di differenti condizioni soggettive, atteggiamenti, condizioni di lavoro, capacità di esercitare diritti, condizionamenti, pressioni e abusi.

L'analisi per genere evidenzia, così, in primo luogo la prevalenza di uomini nella macro categoria del lavoro irregolare (66,6%), con una accentuazione nel lavoro nero tout court, dove la componente maschile sale al 70%. Diversamente nel caso del lavoro grigio la componente maschile e quella femminile si equi-distribuiscono con la componente femminile che raggiunge il 47,5%. La forte prevalenza della componente maschile nell'area del nero è probabilmente collegata ai settori in cui il lavoro nero si concentra di più, rappresentati da aree ad occupazione prevalentemente maschile come l'edilizia e l'agricoltura. Il maggiore riequilibrio nell'area del lavoro grigio è invece molto probabilmente dovuta alla maggiore presenza femminile nell'area dei servizi di cura e assistenza, che come noto è stata oggetto di una sanatoria importante nel 2009 a cui più recentemente se ne è aggiunta un'altra nel 2012 permettendo la regolarizzazione parziale di una quota rilevante di questa componente della forza lavoro qui impiegata e trasformando il nero assoluto in forme meno gravi dove si combinano sotto-dichiarazioni, abusi sul part time e sui contributi in un quadro in ogni caso formalmente più regolato.

Tabella 3.21 Irregolari per genere e livello di irregolarità (comp.%)

GENERE	Nero	Grigio
Maschio	69,6	52,5
Femmina	30,4	47,5
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Come avviene per l'area regolare del lavoro, anche nel caso dell'irregolarità e delle sue componenti, possiamo osservare una concentrazione di occupazione nelle classi centrali d'età, anche se per il livello di irregolarità meno grave, l'area del grigio, si osserva una polarizzazione meno netta. Infatti, se nel caso del lavoro nero, il grosso della concentrazione degli immigrati è nella classe 25-34 pari al 47,9%, seguita a contenuta distanza dalla classe d'età immediatamente successiva (35-44), che raccoglie il 27,2% di intervistati, e con una più ridotta presenza nelle classi estreme (intorno al 10%), l'area del grigio presenta una distribuzione molto più omogenea, in cui - escludendo la parte più giovane della forza lavoro immigrata intervistata, racchiusa nella prima classe d'età e che vede una presenza nell'area del grigio del 9,2% - gli intervistati si distribuiscono in modo omogeneo tra le successive classi d'età.

Osservando la classe più anziana, che raccoglie gli intervistati parzialmente irregolari tra i 45-64 anni il peso pari a circa del 27% nettamente maggiore rispetto alla analoga distribuzione dei lavoratori in nero e alla composizione per età di tutto il campione testimonia probabilmente il fatto che nei soggetti più anziani la presenza più lunga e radicata nel nostro paese è un fattore che determina una maggiore integrazione sociale e lavorativa e quindi la possibilità di ottenere un lavoro in forme legalmente e contrattualmente riconosciute. Per la stessa ragione è abbastanza chiaro che la quota di soggetti molto giovani con un contratto, e quindi ricadenti nell'area definita del grigio, sia più bassa di quanto registrato tra i lavoratori in nero.

Tabella 3.22 Irregolari per classe d'età e livello di irregolarità (comp.%)

CLASSE D'ETA'	Nero	Grigio
15-24	13,6	9,2
25-34	47,9	32,7
35-44	27,2	31,3
45-64 e oltre	11,3	26,7
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Analizzando la provenienza degli intervistati, nel caso dei lavoratori al nero, in 8 intervistati su dieci evidenziano una provenienza extra Ue, con una concentrazione fortissima degli immigrati provenienti dall'Africa (55%), seguiti a lunga distanza dagli intervistati che provengono da altri paesi UE, per un 28%, a forte pressione migratoria (Polonia e Romania); a debita distanza troviamo l'Asia, con il 14%. Mentre nell'area del lavoro grigio, gli immigrati di provenienza Ue sono del 56,7%. Dal continente europeo provengono anche per effetto delle altre componenti migratorie europee diverse dall'UE la gran parte i lavoratori intervistati (68%), l'analisi dei continenti di provenienza mostra che oltre a questa componente nel caso dei lavoratori grigi segue

l'Africa con il 16% e l'Asia con il 12%. Mentre dall'America latina proviene soltanto una piccolissima porzione di intervistati pari al 3,7%.

La presenza consistente nell'area del grigio di quei lavoratori provenienti da paesi UE rispetto ai lavoratori in nero, appare come una diretta conseguenza del diverso status di partenza per gli immigrati provenienti da questi paesi per i quali non vi è necessità di un permesso di soggiorno per risiedere in Italia e la possibilità di ottenere un lavoro più regolato è maggiore.

Tabella 3.23 Irregolari per cittadinanza e livello di irregolarità (comp.%)

CITTADINANZA	Nero	Grigio
UE	18,5	56,7
Extra UE	81,5	43,3
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Tabella 5.32. Irregolari per continente e livello di irregolarità (comp.%)

CITTADINANZA CONTINENTE	Nero	Grigio
Africa	55,1	16,1
Asia	14,0	12,0
America latina	2,8	3,7
Europa	28,0	68,2
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

La distribuzione per stato civile degli intervistati fa emergere in particolare nella componente impiegata nel lavoro grigio una quota più bassa di nubili/celibi rispetto alla distribuzione complessiva e rispetto alla distribuzione per stato civile dei lavoratori in nero dove i celibi nubili sono sovra dimensionati rispetto al campione complessivo con un valore vicino al 50%. Il matrimonio e la possibilità di mantenere una famiglia sembra essere più la conseguenza che la causa della raggiunta regolarità.

Tabella 3.24 Irregolari per stato civile e livello di irregolarità (comp.%)

STATO CIVILE	Nero	Grigio
Celibe/Nubile	49,6	35,5
Coniugato/a	40,1	46,5
Divorziato/a	8,0	13,4
Vedovo/a	2,3	4,6
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Anche sul fronte territoriale il lavoro irregolare degli stranieri in Italia assume caratteristiche e incidenze profondamente diverse, confermando la consueta variabilità territoriale e soprattutto il dualismo Nord-Sud che si osserva rispetto alla declinazione di tutti i fenomeni economici e sociali che interessano il paese.

Il fenomeno del lavoro nero, in particolare, assume non solo una portata diversa a livello quan-

titativo in base alle ripartizioni territoriali, ma acquisisce dunque anche dei caratteri strutturali diversi. L'indagine distribuisce così il lavoro grigio soprattutto al Nord, mentre nel Mezzogiorno sono molto più diffuse forme di lavoro nero che rappresentano l'unico sbocco occupazionale, in una realtà caratterizzata da precarietà, sfruttamento e mancato rispetto delle norme contrattuali per tutti. Nel Mezzogiorno il lavoro nero, per chi lo fa, rappresenta nella maggioranza dei casi, l'unica possibilità di guadagno e l'unica opportunità occupazionale, rientrando in quello che viene definito anche dalla categorizzazione Istat 'sommerso per necessità', e questo vale ancor più per gli immigrati.

Il fenomeno dell'irregolarità ha subito poi negli anni un processo di radicalizzazione tale nel Mezzogiorno d'Italia che viene riconfermata anche per quella porzione che coinvolge la componente straniera. Infatti, i dati mostrano che l'irregolarità del lavoro è concentrata per il 56,5% nel Mezzogiorno e per il 43,5% nel centro – nord, percentuali che salgono al 61,1% nel caso del lavoro nero nel Mezzogiorno e scendono al 38,9% nel Centro-Nord. Gli immigrati che rientrano nell'area del grigio, si distribuiscono, come era immaginabile, in modo praticamente inverso, il 65% è collocato nel Centro Nord, mentre il 35% nel Mezzogiorno. Tale distribuzione risponde chiaramente alla logica di maggiore integrazione lavorativa che si rileva nel Nord del paese in cui anche se presente il livello di irregolarità appare meno intenso.

Tabella 3.25 Irregolari per ripartizione geografica e livello di irregolarità (comp.%)

RIPARTIZIONE	Nero	Grigio
Centro-Nord	38,9	65,0
Mezzogiorno	61,1	35,0
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Continuando nell'analisi delle principali caratteristiche socio anagrafiche dei lavoratori intervistati, appare molto interessante l'osservazione della distribuzione dell'irregolarità in relazione ai livelli di scolarizzazione. L'area del grigio è quella in cui si distribuiscono lavoratori con un titolo di studio elevato (55% hanno dichiarato di possedere una istruzione secondaria superiore e laurea). La presenza di soggetti con il solo titolo di licenza media inferiore è del 25%, mentre contenuta è la quota di chi non ha titolo di studio o ha al massimo la licenza elementare, che pur rappresentando una percentuale elevata, non arriva al 20%.

Un titolo di studio più elevato rappresenta, come è stato già osservato in precedenza nell'analizzare i gruppi degli irregolari nel confronto con i regolari, senz'altro un fattore di protezione rispetto alle situazioni di sfruttamento. Nell'area dell'irregolarità, ovvero anche in quei contesti e situazioni più esposte, un titolo più elevato consente quindi di ottenere condizioni migliori che in questo ambito corrisponde alla possibilità di ottenere almeno un contratto o una qualche forma di legittimità amministrativa.

Di contro, come era immaginabile, nell'area del nero lo sbilanciamento dei titoli di studio è tutto nella parte bassa, infatti gli intervistati in quest'area arrivano a ricoprire per il 76% fino al titolo di licenza media, mentre gli immigrati con un titolo di diploma superiore o istruzione post secondaria non arrivano al 24%, riproponendo le dinamiche della macro categoria degli

irregolari, praticamente ribaltate rispetto all'area del grigio. Ovviamente i soggetti con basso o assente titolo di studio, rappresentando in modo più deciso l'area dello svantaggio, hanno una storia lavorativa maggiormente frammentata e difficile, caratterizzata prevalentemente da lavori al nero e senza alcun tipo di garanzia.

Tabella 3.26 Irregolari per livello d'istruzione e livello di irregolarità (comp.%)

LIVELLO DI ISTRUZIONE	Nero	Grigio
Nessun titolo	22,0	9,7
Licenza elementare	26,4	10,1
Licenza media	27,7	25,3
Istruzione secondaria superiore	14,9	29,5
Istruzione post secondaria	8,9	25,3
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

A conferma del fatto che un maggior radicamento sul territorio può anche nell'irregolarità, innescare maggiori dinamiche di integrazione lavorativa è il dato circa il periodo di arrivo in Italia dei lavoratori collegato al livello di irregolarità. Infatti, va sottolineato che è abbastanza bassa la quota di chi si trova in Italia da prima del 2002 e risulta coinvolto in attività di lavoro irregolare, il 12% che sale al 15,9% nel caso del lavoro grigio e scende al 11,6 per il nero; infatti chi risiede da molti anni in Italia probabilmente è riuscito ad avviare un circuito di integrazione lavorativa e sociale che è riuscito a portarlo fuori dalla trappola dell'irregolarità.

Di contro appare chiaro che è a partire dal 2002, anno successivo alla sanatoria Bossi Fini (189/2002) fino al 2009, l'arco temporale che vede una concentrazione maggiore di intervistati irregolari in tutte le sfumature (il 56,9% nel caso del lavoro nero che sale al 60,9% per il lavoro grigio). Così come per gli immigrati di lungo periodo, anche quelli di più recente arrivo, dopo il 2010, rappresentano una quota minoritaria, seppur molto rilevante soprattutto per il lavoro nero, circa il 30%, il che spiega come il recente arrivo in Italia possa essere uno dei motivi, soprattutto in caso di irregolarità amministrativa, della più facile caduta nelle maglie del lavoro nero. Quindi, come era immaginabile, la presenza più o meno storica rappresenta un elemento fondamentale per la possibilità di trovarsi dentro o fuori il circuito dell'irregolarità, anche se va detto che anche la componente storicamente presente ha comunque un forte rischio di scivolamento nell'irregolarità o nella perdita di lavoro, che come mostrano i dati più recenti, si è acuito durante la recessione economica.

Tabella 3.27 Irregolari per anno di arrivo in Italia e livello di irregolarità (comp.%)

ANNO DI ARRIVO IN ITALIA	Nero	Grigio
Fino al 2002	11,6	15,9
dal 2003 al 2009	56,9	60,9
dal 2010	31,5	23,2
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Continuando nella nostra analisi e osservando la condizione di irregolarità per condizione professionale, va sottolineato che negli ultimi anni al lavoro irregolare, caratteristico dei contesti territoriali svantaggiati, va sempre più affiancandosi un'irregolarità legata alla sovversione delle nuove regole contrattuali. È assolutamente da evidenziare infatti, che la presenza dell'informale che sta assumendo dimensioni sempre maggiori, all'interno della regolazione flessibile dei contratti di lavoro e dove è molto più complesso l'individuazione delle irregolarità e delle sue gradazioni. Sussistono diversi fattori che concorrono a spiegare il fenomeno, tutti fattori legati al contesto economico territoriale e al suo impatto sulla redditività delle imprese: infatti in un quadro normativo sostanzialmente omogeneo a livello nazionale, il mancato rispetto della regolamentazione consente alle aziende operanti in contesti ambientali svantaggiati di continuare a sopravvivere in mercati sempre più competitivi. Pur nel rispetto della normativa in materia di impiego di lavoro, le imprese hanno la possibilità di ridurre i costi della manodopera attraverso una serie di meccanismi come l'inquadramento dei lavoratori a livelli inferiori o l'utilizzo di forme contrattuali a tempo determinato in modo più esteso rispetto a quello stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro (Cappariello e Zizza 2004) o ancora l'utilizzo di forme contrattuali atipiche che nascondono poi classici rapporti di subordinazione e così via. Area questa che ricade pienamente nella nostra categoria del lavoro grigio e in cui ricadono i lavoratori che potrebbero essere tra quelli a progetto, con partita iva, interinali, stagionali, occasionali e che ricoprono circa il 15% dei lavoratori impegnati in un lavoro 'grigio'. Ovviamente nel caso del lavoro grigio, che è regolato come abbiamo più volte detto da contratto, la quota maggiore è riscontrabile nelle categorie di lavoratore dipendente a tempo determinato o indeterminato, l'83%. Invece nel caso del lavoro nero troviamo una grossa concentrazione degli intervistati, in quelle attività che sono definibili occasionali, tale elemento mostra in modo ancor più forte, ove fosse necessario, la fragilità di questa forza lavoro, che si trova a vivere una condizione di irregolarità che per il 39,1% è caratterizzata da lavori occasionali il cui livello sale al 47,6% nel caso del lavoro nero. Una quota da non sottovalutare all'interno dell'area del lavoro nero è rappresentata da chi lavora in una condizione di stagionalità 17,7% seguita dalla condizione professionale di chi pur in nero si autopercepisce occupato in forma stabile e alle dipendenze, condizione che raccoglie circa il 26% di lavoratori al nero.

Tabella 3.28 Irregolari per autopercezione della propria condizione professionale attuale e livello di irregolarità (comp.%)

CONDIZIONE PROFESSIONALE ATTUALE	Nero	Grigio
Atipico/interinale/a progetto	5,8	3,0
Autonomo/P.Iva	1,5	1,0
Lavoratore a tempo determinato	13,2	42,4
Lavoratore a tempo indeterminato	13,5	41,9
Imprenditore	0,6	0,5
Occasionale	47,6	5,9
Stagionale	17,7	5,4
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Naturalmente, emerge chiaramente che tra le pieghe dell'irregolarità si nascono condizioni di lavoro legate spesso a dinamiche sfruttamento della forza lavoro anche a fronte di una richiesta esplicita di regolarizzazione.

Infatti, abbiamo già visto nei paragrafi precedenti che nella maggioranza dei casi, i soggetti intervistati erano a conoscenza del diritto di avere un contratto, diritto che hanno provato ad ottenere chiedendo al proprio datore di lavoro di essere regolarizzati, diritto che gli è stato rifiutato per il 47% dei casi di intervistati impiegati in attività di lavoro al nero. È solo una minoranza di casi che dichiara che non gli è stato proposto e che non è stata avanzata neanche alcuna richiesta da parte del lavoratore.

Il 36,6% di lavoratori al nero risponde alla domanda circa la presenza o meno di un contratto, con la modalità 'altro', una quota così elevata è associata alla condizione personale dell'intervistato irregolare rispetto al rilascio del permesso di soggiorno segnalato da un'ampia quota di rispondenti. Lo stato di clandestinità sul territorio italiano, non permette di ottenere alcuna forma di lavoro regolare.

Tabella 3.29 Lavoratori in nero che hanno risposto alla domanda "Perché non è stato previsto alcun contratto?" (comp.%)

PERCHE' NON E' STATO PREVISTO ALCUN CONTRATTO?	
L'ho chiesto e mi è stato rifiutato	47,0
Non l'ho chiesto e non mi è stato proposto	16,4
Altro	36,6
Totale	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Provando ad indagare in modo più diretto l'area dei diritti dei lavoratori, abbiamo cercato di comprendere se, pur essendo per la maggior parte fuori dalle regole che governano le dinamiche contrattuali del mercato del lavoro, gli intervistati godessero di alcuni diritti fondamentali.

Al di là del dato sul lavoro grigio, che viene identificato dalla condizione stessa di lavorare per un numero di ore maggiore rispetto a quelle pattuite da contratto, per quel che attiene l'area del lavoro nero invece c'è una polarizzazione su due affermazioni opposte tra loro: la più rilevante resta, come nel caso del lavoro grigio, il mancato rispetto del rapporto tra orario di lavoro e paga pattuita, per il 55% dei lavoratori al nero. Ma ugualmente importante appare la modalità opposta, quella secondo la quale la paga ha invece sempre corrisposto a quanto pattuito con il datore di lavoro: la presenza di questa doppia modalità è facilmente spiegabile; da un lato infatti è abbastanza ovvio aspettarsi che, in un rapporto di lavoro in cui vengono eluse tutte le principali regole che lo governano a partire dall'assenza di un contratto, non venga rispettata la paga pattuita, alimentando in questo caso quelle dinamiche lavorative di ancor più grave sfruttamento della forza lavoro immigrata, spesso definito para-schiavistico; dall'altro lato il lavoro nero, come avviene per la popolazione autoctona può rappresentare una modalità di somministrazione di un lavoro per il quale, se si esclude la presenza di un contratto e di tutti i diritti ad esso correlati, spesso il datore di lavoro si comporta nel rispetto sia della paga pattuita che dell'orario di lavoro. Per essere più chiari, come abbiamo osservato all'inizio di questo capitolo, spesso l'esistenza di un sommerso di necessità, porta ad avviare rapporti che seppur in

assenza di un contratto, provano a rispettare retribuzioni, orari di lavoro come pattuito con il lavoratore e anche un orizzonte di durata almeno in una certa misura indeterminata. E' interessante notare come nessuno degli intervistati non abbia indicato tra le opzioni di risposta proposte altre tipologie di diritti riguardanti le ferie retribuite e la tutela della maternità, anche se un due per cento di lavoratori in nero afferma di aver avuto talvolta somme maggiori di quelle pattuite.

Il gruppo pari al 55% di lavoratori dell'area degli irregolari assoluti che non riesce a garantirsi il minimo salario pattuito evidenzia, in realtà, un ampio segmento di immigrati in nero che è assoggettato a condizioni di più forte sfruttamento. Si tratta di un sottogruppo molto vulnerabile e piuttosto esteso nell'area dell'irregolarità, che evidenzia situazioni critiche all'interno del quale le gradazioni vanno dallo sfruttamento vero e proprio sino alle forme di para schiavitù.

Tabella 3.30 Irregolari per caratteristiche del lavoro svolto e livello di irregolarità (comp.%)

CONDIZIONI DI LAVORO (LAVORO ATTUALE)	Nero	Grigio
Altro	1,1	-
La paga ha sempre corrisposto a quanto pattuito con il datore di lavoro	41,9	-
Per la stessa paga mi è stato chiesto spesso di lavorare più ore di quelle pattuite	55,0	100
Talvolta ho avuto somme in più rispetto a quanto scritto in busta paga	2,0	-
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Rimanendo ancora in tema di capacità di esercitare i propri diritti, un'area che certamente è fondamentale da indagare è quella relativa al tema della sicurezza sul lavoro ed in particolare alla presenza o meno da parte di lavoratori intervistati di incidenti di lavoro nel corso della loro storia lavorativa in Italia. Anche in questo caso, infatti, è noto che pratiche di scarsa tutela denotino uno sfruttamento del lavoro e il non rispetto delle regole contrattuali. Nel caso di dinamiche lavorative legate all'irregolarità, nelle sue diverse gradazioni, il fenomeno degli incidenti sul lavoro appare perciò di fondamentale importanza.

Come abbiamo osservato nella prima parte di questo lavoro, gli irregolari sembrano essere stati vittime di incidenti sul lavoro, in una proporzione minore rispetto ai lavoratori regolari, dinamica che si ripete se osserviamo la differenza all'interno del nostro nucleo di irregolari, rispetto al loro livello di tutela. Infatti gli immigrati irregolari ma ricadenti nell'area del lavoro grigio, dichiarano di aver avuto incidenti sul lavoro nel 22,6% dei casi, quota che scende al 15% nei casi dei lavoratori in nero.

Bisogna sottolineare in questo caso, che i lavoratori impiegati al nero sono quelli che poi hanno deciso di non denunciare l'incidente avvenuto, nel 74% dei casi, quota che scende al 47% nel caso dei lavoratori al grigio. Elemento questo che controbilancia in modo chiaro il dato; potremmo insomma supporre che ci troviamo di fronte ad un timore da parte dei lavoratori in nero di dichiarare di aver avuto incidenti sul lavoro, tanto che, quella quota che ammette di averne avuto dichiara poi chiaramente di aver deciso di non denunciarlo, non sottoponendosi alle cure necessarie presso strutture sanitarie. Il dato più preoccupante è legato proprio alla motivazione della mancata denuncia, infatti i lavoratori al nero affermano, nel 42,3% dei casi,

che "gli è stato consigliato di non denunciare l'incidente", mentre la quota di chi non ha denunciato perché si trattava di un incidente che non necessitava di un ricorso a strutture sanitarie scende a 32,7%.

Come è immaginabile, per i lavoratori ricadenti nell'area grigia dell'irregolarità, in possesso di un contratto, si assiste ad una dinamica opposta. Il 53% dei soggetti che hanno avuto un incidente sul lavoro si è recato in questo caso presso una struttura sanitaria, anche se resta molto importante la quota di chi non l'ha fatto perché gli è stato consigliato di non farlo, che comunque si attesta al 32,7%. Una quota più marginale in questo caso, sembra non aver avuto necessità di ricorrere ad una struttura sanitaria.

È lecito a questo punto pensare che ovviamente più intensa è la forma di irregolarità, più timori si presentano da parte degli intervistati nel denunciare un eventuale incidente sul lavoro. Paura che è ovviamente legata all'elevata possibilità di perdere il lavoro a seguito del ricorso alle strutture sanitarie, che come ovvio comporta una serie di conseguenze per il datore di lavoro.

Inoltre, va evidenziato che la sensazione di vulnerabilità e di violazione dei propri diritti diviene così radicata nei lavoratori immigrati, che questi sentono di non poter essere tutelati, anche nei casi in cui invece una forma di tutela viene offerta anche in caso di clandestinità o di non regolarità della presenza sul territorio (come è appunto nel caso della possibilità di rivolgersi presso strutture sanitarie presenti sul territorio nazionale).

Tabella 3.31 Irregolari che hanno risposto alla domanda "Ha mai avuto incidenti in Italia?" e livello di irregolarità (comp.%)

HA MAI AVUTO INCIDENTI IN ITALIA?	Nero	Grigio
SI	15,2	22,6
No	83,5	76,0
Non sa non risponde	1,3	1,4
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Tabella 3.32 Irregolari che hanno avuto incidenti in Italia e hanno risposto alla domanda "Se sì, è ricorso a strutture sanitarie?" e livello di irregolarità (comp.%)

SE SÌ, E' RICORSO A STRUTTURE SANITARIE?	Nero	Grigio
Si	24,4	53,1
No, mi hanno consigliato di non farlo	42,3	32,7
No, non ne avevo bisogno	32,1	14,3
Altro	1,3	0,0
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Ancor più chiaramente viene espressa la sensazione di vulnerabilità degli immigrati se si indaga in modo specifico il tema del rispetto dei propri diritti, e delle azioni che gli intervistati intraprenderebbero in caso di violazione di alcuni di essi.

Gli intervistati si comportano in modo abbastanza prevedibile su questa domanda, confermando in qualche modo anche la consapevolezza da parte degli intervistati del mancato rispetto di alcuni diritti fondamentali, come quello appunto di un lavoro garantito da un contratto, dal rispetto dello stesso e delle clausole in esso stabilite. Consapevolezza che si manifesta chiaramente

anche con una forma di rassegnazione soprattutto per i lavoratori ricadenti nell'area del lavoro nero che, per un 43,6%, afferma che in caso di violazione dei diritti non si rivolgerebbe a nessuno. Interessante è quel 24,5% degli intervistati che si rivolgerebbe a qualcuno ma non saprebbe a chi, su questo tema infatti potrebbero essere agite le attività di sensibilizzazione e informazione sulle autorità e i servizi a cui fare riferimento in caso di necessità. Per i lavoratori ricadenti nell'area del lavoro grigio, invece, il rispetto dei diritti è chiaramente più sentito, non fosse altro perché uno dei principali, quello di un lavoro regolato da un contratto, lo hanno. Questi intervistati affermano, infatti, per circa il 60%, che si rivolgerebbero a qualcuno in caso di violazione dei diritti, e se a questi si aggiunge il 25% di chi lo farebbe ma non sa bene a chi, arriviamo all'85% di soggetti che in caso di violazione dei diritti si rivolgerebbe a qualcuno. Mentre la quota dei no si attesta al 15%. Va qui sottolineato che, nonostante una maggiore propensione al riconoscimento dei propri diritti, anche i lavoratori di questa area vivono costantemente nella violazione di un diritto che è quello del rispetto delle norme contrattuali e in particolare probabilmente della più importante, il mancato rispetto della paga definita dal contratto. L'osservazione più nel dettaglio di quella quota che non denuncierebbe una violazione dei propri diritti - che rappresenta il 37,6% della area complessiva dell'irregolarità, quota che sale al 43,6% nel caso dei lavoratori al nero e come abbiamo visto scende al 15% per i lavoratori ricadenti nell'area del lavoro grigio - evidenzia chiaramente che la non denuncia potrebbe essere legata principalmente al timore di perdere il lavoro. Anche in questo caso la diversa gradazione di irregolarità spiega una diversa concentrazione in questa modalità di risposta; infatti se i lavoratori in nero non denuncierebbero la violazione di un diritto principalmente per questo motivo, il 60%, la quota scende al 34,5% per i lavoratori in grigio, che essendo tutelati da un contratto probabilmente si sentono meno vulnerabili al rischio di espulsione in caso di ricorso a qualcun che possa farsi garante di una tutela dei diritti del lavoratore intervistato. La quota di chi rientra in questa modalità ed appartiene all'area del grigio appare comunque preoccupante soprattutto se vi si aggiunge chi mostra un disinteresse nel denunciare la violazione di un diritto che arriva al 27%, contro l'11 dei lavoratori al nero. Questi, infatti, invece come secondo motivo preminente segnalano l'inutilità di una denuncia perché in Italia probabilmente non verrebbero tutelati. Questa area è ovviamente come ci aspettava molto delicata e soggetta a diverse interpretazioni, quello che è chiaro è che la paura di perdere il lavoro accanto ai possibili timori legati in molti casi all'irregolarità della presenza, manifestano in modo chiarissimo l'estrema fragilità di questa categoria di lavoratori che sono sempre più spesso inermi e indifesi di fronte ad ogni tipo di sopruso contro il quale non sanno come o non possono ribellarsi.

Tabella 3.33 Irregolari che hanno risposto alla domanda "Si rivolgerebbe a qualcuno in caso di violazione dei suoi diritti?" e livello di irregolarità (comp.%)

SI RIVOLGEREBBE A QUALCUNO IN CASO DI VIOLAZIONE DEI SUOI DIRITTI?	Nero	Grigio
Si	31,9	58,8
Si, ma non so a chi rivolgermi	24,5	25,6
No	43,6	15,6
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Tabella 3.34 Irregolari che hanno risposto "NO" alla domanda "Si rivolgerebbe a qualcuno in caso di violazione dei suoi diritti?" e livello di irregolarità (comp.%)

SE NO, PERCHE'?	Nero	Grigio
Avrei paura di minacce / ritorsioni	9,1	6,9
Avrei paura di perdere il lavoro	60,1	34,5
E' inutile, non credo che sarei tutelato in Italia	20,8	27,6
Non mi interesserebbe rivolgermi a qualcuno	10,1	31,0
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Un'ultima interessante area di indagine è senza dubbio quella collegata alle prospettive future degli intervistati, che racconta in qualche modo anche le principali caratteristiche del loro progetto migratorio con le prospettive di permanenza nel nostro paese o di abbandono per un paese diverso o per un ritorno nel proprio paese di origine. La sensazione di poter avere o meno un futuro nel nostro paese ed in particolare un futuro lavorativo regolare è strettamente legato alla attuale condizione lavorativa che può indurre speranze più o meno forti sulla possibilità di avere in futuro un lavoro regolare.

Infatti se osserviamo la categoria più ampia degli irregolari le aspettative circa il futuro prossimo degli intervistati possono dirsi concentrate in tre principali categorie: la prima è quella che prevede un lavoro alle dipendenze di tipo regolare, circa il 32%, seguita da la categoria praticamente opposta, quella di crede che nel prossimo lavoro si troverà senza un lavoro e infine un 24% di irregolari crede che tra un anno si troverà ancora a lavorare in condizioni di irregolarità, con un'occupazione senza un contratto.

Se analizziamo i due livelli di irregolarità, emerge chiaramente che chi oggi si trova in una condizione di maggiore fragilità percepisce più nettamente la possibilità di peggioramento delle proprie condizioni nel prossimo futuro; infatti i lavoratori intervistati che sono occupati in un lavoro al nero immaginano di perdere anche questo tipo di lavoro, caratterizzato molto probabilmente da discontinuità oltre che dall'assenza di qualsiasi tipo di garanzia; infatti il 37% degli intervistati si vede da qui ad un anno senza un lavoro, mentre una quota consistente del 25% si immagina nelle stesse condizioni attuali, cioè ancora in Italia e con un lavoro irregolare. Una quota altrettanto consistente si immagina in una condizione di miglioramento e cioè ancora in Italia ma con un'occupazione regolare.

Una polarizzazione più netta si rileva per chi invece si trova a svolgere un lavoro in quell'area dell'irregolarità che abbiamo definito del grigio, la presenza di un contratto nel lavoro attuale comporta probabilmente il prefigurarsi un futuro nel quale permanga almeno la presenza di un lavoro con contratto e che a questo si aggiunga la non elusione delle regole in esso stabilite, come invece accade oggi. Infatti, il 62% dei lavoratori dell'area grigia immagina la propria condizione da qui ad un anno con un lavoro che abbia contratto regolare. Un 16,6% crede che tra un anno possa ritrovarsi con un lavoro senza contratto, questa affermazione è molto probabilmente legata alla consapevolezza della fragilità della condizione attuale e dalla possibilità quindi che l'attuale lavoro possa non essere sicuro e duraturo. La forte differenza rispetto ai lavoratori al nero si esprime soprattutto nel fatto che soltanto un 4% dei lavoratori dell'area grigia si immagina senza un lavoro da qui ad una anno, contro il 37% dei lavoratori al nero. Insomma

quello che sembra emergere è che i lavoratori di quest'area dell'irregolarità, definibile 'meno grave', se pur prevedono la possibilità di un peggioramento delle proprie condizioni - che può tradursi nel continuare a lavorare nell'irregolarità anche senza un contratto - ad oggi la presenza di un contratto rende ovviamente la visione del futuro molto più ottimista rispetto all'altra frangia di lavoratori.

È interessante poi osservare la presenza di una quota, seppur residuale, che si esprime con la stessa consistenza in entrambi i livelli di irregolarità - intorno al 5% - di chi nel prossimo futuro non si immagina nel nostro paese o perché vede terminato il proprio progetto migratorio o perché l'Italia rappresenta soltanto un momento di passaggio per poi passare ad altri paesi che possano garantire maggiori opportunità di lavoro o ancora per possibili ricongiungimenti familiari in un altro paese.

Tabella 3.35 Irregolari che hanno risposto alla domanda "Come immagina la sua condizione occupazionale tra un anno in Italia?" e livello di irregolarità (comp.%)

COME IMMAGINA LA SUA CONDIZIONE OCCUPAZIONALE TRA UN ANNO IN ITALIA?	Nero	Grigio
Occupato alle dipendenze in forma irregolare (senza contratto)	25,6	16,6
Occupato alle dipendenze regolarmente	25,7	62,7
Occupato come lavoratore autonomo/indipendente o imprenditore in Italia	3,3	3,2
Senza alcun lavoro	36,9	4,1
Tra un anno non sarò più in Italia	4,6	5,5
Altro	2,0	1,8
Non sa	2,0	6,0
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

Strettamente legata alla domanda precedente è l'opinione circa il futuro relativamente al ritorno nel proprio paese. Che determina in qualche modo le caratteristiche del progetto migratorio che come è noto e come molti studi mostrano è connotato spesso da evoluzioni costanti rispetto alle intenzioni iniziali dei migranti.

Senza grandi differenziazioni in relazione ai livelli di irregolarità emerge che circa il 55% dei lavoratori irregolari pensa di ritornare nel proprio paese d'origine, con una quota del 27% per i lavoratori che crede di ritornarvi per lavorare come dipendente, a cui si somma un 15% che spera di poter avviare un'attività autonoma. Mentre una percentuale non residuale dei lavoratori in nero, il 14% crede di concludere il proprio progetto migratorio con un ritorno del paese d'origine quando non avrà più bisogno di lavorare.

Il dettaglio delle motivazioni relative al rientro nel proprio paese, ha delle sfumature leggermente diverse per quel che attiene il gruppo dei lavoratori in grigio. In questo caso appare più importante, il 18%, come era immaginabile, la quota di intervistati che pensa di ritornare quando smetterà di lavorare. Chi crede di ritornare per lavorare come dipendente è una quota circa del 20% che scende al 16,6% nel caso di possibilità di ritorno per lavorare da autonomo.

Non va sottovalutata nell'analisi, la componente di crede che non ritornerà più nel paese d'origine, il 17% degli intervistati, indipendentemente dalla gradazione di irregolarità; mentre ancor più interessante è la porzione di chi oggi ancora non sa, come potrà evolversi la propria perso-

nale situazione e quindi se il proprio progetto migratorio possa terminare con un rientro in patria o meno. Questo elemento può essere orientato da una serie di motivazioni: che vanno dalla decisione di credere di non poter sopportare ancora per molti anni le difficoltà la mancanza di garanzie e il livello salariale che un lavoro irregolare può offrire nel lungo periodo, al timore di non poter gestire ancora per molto una irregolarità del lavoro che spesso si accompagna ad una irregolarità della presenza, fino all'idea che la condizione lavorativa possa migliorare e quindi possa valere la pena restare ancora in Italia.

Insomma l'estrema fragilità della condizione lavorativa rende probabilmente per una quota di lavoratori difficile organizzare il proprio futuro e rende ancor più complessa la scelta tra un ritorno nel proprio paese e la permanenza in Italia.

Tabella 3.36 Irregolari che hanno risposto alla domanda "In futuro pensa di tornare nel suo paese?" e livello di irregolarità (comp.%)

IN FUTURO PENSA DI TORNARE NEL SUO PAESE?	Nero	Grigio
Si, per lavorare come dipendente	27,7	20,3
Si, per lavorare come lavoratore autonomo/indipendente imprenditore	14,8	16,6
Si, quando smetterò di lavorare	13,9	18,4
No	16,9	17,1
Non so	23,5	24,4
Altro	1,6	0,5
Non risponde	1,7	2,8
Totale	100,0	100,0

Fonte: Indagine Isfol sui lavoratori stranieri in Italia. 2013

