



PROVINCIA DI MODENA  
ASSESSORATO AL LAVORO E POLITICHE SOCIALI

**LAVORO ATIPICO, NUOVI LAVORI E  
FORME  
SIMULATE DI LAVORO AUTONOMO**

Profili di irregolarità/criticità nella utilizzazione  
delle collaborazioni coordinate e continuative e  
delle collaborazioni occasionali

*a cura di:*

**Marco Biagi  
Carlotta Serra  
Michele Tiraboschi**

**ADAPT**

*Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul  
Diritto del Lavoro e sulle Relazioni Industriali*

## Presentazione

I percorsi di modernizzazione del mercato del lavoro tendono facilmente a superare la disciplina giuridica che regola i rapporti di lavoro e spesso non consentono di inquadrare con sufficiente chiarezza tutte le tipologie di rapporti presenti sul mercato.

Questa considerazione ha suggerito alla Commissione per l'emersione del lavoro non regolare della Provincia di Modena l'avvio di un'analisi specifica sul cosiddetto "lavoro atipico" da più parti ritenuta una delle aree più dinamiche e allo stesso tempo più critiche, per quanto attiene a forme di regolazione e di tutela del mercato del lavoro locale.

L'obiettivo è quello di supportare l'attività di analisi della Commissione, individuando i fattori di criticità nell'utilizzo di nuove forme di regolazione dei rapporti di lavoro e, ove possibile, suggerire buone prassi che evitino l'uso improprio di queste nuove forme di lavoro magari al posto del lavoro dipendente. E' del resto opinione condivisa che, nel futuro, avremo con molta probabilità un aumento del lavoro flessibile come risposta ai bisogni delle imprese per fronteggiare un mercato che cambia con tempi e modalità impensabili fino a qualche decennio fa.

Dal punto di vista dei lavoratori è chiaro che a nuove opportunità, che spesso richiederanno maggiore disponibilità al rischio, dovrà corrispondere un adeguato sistema di tutele dei diritti.

Non c'è infatti flessibilità accettabile senza un sistema di tutele credibili.

Per queste ragioni, oltre ad auspicare che in sede nazionale si avvii con decisione un percorso per condurre l'universo del lavoro atipico e precario nell'ambito di un quadro di tutele attualmente in vigore soltanto per il lavoro "tipico", ritengo in particolare che le analisi proposte nella ricerca potranno costituire un valido supporto per una serie di azioni positive concertate a livello locale fra le parti sociali, gli organismi preposti al controllo e gli stessi enti locali.

*Questa ricerca è stata pensata e in gran parte redatta, con l'ausilio dei suoi più stretti collaboratori, dal Professor Marco Biagi, barbaramente ucciso la sera del 19 marzo 2002.*

*Non è la prima volta, come già per Roberto Ruffilli e Marco D'Antona, che il terrorismo colpisce gli uomini moderati e ragionevoli che credono nel dialogo e operano per le riforme.*

*Così è stato per il professor Biagi che non a caso, anche in questa collaborazione con la Provincia di Modena, aveva scelto di affrontare un tema antico, l'irregolarità nel mondo del lavoro, con un occhio attento alle novità e a quanto stava e sta cambiando nel mercato del lavoro locale e nazionale.*

*Consapevole delle diverse posizioni in campo su molte delle questioni attualmente in discussione aveva scelto di impostare la ricerca ascoltando le parti sociali, raccogliendone sensibilità e proposte, pur mantenendo la sua autonomia di intellettuale e ricercatore attento.*

*Credo che il modo migliore per ricordarlo stia proprio nella capacità di continuare con onestà a discutere, negoziare, dialogare e a cercare soluzioni nuove per comprendere e guidare nelle sue trasformazioni un mondo del lavoro in cui la modernità possa ancora dare cittadinanza ai diritti e alle tutele.*

Giorgio Razzoli  
Assessore al Lavoro  
Provincia di Modena

## Parte prima

### La modernizzazione del mercato del lavoro e le azioni coordinate per l'emersione del lavoro irregolare: un'ipotesi di lavoro

*Sommario:* I.1. Inquadramento del problema e presentazione del progetto. I.1.1. I settori maggiormente interessati dal fenomeno. I.1.2. Le tipologie contrattuali cosiddette «atipiche» e il «lavoro irregolare» - I.1.3. In particolare: le collaborazioni coordinate e continuative, le collaborazioni occasionali e l'associazione in partecipazione - I.2. Il concetto di subordinazione - I.2.1. Il contratto di agenzia - I.2.2. Le collaborazioni coordinate e continuative - I.2.3. L'associazione in partecipazione - I.3. *Segue:* i tirocini e i contratti a contenuto formativo - I.3.1. Le prospettive di riforma dei contratti a contenuto formativo.

#### I.1. Inquadramento del problema e presentazione del progetto

E' considerazione largamente diffusa, anche al di fuori del campo di riflessione più propriamente scientifico-dottrinale, che il mercato del lavoro sia soggetto – con intensità che appare crescente – a una rapida quanto radicale evoluzione. Non sempre tuttavia alla dinamicità dei fenomeni socio-economici fa seguito una puntuale disciplina giuridica. Non è raro anzi che fenomeni economici e sociali nuovi vengano disciplinati da regole vecchie: regole che per finalità, ispirazione e contenuti male si attagliano alla nuova realtà da disciplinare.

La difficoltà di inquadrare correttamente, dal punto di vista giuridico, i nuovi lavori è causa del dilagare, oramai incontrollato, di espressioni equivoche quali «lavoro marginale», «lavoro atipico», «lavoro periferico», «lavoro irregolare», utilizzate da qualche decennio a questa parte per indicare modi di lavorare che, invero, assumono rilevanza “marginale” o “periferica” solo per l'impianto attuale dell'ordinamento giuridico, ma non certo della dimensione quantitativa e della incidenza complessiva sulla forza-lavoro <sup>1</sup>.

A ciò si accompagna, il più delle volte, una strisciante ma particolarmente insidiosa crisi della legalità, con conseguente perdita di autorevolezza ed effettività della legge.

La mancanza di regole *ad hoc* induce gli operatori economici ad avvalersi di formule contrattuali *sui generis*, lavoro coordinato e/o occasionale fittizio,

---

<sup>1</sup> Per la Provincia di Modena cfr. i dati raccolti con la collaborazione dell'INPS di Modena e ancora rilevanti al fine di percepire il trend di riferimento, in M. Biagi-M. Tiraboschi, *Nuovi lavori e nuove forme di utilizzazione della forza-lavoro nella provincia di Modena*, in Fondazione Del Monte-Università di Modena e Reggio Emilia, *Rapporto sulla situazione economica e sociale della Provincia di Modena 1998*, 11-33.

rapporti di associazione in partecipazione fittizi, pseudo tipologie di *merchandising*, etc. che si collocano il più delle volte ai confini della legalità, alimentando così una fiorente economia sommersa che non sempre coincide con il lavoro nero *tout court*.

Nel campo del lavoro precario e marginale la tradizionale tensione dell'ordinamento verso la tipizzazione dell'intera realtà contrattuale si scontra, in effetti, con un'incessante proliferazione di schemi negoziali di difficile catalogazione, che, quantunque siano talvolta persino agevolmente inquadrabili in modelli di disciplina normativa già ampiamente collaudati nel contesto di ordinamenti stranieri, sono inevitabilmente destinati a collocarsi ai margini – e più spesso all'interno – di una sempre più cospicua e inquietante area di «lavoro nero/irregolare». Un'area che oggi, peraltro, non si limita a riempire gli interstizi e ad allentare le rigidità del mercato del lavoro «ordinario» e «regolare», ma, all'opposto, concorre in modo decisivo alla sua destrutturazione sistematica, conquistando progressivamente spazi e settori tradizionalmente presidiati da prestazioni di lavoro dipendente a tempo pieno e a durata indefinita. Ampia dimostrazione di ciò è riscontrabile nei periodici rapporti del gruppo di monitoraggio sulle politiche dell'occupazione del Ministero del lavoro, puntualmente ripresi dal *Libro Bianco sul mercato del lavoro* dell'ottobre 2001, ove si afferma testualmente che:

Secondo i dati ISTAT, la percentuale di lavoratori irregolari sulla forza-lavoro totale è pari a circa il 15 per cento mentre il CENSIS stima questa quota al 23 per cento. Altre recenti indagini considerano il peso dell'economia sommersa in Italia in una misura doppia rispetto a quella della media dei paesi dell'Unione Europea. In continuo aumento è anche il fenomeno del lavoro irregolare da parte di immigrati clandestini, privi di regolare permesso di soggiorno. La gravità del fenomeno è evidente per tutti: non si tratta soltanto di arginare fenomeni di concorrenza sleale, ma anche di creare regole per una competizione equa e socialmente sostenibile, e che soprattutto eviti il rischio di degenerare in fenomeni di collusione con la criminalità organizzata, con il caporalato, con lo sfruttamento del lavoro minorile e di soggetti con scarsa forza contrattuale sul mercato del lavoro.

Le analisi socio-economiche sulle ragioni di questa larga diffusione del lavoro sommerso sono concordi nel sottolineare la maggiore convenienza del lavoro nero rispetto a quello regolare, e questo sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta. Le convenienze del lavoro irregolare, cioè, raramente sono imposte da uno dei due contraenti, ma sono in genere tali da dare vita a fenomeni di collusione difficili da sradicare. Da questo punto di vista la soluzione dei c.d. contratti di riallineamento retributivo, da tempo sperimentata nel nostro ordinamento, se certo ha rappresentato un'innovazione nelle strategie di emersione del lavoro non regolare, in quanto affianca alla logica repressivo-sanzionatoria una prospettiva di tipo promozionale e incentivante, non pare tuttavia in grado di fornire risposte soddisfacenti.

Gli alti tassi di lavoro irregolare spiegano peraltro i modesti tassi di occupazione del nostro Paese. Questo fenomeno alimenta un circuito perverso: i bassi tassi di occupazione e il lavoro regolare restringono la base imponibile e, con essa, il gettito fiscale necessario per alimentare la spesa pubblica. La conseguenza è o un inasprimento della pressione fiscale, con conseguente spinta all'immersione nel lavoro irregolare, o un contenimento della spesa per occupazione, politiche attive del lavoro, infrastrutture, ecc. Accanto all'intervento strutturale sul mercato del

lavoro e ad un migliore e più efficiente utilizzo degli incentivi all'emersione, una strada per contrastare il lavoro nero potrebbe essere quella di agire sulla leva fiscale, come peraltro suggerito dalla Commissione Europea e realizzato in alcuni Paesi europei. Da questo punto di vista la riforma forse più interessante è quella proposta dal Consiglio UE nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione, volta a ridurre in modo generalizzato la pressione fiscale e contributiva sui salari più bassi, che sono poi la vera area di proliferazione del sommerso (sez. II. Par. 1., *Libro Bianco* del Governo sul mercato del lavoro, Roma, ottobre 2001).

### **I.1.1. I settori maggiormente interessati dal fenomeno**

Tutti i settori della produzione, anche quelli estranei alla competizione internazionale, risultano coinvolti. Vi sono infatti complessi fenomeni demografici e migratori che inducono massicci e incontrollabili spostamenti di manodopera a basso costo principalmente nei settori sottratti alla competizione internazionale, come per esempio i servizi per la città (pulizia e manutenzione delle strade, delle piazze, dei giardini pubblici, controllo del traffico e delle soste, etc.), i servizi per la persona (cura e assistenza agli anziani, cura e assistenza agli ammalati e ai bambini, ristorazione, divertimenti, cultura, turismo, etc.) i servizi per le imprese pubbliche e private (attività di c.d. *facility management*: gestione dei servizi informatici e delle nuove tecnologie; servizi di manutenzione e sorveglianza degli impianti e dei beni aziendali; servizi di pulizia dei locali aziendali, etc.), servizi presso le imprese della distribuzione commerciale (*merchandising promoter*, etc.) etc. Allo stesso modo è sempre maggiore il ricorso a forme di esternalizzazione del lavoro (non solo pseudo-appalti e subappalti, ma tutte le ipotesi di c.d. *outsourcing* conosciute dalla letteratura giuslavoristica) che possono produrre una non sempre legittima dissociazione tra titolare del contratto di lavoro ed effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa.

I settori in oggetto, accanto a quelli tradizionali del tessile-abbigliamento e dell'edilizia, sono oggi indicati nelle Linee Guida per l'attività 2001 della Commissione Provinciale per l'emersione del lavoro irregolare come aree privilegiate di approfondimento sia al fine di monitorare le cause di diffusione del fenomeno lavoro «nero/irregolare» sia al fine di individuarne i possibili percorsi di emersione/regolarizzazione in provincia. Esiste in effetti una forte attrazione di queste attività nell'ambito del lavoro «nero», in quanto si tratta di servizi e di prestazioni lavorative a bassa tecnologia e *labour intensive*, che richiedono grande flessibilità e, spesso, bassa specializzazione.

Occasioni di lavoro «nero» e sindacalmente tutelato si traducono così in forme di lavoro nero e di pseudo-lavoro autonomo, concorrendo a destabilizzare gli equilibri e le dinamiche del mercato del lavoro ordinario: nell'ingenerare, come già detto, fenomeni di concorrenza sleale al ribasso, queste tipologie contrattuali irregolari concorrono infatti alla progressiva ineffettività della normativa di legge posta a tutela dei diritti fondamentali del cittadino-lavoratore.

### **I.1.2. Le tipologie contrattuali cosiddette «atipiche» e il «lavoro irregolare»**

Spostando l'oggetto d'indagine sulle tipologie contrattuali appare evidente come, nella maggior parte dei casi, si tratti di fattispecie "complesse" o "miste", in cui di volta in volta si intrecciano, secondo diverse gradazioni, tratti caratterizzanti e discipline di più contratti tipici (lavoro autonomo, lavoro subordinato a tempo indeterminato o a termine, collaborazioni coordinate e continuative, appalto, mediazione, commissione, somministrazione, etc.), e che, seppur contraddistinte dal carattere discontinuo, intermittente o occasionale della prestazione lavorativa, difficilmente assurgono ad una tipicità anche solo sociale o giurisprudenziale.

Sospetti di frode e di elusione della normativa inderogabile del rapporto di lavoro ovvero ragioni di illiceità per contrarietà a norme imperative di legge sbarrano, in questi casi, la strada alla ricezione – o anche solo alla riconduzione, in via analogica – di dette operazioni contrattuali in uno o più schemi negoziali valutabili come meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico.

L'inarrestabile crescita dell'atipicità contrattuale, il progressivo deperimento della norma inderogabile di legge e la conseguente deregolazione strisciante dei rapporti economici e sociali sono manifestazioni caratterizzanti di una tendenza evolutiva (o, a seconda delle preferenze, involutiva) delle società moderne non circoscrivibile, indubbiamente, alla sola realtà delle collaborazioni coordinate e continuative.

Se le rigorose limitazioni legali alla stipulazione di contratti di lavoro c.d. atipico, che aprono poi la strada al lavoro sommerso e irregolare, trovano una giustificazione primaria proprio nell'intento di proteggere il "tipo" (e la relativa disciplina legale) dagli attentati eversivi organizzati dal contraente forte, è però anche vero che proprio l'area del lavoro irregolare (inteso al momento nella sua accezione più generica e indistinta) consente di misurare con un certo grado di affidabilità l'efficacia e la razionalità dell'intervento statale nel mercato del lavoro.

Da ciò si evidenzia la necessità di un monitoraggio delle nuove figure atipiche emergenti, con particolare attenzione ai rapporti contrattuali che ne dissimulano altri.

Non di rado, infatti, l'espansione dell'«atipico» evidenzia una crescita abnorme e irrazionale della norma di legge e una vera e propria disfunzione nell'evoluzione dei rapporti tra autonomia privata e ordinamento giuridico a cui si cerca di reagire con manipolazioni, spesso fraudolente, dei tipi legali e a cui si cerca di replicare, il più delle volte tuttavia senza effetto, in via giudiziale con qualificazioni tipiche.

Le complesse e mai lineari dinamiche dell'economia reale e dei rapporti di produzione inducono ad esprimere una maggiore cautela e ad evidenziare l'esigenza di un maggiore discernimento delle nuove figure lavorative di difficile inquadramento.

### **I.1.3. In particolare: le collaborazioni coordinate e continuative, le collaborazioni occasionali e l'associazione in partecipazione**

Nell'ambito del fenomeno del lavoro irregolare, al fine di inquadrare le figure lavorative emergenti e contribuire all'elaborazione di azioni coordinate per l'emersione del lavoro irregolare, è opportuno analizzare, con particolare attenzione, la fattispecie delle collaborazioni coordinate e continuative, svolte senza vincolo di subordinazione, le collaborazioni meramente occasionali e le associazioni in partecipazione.

Giunti in prossimità di un'auspicabile riforma del quadro legale, la plausibilità di tale modulo contrattuale pare invero alquanto problematica, posto che le modalità concrete di esecuzione di dette prestazioni rasentano spesso i confini del lavoro dipendente caratterizzandosi per il dato tipico del vincolo di subordinazione. Un simile discorso può essere effettuato con analogo riferimento allo schema contrattuale dell'associazione in partecipazione: un tipo contrattuale disciplinato dal Codice Civile del 1942 che oggi registra un'imprevista "popolarità", al punto da essere indicato nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro* (par. III. 3) come un classico esempio di forzatura del dato legale.

### **I.2. Il concetto di subordinazione**

E' nota la difficoltà di individuare con precisione il concetto giuridico di "subordinazione", specie con riferimento alle fattispecie dai contorni sfumati che nel settore in esame si collocano costantemente nelle zone di confine tra autonomia e subordinazione.

Per stabilire se il contratto in questione appartenga ad un tipo contrattuale piuttosto che ad un altro è allora decisiva l'indagine sulla volontà negoziale delle parti; volontà che, tuttavia, come ormai più volte evidenziato dalla dottrina, non consiste nell'eventuale intendimento comune alle parti di porre in essere un rapporto di lavoro subordinato piuttosto che autonomo: ciò che rileva è soltanto la volontà relativa ai singoli elementi essenziali del tipo.

Oltre alla subordinazione, alla stregua di elementi indiziari, a cui ricondurre, in chiave tipologica o per sussunzione, il caso di specie allo schema astratto di legge, si ricordano elementi quali: l'inserimento nell'organizzazione dell'impresa del datore di lavoro, l'incidenza soggettiva del rischio, la collaborazione, l'inerenza della prestazione al normale funzionamento dell'impresa, la continuità del rapporto, l'esistenza di un orario di lavoro, la proprietà dei mezzi di produzione, la forma della retribuzione, l'esistenza di poteri di controllo, di direzione e gerarchico-disciplinari, il carattere personale della prestazione lavorativa, etc.

E' noto come la disciplina del diritto del lavoro – storicamente modellata sulla fattispecie del lavoro subordinato stabile e per una carriera – si sia progressivamente estesa oltre i confini del lavoro dipendente, interessando

alcune rilevanti aree del lavoro autonomo e del lavoro associato (c.d. tendenza espansiva del diritto del lavoro).

Particolarmente interessanti, nella disciplina del diritto del lavoro, sono le prestazioni di lavoro autonomo o associato che si concretano in una collaborazione continuativa e sistematica del prestatore d'opera con un determinato committente. Tali collaborazioni possono essere rese in forza di un contratto tipico di lavoro autonomo o associato (come nel caso dell'agente e del rappresentante di commercio, del mezzadro e degli affittuari coltivatori diretti, ecc.) oppure di altre prestazioni rese in virtù di contratti atipici che danno luogo a una collaborazione continuativa e coordinata di carattere prevalentemente personale con il committente (c.d. lavoro parasubordinato).

Per il diritto del lavoro, il profilo maggiormente rilevante di queste tipologie contrattuali è la tendenza volta ad assimilare parti, anche rilevanti, della disciplina a schemi contrattuali anche se appartengono a *genera* profondamente distinti. Soprattutto con riferimento a taluni particolari profili di tutela quali la salute e la sicurezza sul lavoro, la tutela contro le discriminazioni e il diritto a una copertura previdenziale, le istanze di protezione del lavoratore paiono indifferenti al tipo di obbligazione dedotta in contratto. Ciò è il sintomo evidente della tendenza più generale che, in funzione dei moderni modi di lavorare e organizzare il lavoro altrui, porta progressivamente a rendere più irrilevante, dal punto di vista della disciplina applicabile, la tradizionale contrapposizione tra forme di lavoro autonomo, associativo e subordinato.

Alcuni esempi delle tipologie contrattuali maggiormente colpite da questa tendenza possono essere utili per una comprensione esaustiva del fenomeno.

### **I.2.1. Il contratto di agenzia**

Nel contratto di agenzia, per esempio — con cui una parte (l'agente) assume stabilmente l'incarico di promuovere per conto dell'altra (preponente) la conclusione di contratti in una determinata zona (cfr. gli artt. 1742 e ss. cod. civ.) — l'obbligazione lavorativa dedotta in contratto comporta una analisi accurata della zona assegnata, l'individuazione dei possibili interessati alla stipulazione di contratti con il preponente, la conduzione delle trattative e la trasmissione delle proposte e controproposte al preponente. La conclusione del contratto con il cliente non rientra invece nell'oggetto del contratto poiché tale elemento serve a differenziare l'agente dal rappresentante di commercio, che è invece incaricato da una o più ditte di concludere contratti in nome delle medesime in una determinata zona.

Per l'instaurazione di un rapporto di agenzia è essenziale il carattere sistematico e continuativo della attività promozionale esercitata dall'agente nell'interesse del preponente.

L'agente è considerato un lavoratore autonomo pur assumendo un incarico continuativo e sistematico a favore del preponente, e come tale egli assume su di sé il rischio relativo all'organizzazione della attività commerciale nella zona di sua competenza. Proprio in considerazione di questa fondamentale



ambiguità della figura dell'agente, a metà strada tra il lavoratore subordinato e il lavoratore autonomo, la disciplina del contratto di agenzia mostra non poche analogie con quella del lavoro dipendente, soprattutto in punto di estinzione e recesso dal vincolo negoziale. Al termine del rapporto di lavoro, analogamente a quanto previsto per il lavoro dipendente, è stabilito l'obbligo in capo al committente di versare all'agente una indennità di fine rapporto, che deve essere proporzionale all'ammontare delle provvigioni liquidate dall'agente nella misura stabilita dagli accordi economici e collettivi.

Il contratto di agenzia si differenzia quindi da quello di lavoro subordinato essenzialmente per il fatto che il lavoro dell'agente si concretizza in una attività economica organizzata, rivolta a un risultato di lavoro che l'agente svolge autonomamente nell'interesse e per conto (ed eventualmente anche in nome) del preponente, al quale compete il limitato potere di impartire all'agente istruzioni generali e di massima relativamente alla zona in cui operare.

## **I.2.2. Le collaborazioni coordinate e continuative**

L'area contrattuale di maggiore incidenza della tendenza espansiva del diritto del lavoro sopra accennata è indubbiamente rappresentata dalle collaborazioni coordinate e continuative rese senza vincolo di subordinazione (c.d. rapporti di lavoro parasubordinato o collaborazioni coordinate e continuative) menzionate nell'articolo 409, n. 3, cod. proc. civ., che, a seguito della riforma del processo del lavoro avvenuta nel 1973, estende l'applicazione delle norme del processo del lavoro – oltre che a due rapporti di lavoro specificamente richiamati, e cioè quelli di agenzia e di rappresentanza commerciale – a un insieme eterogeneo di rapporti di lavoro autonomo.

Recentemente, la legge di riforma del sistema pensionistico dell'8 agosto 1995, n. 335, ha previsto l'iscrizione dei collaboratori coordinati e continuativi a una apposita "gestione separata" dell'INPS, al fine di estendere anche a questi prestatori di lavoro l'assicurazione generale obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti. Sempre in ambito previdenziale, l'art. 5 del D. Lgs. 38/2000 ha poi previsto per i collaboratori l'obbligatorietà dell'assicurazione contro le malattie e gli infortuni professionali. Tali norme, al fine di individuare i soggetti contribuenti, non richiamano i presupposti dell'art. 409 cod. proc. civ., ma si rifanno al Testo Unico delle Imposte sui Redditi, facendo riferimento all'art. 49, comma 2, parte del Capo V, dedicato ai redditi da lavoro autonomo.

Inoltre, per disposizione dell'articolo 34 della L. 342/2000 (c.d. «Collegato fiscale» della Legge finanziaria per il 2000) i redditi derivanti da prestazioni di lavoro coordinate e continuative vengono ora assimilati (a far data dal 1° gennaio 2001) ai redditi originati da prestazioni di lavoro dipendente. Tale assimilazione, per espressa indicazione normativa, ha valenza a fini puramente fiscali. L'assimilazione di tali redditi a quelli derivanti da lavoro dipendente (art. 47, L. 917/1986), e non più a quelli da lavoro autonomo (art. 49, comma 2, L. 917/1986), non ha – né potrebbe avere – una immediata ricaduta sul piano della qualificazione dei rapporti in questione dal punto di vista della normativa

lavoristica a essi applicabile. A ben vedere, anzi, proprio la collocazione nella categoria dei «redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente» rappresenta una conferma della differenziazione tipologica e strutturale tra la fattispecie del lavoro subordinato di cui all'art. 2094 cod. civ. e quella del lavoro coordinato e continuativo di cui all'art. 409, n. 3, cod. proc. civ. La presenza di una definizione fiscale della fattispecie (quella dell'art. 34, L. 342/2000), parzialmente difforme dalla definizione lavoristica, non solleva particolari problemi interpretativi. Le due disposizioni sono dirette a fini diversi, la nozione fiscale assimila sul piano degli effetti le due tipologie contrattuali, mentre quella lavoristica, attualmente vigente, le differenzia nettamente.

Ciò riconosciuto, è vero, tuttavia, che l'art. 34 della L. 342/2000, rappresenta una tappa significativa della tendenza, da tempo in atto nel nostro ordinamento, volta alla tipizzazione legale e contrattuale delle collaborazioni coordinate e continuative sulla falsariga del lavoro dipendente.

Un tentativo di estensione (parziale) delle tutele del lavoro subordinato alle collaborazioni coordinate e continuative fu promosso, a cavallo degli anni Settanta e Ottanta, da una parte della giurisprudenza che avallò autorevolmente un innovativo filone dottrinale volto alla assimilazione delle due tipologie contrattuali, ove accomunate dal dato della disparità di forza contrattuale tra le parti del rapporto. Questo indirizzo giurisprudenziale diventò tuttavia ben presto minoritario.

Arginati i tentativi di forzare la lettera della legge su un piano meramente interpretativo, lo sforzo di assimilare (almeno in parte) le due tipologie contrattuali ha conosciuto nuovo vigore nel corso degli anni Novanta, in ragione dell'elaborazione di diversi disegni di legge volti ad assimilare anche sul piano della disciplina sostanziale le due fattispecie.

Gli elementi che consentono di ricondurre un contratto di lavoro autonomo nell'ambito del lavoro parasubordinato sono:

la continuità della prestazione;  
la coordinazione della prestazione con l'organizzazione del committente;  
il carattere prevalentemente personale della collaborazione.

Con riferimento al primo profilo occorre che la prestazione di lavoro sia diretta a soddisfare un interesse durevole del committente. Per tale motivo vengono escluse dal novero della parasubordinazione le obbligazioni a singoli risultati (c.d. collaborazioni occasionali), dovendo sussistere una coordinazione fra più risultati, che contribuiscono a delineare un più ampio interesse del creditore. Questo accade anche se la prestazione dell'unica opera richiede un tempo non breve. A questo proposito, il requisito della continuità non coincide con la mera durata della prestazione, essendo questa condizione solo necessaria, ma non sufficiente, per prefigurarla. La continuità non va tanto intesa in senso cronologico, ma è da ricercare una pluralità di prestazioni attuate in un tempo indeterminato.

Mentre il profilo della continuità della prestazione richiama l'idea di un inserimento funzionale del prestatore di lavoro nella organizzazione del committente, il criterio della coordinazione si concreta in un collegamento funzionale dell'attività del lavoratore parasubordinato con la struttura del committente. La giurisprudenza ha più volte enfatizzato tale profilo, per rendere chiaro che viene richiesto che il committente possieda una organizzazione d'impresa e che l'attività prestata deve

essere svolta in relazione a questa. Nella prassi non mancano tuttavia esempi di prestazioni di lavoro parasubordinato rese a favore di una persona fisica, come per esempio nel caso delle attività di assistenza domiciliare all'anziano ecc.

Infine, per carattere prevalentemente personale della prestazione si intende la rilevanza del contributo apportato personalmente dal collaboratore sugli altri fattori che concorrono a determinare il risultato. Ciò significa che il prestatore si può avvalere, a sua volta, di collaboratori, ma il loro apporto non deve prevalere su quello personale e la prestazione deve comunque rimanere a lui attribuibile perlomeno sotto il profilo intellettuale e del rischio professionale. Alcune attività esercitate con l'ausilio di numerosi coadiutori o con un ingente apparato organizzativo sono state conseguentemente escluse dalla giurisprudenza dal novero delle attività a carattere personale.

### **I.2.3. L'associazione in partecipazione**

Nella prassi degli affari esistono numerosissime forme, tipiche o meno, di organizzazione contrattuale del lavoro: la collaborazione di un certo individuo a una certa organizzazione, da un lato, e l'impiego della forza lavoro per un determinato fine, dall'altro, possono rintracciarsi in moltissimi contratti, nominati e non. Uno di questi contratti nominati, cioè previsto e disciplinato dalla legge, è proprio l'associazione in partecipazione.

La disciplina sostanziale fondamentale dell'associazione in partecipazione, il cui schema contrattuale è caratterizzato da una scarsa disciplina legislativa, sotto l'aspetto sia civilistico che fiscale/tributario, è quella che risale al Codice Civile, precisamente al Titolo VII del libro V, contenuta negli articoli compresi tra il 2549 e il 2554.

Secondo l'articolo 2549 l'associazione in partecipazione è il contratto con cui un soggetto (l'associante) attribuisce a un altro (l'associato) una partecipazione agli utili (ma non alle perdite) della sua impresa o di uno o più affari verso il corrispettivo di un determinato apporto. L'associazione in partecipazione è dunque un contratto consensuale con cui una parte si obbliga nei confronti dell'altra a fornire un determinato contributo (che può ovviamente consistere nell'apporto di beni come anche nell'apporto di servizi) verso una partecipazione agli utili relativi ad un affare, ad una serie di affari o all'intera impresa.

Lo schema generale definito dal Codice Civile, però, non risolve del tutto il problema dell'inquadramento di tale tipologia contrattuale: mentre qualcuno non ha esitato ad inquadrare l'associazione in partecipazione tra i contratti associativi, i più hanno preferito ricondurla nell'alveo dei contratti di scambio. La differenza non è di poco conto. Infatti mentre nel contratto di scambio le parti sono contrapposte l'una all'altra e ognuna tende a perseguire il proprio interesse, nel contratto associativo gli interessi sono invece comuni e le parti perseguono la stessa finalità. Il contratto di associazione in partecipazione comunque è sempre necessariamente di natura bilaterale anche quando gli associati siano più di due.

Recentemente, si è discusso molto delle problematiche legate alle interferenze e sovrapposizioni che si creano tra l'associazione in partecipazione e il rapporto di lavoro subordinato, soprattutto in considerazione del fatto che il terzo comma dell'articolo 2099 cod. civ. prevede che il prestatore di lavoro possa essere retribuito, in tutto o in parte, con partecipazione agli utili e ai prodotti, con provvigione o con prestazioni in natura.

Così se si considera che il contratto di associazione in partecipazione attribuisce al solo associante il potere di gestione (l'articolo 2552 comma 1 recita testualmente: «la gestione dell'impresa o dell'affare spetta all'associante») ed esclude l'associato da ogni rapporto con i terzi (articolo 2551: «i terzi acquistano diritti e assumono obbligazioni soltanto verso l'associante») è abbastanza evidente che lavoro subordinato e associazione in partecipazione si avvicinano sotto il profilo della partecipazione agli utili, da una parte, e nella presenza di un rapporto interno di disparità formale e sostanziale tra chi presta le proprie opere e chi le utilizza, dall'altra.

E' importante rilevare come nella pratica, assai spesso, la figura del contratto di associazione in partecipazione sia utilizzata in maniera fraudolenta per evitare l'applicazione della disciplina tipica di un lavoro subordinato o anche lo schema di un lavoro autonomo.

I casi più frequenti di utilizzazione fraudolenta, o comunque oltre i limiti consentiti dall'ordinamento dello schema contrattuale in questione, sono complessi e spesso imprevedibili. Per questo la giurisprudenza ha tentato di elaborare, nell'ambito di alcuni casi ricorrenti, alcune *guide lines*. Spesso è parso in concreto difficile distinguere tra contratto di lavoro, associazione in partecipazione e altri contratti atipici.

Secondo la Cassazione, per esempio, costituisce contratto di associazione in partecipazione quello in cui il proprietario di un terreno si accorda per la sua edificazione, impegnandosi ad anticipare le somme necessarie, con il titolare di una impresa edile, a patto di dividere gli utili derivanti dalla successiva vendita della costruzione; l'apporto dell'associato può essere costituito anche da una prestazione di attività lavorativa, distinguendosi dal lavoro subordinato per la mancanza del vincolo di dipendenza e della garanzia di guadagno.

La giurisprudenza, nel precisare i contorni sfumati della associazione in partecipazione, ha ritenuto che la partecipazione dell'associato, il cui apporto abbia un contenuto patrimoniale, ai ricavi dell'impresa gestita in associazione, ancorché non sia perfettamente assimilabile alla partecipazione agli utili come previsto dall'art. 2549 cod. civ., non altera il tipo contrattuale sicché è ravvisabile pur sempre un'associazione in partecipazione e non già né un contratto atipico, né un contratto di lavoro subordinato atteso che la variabilità del fatturato comporta da una parte il diritto dell'associato al rendiconto e, d'altra parte, la presenza di un suo rischio patrimoniale incompatibile con la subordinazione; né è ravvisabile un rapporto di parasubordinazione, che richiede che l'apporto dell'associato consista esclusivamente nella propria attività lavorativa e che quindi non è ravvisabile quando tale apporto abbia un contenuto patrimoniale.

Il criterio discriminante di questo caso esemplare è pertanto quello per cui la riconducibilità del rapporto all'uno o all'altro degli schemi predetti esige un'indagine volta ad accertare l'esistenza di un vincolo di subordinazione, il quale è più ampio del generico potere dell'associante di impartire direttive e istruzioni al cointeressato all'impresa (il rapporto di associazione in partecipazione implica infatti soltanto l'obbligo del rendiconto periodico da parte dell'associante e l'esistenza per l'associato di un rischio di impresa, non limitato alla perdita della retribuzione).

In definitiva, la giurisprudenza ha ritenuto che gli elementi distintivi del contratto di associazione in partecipazione rispetto al rapporto di lavoro subordinato siano: il

potere di controllo dell'associato sulla gestione economica dell'impresa, comportante l'obbligo del rendiconto periodico da parte dell'associante; l'esistenza per l'associato di un rischio d'impresa, non imputabile all'associante, comportante l'assenza di una garanzia di guadagno per il prestatore di lavoro. In tutti gli altri casi, accertata la mancanza dei predetti requisiti, i rapporti devono essere ricondotti nello schema del lavoro subordinato.

Secondo la giurisprudenza, si tratta di lavoro subordinato, e non di associazione in partecipazione, ad esempio quando il lavoratore presta la propria opera in uno stabilimento industriale, osserva turni regolari, svolge una attività collegata con quella che i colleghi espletano nello stesso tempo (o in tempi immediatamente successivi) e si integra nella organizzazione aziendale. E ancora che è rapporto di lavoro subordinato (e non contratto di associazione in partecipazione) quello intercorrente tra i lavoratori addetti a mansioni di pulizia e l'impresa interessata, allorché i singoli associati abbiano garanzia di un guadagno ricevendo acconti mensili più assimilabili ad un periodico corrispettivo che ad una ripartizione dei ricavi e ogni perdita subita sia posta a carico della società senza essere ripartita, pro quota, con gli associati.

### **I.3. Segue: i tirocini e i contratti a contenuto formativo**

Le perplessità sin qui evidenziate non si limitano allo schema delle collaborazioni coordinate e continuative, laddove diano luogo a rapporti di lavoro subordinato dissimulati, ma investono anche altre tipologie contrattuali. Si pensi, per esempio, all'abuso dei tirocini formativi e di orientamento, uno strumento fondamentale per innalzare la qualità del lavoro e favorire l'occupabilità dei giovani e che, pur tuttavia, al pari di quanto spesso avviene con riferimento all'apprendistato e ai contratti di formazione e lavoro, denota una pericolosa tendenza a sfociare in un utilizzo distorto del canale formativo, in funzione meramente strumentale all'abbattimento del costo del lavoro.

Con specifico riferimento alla provincia di Modena preoccupanti indicazioni in questo senso derivano da una recente indagine svolta dal Settore Studi e Ricerche della CISL circa i tirocini formativi.

L'indagine evidenzia come l'istituto sia utilizzato con una certa frequenza dalle aziende modenesi soprattutto in certe aree geografiche, concentrate nella zona di Sassuolo, Maranello, Formigine, oltre che nella città di Modena.

Il settore in cui l'istituto è maggiormente sviluppato è quello delle ceramiche, seguito dalle aziende che operano nel campo dell'assistenza alla persona. A questi limiti, territoriali e settoriali, segue il fatto che spesso sono le stesse aziende a ospitare tirocinanti.

Dai dati evidenziati sono scaturite alcune importanti riflessioni tra cui la seguente: "Il tirocinio formativo è una forma estrema di flessibilità, che pur non costituendo un rapporto di lavoro, nemmeno a causa mista, permette ai datori di lavoro, che lo utilizzano, di adoperare manodopera a bassissimo costo e di svincolarsene in maniera più semplice rispetto ad altri istituti contrattuali che caratterizzano il lavoro subordinato, oppure è un ottimo strumento, che

dopo un limitato periodo caratterizzato da una reciproca valutazione, permette un inserimento, il più delle volte, a tempo indeterminato nel mondo del lavoro tradizionale, al pari del coevo lavoro interinale”<sup>2</sup>.

Le perplessità che sorgono a tal proposito in ambito sindacale non sono rivolte all’istituto del tirocinio in quanto tale, ma piuttosto alle forme di abuso.

Molto spesso infatti i tirocinanti denunciano che i *tutors* aziendali non sono disponibili a seguirli nelle loro attività, rendendo vana la funzione di orientamento e formazione che è insita nello schema contrattuale. Alcune interviste effettuate nel corso dell’indagine della CISL rivelano inoltre che spesso le informazioni fornite ai tirocinanti, relative all’attività formativo/-lavorativa, sono superficiali.

Non mancano certo esempi di esperienze positive in cui vi è stato un effettivo sviluppo delle capacità professionali e una rilevante acquisizione di competenze che né l’istruzione secondaria né quella universitaria sarebbero state in grado di fornire.

### **I.3.1. Le prospettive di riforma dei contratti a contenuto formativo**

Le antitetiche valutazioni che emergono dall’analisi dei tirocini, evidenziano la necessità di un’approfondita indagine in materia che sia in grado di fornire le linee guida essenziali al suo utilizzo regolare e che sia di supporto al suo sviluppo.

Vero è che, come recentemente enfatizzato dal *Libro Bianco sul mercato del lavoro*, proprio lo sviluppo delle risorse umane, e la formazione in particolare, possono rappresentare uno strumento fondamentale non solo per innalzare la qualità del lavoro ma anche in funzione di contrasto al lavoro irregolare. In questa prospettiva un ruolo di primo piano è assegnato alle istituzioni decentrate – regioni ma anche province – a cui sono state recentemente attribuite competenze di gestione del mercato del lavoro. Competenze ora rafforzate, in una prospettiva federalista, dalla recentissima Legge Costituzionale 3/2001 di modifica del titolo V della Costituzione, che attribuisce alle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro nonché potestà c. d. esclusiva su istruzione e formazione professionale.

La qualità del lavoro è la nuova dimensione su cui riflettere. Il Governo ritiene che sia necessario attivare misure finalizzate ad elevare la qualità del nostro mercato del lavoro, tenendo conto delle caratteristiche e delle peculiarità della situazione italiana. In Italia, la prima politica volta a garantire un lavoro di qualità è quella rivolta all’emersione e al contrasto dell’economia sommersa, cui il Governo ha dedicato immediatamente una “terapia d’urto”, che il Libro Bianco intende ulteriormente sostenere.

---

<sup>2</sup> Cfr. F. Falcone, *Tutele e tirocini formativi*, in *Università e orientamento al lavoro: verso la piena occupabilità?*, a cura di M. Biagi, Ufficio orientamento al lavoro, Modena, dicembre 2001.

Il conseguimento di una maggiore occupazione non dipende esclusivamente dalle politiche del lavoro delineate. Esse, tuttavia, devono assicurare che la crescita economica possa essere pienamente sfruttata, accrescendo le possibilità occupazionali degli individui ed aumentando l'intensità occupazionale dello sviluppo economico. A questo fine deve essere rafforzata la capacità di funzionamento efficiente del mercato, liberandolo dalle inefficienze economiche e normative che hanno ostacolato nel corso degli anni il pieno dispiegarsi delle sue potenzialità. Ciò, ovviamente, non dovrà avvenire restringendo le tutele e le protezioni, bensì spostandole dalla garanzia del posto di lavoro all'assicurazione di una piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa, riducendo, quindi, i periodi di disoccupazione o di spreco di capitale umano.

In questo quadro, diverse sono le azioni che vengono proposte. Anzitutto, appare necessario imprimere una decisa accelerazione alle misure che possano favorire un efficiente ed equo incontro tra domanda e offerta. Da un lato, raccogliendo le indicazioni dell'Unione Europea, si deve proseguire con determinazione nella modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province. Dall'altro, si deve agire affinché si fondi stabilmente un sistema maggiormente concorrenziale fra pubblico e privato, rivedendo pienamente la normativa introdotta per regolare il ruolo degli operatori privati che si occupano a vario titolo della mediazione tra domanda e offerta di lavoro e favorendo la diffusione di operatori privati polifunzionali.

In secondo luogo, appare urgente intervenire sulle transizioni scuola-lavoro-formazione. Ciò può essere assicurato innalzando la qualità dell'offerta formativa con azioni dal lato della domanda, ma anche con un rinnovato intervento pubblico, perché lasciato a se stesso il mercato non riesce a dare i risultati migliori. Peraltro, così come si finanzia con risorse pubbliche il processo di innovazione, altrettanto si deve fare con la formazione continua, sostenendone la domanda. Nel contempo, Governo e parti sociali devono intraprendere una sostanziale riforma dei contratti a causa mista, soprattutto in riferimento allo strumento dell'apprendistato, approfondendo gli aspetti della quantità e della qualità della formazione esterna ai luoghi di lavoro. In tale quadro, l'apprendistato può essere valorizzato come strumento formativo per il mercato, mentre il contratto di formazione-lavoro può essere concepito come strumento per realizzare un inserimento mirato del lavoratore in azienda.

In terzo luogo, si deve procedere alla costituzione di un sistema di politiche che intervenga in maniera attiva e preventiva, riformando profondamente ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione. Tale riforma, poiché appare in stretto collegamento con il riequilibrio complessivo della spesa per protezione sociale, dovrà procedere in maniera graduale man mano che le risorse finanziarie necessarie si renderanno effettivamente disponibili. Inoltre occorre tenere presente che essa si inserisce nell'azione di riduzione progressiva del carico fiscale e contributivo gravante sul lavoro. Un importante elemento qualitativo risiederà nel coinvolgimento del beneficiario, che dovrà ricercare attivamente un'occupazione secondo un percorso che può avere anche natura formativa, da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego. Peraltro, anche se si preferiranno strumenti automatici, tanto nel caso delle misure passive quanto in quello delle misure attive, i servizi per l'impiego, pubblici e privati, dovranno operare nel senso della prevenzione di abusi e di aumento della selettività effettiva di determinati strumenti, promuovendone il ricorso effettivo tra i soggetti più deboli.

## Parte seconda

### Verifica dell'ipotesi di ricerca e note sugli aspetti definitori

*Sommario:* II.1. Posizione del problema - II.2. Sintesi degli incontri con le parti sociali e le istituzioni locali - II.2.1. Pareri e suggerimenti delle associazioni datoriali - II.2.2. *Segue:* i funzionari di AUSL, INAIL, INPS - II.2.3. *Segue:* le associazioni dei lavoratori - II.2.4. *Segue:* il Comune di Modena - II.2.5. Il materiale fornito dalle parti nel corso degli incontri - II.3. Aspetti terminologici e definitori - II.3.1. Il «lavoro sommerso e irregolare» nell'esperienza comunitaria e comparata - II.3.2. Le cause principali del «lavoro sommerso» individuate a livello europeo - II.3.3. Il «lavoro sommerso» in Italia: problematiche definitorie - II.3.4. Le cause del lavoro sommerso in Italia - II.4. L'approccio interpretativo a fondamento della ricerca.

#### II.1. Posizione del problema

Alla luce delle valutazioni teorico/ricostruttive svolte nel capitolo precedente, il gruppo di ricerca ha dato corso nei mesi di settembre-novembre a un monitoraggio su scala provinciale delle varie figure lavorative emergenti di difficile qualificazione, al fine di fornire i giusti strumenti e la consulenza giuridica per consentirne la distinzione e la valutazione del carattere lecito o illecito.

In questa fase della ricerca si è cercato di verificare, in ragione delle marcate peculiarità del tessuto economico modenese che rendono difficile parlare di fenomeno di lavoro nero *tout court*, la validità di una prospettiva teorico/ricostruttiva volta a riconnettere il tema dell'emersione a quello della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro e delle tipologie contrattuali in particolare.

Come efficacemente evidenziato dal *Libro Bianco sul mercato del lavoro*.

Mercato e organizzazione del lavoro si stanno evolvendo con crescente velocità. Non altrettanto avviene per i rapporti di lavoro: il sistema regolativo ancor oggi utilizzato in Italia non è più in grado di cogliere e governare la trasformazione in atto. Assai più che semplice titolare di un "rapporto di lavoro", il prestatore di oggi e, soprattutto, di domani, è un collaboratore che opera all'interno di un "ciclo". Si tratta di un progetto, di una missione, di un incarico, di una fase dell'attività produttiva o della sua vita. Il percorso lavorativo è segnato da cicli in cui si possono alternare fasi di lavoro dipendente ed autonomo, in ipotesi intervallati da forme intermedie e/o da periodi di formazione e riqualificazione professionale. Il quadro giuridico-istituzionale ed i rapporti costruiti dalle parti sociali, quindi il diritto del lavoro e le relazioni industriali, devono cogliere queste trasformazioni in divenire, agevolandone il governo.

Il mercato del lavoro italiano necessita, quindi, di importanti modifiche al suo apparato regolatorio, procedendo organicamente ad una modernizzazione dell'organizzazione e dei rapporti di lavoro, auspicabilmente d'intesa con le parti



sociali. L'introduzione della nuova normativa sul contratto a termine rappresenta un primo esempio di queste azioni.

Il miglioramento qualitativo del rapporto di lavoro deve avvenire mediante un uso corretto del contratto di lavoro a tempo indeterminato, evitando che si diffondano flessibilità in entrata per aggirare i vincoli o le tutele predisposte per la flessibilità in uscita. Pertanto, appare importante incentivarne l'utilizzo, con particolare riguardo alla trasformazione del contratto a termine, nonché superare gli eventuali ostacoli normativi che frenano il ricorso a questa tipologia contrattuale, senz'altro fondamentale per garantire una società attiva basata sulla qualità del lavoro.

Interventi correttivi appaiono urgenti per eliminare quegli ostacoli normativi che ancora rendono complicato l'utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili, che sono state utilizzate in larga misura in tutti i paesi europei senza che questo abbia comportato situazioni di esclusione sociale o di bassa qualità del lavoro. In questo ambito, il contratto di lavoro a tempo parziale deve essere reso più usufruibile, intervenendo sulle cosiddette "clausole elastiche" e sull'istituto della "denuncia". Il contratto interinale, la cui disciplina deve essere coordinata con quella del lavoro temporaneo, deve migliorare la sua funzione di strumento che favorisce l'incontro tra domanda e offerta. Più in generale, appare opportuno avviare una riforma complessiva della disciplina in materia di intermediazione di manodopera, anche alla luce dei processi di esternalizzazione del lavoro e nel rispetto delle condizioni di tutela del lavoro.

D'altro lato, occorre prevedere nuove tipologie contrattuali che abbiano la funzione di "ripulire" il mercato del lavoro dall'improprio utilizzo di alcuni strumenti oggi esistenti, in funzione elusiva o frodatrice della legislazione posta a tutela del lavoro subordinato, e che, nel contempo, tengano conto delle mutate esigenze produttive ed organizzative. In questa ottica, si segnala la proposta di introdurre il "lavoro intermittente", consentendo a numerosi soggetti di percepire un compenso minimo per la propria disponibilità, aumentando poi l'effettiva retribuzione in ragione dell'orario effettivamente richiesto, nonché della prospettazione del lavoro a progetto, come forma di lavoro autonomo parasubordinato in cui rileva fortemente il fattore della realizzazione appunto di un progetto avente precisi requisiti in termini di quantificazione temporale ma anche di qualità della prestazione. Questi interventi sono finalizzati a bonificare il mercato del lavoro dalle collaborazioni coordinate e continuative, spesso fonte di abusi frodati (Presentazione, Libro Bianco, Roma, ottobre, 2001).

L'ipotesi teorico/ricostruttiva di cui sopra ha trovato una sostanziale conferma in una serie di incontri e audizioni con esponenti delle parti sociali e dei funzionari di INAIL, INPS, AUSL.

Si riproduce di seguito una sintesi delle indicazioni/suggerimenti raccolti:

## **II.2. Sintesi degli incontri con le parti sociali e le istituzioni locali**

### **II.2.1. Pareri e suggerimenti delle associazioni datoriali**

Diverse sono le indicazioni emerse negli incontri con le Associazioni datoriali, convergenti tuttavia su due direttrici fondamentali e tra esse complementari.

La prima è costituita dalla ripetuta osservazione circa la opportunità di una definizione chiara ed uniforme di lavoro nero e irregolare, da contrapporre al lavoro sommerso o atipico, i cui abusi costituiscono un aspetto a sé stante delle problematiche evidenziate, con peculiarità che devono essere affrontate con

strumenti necessariamente diversi da quelli che possono portare all'emersione del lavoro irregolare (Lapam – Federimpresa, Lega Cooperative e Confcooperative). Nella stessa direzione, una seconda direttrice delle indicazioni fornite in particolare da altre Associazioni (API e Unione Industriali) riguarda l'incidenza che sull'utilizzo della forme contrattuali atipiche hanno i rapporti caratterizzati da un'elevata professionalità, in particolare le qualifiche dirigenziali, in cui è lo stesso lavoratore a rifuggire dalle forme tradizionali del lavoro subordinato.

A queste considerazioni vanno aggiunte altre più specifiche proposte e sollecitazioni provenienti dalle varie consultazioni effettuate, che vanno dalla critica all'inadeguatezza delle attuali Commissioni per l'emersione del lavoro sommerso (Unione Industriali), alla proposta di studiare il contenzioso promosso dalla parte debole (Lapam – Federimpresa), fino alla proposta di certificazione delle tipologie contrattuali per poter valutare, nel corso dell'attività lavorativa, che tutti gli adempimenti compresi nel contratto siano legittimi e soprattutto rispettati da entrambe le parti (CNA).

### **II.2.2. Segue: funzionari di AUSL, INAIL, INPS**

Alcuni dei pareri riportati nel paragrafo precedente hanno trovato concordi anche funzionari degli Enti pubblici, che sottolineano come siano soprattutto le professionalità medio-alte (perlopiù donne fino a 35 anni e uomini "in età da pensione") a stipulare contratti c. d. atipici (INAIL). Le irregolarità rilevate sono tali che spesso durante gli accertamenti non si riescono a ricondurre le tipologie contrattuali rilevate a nessuna di quelle regolari, e tale fenomeno è sempre più diffuso non solo nel settore dei servizi ma anche in quello industriale (INAIL). Viene inoltre sottolineato come il tema dell'irregolarità non coinvolga solo gli aspetti contrattuali e previdenziali del rapporto di lavoro, ma anche il tema della sicurezza e dell'igiene sul luogo di lavoro (ASL). Infine viene condiviso l'utilizzo del «lavoro irregolare dichiarato» come strumento per favorire l'emersione del lavoro nero (INPS).

### **II.2.3. Segue: le associazioni dei lavoratori**

Suggerimenti interessanti provengono anche dalle proposte avanzate dalle Organizzazioni Sindacali, le quali confermano l'opportunità della distinzione tra lavoro sommerso e irregolare (CGIL), evidenziando come quest'ultimo riguardi in particolare professionalità medio-alte che svolgono un lavoro per il quale sarebbe necessaria l'apertura della partita IVA, suggerendo perciò di considerare nell'indagine anche il problema dell'evasione di questo tributo (CISL). Un utile suggerimento avanzato dalla CGIL è quello di considerare attentamente, prima di esprimere valutazioni sulla regolarità del contratto, le mansioni svolte dal lavoratore, che non sempre è facile comprendere. Da parte dei sindacati è stato inoltre posto l'accento sull'associazione in partecipazione

come la più “subdola” delle forme contrattuali utilizzate in modo irregolare se non proprio illegale, in quanto più latente e meno evidente delle co.co.co. ma di gravità almeno pari. Per quanto riguarda i settori interessati maggiormente dal fenomeno anche le Organizzazioni Sindacali concordano nell’individuare nel turismo, sport, servizi alle persone e alle famiglie, nell’edilizia e nella P. A. Una divergenza significativa rispetto ai pareri espressi dalle Associazioni datoriali emerge dal giudizio che i sindacati danno sulla possibilità di scelta per il lavoratore della tipologia contrattuale: mentre in particolare le associazioni degli industriali sottolineavano che è spesso il prestatore di lavoro a rifiutare il classico modello di lavoro subordinato, secondo i sindacati il lavoratore è invece costretto ad accettare la tipologia contrattuale proposta dal datore in quanto privo di ogni alternativa. Su questo punto viene auspicata una maggiore uniformità nei controlli (CGIL).

#### **II.2.4. Segue: il Comune di Modena**

Il parere espresso dal responsabile del Servizio Anziani del Comune di Modena è fondato sulla illustrazione dei risultati del progetto SERDOM, con cui il Comune, in forza dell’accordo stipulato con la Provincia:

autorizza le strutture del SERDOM a svolgere mediazione di manodopera, definisce come presupposto per l’accreditamento dell’operatore di essere iscritto al Centro per l’Impiego con la qualifica di operatore di servizi di vario genere;

concordemente al sindacato si è stabilito che la certificazione è compito dei Centri per l’Impiego.

L’iscrizione ai Centri per l’Impiego, con la predetta qualifica, è concessa se sussistono tre condizioni preliminari:

un corso di 150 ore;

attività di orientamento/formazione;

dimostrare di aver lavorato per un mese svolgendo compiti che rientrano in tale mansione.

Sottoponendosi infine a un accertamento delle competenze è possibile ottenere un permesso provvisorio di un anno.

Grazie a tale progetto sono state presentate fino ad oggi ventinove domande.

Gli operatori accreditati sono quaranta (la maggior parte sono extracomunitari), quindici forniscono già servizi, venticinque sono solo iscritti.

Il Comune ha espresso l’opportunità di un accertamento del contratto, in quanto i contratti emersi sono per lo più regolati dalle norme previste in quelli per le colf e molto spesso sono privi dei requisiti minimi (tra cui la stessa sottoscrizione di entrambe le parti) ed il loro contenuto è povero.

## **II.2.5. Il materiale fornito dalle parti nel corso degli incontri**

### **CONFCOOPERATIVE – MODENA**

- 1) Premessa allo schema di regolamento interno che deve essere predisposto dalle cooperative ai sensi dell'art. 6 della L. 142/2001;
- 2) norme da inserire nel regolamento interno citato, riferite ai soci con rapporto di lavoro diverso da quello subordinato. Le norme riguardano in particolare: le assenze, le norme sulla sicurezza sul lavoro, indumenti di lavoro, durata della prestazione, infortunio, risoluzione del contratto e controversie;
- 3) breve sintesi, con alcuni richiami giurisprudenziali, dei tratti che caratterizzano i rapporti di lavoro subordinato, autonomo e parasubordinato, con particolare attenzione alle collaborazioni coordinate e continuative;
- 4) tre schemi di contratti di collaborazione coordinata e continuativa: contratto base, contratto per collaboratori altamente qualificati e contratto per collaboratori altamente qualificati con clausola di esclusiva.

### **CONFESERCENTI – MODENA**

- 1) Appunto contenente indicazioni sulla composizione associativa di Confesercenti supportato da un allegato, relativo a circa centoottanta imprese, che fornisce informazioni sul comune in cui hanno sede, il relativo codice di attività fiscale, il numero di titolari, dei soci, dei collaboratori familiari, dei dipendenti, degli associati d'opera e dei collaboratori coordinati e continuativi;
- 2) rassegna stampa dai quotidiani locali relativa alla stipulazione del Protocollo d'intesa siglato, in data 22 ottobre 2001, tra Fenap-Confesercenti (Federazione Nazionale nuove attività professionali) e Nidil-Alai-Cpo che regolerà in via sperimentale i rapporti tra 300 imprese associate e 500 lavoratori atipici (co.co.co., collaboratori occasionali e associati in partecipazione);
- 3) copia dell'accordo citato.

### **LEGACOOOP – MODENA**

- 1) Una relazione in cui si sottolinea la marginalità del ricorso a forme di lavoro c.d. atipiche da parte delle cooperative associate. I casi più frequenti riguardano lavoratori in possesso di elevata professionalità, fortemente sofferenti nei confronti delle rigidità che caratterizzano il tradizionale rapporto di lavoro subordinato, soprattutto se prossimi o già in età da pensione. Non mancano casi, anche se in percentuale trascurabile, di lavoratori più giovani – tra i venti e i trent'anni – che si affacciano nel mondo del lavoro e considerano questi rapporti le risposte più soddisfacenti alle loro aspettative iniziali.

### **UNIONE INDUSTRIALI – MODENA**

- 1) Appunto in cui si sottolinea come nel comparto industriale il lavoro atipico o coordinato non sia ancora molto diffuso, e come, ove esistente, riguardi

figure ad elevata professionalità con notevole potere contrattuale o figure professionali emergenti che si trovano a dover operare per più committenti, anche in tempi diversi, con una certa flessibilità. Si fa cenno al fatto che negli altri Paesi Europei queste forme di lavoro non sono considerate atipiche, sono decisamente più diffuse, hanno pari dignità con il contratto a tempo indeterminato e hanno contribuito in maniera determinante ad abbattere il tasso di disoccupazione e a ridurre la durata.

La relazione in oggetto evidenzia inoltre quali siano le principali esigenze che spingono le imprese industriali a utilizzare contratti di collaborazione, con attenzione particolare alla necessità di intervenire a livello legislativo, con una normativa che si differenzi in relazione ai bisogni eterogenei che caratterizzano i collaboratori.

Il suggerimento dell'Unione Industriali è di non disciplinare tali rapporti con regole analoghe a quelle tipiche del contratto di lavoro subordinato, poiché in tal modo si eroderebbero spazi propri del contratto di lavoro autonomo e si spingerebbe verso il sommerso anche questa tipologia contrattuale, con contestuale insorgere di un ricchissimo contenzioso, per esempio sulla natura parasubordinata o meno delle prestazioni svolte a favore dell'impresa da liberi professionisti o da soggetti titolari di partita IVA.

Nel documento si trovano dati recenti sulla situazione occupazionale dell'Emilia Romagna per ciò che concerne il fenomeno.

2) Due schemi di contratto: uno di collaborazione coordinata e continuativa e uno di collaborazione occasionale.

#### **FEDERIMPRESA – MODENA**

a) Relazioni su:

- assimilazione dei redditi derivanti da collaborazione coordinata e continuativa al reddito da lavoro dipendente (disegno di legge 4336-B collegato fiscale alla finanziaria, 15 novembre 2000);
- disposizioni in materia di redditi da collaborazione coordinata e continuativa (Circolare del Ministero delle Finanze, n. 207 del 16 novembre 2000);
- novità per le collaborazioni coordinate e continuative nel 2001 (Nota del Ministero del Lavoro 2 gennaio 2001);
- INPS – collaborazioni coordinate e continuative – novità (D.Min.Lav. 12/1/2001, Circ. 28/3/2001, n. 77, Messaggio INPS 28/3/2001, n. 67);
- lavoratori parasubordinati: gestione separata INPS (D.M. 2/5/21996, n. 282);

- collaborazioni coordinate e continuative: le precisazioni del Ministero delle Finanze, l'indennità per ricovero ospedaliero (Circ. Agenzia delle Entrate 67/E del 6/7/2001, Circ. INPS 147 del 23/7/2001).

b) Due schemi che riepilogano la situazione delle collaborazioni coordinate e continuative nei diversi settori affiliati a Federimpresa, suddivisi per sesso e età (il settore in cui è più rilevante la presenza di questa tipologia contrattuale è quello del commercio: totale 628 collaboratori di cui 197 donne, 431 uomini. Di questi 339 vanno da 20 a 40 anni, 236 da 41 a 60 48 da 61 in su. Il secondo settore che è possibile rilevare è quello meccanico: artigiani: 82 (15 donne, 67 uomini), Confapi 226 (51 donne, 2145 uomini), Confindustria 207 (40 donne, 167 uomini). La fascia di età che prevale in tutti i casi elencati è quella tra i 20 e i 40 anni;

c) uno schema di contratto di collaborazione coordinata e continuativa;

d) un appunto sul contratto di collaborazione coordinata e continuativa in cui si evidenziano gli elementi caratteristici dal punto di vista fiscale, previdenziale e contributivo.

### **ASCOM- CONFCOMMERCIO**

Capitoli estratti da Carmine Russo e Tiziana Mastrangelo (con prefazione di T. Treu), *Lavori Atipici*, edito da Ente Bilaterale Nazionale Terziario;

- allegato alla rivista fiscale mensile, il notiziario SEAC, n. 1 gennaio 2001, *La nuova disciplina dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*. Si tratta di un rapporto che approfondisce gli aspetti di tipo fiscale del contratto di collaborazione, in particolare: l'assimilazione ai redditi da lavoro dipendente, base imponibile IRPEF e previdenziale, la determinazione dei contributi previdenziali, analisi comparata per il collaboratore, gli svantaggi del committente, la nuova trattazione di alcune tipologie di reddito, l'uso promiscuo dell'auto aziendale, concessione di prestiti da parte del committente, immobili concessi in locazione o comodato al collaboratore, la nuova disciplina in materia di trasferta, la rilevanza IVA per le collaborazioni, i nuovi adempimenti del committente, conguaglio di fine anno per i collaboratori, la nuova disciplina per i collaboratori non residenti;

- rassegna stampa di approfondimento dell'aspetto fiscale;

- modelli di domanda di iscrizione alle liste separate dell'INPS.

### **API – MODENA**

1) Rassegna stampa curata dall'ufficio stampa dei Democratici di Sinistra datata 13 ottobre 1999 così composta: ottanta articoli sul lavoro atipico in generale e sulle collaborazioni coordinate in particolare tratti dalle pagine nazionali di quotidiani italiani e sedici articoli tratti da pagine locali;

- 2) atti di un convegno del 17 maggio 1999 curati dall'API sulle figure di lavoro atipico nei contratti nazionali CONFAPI in cui si descrive la disciplina delle varie tipologie di lavoro flessibile così come regolate dai contratti collettivi nazionali;
- 3) schede curate dalla Prof.ssa Galantino che descrivono l'inquadramento giuridico dei contratti di lavoro flessibile con alcuni riferimenti giurisprudenziali;
- 4) relazione di Eufrazio Massi del 17 maggio 1997 sul lavoro flessibile.

#### **CIA – MODENA**

- 1) Relazione sulle collaborazioni coordinate e continuative in generale con particolare riferimento all'attuale formulazione dell'art. 47 del TUIR e alle caratteristiche che contraddistinguono questo tipo di contratto (carattere personale, prestazione continuativa ecc). Si sottolinea che dal 10 gennaio 2001 possono rientrare nell'ambito dei rapporti di collaborazione, se presentano le caratteristiche specifiche richieste, anche le attività manuali e operative. La relazione prosegue poi nella descrizione degli adempimenti assicurativi del lavoratore parasubordinato e del committente. Infine viene tracciato un quadro abbastanza preciso degli aspetti fiscali: determinazione dei redditi derivanti dai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, adempimenti del sostituto d'imposta (effettuazione delle ritenute sui compensi in natura, rapporti di collaborazione intrattenuti con più sostituti d'imposta o con il proprio datore di lavoro dipendente, erogazione dei compensi in periodi d'imposta differenti rispetto al momento di effettuazione della prestazione, operazioni di conguaglio, addizionali all'Irpef, trattamento fiscale delle indennità di fine mandato);
- 2) schema di contratto di collaborazione coordinata e continuativa;
- 3) associazione in partecipazione, 7 esempi di possibili forme di contratto di partecipazione anche in agricoltura.

#### **CNA – MODENA**

- 1) Scheda descrittiva per la costituzione di un comitato promotore territoriale, il cui scopo è la costituzione di un'associazione senza fini di lucro che nell'ambito del sistema della CNA rappresenti e tuteli le figure di lavoratori atipici definite *autoimprenditori* nei rapporti con le istituzioni pubbliche e private, la PA, le organizzazioni politiche, economiche, a tutti i livelli territoriali. Per la rappresentanza degli autoimprenditori la CNA ha istituito la CNA IN PROPRIO. (“Stiamo dando vita ad una prima organizzazione di persone che senza avere un'impresa, intesa nel suo concetto più tradizionale, hanno però l'approccio, la mentalità, la voglia di mettersi in gioco, dell'imprenditore, che si

affianca e spesso precede l'imprenditore tradizionale"). L'intento di CNA è quello di allargare la rappresentanza agli autoimprenditori, cioè a tutti quei soggetti rientranti nel mondo della parasubordinazione e che svolgono attività in forma autonoma e con modalità simili all'imprenditore.

Con CNA IN PROPRIO la CNA intende offrire ai suoi associati, oltre ai servizi, intesi nel senso di tutela globale individuale, anche la possibilità di partecipare nella elaborazione e nella formazione delle politiche specifiche del lavoro: accesso al credito, fiscalità, previdenza integrativa, ecc.;

2) due articoli relativi a: *I contratti di co.co.co. Indagini a confronto* e *Il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa nella Provincia di Modena*, tratti da T. Addabbo e V. Borghi, *Riconoscere il lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2000;

3) nota sui lavori atipici: approfondimento degli aspetti giuridici e fiscali della figura delle collaborazioni coordinate e continuative nelle imprese artigiane;

4) raccolta (novembre 2000) di tutta l'evoluzione giuridico-fiscale-previdenziale del lavoro parasubordinato e della collaborazione coordinata e continuativa in particolare;

5) relazione a cura di Luca Zaccarelli e Carmen Sgarbi (7 marzo 2001) su *Le collaborazioni coordinate e continuative opportunità e rischiosità*, in cui si accenna a: il percorso formativo sulla materia, articolo 34 Legge 21 novembre 2000, n. 342, le norme di riferimento, i criteri distintivi, una ipotesi di lavoro;

6) schede statistiche sulla presenza delle collaborazioni coordinate e continuative nella provincia di Modena.

#### **ALAI – CISL**

1) esempio di contratto di associazione in partecipazione nel settore dell'edilizia in cui il lavoratore associato in realtà svolgeva la mansione di muratore;

2) esempio di contratto di collaborazione coordinata e continuativa in cui il committente dava incarico di svolgere, presso un bar-ristorante-albergo, attività di pulizia, riordino locali, nonché i lavori che si rendessero necessari. In realtà il lavoratore si è rivelato un "tuttofare" dell'albergo;

3) esempio di quietanza di un geometra con contratto di collaborazione coordinata e continuativa;

4) contratto di prestazione inerente attività commerciale, art. 81 TUIR, esercitata occasionalmente;



5) nota per una prestazione occasionale di una prestatrice che in realtà svolgeva le mansioni di colf della famiglia del titolare dell'azienda committente. Prestava la propria opera presso il domicilio del proprietario;

6) Art. 122 della L. 388/2000 (che stabilisce che, in sede di sperimentazione e per un periodo non superiore a due anni, i coltivatori diretti iscritti agli elenchi provinciali possono avvalersi per la raccolta di prodotti agricoli, in deroga alla normativa vigente, di collaborazioni occasionali di parenti ed affini entro il quinto grado per un periodo complessivo nel corso dell'anno non superiore a tre mesi), relative circolari ministeriali che tentano di chiarire la portata dell'articolo (Circolare 22/1/2001 n. 12), Circolare ministeriale 8 maggio 2001 n. 49, alcuni pareri raccolti in articoli di giornale sull'argomento.

### **NIDIL – CGIL**

1) Raccolte statistiche effettuate dall'IRES su dati INPS suddivisi per provincia dell'Emilia Romagna a seconda del tipo di rapporto di lavoro e di collaborazione; dati raccolti presso il Ministero delle Finanze relativi alle partite IVA attive a dicembre 2000 per uomini e donne;

2) esempi di dieci contratti di collaborazione e di associazione in partecipazione stipulati nella provincia di Modena.

Di particolare interesse risultano i casi di associazione in partecipazione per commessa in un negozio di calze in cui veniva data per certa la possibilità di accesso ai libri contabili e ai rendiconti, mentre in realtà questo diritto non veniva quasi mai esercitato.

Le indicazioni, i suggerimenti e il materiale raccolto nel corso delle audizioni e nei mesi successivi confermano la necessità di stabilire, in modo netto e univoco, una differenziazione terminologico/concettuale tra lavoro nero e irregolare. E' infatti da tutti evidenziato come manchino attualmente chiari criteri interpretativi e linee guida a sostegno della corretta utilizzazione delle tipologie contrattuali ammesse dall'ordinamento.

Tale impressione trova del resto una chiara conferma nelle caratteristiche del mercato del lavoro modenese ed emiliano-romagnolo in generale.

### **II.3. Aspetti terminologici e definitivi**

Dal quadro sopra evidenziato, e nell'ottica di un'elaborazione di politiche e di azioni coordinate per l'emersione del lavoro irregolare risulta dunque pienamente confermata l'importanza, ma anche l'estrema difficoltà, di procedere a una netta distinzione tra lavoro nero e irregolare, in modo da concentrare gli sforzi su profili di irregolarità/criticità nella utilizzazione delle collaborazioni coordinate e continuative, delle collaborazioni occasionali e dell'associazione in partecipazione.

### **II.3.1. Il «lavoro sommerso e irregolare» nell'esperienza comunitaria e comparata**

Stimare le dimensioni reali del cosiddetto “lavoro nero” è per definizione un'operazione alquanto complessa.

Importanti tentativi di fornire una valutazione anche approssimativa del fenomeno in oggetto sono stati effettuati a livello europeo.

Prima di tracciare un quadro generale della situazione del sommerso in Europa appare opportuno chiarire cosa si intenda con questo termine, problema certamente di non facile soluzione, laddove si consideri che la natura stessa del fenomeno ne rende difficile una definizione univoca.

Le difficoltà poi aumentano considerevolmente se ci si propone di trovare una classificazione comune del fenomeno all'interno dell'Unione Europea, tenuto conto delle specificità che caratterizzano il mercato del lavoro dei singoli Paesi Membri. E' frequente infatti che alcune attività economiche siano considerate irregolari in alcuni Paesi ma regolari in altri.

Fornire una definizione unitaria di lavoro sommerso cercando di individuare caratteristiche oggettive valide per tutti gli Stati membri pare quindi certamente erraneo.

L'analisi delle varie tipologie di lavoro irregolare è essenziale per comprendere come si manifesta concretamente il fenomeno ma non può, e non deve, incidere sull'aspetto definitorio. Occorre dunque, su tale presupposto, chiarire il fenomeno in oggetto indipendentemente dalle forme di lavoro irregolare individuate dai vari sistemi normativi di riferimento.

In questo stesso senso appaiono del resto orientate le definizioni di lavoro nero contenute nei numerosi documenti comunitari.

In particolare la Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso del 1998 (COM 98 –219) definisce il lavoro sommerso “alla stregua di qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi vigenti negli Stati membri”.

L'applicazione di questa definizione, quindi, esclude le forme di lavoro non coperte dal normale quadro normativo, che non devono essere dichiarate alle autorità pubbliche (ad esempio le attività espletate nell'ambito dell'economia familiare), nonché le attività criminali.

Sulla definizione del lavoro sommerso proposta dalla Commissione Europea si è espresso positivamente anche il Comitato Economico e Sociale (CES), di cui si riporta il parere (CES 63/99):

“Il Comitato ritiene accettabile la definizione di lavoro sommerso come qualsiasi attività retribuita lecita di per sé, ma non dichiarata alle autorità pubbliche data la necessità di adottare una definizione comune a tutti gli Stati membri. Il Comitato ritiene che tale definizione vada avvicinata alla nozione più comune di lavoro nero onde evitare ambiguità rispetto, ad esempio, alle attività di volontariato o di beneficenza, oppure al lavoro svolto nell'ambito familiare – fondamentalmente le attività domestiche saltuarie. Resta inteso,

invece, che la pratica secondo la quale il datore di lavoro e il dipendente non dichiarano una parte del lavoro eseguito costituisce una forma di lavoro non dichiarato. Il Comitato ritiene tuttavia che possono esistere altre forme di attività retribuita, di per sé lecite, che, però, per le modalità con cui sono esercitate, diventano illegali e non sono di conseguenza dichiarabili, per cui richiedono un trattamento adeguato”.

Per fornire un quadro completo e comparato delle definizioni di lavoro nero elaborate negli anni recenti, si riporta anche quella elaborata dal Dipartimento del Lavoro Americano (*US Department of Labor*), anche se non si tratta propriamente di una definizione, ma di una chiarificazione delle attività comprese nell’ambito del lavoro sommerso.

Sulla base di questa interpretazione, quest’ultimo risulta costituito da:

1. l’economia illegale, quale attività economica esercitata in violazione della disciplina che determina le modalità del corretto esercizio dell’attività imprenditoriale;
2. l’economia non dichiarata (*the unreported economy*), quale attività economica che aggira o evade gli obblighi fiscali;
3. l’economia non registrata (*the unrecorded economy*), quale attività economica non rilevata dalle statistiche ufficiali concernenti il mercato;
4. l’economia informale (*the informal economy*) quale attività economica che evade i costi connessi al rispetto del complesso di norme che regolano il corretto esercizio dell’attività imprenditoriale.

Data la particolarità dell’oggetto di misurazione, è evidente la difficoltà di definire una metodologia unica. L’insieme delle tecniche e degli approcci utilizzati nei diversi paesi è determinato, oltre che dal sistema di informazioni statistiche disponibili, o che è possibile predisporre, anche dalle caratteristiche con le quali il fenomeno si presenta.

I diversi approcci, che hanno dato luogo a differenti stime del peso dell’economia sommersa nei vari Paesi, possono essere classificati in quattro categorie:

a) *metodi diretti basati sulla raccolta di informazioni statistiche e/o amministrative* presso le imprese e le famiglie: controlli fiscali e indagini speciali sulle famiglie sono i principali strumenti utilizzati;

b) *metodi indiretti basati su modelli econometrici*: all’interno di questa categoria possiamo collocare l’approccio monetario che si propone, pur con diverse articolazioni, di stimare l’ampiezza dell’economia sommersa attraverso la relazione che si ipotizza esistere tra quest’ultima e le variazioni della velocità di circolazione della moneta. L’idea sottostante a questo approccio è che quella parte di transazioni sui beni e servizi nel sistema economico che sfugge all’osservazione e alla misurazione statistica possa essere quantificata grazie alle informazioni derivanti dalle statistiche finanziarie;

c) *metodi indiretti che si basano sulla integrazione tra fonti*, ossia sulla possibilità di misurare lo stesso aggregato economico usando fonti informative che lo osservano da differenti punti di vista, come quello della produzione e del consumo. Le eventuali discrepanze tra le diverse stime possono costituire il punto di partenza per misurare le attività sommerse;

d) *metodi misti* che utilizzano combinazioni dei precedenti metodi e si basano altresì su informazioni raccolte presso esperti di settore.

Tra gli studi più recenti sull'economia sommersa quelli che hanno avuto maggiore risonanza a livello internazionale sono quelli effettuati da Bizeur (1995), Deloitte e Touch (1997) e Schneider (1997). I risultati di questi lavori hanno costituito la base informativa principale per il *rapporto Flynn* (Aprile 1998) sul lavoro non dichiarato, un documento ufficiale della Commissione europea.

### **II.3.2. Le cause principali del lavoro sommerso individuate a livello europeo**

La consapevolezza della forte presenza in alcuni Paesi UE (Grecia e Italia in particolare) del fenomeno «lavoro sommerso» induce a effettuare alcune riflessioni: in primo luogo, va sottolineato che l'attrattiva principale dell'economia informale per i datori di lavoro, i salariati e i lavoratori autonomi è chiaramente di natura economica. Da questo punto di vista, emerge una stretta connessione tra questo fenomeno ed i temi della fiscalità: l'incidenza del sommerso è, di fatto, strettamente correlata al livello di imposizione fiscale e al peso degli oneri sociali sul salario. Ma, in generale, a livello micro-settoriale, è possibile individuare tre ordini di fattori all'origine dello sviluppo del lavoro sommerso:

- l'emergere di una domanda molto diversificata di “servizi di prossimità” alle famiglie e alle persone. Si tratta in genere di servizi caratterizzati da una forte intensità di manodopera e da una bassa crescita della produttività;

- la ristrutturazione dell'industria e delle imprese nei grandi assi della disintegrazione verticale e nelle catene di subappalto per alleggerire la produzione e accrescere le capacità di innovazione e l'adattamento a specifiche situazioni e alle fluttuazioni del mercato. Questo tipo di flessibilità ha portato ad un aumento del numero dei lavoratori autonomi e dei lavoratori imprenditori, alcuni dei quali esercitano la loro attività nell'ambito dell'economia informale;

- l'incidenza dell'espansione delle tecnologie “leggere”, come i personal computer, che hanno aperto nuove prospettive nell'ambito dei servizi.

È evidente, dunque, che, vista la pervasività del lavoro irregolare, sono molteplici gli elementi che hanno contribuito ad aggravare le situazione, con effetti diversificati a seconda delle specificità sia settoriali che territoriali.

### II.3.3. Il «lavoro sommerso» in Italia: problematiche definitorie

La presenza di quote rilevanti di produzione e occupazione sommerse è, come noto, una caratteristica saliente dell'economia italiana. Rispetto agli anni Settanta e Ottanta, però, l'economia sommersa di questo decennio non costituisce più un segno di vitalità economica, che dovrebbe avere come compimento la creazione di piccole imprese diffuse nel territorio.

Il «sommerso» odierno ha poco in comune con la diffusione del lavoro a domicilio delle aree ad industrializzazione diffusa dell'Italia centrale conosciuta nei decenni trascorsi. In quel caso si trattava di una risposta alla crescita impetuosa della domanda, che non poteva trovare una risposta immediata all'interno della piccola impresa operante sul mercato "ufficiale". La rilevanza dell'economia sommersa, infatti, risulta attualmente correlata con il tasso di disoccupazione.

Una valutazione esauriente delle dimensioni del fenomeno sul piano occupazionale richiede innanzitutto un chiarimento su che cosa si intenda per «sommerso»: le definizioni sono molteplici, ma se ne possono individuare alcune, generalmente accettate.

Una prima suddivisione riguarda le attività illegali, ad esempio le attività criminali volte a produrre o commerciare beni e servizi vietati dalla legge (es. raffinazione e spaccio di droga). Queste attività, pur essendo escluse dal calcolo del Pil, possono essere quantificate dal punto di vista occupazionale: le persone coinvolte, non occasionalmente, in attività illegali erano circa 165.000 nel 1990<sup>3</sup>.

È in genere la criminalità organizzata a gestire queste attività direttamente e penalmente illecite; ma da un'analisi condotta nel territorio siciliano è risultato che la mafia partecipa in misura rilevante anche all'economia sommersa: secondo alcune stime essa gestisce il 20% di tutto il lavoro nero.

Le attività sommerse, legali quanto al tipo di produzione, possono rimanere occulte grazie alla volontaria evasione degli obblighi fiscali, contributivi e più in generale di registrazione ufficiale («sommerso economico») o perché non sono rilevabili dal sistema statistico (per via di lacune negli archivi anagrafici o a causa dell'impossibilità di identificare una sede dell'attività produttiva). In quest'ultimo caso si parla più specificamente di «sommerso statistico», un segmento di attività non osservate – ma non necessariamente irregolari dal punto di vista fiscale-contributivo – che in Italia potrebbe assumere dimensioni considerevoli sul piano occupazionale, dato il particolare peso nel nostro paese delle piccolissime imprese, degli artigiani e in generale del settore informale,

---

<sup>3</sup> Cfr. in proposito G. M. Rey *Analisi economica ed evidenza empirica dell'attività illegale in Italia*, in  *Mercati illegali e mafie – L'economia del crimine organizzato*, (a cura di) S. Zamagni, Bologna, Il Mulino, 1993.

caratterizzato da piccole dimensioni, basso livello di organizzazione e scarsa o nulla distinzione tra capitale e lavoro<sup>4</sup> (es. venditori ambulanti, piccoli esercizi commerciali, lavori a domicilio, parte dei lavoratori indipendenti).

Nell'uso comune il termine «lavoro nero» comprende, oltre all'occupazione corrispondente ad attività completamente sommerse, anche quei dipendenti non in regola impiegati presso impieghi emersi. A loro volta questi possono essere completamente irregolari – vale a dire non visibili al fisco, all'INPS e alle statistiche sulle imprese perché non dichiarati – oppure regolarmente denunciati ma con applicazione di trattamenti di fatto inferiori ai limiti previsti dalle leggi e dai contratti collettivi. Identificare gli occupati che ricadono in quest'ultima categoria non altererebbe il numero degli occupati complessivamente rilevati dalle indagini presso le imprese, ma avrebbe effetti sulla misura del lavoro effettivamente prestato.

Il metodo di stima<sup>5</sup> utilizzato dall'ISTAT per dar conto della diffusione di forme irregolari di utilizzazione del lavoro consiste essenzialmente nel confrontare i dati sull'occupazione dal lato della domanda di lavoro (Censimento e indagini sulle imprese) con quelli dal lato dell'offerta (Censimento della popolazione e Indagine sulle forze di lavoro). Semplificando all'estremo, se dal confronto – per area geografica e settore – tra i due tipi di dati risulta che il numero degli occupati dichiarati dalle famiglie è superiore, la differenza è considerata occupazione irregolare. L'idea di fondo è che, se le persone intervistate nell'indagine sulle forze di lavoro o rilevate dal censimento hanno un lavoro, si dichiareranno occupate indipendentemente dalla regolarità o meno del lavoro stesso, con l'eccezione di coloro che svolgono attività così marginali – per precarietà e numero di ore lavorate – da non ritenersi effettivamente occupati. Queste ultime attività vengono classificate in una categoria apposita, quella degli “occupati non dichiaratisi”, e sono considerate comunque non regolari, per via della loro marginalità.

Un'altra componente dell'occupazione sommersa è fornita dalla stima degli stranieri non residenti, che lavorano in Italia senza risiedervi, ad esempio come frontalieri o come clandestini.

Completa il quadro la categoria dei secondi lavori, che emergono dal confronto famiglie-imprese quando l'occupazione rilevata presso le imprese è in eccesso rispetto a quella rilevata presso le famiglie; se vale il presupposto che le persone occupate dichiarano la propria effettiva condizione, un eccesso di occupazione dal lato delle imprese non può infatti che corrispondere a doppi lavori di persone che hanno già un altro impiego.

L'insieme delle quattro categorie costituisce, nei termini dei conti nazionali, l'occupazione non regolare.

---

<sup>4</sup> Cfr. per la definizione di settore informale: ILO, *Statistics of employment in the informal sector*, XV International Conference of Labour Statisticians, Ginevra, 1993; A. Baldassarini, C. Pascarella, *Una panoramica sui problemi connessi alla misurazione dell'economia sommersa nei paesi Baltici. Alcune considerazioni in base all'esperienza statistica dei contabili nazionali italiani*, Relazione al seminario sui problemi di stima dell'economia sommersa nei paesi Baltici, Riga, 1996.

<sup>5</sup> Cfr. ISTAT, *Nuova Contabilità nazionale*, 1990 e *The Underground Economy*, 1993, in *Annali di statistica*, Roma.

La contabilità nazionale stima nel 1999 circa 23 milioni e 112 mila unità di lavoro, costituite per il 15,1% da una componente non regolare pari a 3 milioni e 486 mila unità di lavoro. Le stime prodotte a livello regionale rilevano una diffusione del fenomeno in tutte le aree geografiche del paese sia pure con intensità e caratteristiche diverse. Queste ultime risultano così distribuite: 759 mila nel Nord-Ovest, circa 557 mila nel Nord-Est, 719 mila al Centro e 1 milione e 451 mila nel Mezzogiorno. La diversa intensità del fenomeno a livello territoriale emerge, tuttavia, da quelli che si possono chiamare “tassi di irregolarità”, calcolati come rapporto percentuale tra le unità di lavoro irregolari di una regione e/o ripartizione geografica ed il complesso delle unità di lavoro occupate nella stessa area territoriale. Nel 1999 il tasso di irregolarità nazionale per il totale dell'economia è pari al 15,1%, mentre nel Mezzogiorno ben il 22,6% delle unità di lavoro complessive operano al di fuori delle regole fiscali-contributive. Al Centro tale quota scende al 15,2% e nelle ripartizioni del Nord-Ovest e del Nord-Est raggiunge livelli inferiori alla media nazionale (rispettivamente pari all'11,1% e al 10,9%). La regione che presenta il più alto tasso di irregolarità è la Calabria (27,8%) e quella con il tasso più basso è l'Emilia Romagna (10,4%).

L'analisi dei tassi di irregolarità settoriali evidenzia una caratterizzazione del fenomeno che a livello nazionale interessa in misura prevalente il settore agricolo, quello delle costruzioni e dei servizi. A livello territoriale, i differenziali tra i tassi di irregolarità dipendono sia dalla diversa specializzazione settoriale sia da una maggiore o minore propensione delle singole regioni ad impiegare lavoratori non regolari. L'industria in senso stretto ricorre in misura più contenuta al lavoro non regolare (5,7% in media) mentre quella delle costruzioni lo utilizza in misura maggiore (15,9%). Anche in questo caso, gli elevati tassi di irregolarità nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord sono il riflesso di un'attività manifatturiera che ricorre a prestazioni lavorative in nero (14,5% nel settore della trasformazione rispetto al 4,2% del Centro-Nord) e di un'attività edilizia che non riesce ancora ad emergere ed a consolidarsi (28,8% rispetto al 10,7% del Centro-Nord). Il settore delle costruzioni, in particolare, registra tassi di irregolarità superiori al 30% in quasi tutte le più importanti regioni del Mezzogiorno e nel Lazio, mentre è l'Emilia Romagna la regione con il tasso di irregolarità settoriale più modesto (2,1%). Nell'ambito dei servizi, i differenziali tra le ripartizioni sono molto più modesti e ciò testimonia una debolezza specifica del settore, che si basa su un'organizzazione del lavoro ancora molto frammentata e che rende il fenomeno mediamente diffuso su tutto il territorio nazionale (in particolare nei comparti degli alberghi e dei pubblici esercizi, del trasporto in conto terzi e dei servizi domestici): il Mezzogiorno si attesta su un tasso di irregolarità pari al 21,2% contro il 14,4% del Nord-Ovest, il 14,1% del Nord-Est e il 17% del Centro. La regione con il tasso di irregolarità più elevato nel settore dei servizi è la Campania (25,9%) e quella con il tasso meno elevato è l'Emilia Romagna (13,3%).<sup>6</sup>

Le stime dell'occupazione sommersa mettono in rilievo alcuni principali risultati. Innanzitutto la categoria più rilevante sul totale delle quattro stimate è quella dei secondi lavori: 7.151.000 posizioni lavorative, pari al 66,5% delle posizioni non regolari; in termini di unità di lavoro, l'incidenza dei secondi lavori è più bassa (35,7%). I secondi lavori si riscontrano soprattutto in agricoltura e nei servizi e interessano in particolare l'occupazione autonoma. Ciò si deve in parte al fatto che per il lavoro autonomo i dati del Censimento imprese sono integrati con le dichiarazioni Iva; ne può derivare l'imputazione di seconde posizioni lavorative autonome aggiuntive rispetto alla eventuale differenza positiva tra Censimento

---

<sup>6</sup> Cfr. *Le unità di lavoro non regolari a livello regionale Anni 1995-1999*, approfondimenti al febbraio 2002, consultabile sul sito [www.istat.it](http://www.istat.it).

imprese e Censimento popolazione. In questo caso le seconde posizioni stimate colgono essenzialmente il sommerso statistico. In alcuni settori (costruzioni, alberghi, trasporti) il Censimento delle imprese è integrato invece da indicatori indiretti del volume di attività e occupazione ricavati da indagini *ad hoc*. Quando le stime così ottenute danno luogo ad un numero di posizioni lavorative complessivamente superiore a quello rilevato presso le famiglie, l'imputazione di seconde posizioni che ne deriva può corrispondere anche ad attività irregolari dal punto di vista fiscale e amministrativo (sommerso economico). Non è comunque possibile sapere quanta parte dell'occupazione corrispondente alle seconde posizioni si svolge in regola con le norme fiscali-contributive e quanta no.

In secondo luogo, gli occupati non dichiaratisi sono 442.000, concentrati nei servizi e in attività di lavoro autonomo; è la categoria meno rilevante (circa il 5% del totale sia in termini di posizioni lavorative che di unità di lavoro) tra le quattro di cui si compone la stima del lavoro non regolare.

Il "nocciolo duro" dell'occupazione sommersa sono invece le 2.472.000 posizioni irregolari, che costituiscono il 23% del totale delle quattro categorie, con punte del 60% nell'industria in senso stretto e del 71% nelle costruzioni; la rilevanza dell'occupazione irregolare è maggiore se considerata rispetto al totale delle unità di lavoro non regolari: 45% nel complesso, 76,3% nell'industria in senso stretto e 81,8% nelle costruzioni. In questa categoria confluiscono gli occupati – italiani e stranieri residenti – la cui attività si svolge ed è remunerata totalmente in nero (sommerso economico), ma anche persone regolarmente occupate in attività statisticamente non rilevate dal lato della domanda (sommerso statistico), ad esempio ambulanti e lavoratori a domicilio.

Le posizioni ricoperte da stranieri non residenti sono state stimate in 684.000 nel 1995. (Si tratta della categoria di lavoro irregolare in maggiore crescita, sia in valore assoluto che in rapporto al totale del lavoro non regolare. Nel 1980 gli stranieri non residenti erano 274.000, il 5,9% del lavoro non regolare in termini di Ula; nel 1995 sono saliti a 684.000, il 13,6% delle Ula non regolari).

Anche queste comprendono una parte non quantificata, benché con ogni probabilità modesta, di occupati in regola con la legge, ad esempio i frontalieri, o gli stranieri non residenti ma con permesso di lavoro temporaneo valido e regolarmente impiegati presso unità produttive residenti, ad esempio come domestici presso le famiglie.

L'occupazione sommersa stimata dai Conti nazionali assume dunque dimensioni considerevoli, soprattutto al Sud. Secondo le stime del CENSIS, però, tra i lavoratori sommersi sarebbero incluse una gran parte delle figure che l'ISTAT ricomprende nelle non forze di lavoro, ossia casalinghe, studenti e pensionati, ma anche disoccupati, cassintegrati e in mobilità. In particolare, secondo tale fonte, vi sarebbero in Italia 2.141.000 casalinghe con attività retribuite, 826.000 pensionati lavoratori e 590.000 disoccupati, cassintegrati e lavoratori in mobilità che esercitano un'attività di lavoro<sup>7</sup>.

Indagini più recenti, tra cui il "Rapporto Italia 1999" dell'Eurispes, hanno stimato in 5 milioni i lavoratori in nero utilizzati in Italia nel corso del 1997, per un totale di quasi 10 milioni di ore di lavoro.

Va detto che queste indicazioni sono sempre parziali e non conclusive, soprattutto perché non distinguono tra vari aspetti del lavoro sommerso – ad esempio tra attività completamente sommerse e sottodichiarazione della quantità di lavoro utilizzato – e perché confrontano risultati aggregati, che potrebbero anche essere in disaccordo tra loro.

---

<sup>7</sup> Cfr. CENSIS, 30° *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Milano, Franco Angeli, 1996.



Tra le numerose definizioni del fenomeno, appare interessante quella scaturita da un'indagine conoscitiva proposta dal Parlamento italiano <sup>8</sup>. Secondo tale indagine rientrano nella definizione di lavoro sommerso “i rapporti di lavoro istituiti in violazione degli obblighi fiscali, di quelli contributivi, posti dalla legge o dai contratti collettivi in materia di trattamento economico, orari di lavoro sicurezza e igiene”. L'economia sommersa sarebbe dunque quell'area dell'attività economica che sfugge al sistema di tassazione e, in gran parte, alle statistiche ufficiali.

*Numeri indice delle unità di lavoro non regolari per settore di attività economica e tassi di irregolarità, per regione. Base 1995=100; Anno 1999*

REGIONI	Settori di attività economica						Tassi di irregolarità	
	Agricoltura	Industria	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi	Totale economia	1995	1999
Piemonte	89,0	85,7	86,7	83,1	109,9	104,8	10,3	10,6
Valle d'Aosta	75,0	200,0	-	200,0	106,2	105,5	16,0	16,7
Lombardia	106,0	95,9	90,2	108,2	98,2	98,2	11,4	10,9
Trentino-Alto Adige	90,1	92,0	72,2	142,9	105,1	102,7	12,8	12,5
Veneto	91,7	97,6	103,8	87,2	105,3	102,3	11,2	11,0
Friuli-Venezia Giulia	87,2	55,6	64,3	46,2	100,0	94,3	11,5	10,6
Liguria	106,1	76,2	30,8	104,8	110,5	106,1	12,8	13,4
Emilia-Romagna	90,9	83,2	92,3	47,2	106,1	100,8	10,7	10,4
Toscana	91,0	105,1	105,3	104,2	111,3	109,4	11,9	12,8
Umbria	84,8	88,7	90,3	85,7	111,7	104,5	14,7	14,7
Marche	86,4	94,3	100,0	80,8	120,7	113,4	11,7	12,8
Lazio	91,8	104,4	106,5	103,3	113,8	110,5	16,5	17,9
Abruzzo	87,1	113,1	128,6	107,9	114,8	108,9	12,1	13,2
Molise	75,0	132,4	129,2	138,5	134,2	118,6	14,2	16,5
Campania	84,5	92,0	94,8	88,3	125,3	111,7	23,8	25,9
Puglia	96,9	92,7	84,5	101,2	107,8	101,9	19,4	19,7
Basilicata	88,1	129,9	145,5	114,7	127,3	117,4	17,1	19,3
Calabria	91,1	81,7	82,2	81,4	104,1	95,2	28,1	27,8
Sicilia	99,2	113,6	129,0	102,1	133,4	122,0	20,3	24,1
Sardegna	83,8	108,6	94,8	121,2	149,6	130,0	16,4	20,6
Italia	92,1	96,7	96,5	96,9	112,4	106,9	14,5	15,1

#### II.3.4. Le cause del lavoro sommerso in Italia

Al fine di individuare le motivazioni socio-economiche che ne hanno favorito una così ampia diffusione in Italia può essere utile distinguere tre diverse tipologie di lavoro sommerso:

- *lavoro sommerso di natura fisiologica*. Si tratta in particolare di quelle attività che costituiscono la cosiddetta “economia informale”. Rientrano

<sup>8</sup> Camera dei Deputati, *Indagine conoscitiva sul lavoro nero minorile*, Atti parlamentari, Roma 1998, 196.

fondamentalmente in tale gruppo le micro-imprese individuali e familiari, la cui incidenza è correlata al grado di frammentazione del tessuto produttivo. Tale tipologia è dunque più diffusa nei Paesi (come l'Italia) in cui vi è una elevata incidenza delle micro-imprese nel complesso delle attività produttive;

- *lavoro sommerso imputabile a condizioni di arretratezza dell'organizzazione sociale e a stati di necessità della forza lavoro.* In linea generale, la mancanza di un grado sufficientemente elevato di organizzazione e consapevolezza dei lavoratori, o la carenza di controlli, permettono al datore di lavoro di imporre la rinuncia ai diritti garantiti dalla legge. Complessivamente, le attività maggiormente coinvolte sono l'agricoltura, i servizi alla persona e l'edilizia;

- *rapporti di lavoro nero che nascono esclusivamente per ridurre i costi connessi all'attività di impresa.* Si tratta della tipologia più diffusa in Italia, all'origine della quale vi sono da un lato gli elevati oneri fiscali e contributivi e, dall'altro, l'impossibilità di realizzare una flessibilità salariale in deroga ai minimi contrattuali. Anche il confronto con le esperienze di altri Paesi dimostra come vi sia una diretta correlazione tra economia sommersa e gravità degli oneri economici, amministrativi e organizzativi imposti dalla legge.

È chiaro che l'incidenza di tali fattori generali sul «lavoro sommerso» varia poi a seconda delle caratteristiche istituzionali del nostro Paese. Il primo elemento da considerare è, come abbiamo visto, la consistenza e la struttura degli oneri fiscali e sociali: l'aumento della pressione fiscale spinge infatti sia il lavoratore che il datore di lavoro ad entrare (in maniera connivente) nell'economia informale. Anche il mancato adattamento della legislazione del lavoro alle nuove forme di impiego contribuisce a spingere verso un ampliamento delle dimensioni dell'economia sommersa. Inoltre, le caratteristiche della struttura industriale, tra le quali rientra anche il grado di sindacalizzazione dei lavoratori (ed in effetti il lavoro sommerso tende ad essere meno sviluppato nelle industrie che occupano lavoratori sindacalizzati e che conoscono i loro diritti) rivestono un ruolo fondamentale nell'aumentare la diffusione dell'economia sommersa: nelle zone dominate da un ristretto numero di grandi imprese, il mercato del lavoro irregolare è generalmente poco significativo; laddove invece l'economia locale è basata su un gruppo di piccole imprese esiste la possibilità che il lavoro nero assuma forme organizzate.

La propensione al lavoro nero, poi, è connessa all'esistenza di uno stato sociale che tutela la condizione di disoccupato attraverso i sussidi e alla necessità di integrare salari regolari troppo bassi, soprattutto quando in un nucleo familiare lavora soltanto una persona. Così, il sommerso diviene una risposta alla disoccupazione crescente, una sorta di ammortizzatore sociale, con conseguenti costi sociali ed economici.

In estrema sintesi, dunque, l'economia sommersa rappresenta una risposta del mercato alle esigenze sia della domanda che dell'offerta. Infatti:

- per quanto riguarda la domanda, costituisce attualmente in Italia l'unica strada percorribile per ottenere flessibilità salariale e normativa;

- dal punto di vista dell'offerta, oltre alla possibilità di godere di un reddito non soggetto ad imposizione fiscale, il lavoro nero consente – soprattutto alle fasce giovanili – di avere delle esperienze lavorative, in attesa del "lavoro vero", permettendo allo stesso tempo di elevare il reddito familiare.

#### **II.4. L'approccio interpretativo a fondamento della ricerca**

Da un punto di vista giuridico, a causa dell'eterogeneità delle figure che rientrano nell'ambiguo concetto di «lavoro sommerso», appare conveniente respingere ogni impostazione “monistica” che tende a far rientrare nella definizione del fenomeno “coloro che lavorano senza alcuna evidenza sotto il profilo previdenziale e/o fiscale” e propone di considerare tali anche i rapporti di lavoro c.d. coordinato e continuativo o parasubordinato se ed in quanto caratterizzati dalla finalità di esclusione delle garanzie connesse allo statuto giuslavoristico.

La prima difficoltà da affrontare per chi tenta di dare una definizione del fenomeno in oggetto è il fatto che non si tratta di una nozione giuridica ma di una definizione che serve a rappresentare in prima approssimazione un “universo variegato in cui il dipendente pubblico con doppio lavoro è assimilato, anche statisticamente, al lavoratore full time, spesso minorenni, ignoto agli organi amministrativi, i lavoratori immigrati extracomunitari, irregolari o illegali, agli occupati formalmente dichiarati ma irregolarmente trattati dal punto di vista economico”<sup>9</sup>.

In realtà le rilevazioni effettuate sono troppe e troppo disparate per poter discernere le più attendibili. Come già evidenziato, le ragioni di tanta confusione devono essere ricercate nel fatto che spesso espressioni molto diverse tra loro sono utilizzate per indicare lo stesso fenomeno: «economia ombra», «economia sommersa», «economia nera», «lavoro nero», «lavoro irregolare», ecc.

Risulta pertanto evidente l'importanza di pervenire a definizioni il più precise possibile in modo da evitare equivoci terminologici che possono poi precludere l'articolazione di strategie di intervento in chiave di contrasto, soprattutto laddove sia fondamentale acquisire il consenso delle parti sociali.

Come emerge infatti dalle interviste riportate nella sezione precedente, risulta centrale, in ragione delle caratteristiche del mercato del lavoro modenese, la questione, sollevata unanimemente dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, della differenziazione terminologica e concettuale tra lavoro nero e irregolare. Si è infatti evidenziato come manchino attualmente chiari criteri interpretativi e linee guida a sostegno della corretta utilizzazione delle tipologie ammesse dall'ordinamento.

In chiave di elaborazione di una *policy* di contrasto del fenomeno in esame, appare sicuramente inadatta la prospettiva cosiddetta “minimalista” proposta

---

<sup>9</sup> Cfr. sul tema A. Viscomi, *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *Il Diritto del Mercato del Lavoro*, 2, 2000.

dalle Istituzioni Comunitarie, laddove viene convenzionalmente stabilito di considerare irregolari “any paid activities that are lawful as regard their nature but not declared to the public authorities”, e decidendo di definirle sinteticamente come “undeclared work”, con termine tradotto a stregua di lavoro sommerso.

Dietro la genericità del concetto si nasconde il formalismo di un approccio che individua il discrimine tra lavoro sommerso ed emerso nella sola dichiarazione alle pubbliche autorità. Da questo punto di vista, preferibile (benché per alcuni aspetti discutibile) appare la definizione offerta da altro documento elaborato in sede comunitaria che definiva il lavoro sommerso “come ogni attività professionale unica o secondaria, esercitata a scopo di lucro e occasionale al margine, o al di fuori degli obblighi legali regolamentari o contrattuali”<sup>10</sup>.

Preso atto della difficoltà di individuare una soddisfacente definizione del lavoro sommerso/irregolare, dal punto di vista dell’analisi giuridica emerge la necessità di abbandonare ogni sforzo interpretativo volto a fornire una “esaustiva”, quanto inappagante e/o imprecisa definizione del fenomeno.

Con specifico riferimento al tessuto produttivo modenese assai più proficua è invece un’impostazione volta, molto più semplicemente, a discernere le molteplici tipologie contrattuali in cui si manifestano le nuove forme di lavoro al fine di fornire, questa volta in termini giuridicamente ineccepibili, chiare indicazioni volte a cogliere il *discrimen* tra prestazioni dedotte in schemi compatibili con l’ordinamento e prestazioni *contra legem* e per questo irregolari.

Alla luce delle chiarificazioni terminologiche precedenti e delle caratteristiche del tessuto economico modenese, appare più chiara la scelta di limitare l’indagine in oggetto al lavoro irregolare. La delimitazione del campo d’indagine, apparentemente riduttiva, deriva dalla consapevolezza della scarsa rilevanza del fenomeno lavoro nero *tout court* in provincia di Modena, il cui mercato del lavoro e contesto economico fortemente dinamico, attento alla qualità e all’innovazione dei propri prodotti e particolarmente orientato verso i mercati esteri, favoriscono l’ascesa del lavoro irregolare, mentre frenano lo sviluppo del lavoro nero *tout court*.

La provincia di Modena negli ultimi anni è stata interessata da un impetuoso sviluppo economico che l’ha portata a raggiungere, dopo gli anni Ottanta, livelli di reddito pro capite che risultano ai vertici delle graduatorie non solo italiane, ma anche europee. Al centro di questa poderosa crescita economica si colloca il processo di industrializzazione che ha interessato la provincia, il quale, insieme a quanto si è realizzato anche in molte altre aree del Centro e del Nord Est dell’Italia, ha contribuito al decollo industriale della cosiddetta Terza Italia. Oltre che per il reddito pro capite, l’economia modenese si caratterizza anche per: l’alto numero di imprese; la forte preponderanza, tra queste, di quelle di piccola e media dimensione; l’elevatissimo livello d’occupazione; l’intensa apertura agli scambi con i mercati internazionali.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Cfr. in questo senso, Viscomi, *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, cit.

<sup>11</sup> Cfr. Rapporto sull’economia modenese 2001, disponibile sul sito [www.mo.camcom.it](http://www.mo.camcom.it).

## Parte Terza

### Il caso modenese: la situazione occupazionale e il mercato del lavoro

*Sommario:* III.1. Il mercato del lavoro nel contesto modenese - III. 2. *Case Studies:* il divieto di intermediazione di manodopera di cui alla legge 1369/1960 e il contratto di *merchandising* - III.2.1. I nuovi assetti produttivi e il divieto di interposizione di manodopera. - III.2.2. Un caso emblematico: il merchandising. - III. 3. *Segue:* i lavoratori che hanno raggiunto il limite massimo di età: quali opportunità di collaborazione? - III. 3.1. I profili giuridici del caso - III. 4. *Segue:* i servizi di cura e di assistenza alla persona - III.4.1. Il problema delle tipologie contrattuali per gli addetti ai servizi di assistenza agli anziani - III.4.2. Gli schemi contrattuali applicati nell'area modenese - III.5. Modelli promozionali e incentivanti di regolazione dei rapporti di lavoro.

#### III.1. Il mercato del lavoro nel contesto modenese

Nel corso degli anni il tasso di disoccupazione in provincia di Modena è sceso dal 3,7% del 1999 al 2,5% del 2000, ossia ad un livello fisiologico corrispondente alla piena occupazione.<sup>12</sup>

Una ricerca condotta nel corso del 1998 dalla Regione Emilia Romagna mostra come il numero dei lavoratori irregolari nel mercato del lavoro emiliano-romagnolo sia intorno alle 166 migliaia di unità, pari a circa il 9,8% dell'occupazione totale della regione. Questo dato evidenzia una quota inferiore alla media italiana, pari circa il 14,7%, e indica la presenza nel mercato del lavoro dell'Emilia Romagna di una minore quota di lavoratori regolari rispetto alla media nazionale. Una prima lettura dei dati rilevati sul territorio modenese evidenzia come il 68,8% della forza lavoro è rappresentata da lavoratori dipendenti concentrati in eguale modo nel settore industriale e nel terziario.<sup>13</sup>

Gli indicatori occupazionali segnalano che Modena raggiunge livelli più elevati della media regionale per quanto riguarda il tasso di attività e di occupazione: il tasso di attività in provincia si assesta nel 2000 al 56,4% per l'insieme dei lavoratori, al 65,2% tra gli uomini e al 48% tra le donne (in tutti e tre i casi al di sopra delle medie regionali, pari, rispettivamente, a 52,8%, 62,3% e 44%).

Negli ultimi anni il numero degli occupati è cresciuto in misura significativa, raggiungendo nel 2000 le 301.000 unità, mentre si è ulteriormente ridotto il numero delle persone in cerca di lavoro che sono state, nel 2000, circa 8000.

La struttura occupazionale modenese conserva una maggiore specializzazione industriale rispetto a quella regionale, anche se, nell'ultimo anno, questa si è un po' attenuata, a causa del consistente aumento dell'occupazione terziaria e della

---

<sup>12</sup> Cfr. Rapporto sull'economia modenese 2001, disponibile sul sito [www.mo.camcom.it](http://www.mo.camcom.it).

<sup>13</sup> Per i dati di seguito riportati vedi *Economia e Lavoro in Emilia Romagna, schede 2001*, Regione Emilia Romagna, giugno 2001.

riduzione dell'occupazione industriale. Al 2000 risultavano occupati nelle attività terziarie il 52,8% degli occupati totali contro una media regionale del 57,9% e una media nazionale ancora più elevata; nell'industria erano impiegati il 41,5% degli occupati, all'incirca cinque punti percentuali più della media regionale, pari al 36,3%, e nell'agricoltura il 6,7%, valore in linea con la media regionale del 5,8%.

La segmentazione per forme contrattuali rispecchia in provincia di Modena una composizione simile a quella regionale. L'utilizzo di contratti flessibili è leggermente inferiore al livello regionale: i due terzi dei lavoratori dipendenti hanno un contratto a tempo indeterminato a tempo pieno a cui si affianca un 10,3% di occupate part-time. La quota degli indipendenti si attesta sopra il 13% e, di questa, la componente femminile rappresenta una quota superiore alla media regionale. La presenza di rapporti flessibili o precari, pur mantenendo una caratterizzazione femminile, rappresenta un'incidenza inferiore alla media regionale.

Alla luce del quadro generale tracciato e ai fini della ricerca, appare fondamentale rilevare i dati riguardanti l'occupazione nelle forme contrattuali in oggetto, tenendo conto, tuttavia, che tale rilevazione risulta alquanto problematica e che i dati disponibili sono parziali e frammentari. E' del resto la stessa natura di queste prestazioni, che si collocano nell'«area grigia» tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, a rendere complesso, se non impossibile, l'esatto rilevamento di un fenomeno per sua natura cangiante e in continua evoluzione.

Una parziale ricostruzione è fornita dall'INPS, per quanto riguarda gli iscritti alla gestione separata, e cioè per quella categoria di lavoratori, definiti "parasubordinati", con redditi da attività libero professionale, per la quale non vi è l'obbligo di iscrizione a una delle casse previdenziali esistenti.

Come noto, questo ampio insieme di prestatori comprende una gamma eterogenea di "collaboratori", tra cui i titolari di partita Iva, gli amministratori di condomini, gli agenti mandatarî SIAE, gli amministratori, i sindaci e i revisori di società, associazioni o altri enti, i professori a contratto delle Università, i collaboratori di giornali, riviste e simili, laddove non si tratti di compensi legati al diritto d'autore, gli istruttori sportivi, i consulenti di marketing, informatici e fiscali, gli interpreti e traduttori, i docenti di corsi di perfezionamento, etc.

I lavoratori parasubordinati rappresentano, attualmente, il 4,1% della forza lavoro italiana (dati riferiti al 1997), anche se occorre premettere come in questo calcolo rientrino unicamente i lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS e quindi una quota consistente non compare in questa percentuale, in quanto lavoratori occasionali.

In Emilia Romagna sono presenti 171.349 collaboratori coordinati e continuativi, pari al 9,8% del totale degli occupati (dati INPS regionale aggiornati al 9 maggio 2000) e al 9,6% rispetto alla media nazionale.

Nella sola provincia di Modena sono presenti 28.932 lavoratori parasubordinati, con una prevalenza anche in questo caso di collaboratori (25.980). Dall'analisi di un campione di committenti modenesi con più di 5 collaboratori (campione di 550 soggetti) emerge come la concentrazione maggiore di questa tipologia di lavoratori si ritrovi nelle imprese private (69%), anche se un numero rilevante è presente nelle associazioni di categoria (8%) e nelle società cooperative (11%).

### **III. 2. Case Studies: il divieto di intermediazione di manodopera di cui alla legge 1369/1960 e il contratto di merchandising**

I profondi mutamenti intervenuti nel sistema economico, in particolare quelli successivi al passaggio da una economia prevalentemente industriale a una economia prevalentemente basata sui servizi, nonché la crescita del fenomeno del decentramento produttivo, caratterizzato, come noto, da una grande eterogeneità delle modalità e delle forme di utilizzo delle tecniche organizzative, negoziali e produttive (si pensi in particolare alle fattispecie di “frantumazione” dei cicli produttivi, quali l'*outsourcing*, l'esternalizzazione e la terziarizzazione)<sup>14</sup>, hanno determinato un allargamento della tradizionale struttura dei contratti, sia da un punto di vista commerciale, sia da un punto di vista più strettamente lavoristico.

Quasi sempre, peraltro, le due menzionate prospettive si sono accomunate nella medesima funzione socio-economica, individuabile nell'adeguamento alle nuove esigenze del mercato. In altre parole il ricorso a nuovi e atipici (in quanto non espressamente regolamentati dalla legge) schemi di contratti “commerciali” (come ad esempio l'*engineering*, il *franchising*, *auditing*, *merchandising*, ecc.) e il sempre più frequente ricorso a tipologie di lavoro ai margini o al di fuori del vincolo di subordinazione, rappresentano le due facce di un identico fenomeno: la “fuga” dalle sovrastrutture e dagli strumenti giuridici tipicamente industriali.

Questa fase ha conseguentemente determinato la necessità di valutare la conformità di tali trasformazioni con gli attuali assetti della disciplina giuslavoristica. La questione è ancora più complessa se si considera la pressoché totale mancanza di espliciti riferimenti legislativi e dunque impone un notevole sforzo ricostruttivo da parte dell'interprete, identificato nella maggior parte dei casi nella magistratura.

#### **III.2.1. I nuovi assetti produttivi e il divieto di interposizione di manodopera**

Con espresso riguardo alle pratiche di scomposizione della tradizionale organizzazione imprenditoriale e del lavoro, i nodi più critici si possono individuare facilmente, nella loro naturale predisposizione a restare imbrigliati nelle “maglie” del divieto di interposizione di manodopera di cui all'articolo 1, L. 1369/1960<sup>15</sup>. Norma che vieta espressamente all'imprenditore di affidare in

---

<sup>14</sup> Sul decentramento produttivo e in generale sulle ricadute giuslavoristiche di questo fenomeno, cfr. in particolare Ichino, *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa. La disciplina della segmentazione del processo produttivo e dei suoi effetti sul rapporto di lavoro*, Relazione alle giornate di studio di Diritto del lavoro di Trento, 1999; Scarpelli, «*Esternalizzazioni*» e *diritto del lavoro*, in *DRI* 1999, 351 ss.

<sup>15</sup> Sul punto cfr. in particolare Esposito, *Profili evolutivi dell'appalto di manodopera*, in *DLRI*, 1999, 411. Vedi anche Del Punta, *Appalto di manodopera e subordinazione*, in *DLRI* 1995, 625.

appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario, qualunque sia la natura dell'opera e del servizio cui le prestazioni si riferiscono.

La crisi della grande impresa e la relativa frantumazione in articolazioni imprenditoriali autonome ma in continua reciproca interconnessione determina infatti un rischio di "poca" trasparenza dal punto di vista dell'identificazione del soggetto datoriale, configurandosi, in altri termini, un rischio di dissociazione tra il titolare formale del rapporto e colui che ha effettivamente utilizzato le prestazioni lavorative. Sul piano ricostruttivo, si tenga presente che l'attuale disciplina identifica la fattispecie illecita semplicemente sul presupposto della sussistenza della suddetta dissociazione, indipendentemente dalla prova di una effettiva lesione dei diritti del lavoratore, lesione infatti considerata *in re ipsa*. Inoltre, la stessa dissociazione viene individuata sulla base di un meccanismo presuntivo, configurandosi l'illecito ogni volta che l'appaltatore utilizza "capitali, macchine e attrezzature" forniti dall'appaltante, anche se dietro pagamento di un compenso (articolo 1 comma 3, L. 1369/1960).

In questo contesto normativo è quindi evidente il rischio di intercorrere nel menzionato divieto di interposizione per tutte quelle pratiche imprenditoriali, tipiche del settore dei servizi, basate sulla "delocalizzazione" della propria attività economica. Se così stanno le cose si tratterebbe tuttavia di irregolarità per lo più dovute all'obsolescenza della normativa in tema di intermediazione di manodopera, non giustificate da una effettiva finalità di difesa dei lavoratori da manovre speculative realizzate a loro danno, e quindi poste in essere in frode ai principi fondamentali del diritto commerciale e del diritto del lavoro.

Da tempo una parte della dottrina è impegnata nell'evidenziare la necessità di riformare la disciplina legislativa, sul presupposto che è "oramai pacifico che anche la gestione delle risorse umane sia una funzione che richiede un *know-how* specifico, suscettibile di costituire oggetto di un'attività imprenditoriale a sé stante, la quale si estrinseca tuttavia sul piano contrattuale in una mera fornitura di manodopera"<sup>16</sup>. Di questa necessità si è certamente resa conto anche la giurisprudenza, che ha cercato infatti di "smussare" le rigidità dell'attuale normativa, adottando una interpretazione evolutiva della norma, maggiormente in linea con i recenti mutamenti produttivi-organizzativi. In

---

<sup>16</sup> Così Ichino, *Sulla nuova disciplina dell'interposizione nel disegno di legge-delega in materia di lavoro*, Intervento alla giornata di Studio dell'Università degli Studi di Milano del 12 aprile 2002, in corso di pubblicazione su *DRI*, n. 3/2002. Lo stesso autore propone "un nuovo sistema di protezione il cui criterio di applicazione sia riferito più alla qualità imprenditoriale dell'appaltatore o interposto e alla sua posizione nel mercato, che alla classificazione concettuale del contratto in termini di appalto o di interposizione". Occorre evidenziare che anche il legislatore sembra avere compreso l'urgenza di una riforma. Nel disegno di legge delega sul mercato del lavoro (S.848/2001), si prevede infatti l'abrogazione della legge n. 1369/1960 e la sua sostituzione con una nuova disciplina fondata su una nuova definizione delle ipotesi di illecita interposizione, tale da non pregiudicare, secondo gli stessi propositi manifestati nella relativa relazione di accompagnamento, la modernizzazione dei meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro.



particolare si è cercato di attenuare il menzionato meccanismo presuntivo di cui all'articolo 1 comma 3, L. 1369/1960 introducendo il concetto di misura rilevante e preponderante del conferimento dei mezzi da parte dell'appaltante, non configurandosi conseguentemente la fattispecie illecita qualora l'impiego di "capitali, macchine, attrezzature" dell'appaltante sia di modesta rilevanza<sup>17</sup>.

Più specificatamente, si è cercato di valorizzare anche le risorse imprenditoriali dell'appaltatore, sul presupposto che in un'economia dei servizi il profilo imprenditoriale non si individua tanto nella presenza di fattori materiali dell'organizzazione d'impresa, quanto invece nella messa a disposizione di risorse professionali e tecnologiche. In altre parole la giurisprudenza ha precipuamente tentato di individuare nella genuina imprenditorialità del soggetto appaltatore l'elemento cardine in base al quale valutare la regolarità delle fattispecie, valorizzando nel contempo il contributo dell'appaltatore in termini di conoscenza e tecnologia. Si pensi all'esempio classico dei servizi informatici offerti da società specializzate alle aziende. In molti casi si tratta di lavoratori distaccati per consistenti lassi di tempo presso l'azienda committente e quindi inseriti nella relativa struttura aziendale; la particolare conoscenza di cui sono portatori tende tuttavia ad escludere la sussistenza di una ipotesi di illecita interposizione di manodopera<sup>18</sup>. In quest'ottica, si afferma quindi il criterio ermeneutico di verifica dell'apporto "immateriale" dato alle imprese appaltatrici, quale parametro di liceità delle fattispecie di esternalizzazione dei servizi. La giurisprudenza in tal senso ha infatti più volte ribadito che la fornitura di macchine ed attrezzature da parte dell'appaltante può, talora, escludere la configurabilità della presunzione assoluta di pseudo-appalto vietato, ove, ciò nonostante, risulti comunque, rilevante (se non addirittura preminente) l'apporto dell'appaltatore (quale ad esempio il conferimento di *know-how*, software, e, in genere, di beni immateriali, da parte dell'appaltatore)<sup>19</sup>. Naturalmente, tanto più l'appalto riguarda attività non caratterizzate da un profilo di conoscenza specializzata, quanto più la verifica dell'autonomia organizzativa dell'impresa appaltatrice si fonda sulla presenza di una organizzazione imprenditoriale di tipo "materiale". Si pensi, per esempio, ai servizi di pulizia o di facchinaggio. In questi casi l'elemento decisivo di illiceità della fattispecie viene individuato nella circostanza che l'organizzazione del lavoro (direttive, istruzioni, ecc.) nel caso specifico – implicando uno scarso utilizzo di mezzi materiali, esaurisce tutti gli aspetti dell'organizzazione aziendale – sia affidata esclusivamente al personale direttivo dell'impresa appaltante, limitandosi la struttura direttiva dell'impresa appaltatrice alla mera gestione amministrativa del rapporto. E' chiaro, peraltro, che spesso non è semplice ricostruire nei suddetti termini la fattispecie interpositiva, in considerazione del fatto che il potere direttivo negli appalti che si inseriscono nel ciclo produttivo del committente è, in parte o del tutto, assorbito dal potere di coordinamento organizzativo che il committente è legittimato ad esercitare

---

<sup>17</sup> Cfr. sul punto: Cass. n. 6128/1999, in *Mass* 1999; Cass. n. 1979/1994, in *DL*, 1994, II, 170; Cass. n. 13015/1993 in *Mass* 1993; Cass. n. 2740/1989, in *NGL*, 1989, 392.

<sup>18</sup> Cfr. sul punto con argomentazione *a contrario* Cass. n. 10183/1990, in *FI*, 1992, I, 523.

<sup>19</sup> Così Cass. n. 13015/1993 in *Mass*. 1993.

### III.2.2. Un caso emblematico: il merchandising

Delineata in termini sintetici la relazione sussistente tra le nuove forme di decentramento produttivo-organizzativo e il generale divieto di somministrazione di manodopera di cui all'articolo 1, L. 1369/1960, analizziamo ora la medesima questione in una prospettiva più specifica, soffermandoci su una singola fattispecie contrattuale e, precisamente, sul contratto di *merchandising*, contratto atipico (in quanto non regolato dalla legge) avente per oggetto l'insieme delle attività che il fornitore o venditore di una merce svolgono (mediante lavoratori chiamati *merchandisers*) per promuoverne la vendita dopo che essa ha raggiunto il punto vendita<sup>20</sup>.

Questo tipo di attività è oramai promossa da un consistente numero di case produttrici appartenenti a pressoché tutti i settori merceologici e con una presenza capillare in tutte le più grandi catene di distribuzione del territorio nazionale.

La verifica della compatibilità di tale forma contrattuale con il divieto di interposizione di manodopera di cui all'articolo 1, L. 1369/1960, assume quindi una rilevanza socio-economica niente affatto marginale.

Occorre innanzitutto compiere una prima osservazione sul tipo di prestazione in questione. L'attività del *merchandiser* è infatti caratterizzata da una eterogeneità di mansioni rispondenti a qualificazioni professionali per nulla omogenee. Si pensi innanzi tutto alla differenza di professionalità esistente tra una attività di presentazione dei prodotti implicante conoscenze approfondite di *marketing* e una attività di semplice caricamento di prodotti all'interno di un grande centro commerciale. Se la prevalenza della prima attività può configurare una prestazione di natura altamente professionale, deducendosi conseguentemente una relativa autonomia funzionale, la prevalenza della seconda rivela invece carattere di mera prestazione di lavoro, e quindi attività certamente oggetto di divieto di interposizione di manodopera.

In questa ultima prospettiva, la questione della liceità o meno della fattispecie è collegata quindi alla verifica in concreto della natura del *merchandising* quale (occulto) contratto di appalto.

Se infatti in astratto lo schema del *merchandising* si esaurisce formalmente nel rapporto tra l'impresa fornitrice e agenzia di pubblicità, rapporto rispetto al quale il centro commerciale è quindi estraneo, limitandosi a consentire che l'attività di promozione si svolga all'interno della propria struttura di distribuzione; tuttavia, è concretamente ipotizzabile che l'attività del *merchandiser* sia di fatto indirizzata a favore del centro commerciale, configurando conseguentemente una pure e semplice somministrazione di lavoro. Ciò che rileva, ai fini dell'individuazione dell'interposizione vietata, è infatti l'oggetto del rapporto tra centro commerciale e le agenzie di pubblicità, sul presupposto

---

<sup>20</sup> Da notare peraltro che il termine *merchandising* viene utilizzato per indicare anche una attività alquanto differente e cioè lo sfruttamento di un marchio affermato in relazione a determinati prodotti o servizi, per la commercializzazione di altri prodotti, siano essi *gadgets* o oggetti di largo consumo.

che nessun rilievo assume il *nomen iuris* usato dalle parti, come nessun rilievo assume la causa del contratto: sia esso a titolo oneroso o a titolo gratuito, rientra comunque nel raggio di operatività del divieto<sup>21</sup>.

La giurisprudenza intervenuta nel caso specifico ha in particolare rilevato quale elemento scriminante l'individuazione di un interesse autonomamente rilevante del centro commerciale a usufruire del servizio in questione. Interesse configurabile nell'ipotesi in cui quest'ultimo provveda ad indicare i prodotti per l'attività di *merchandising* oppure intervenga a condizionare lo svolgimento della attività in oggetto (e comunque i *merchandisers* facciano riferimento al personale direttivo del Centro commerciale).

L'esiguità delle pronunce giurisprudenziali non consente peraltro l'individuazione di un consolidato orientamento. Per tale ragione, è quindi opportuno inquadrare la questione unicamente all'interno dei singoli casi presentatisi di fronte al Giudice del lavoro.

### **Il caso della Pretura e del Tribunale di Modena**

Occorre innanzi tutto fare riferimento ad una vicenda emblematica decisa dalla Pretura di Modena nel maggio 1996<sup>22</sup> e confermata poi dal Tribunale in grado di appello. Una *merchandiser* che per incarico di alcune agenzie aveva svolto operazioni di caricamento di prodotti all'interno di un centro commerciale (una Cooperativa), conveniva in giudizio tutte le imprese suddette sul presupposto che l'attività in questione si sarebbe di fatto concretata in una pura semplice somministrazione di lavoro delle agenzie a favore del centro commerciale, individuato come effettivo utilizzatore della prestazione stessa, lamentando conseguentemente la violazione dell'articolo 1, legge n. 1369/1960.

Più specificatamente l'attività della prestatrice consisteva nel trasporto della merce, utilizzando carrelli manuali forniti dalla Cooperativa, dal magazzino agli scaffali previa eventuale pulizia di questi ultimi; a questo compito di base si affiancavano quello della verifica settimanale (normalmente insieme ad un dipendente) della giacenza di quel determinato prodotto in magazzino, della partecipazione all'inventario semestrale, di rifissazione dei cartellini andati smarriti, indicanti i prezzi dei prodotti, del trasporto dei prodotti stessi dal piazzale al magazzino e della collocazione sul luogo di vendita dei contenitori utilizzati in occasione dei momenti promozionali.

La prestatrice doveva svolgere i propri compiti per l'intero orario settimanale indicato nella lettera delle agenzie; al momento in cui si presentava, la Cooperativa specificava i tempi esatti fornendole un *pass* con funzione marcatempo; a fine mese l'interessata compilava un modulo in cui annotava le ore prestate ed inviava, con la vidimazione di un addetto della cooperativa, il documento all'agenzia che provvedeva a pagarla.

A fronte della situazione descritta, il Pretore di Modena respingeva tuttavia la domanda della ricorrente sulla base di due serie di considerazioni.

---

<sup>21</sup> Cfr in particolare Cass. 23 aprile 1999, n. 4046, in *RGL* 2000, II, 247.

<sup>22</sup> Pret. Modena 29 maggio 1996, in *RIDL* 1996, II, 717.

Innanzitutto, viene evidenziato che l'elemento costitutivo dell'interposizione fraudolenta è da ritenersi l'accordo simulatorio tra l'interposto, che assume la posizione di datore lavoro apparente, e l'imprenditore, che utilizza effettivamente l'opera del lavoratore. A tale proposito si rileva che non vi è nessuna prova di un tale accordo tra le agenzie e il centro commerciale.

Tale considerazione, occorre peraltro sottolineare, non può avere peso decisivo, dovendosi verificare la sussistenza della fattispecie illecita sul piano fattuale. La giurisprudenza prevalente afferma infatti che il divieto di interposizione opera oggettivamente, a prescindere dall'accertamento di un accordo a scopo fraudolento o simulatorio tra soggetto interponente e soggetto interposto<sup>23</sup>.

La seconda considerazione operata dalla pretura di Modena è del resto proprio in relazione alle concrete circostanze dei fatti. Si rileva, al riguardo, che la prestazione della ricorrente non soddisfa un interesse rilevante del centro commerciale, nella misura in cui risulta constatato che non è la Cooperativa ad indicare i prodotti per l'attività di *merchandising*. L'interesse del centro commerciale sarebbe diretto quindi alla vendita indifferenziata di tutti i prodotti. L'interesse che venga venduto il "prodotto A" piuttosto che il "prodotto B" è invece da ritenersi della sola casa produttrice di A.

Non sarebbe neanche configurabile quale interesse autonomo il fatto che nello svolgimento della prestazione il lavoratore sia tenuto ad osservare talune disposizioni di ordine tecnico indispensabili per la funzionalità del supermercato, quali ad esempio, l'utilizzo di un *pass* per l'ingresso, rispetto degli orari di apertura, l'indicazione degli scaffali in cui determinati prodotti devono essere allestiti. Viene in particolare ribadito che l'inserimento nell'organizzazione aziendale del soggetto non costruisce interposizione illecita di manodopera, qualora sia funzionale alla necessità dell'impresa e non si accompagni all'esercizio di un potere direttivo, di controllo e disciplinare.

Su tale medesima argomentazione si fonda del resto anche la pronuncia del Tribunale di Modena<sup>24</sup> che ha confermato la sentenza del Pretore del maggio 1996. Si sottolinea in particolare la superficiale erroneità dell'approccio meccanicistico che pretende di ricondurre in capo alla Cooperativa rapporti di lavoro subordinato in via diretta per il solo fatto di prestazioni svolte all'interno dei locali di essa. In una logica che risponde a una rilevante evoluzione dei rapporti socio economici, l'interprete "non può restare acriticamente ancorato a formule datate e consolidate, ma nate in una diversa realtà, cui lo riconduca una prima apparenza della situazione di fatto prospettatagli". E "se la prima apparenza", prosegue il Tribunale, "è, nel caso, quella di un lavoro all'interno di un'organizzazione aziendale data con riconducibilità del relativo rapporto al titolare di essa, una analisi più accurata conduce a ritenere che bene e legittimamente quest'ultimo può consentire ad uno o più dei propri somministratori di svolgere nei propri spazi l'attività promozionale di cui si è

---

<sup>23</sup> In questo senso vedi Cass. n. 2517/1997, in *RIDL* 1997, II, 705; Cass. n. 8706/1991, in *MGL* 1991, 552; Cass. n.10183/1990, in *MGL* 1991, 84).

<sup>24</sup> Trib. Modena 27 dicembre 2000, in *MGL* 2001, 479.

detto con conseguente esclusione di insorgenza di rapporti di lavoro subordinato fra se stesso e coloro cui sono stati demandati questi compiti”.

Tali affermazioni del tribunale di Modena se in generale condivisibili, sottendono tuttavia una sottovalutazione dell’interesse del centro commerciale rispetto a quello del soggetto produttore.

Qualora infatti i vincoli organizzativi siano alquanto stringenti, la prevalenza dell’interesse al marketing del fornitore rispetto al risparmio di costi (minore impiego del personale) ottenuto dal centro commerciale “non potrebbe più essere presunta, ma andrebbe invece verificata concretamente nei fatti”<sup>25</sup>. Si pensi per esempio all’ipotesi in cui il *merchandising* si riduca ad un’attività di posizionamento dei prodotti negli scaffali, senza che si accompagni a una effettiva opera di presentazione e/o di *marketing*.

### **Il caso del Tribunale di Milano**

La necessità di verificare come si sia in concreto atteggiato il rapporto, indipendentemente dalle iniziali volontà delle parti, è evidenziata del resto da un altro intervento della magistratura in tema di *merchandising* e precisamente dalla sentenza del Tribunale di Milano del 15 Maggio 2000<sup>26</sup>.

Il Giudice in questione, pronunciandosi in relazione ad un caso pressoché analogo a quello precedente, sebbene, da una parte, non abbia configurato la fattispecie in esame quale ipotesi di illecita interposizione di manodopera sul presupposto che *a)* non esisteva alcun contratto scritto tra il soggetto fornitore e il Centro commerciale, *b)* non vi era alcuna commistione di mansioni tra i dipendenti del Centro e i *merchandisers* e *c)* l’attività di *merchandising* era stata svolta su richiesta di soggetti terzi (agenzie pubblicitarie) senza che vi fosse alcun collegamento contrattuale tra tali agenzie e il centro Commerciale; tuttavia, dall’altra parte, sul rilievo che le attività dei ricorrenti consistevano in concreto nel mero caricamento e allestimento degli scaffali, attività queste ultime molto più semplici e di minore professionalità rispetto a quelle svolte dal *merchandiser* tipo, ha sottolineato la non genuinità dell’attività di *merchandising*, inquadrando invece la fattispecie nell’ambito dello schema del comando o distacco, seppure in assenza di surrogazione (che la fattispecie avrebbe invece consentito) nell’esercizio del potere direttivo da parte del soggetto “ospitante”.

Il Tribunale di Milano, in altre parole, pur pervenendo sostanzialmente alle stesse conclusioni della menzionata Pretura di Modena con riferimento alla non violazione del divieto di interposizione di manodopera, esprime forti dubbi sulla possibilità di configurare, quale contratto di *merchandising*, accordi aventi per oggetto prestazioni di non elevato contenuto professionale.

Ciò non fa altro che porre le basi logiche – argomentative per la nascita di future controversie. Al riguardo, si evidenzia del resto l’assenza di specifiche norme di contratto collettivo indirizzate a regolamentare l’inquadramento professionale dei *merchandisers*. Le uniche disposizioni sono contenute nel CCNL del settore chimico farmaceutico e nei CCNL oleari e margarinieri sotto

---

<sup>25</sup> Così Luzzana, *Divieto di interposizione nelle prestazioni di lavoro e merchandising improprio*, in *RIDL*, 2001, II 26.

<sup>26</sup> Pubblicata in *RIDL* 2001, II, 26

la qualifica di operatori di vendita, prestatori aventi l'incarico di viaggiare per la trattazione e la gestione con la clientela per la vendita dei prodotti per i quali hanno avuto la consegna e/o svolgere attività di promozione, di *merchandising*, e di assistenza al punto di vendita. Per i restanti comparti merceologici l'inquadramento viene effettuato sulla base della comparazione delle mansioni oggetto del rapporto di lavoro. La figura più affine sembra essere quella dell'impiegato specializzato con compiti di promozione dei prodotti dell'azienda, figura espressamente disciplinata dal contratto del terziario.

In conclusione, occorre sottolineare che le suddette considerazioni in ordine alla possibile interrelazione tra attività di *merchandising* e divieto di interposizione di manodopera valgono unicamente nell'ipotesi in cui l'attività svolta dal *merchandiser* abbia natura di lavoro subordinato. La giurisprudenza prevalente tende infatti ad escludere l'estendibilità del divieto di cui all'articolo 1, legge n. 1369/1960 ai lavoratori autonomi<sup>27</sup>. In tale ipotesi, peraltro, qualora il suddetto rapporto di lavoro autonomo tra *merchandiser* e agenzia dissimuli una sorta di mandato del somministratore (l'impresa fornitrice/produttrice) al *merchandiser*, si ha la caducazione, per via di simulazione, del contratto tra agenzia e *merchandiser*, con conseguente possibilità per quest'ultimo di rivolgersi nei confronti del somministratore, quale contraente non apparente, pretese circoscritte alla congruità degli emolumenti dovuti<sup>28</sup>.

### III. 3. **Segue: Parea grigia delle collaborazioni con ex dipendenti che hanno compiuto il limite massimo di età**

L'invecchiamento della popolazione e la conservazione di un buono stato di salute da parte di soggetti con età avanzata hanno portato, quale inevitabile conseguenza, la creazione di un vero e proprio mercato del lavoro degli anziani.

L'Emilia-Romagna è una delle aree maggiormente interessate dal processo di invecchiamento: il 28,7% è ultrasessantenne, il 22,1% è ultrasettantacinquenne, il 5,6% è ultraottantenne; per ogni persona di età inferiore ai 15 anni ci sono due persone con età superiore a 65 anni. Le proiezioni demografiche indicano che già nel 2010 una persona ogni tre avrà più di 60 anni, una persona ogni tredici avrà più di ottant'anni. Questi dati motivano l'impegno e l'interesse della Regione a promuovere politiche ed interventi per affrontare le sfide che l'invecchiamento pone alla comunità regionale (dati forniti dalla Regione Emilia Romagna).

I dati più recenti relativi allo stato di salute degli anziani in Italia evidenziano che il 56,6% delle persone con età compresa tra 60 e 64 anni ha una salute valutata come buona, e così il 43,3% degli anziani con età compresa tra 65 e 74 anni ed il 24,7% degli ultrasettantacinquenni.

---

<sup>27</sup> Cfr sul punto Cass. n. 9398/1993 in *GC*, 1994, I, 999; Cass. 8528/1993, in *DPL*, 1993, 2763.

<sup>28</sup> Così Trib. Modena 27 dicembre 2000, in *MGL* 2001, 482.

La prosecuzione su base professionale della collaborazione, con soggetti che hanno già raggiunto i limiti massimi di età lavorativa (65 anni) costituisce infatti un fenomeno ormai abbastanza diffuso, rispondendo sia all'interesse dell'impresa di trattenere personale "affidabile" e collaudato (in particolare nelle categorie direttive e dirigenziali), sia all'interesse del lavoratore di conservare una sua utilità nella società.

In questa prospettiva, il tradizionale concetto di "vita da pensionato" sembra ora assumere nuove connotazioni: le esigenze dell'anziano non sarebbero più identificate soltanto con la capacità di costruirsi un percorso contributivo solido ed un consistente reddito pensionistico, ma anche con la capacità di continuare a svolgere una attività lavorativa dopo il raggiungimento dell'età pensionabile.

Questo fenomeno, tuttavia, non trova ancora ad oggi un pieno riconoscimento legislativo.

Nonostante l'articolo 72, L. 388/2000 abbia notevolmente modificato in senso favorevole al pensionato il precedente sistema, non è stato ancora del tutto risolto il problema del cumulo tra lavoro, autonomo e dipendente, la cui soluzione si collega inevitabilmente a una consistente (se non totale) riduzione delle attuali trattenute contributive del lavoro degli anziani.

L'articolo 72 della L. 388/2000, pubblicata sul supplemento ordinario n. 219 alla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2000, dispone, al primo comma, che "a decorrere dal 1° gennaio 2001 le pensioni di vecchiaia e le pensioni liquidate con anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima, anche se liquidate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente".

Il comma 2 del predetto articolo 72 stabilisce che "a decorrere dal 1° gennaio 2001 le quote delle pensioni dirette di anzianità, di invalidità e degli assegni diretti di invalidità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima, eccedenti l'ammontare del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, sono cumulabili con i redditi da lavoro autonomo nella misura del 70 per cento. Le relative trattenute non possono, in ogni caso, superare il valore pari al 30 per cento dei predetti redditi. Per i trattamenti liquidati in data precedente al 1° gennaio 2001 si applica la disciplina previgente se più favorevole".

Nulla è tuttavia innovato in materia di cumulo con i redditi da lavoro della pensione di vecchiaia liquidata esclusivamente con il sistema contributivo (articolo 1, comma 19, della L. 335/1995). L'articolo 1, comma 2, della L. 335/1995, dispone, infatti, che "le successive leggi della Repubblica non possono introdurre eccezioni o deroghe alla presente legge se non mediante espresse modificazioni delle sue disposizioni". Pertanto per i pensionati di età inferiore ai 63 anni di età la pensione liquidata esclusivamente con il sistema contributivo non è cumulabile totalmente con i redditi da lavoro dipendente e nella misura del 50 per cento della parte eccedente il trattamento minimo dell'assicurazione generale obbligatoria con i redditi da lavoro autonomo, fino a concorrenza con i redditi stessi (articolo 1, comma 21, della L. 335/1995). Per i pensionati di età pari o superiore ai 63 anni la pensione non è cumulabile con i redditi da lavoro dipendente ed autonomo nella misura del 50% della parte eccedente il trattamento minimo dell'assicurazione generale obbligatoria, fino a concorrenza con i redditi stessi (articolo 1, comma 22, della L. 335/1995).

Inoltre non sono ancora stati individuati percorsi differenziati, idonei a canalizzare le diverse esigenze degli anziani. A una crescita della domanda di libertà di scelta sull'impiego del tempo di vita continuano infatti a fare da contraltare una certa rigidità normativa ed una volontà di fissare in modo rigido un criterio che sia applicabile a contesti diversi. Ciò non fa altro che alimentare insoddisfazione da una parte, e impulso a ricorrere a modalità irregolari di lavoro, dall'altra.

La soluzione pare necessariamente individuarsi nello sviluppo di tipologie contrattuali fortemente individualizzate; solo così infatti sarebbe possibile costruire una prospettiva di pieno sviluppo delle potenzialità di lavoro degli anziani.

Le tipologie contrattuali flessibili rappresentano, sotto questo profilo, un efficace punto di incontro tra le esigenze delle imprese e quelle degli anziani, proprio perché fanno coesistere la voglia di libertà e di tempo liberato che caratterizza la vita di un crescente numero di anziani e le esigenze di contenimento dei costi e flessibilità di utilizzo della manodopera che, invece, rappresentano le esigenze primarie del sistema produttivo.

La dimensione della scelta individuale rispetto alle tipologie contrattuali sembra peraltro emergere anche dalle stesse opinioni degli anziani. Una ricerca del Censis (Censis 2001) rileva al riguardo che nel 45% dei casi questi hanno dichiarato di non desiderare il tempo pieno e di considerare una propria libera scelta il ricorso al tempo parziale. In tale ottica, quindi, una adeguata risposta del legislatore potrebbe essere quella non solo di consentire l'estensione dell'attività lavorativa subordinata dopo il raggiungimento dei limiti di età pensionabile, ma anche di favorire la configurazione di una sorta di diritto al part-time.

Ma questo è solo un esempio. Per avere un'idea più complessiva della strategia da attuarsi pare opportuno riportare le ulteriori risultanze emerse dalla menzionata ricerca svolta dal Censis.

Con riferimento all'età in cui i lavoratori individuali pensano di smettere di lavorare è emersa un'interessante articolazione tra le età indicate. Tra gli uomini, se la percentuale più alta vuole smettere tra 61 e 65 anni, quasi altrettanti vogliono smettere tra 58 e 60 anni, mentre a voler uscire dal mondo del lavoro prima dei 58 anni sono il 13,3% e oltre i 65 anni il 20,4% (8,2% oltre i 70 anni). Il 6,1% richiama quale parametro per la propria decisione di pensionarsi il raggiungimento dei 35 anni di contribuzione (tab. 1). Tra le donne il 32% vuole ritirarsi tra 58 e 60 anni, il 16,2% tra 61 e 65 anni ed il 12,8% oltre i 65 anni (5,3% oltre i 70 anni), mentre il 28% prima di avere compiuto il 58esimo anno di età. L'11% pensa di smettere di lavorare quando avrà raggiunto i 35 anni di contribuzione.

Riguardo all'età alla quale gli intervistati ritengono sia giusto che gli uomini e le donne vadano in pensione, si riproduce una distribuzione molto articolata delle opinioni, che evidenzia la difficoltà di fissare un'età pensionabile socialmente condivisa; infatti:



a) per ciò che riguarda gli uomini, il 41% ritiene che sia giusto pensionarli entro il 60esimo anno di età, il 31,8% tra 61 e 65 anni ed il 13% ritiene che debbano lavorare anche dopo avere compiuto i 65 anni di età (tab. 2);

b) per le donne il 38,2% ritiene giusto un pensionamento entro i 58 anni di età, il 26,2% tra 58 e 60 anni, ed il 22,5% ritiene che debbano lavorare oltre il compimento del sessantesimo compleanno;

c) per uomini e donne, il 13% circa ritiene che i 35 anni di contribuzione siano la giusta porta d'ingresso alla pensione.

A questa personalizzazione dell'età pensionabile giusta e/o desiderata per sé stessi si affianca la volontà esplicita, soprattutto nei soggetti ad elevata dotazione professionale, di continuare a lavorare oltre l'età pensionabile. E' il caso dei liberi professionisti iscritti agli Enti di Previdenza privati, tra i quali oltre il 50% dichiara di volere proseguire la propria attività o avviarne una diversa al compimento dell'età pensionabile.

Risulta evidente che il dibattito sulla fissazione normativa di un'età pensionabile si sovrappone ad un contesto sociale e culturale dove l'idea stessa di punto d'avvio della pensione non ha più un'accezione condivisa e tutto risulta modulato sulle caratteristiche individuali, in termini di stato di salute, dotazione professionale, disponibilità di reddito e, anche, di attitudini e preferenze individuali.

Certo le modalità attraverso le quali consentire l'esercizio di un'attività lavorativa oltre il compimento dell'età pensionabile sono un tema scottante, e, tuttavia, ormai maturo. Infatti il 57% dei lavoratori sostiene che consentire agli anziani di cumulare pensioni e redditi da lavoro non sia una scelta penalizzante per i giovani, in quanto non blocca la creazione di nuovi posti di lavoro. Occorre anzi sottolineare che il sistema economico ne otterrebbe un vantaggio perché il lavoro dei vecchi favorisce spontaneamente il trasferimento delle conoscenze ai più giovani (e potrebbe essere armonizzato con gli schemi di riduzione graduale del lavoro e di staffetta tra vecchi e giovani).

*Tab. 1 Età in cui i lavoratori individuali pensano di smettere di lavorare, per sesso (val. %)*

Età	Maschio	Femmina
Meno di 55 anni	4,7	14
Tra 55 e 57 anni	8,6	14
Tra i 58 e 60 anni	29,4	32
Tra i 61 e 65 anni	30,8	16,2
Tra 66 e 70 anni	12,2	7,5
Dopo 35 anni di lavoro indipendentemente dall'età	8,2	5,3
Totale	100,0	100,0

*Fonte: indagine Censis 2001*

Tab.2 Et  in cui uomini e donne   giusto vadano in pensione, secondo i lavoratori individuali, per sesso (val. %)

	Maschio	Femmina	Totale
Uomini			
Meno di 55 anni	3,9	4,0	3,8
Tra 55 e 57 anni	9,3	5,3	7,6
Tra i 58 e 60 anni	30,1	28,3	29,4
Tra i 61 e 65 anni	30,6	33,6	31,8
Tra 66 e 70 anni	8,6	9,3	8,8
Dopo 35 anni di lavoro indipendentemente dall'et�	3,9	6,2	5,0
Dopo i 70 anni	13,6	13,3	13,6
Donne			
Meno di 55 anni	23,9	18,4	21,5
Tra 55 e 57 anni	13,9	20,6	16,7
Tra i 58 e 60 anni	27,6	24,7	26,2
Tra i 61 e 65 anni	17,1	14,3	15,9
Tra i 66 e 70 anni	3,6	4,5	4,0
Dopo 35 anni di lavoro indipendentemente dall'et�	2,5	2,7	2,6
Dopo i 70 anni	11,4	14,8	13,1

Fonte: indagine Censis 2001

### III. 3.1. I profili giuridici del caso

Come gi  detto, la mancanza di una cultura legislativa capace di porsi come intermedio funzionale alle esigenze dell'impresa e a quelle dell'anziano determina l'emersione di un particolare mercato del lavoro che sfugge a logiche e percorsi tradizionali e che favorisce il ricorso a pratiche di elusione della normativa del lavoro subordinato.

In particolare vengono alla luce accordi che sotto la forma di contratti di natura autonoma professionale sottendono in realt  la mera prosecuzione del precedente rapporto di lavoro dipendente.

Il fenomeno di cui si tratta non va confuso con la prosecuzione del rapporto con lavoratori che abbiano raggiunto la massima anzianit  contributiva ma non ancora il limite dei 65 anni. In questo caso infatti la prosecuzione del rapporto non avviene solitamente sulla base di un nuovo accordo, bensì in virt  del semplice esercizio del diritto di opzione, con il quale il lavoratore impedisce che il verificarsi del raggiungimento dell'et  pensionabile determini l'entrata del

dipendente nell'area della liberà recedibilità del datore di lavoro. Si impedisce in altre parole che quest'ultimo possa in qualsiasi momento recedere dal rapporto dando, a norma dell'art. 2118 cod. civ., il preavviso al lavoratore nel termine e nei modi stabiliti dalle disposizioni contrattuali o versando allo stesso lavoratore una indennità equivalente all'importo della retribuzione che sarebbe spettata per il periodo di preavviso.

Ancora diverso è il fenomeno della prosecuzione del rapporto di quei lavoratori che abbiano già raggiunto la massima anzianità contributiva. Al riguardo il comma 6 dell'art. 75 della L. 388/200 stabilisce che, a partire dal 1° aprile 2001, i lavoratori dipendenti del settore privato che hanno maturato i requisiti di età e contributivi per il diritto alla pensione di anzianità possono rinunciare all'accredito contributivo relativo all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e alle forme sostitutive. Naturalmente se tale rinuncia non viene esercitata ed il rapporto di lavoro continua, il datore è tenuto al versamento di tutta la contribuzione obbligatoria. Il sistema ipotizzato si presenta, almeno da un punto di vista teorico, come un incentivo di cui possono godere il lavoratore, il datore di lavoro e lo stesso Istituto previdenziale. Il primo, per tutta la durata del contratto ha una busta paga più consistente (quantomeno, circa l'8,89% pari all'aliquota a suo carico), il secondo è esentato dalla quota-parte di contribuzione obbligatoria pari a circa il 23,81% (ma sullo stesso grava la copertura delle altre assicurazioni come la malattia, la disoccupazione, ecc.), il terzo non corrisponde il trattamento dovuto al pensionato d'anzianità (chiaramente, per tutto il periodo corrispondente alla durata del contratto). Ovviamente, il dipendente potrà guadagnare anche qualcosa in più se otterrà dal datore una parte di ciò che quest'ultimo risparmia dalla propria aliquota contributiva. Si può, a ragione, sostenere che il *marchingegno* ipotizzato consente all'imprenditore di non privarsi dell'esperienza di un proprio valido collaboratore e, al tempo stesso, di evitare, o quantomeno ridurre, la prosecuzione dell'attività "in nero".

Se, nei casi prima evidenziati, il rapporto di lavoro prosegue senza essere modificato nei suoi elementi essenziali (fino al raggiungimento dell'età massima lavorativa), nel caso *de quo* si verifica una novazione oggettiva del rapporto di lavoro, che si trasforma da subordinato ad autonomo.

Peraltro, al fine di una effettiva novazione del rapporto, non sembra sufficiente il semplice accordo negoziale. La giurisprudenza prevalente individua infatti, quale criterio decisivo ai fini della qualificazione del vincolo negoziale, il momento della esecuzione del contratto, al di là di quello che è il programma negoziale astrattamente concordato dalle parti.

L'effettivo mutamento dell'assetto negoziale in corso di rapporto deve dunque essere rigorosamente provato da chi vi abbia interesse, a poco rilevando la mera qualificazione formale del nuovo contratto pattuita tra le parti.

La questione dunque si collega alla tradizionale distinzione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. Vi sarà quindi lavoro subordinato se il lavoratore viene assoggettato al potere gerarchico e disciplinare del datore di lavoro. A tale fine costituiscono criteri indiziari sussidiari la retribuzione prestabilita pagata a scadenze stabilite, l'inserimento della prestazione

lavorativa offerta nell'ambito della organizzazione imprenditoriale, l'assenza di una sia pur minima struttura imprenditoriale in capo al lavoratore, tutti elementi, questi, che possono esser decisivi solo se valutati globalmente e non singolarmente.

In alcuni casi inoltre, come ad esempio nei confronti della categoria dirigenziale, dove l'elemento della subordinazione è attenuato, in virtù del carattere prevalentemente autonomo della attività lavorativa, la giurisprudenza prevalente tende ad attribuire valenza decisiva non a elementi funzionali del rapporto, quali la soggezione o meno a un potere direttivo, ma a elementi strutturali come in particolare l'esistenza in capo al lavoratore, anche in termini minimi, di una organizzazione di impresa.

Tale linea guida unanimemente condivisa dalla magistratura non conduce peraltro a conseguenze univoche. La giurisprudenza più recente, discostandosi da orientamenti giurisprudenziali tralatizi, ancora oggi (almeno formalmente) imperniati sulla distinzione tra obbligazioni di mezzi e obbligazioni di risultato, tende infatti a escludere che assuma valore rilevante, ai fini della qualificazione giuridica della prestazione lavorativa dedotta in contratto, la pattuizione di una clausola di rendimento minimo. Una siffatta pattuizione, che costituisce elemento meramente accessorio del contratto di lavoro, non risulterebbe infatti incompatibile con la struttura tipica dello schema del lavoro subordinato di cui all'art. 2094 cod. civ.

Tale soluzione è del resto perfettamente coerente con la più moderna concezione della contrapposizione – accreditata dalla dottrina tradizionale – tra c.d. «obbligazioni di mezzi» e «obbligazioni di risultato», che induce a ritenere privo di qualsivoglia rilievo qualificatorio il risultato finale della prestazione dedotta in obbligazione<sup>29</sup>.

### **III. 4. Segue: i servizi di cura e di assistenza alla persona**

Alla luce delle considerazioni svolte sul radicale cambiamento in atto nel mercato del lavoro e sulla necessità di una puntuale disciplina giuridica in grado di regolarlo, è opportuno svolgere un'ulteriore precisazione riguardo ai settori interessati.

Rispetto a questi settori le opportunità di lavoro regolare e di nuova occupazione risultano attualmente disperse e frammentate nel mercato del lavoro e, laddove non rimangono addirittura inevase, trovano il più delle volte soddisfazione mediante canali informali che, in una sorta di circolo perverso, alimentano disagi sociali, degrado urbano e ambientale, micro-criminalità e in generale un'illegalità diffusa. Esiste in effetti una forte attrazione per queste attività nell'ambito del «lavoro nero», in quanto si tratta di servizi e di prestazioni lavorative a bassa tecnologia e *labour intensive*, che richiedono grande flessibilità e, spesso, bassa specializzazione.

---

<sup>29</sup> Cfr., per l'impostazione del problema, il classico e sempre attuale studio di L. Mengoni, *Obbligazioni «di risultato» e obbligazioni «di mezzi»*, *RDComm*, 1954, I, 185 ss. e più attuale, A. Perulli, *Il lavoro autonomo*, Giuffrè, Milano, 1996, 417 ss.

Occasioni di lavoro regolare e sindacalmente tutelato si traducono così in forme di lavoro nero e di pseudo-lavoro autonomo, concorrendo a destabilizzare gli equilibri e le dinamiche del mercato del lavoro regolare: nell'ingenerare, come già detto, fenomeni di concorrenza sleale al ribasso, queste tipologie contrattuali irregolari concorrono infatti alla progressiva ineffettività della normativa di legge posta a tutela dei diritti fondamentali del cittadino-lavoratore<sup>30</sup>.

### **III.4.1. Il problema delle tipologie contrattuali per gli addetti ai servizi di assistenza agli anziani**

Rispetto a quanto sin qui rilevato circa l'inadeguatezza del dato legale rispetto alle esigenze dei nuovi mercati, particolarmente emblematico risulta il settore dei servizi alla persona che, a seguito di mutamenti sociali, demografici e culturali ampiamente noti quanto complessi e di difficile interpretazione pare oggi completamente deregolato. Il progressivo invecchiamento della popolazione, insieme con l'innalzamento dei tassi di partecipazione della popolazione al mercato del lavoro, la definitiva stabilizzazione di un modello di famiglia mono-nucleare e di piccole dimensioni e un profondo cambiamento culturale circa il ruolo della donna nel mercato del lavoro e nella società in generale, ha determinato una forte crescita di esigenze assistenziali e/o di cura alla persona che rimangono per lo più inevase e/o comunque inesprese, quantomeno nell'ambito del lavoro regolare e istituzionalizzato<sup>31</sup>.

La rilevanza del problema è stata evidenziata anche nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro*:

Ogni accorgimento volto a creare un sistema di convenienze nella gestione del rapporto di lavoro contribuisce senz'altro a regolarizzare ampie zone di evasione fiscale e contributiva. Si consideri ancora il settore dei servizi di assistenza alla persona, con particolare riferimento agli anziani, caratterizzato da una diffusissima area di clandestinità, anche in considerazione del massiccio ricorso a personale di origine extracomunitaria. A tale riguardo è interessante il tentativo di realizzare intese a livello locale (come è avvenuto, ad esempio, ad iniziativa del Comune di Modena), valorizzando tipologie contrattuali come le collaborazioni coordinate e continuative che possono agevolare il processo di regolarizzazione nell'ambito di una disciplina concordata dalle parti sociali e dagli enti locali in sede territoriale. Anche lo stesso "Patto di Milano" sta contribuendo a creare occupazione regolare coinvolgendo soggetti a rischio di esclusione sociale (anche in questo caso lavoratori extracomunitari ed altre categorie). La diffusione del lavoro autonomo

---

<sup>30</sup> Sull'argomento vedi M. Biagi e M. Tiraboschi, *Servizi di cura alla persona, assistenza domiciliare agli anziani e politiche locali per l'occupazione: l'esperienza modenese nel contesto comunitario*, in *Rapporto sulla situazione economica e sociale della provincia di Modena*, Associazione Mario Del Monte, febbraio 2001.

tra gli immigrati può concorrere a perpetuare mestieri altrimenti destinati a scomparire nonché a favorire i processi di integrazione sociale (sez.II, par. 2. 2).

Indicazioni relative ai problemi del mercato del lavoro italiano e alla necessità di riformarlo vengono anche dal Piano Nazionale per l'Occupazione approvato nel giugno 2002.

Il Piano in particolare afferma che i bassi tassi di occupazione che caratterizzano il mercato del lavoro in Italia sollecitano un'ampia azione di modernizzazione che richiede, in primo luogo, un mercato trasparente ed efficiente, una formazione continua efficace e un sistema di regolazione dell'organizzazione del lavoro efficiente e equo. Il Governo, con la riforma del mercato del lavoro attualmente all'esame del Parlamento e sulla quale il confronto con le parti sociali non è ancora concluso, intende accrescere le possibilità di accesso al mercato del lavoro e rafforzare la protezione del lavoratore nel mercato, bilanciando le esigenze di flessibilità delle imprese con il bisogno di sicurezza individuale. Ciò anche contrastando alcuni fenomeni di diffusione impropria di contratti atipici, come avviene spesso nel caso delle collaborazioni coordinate e continuative. Un orientamento proattivo delle politiche del lavoro incoraggia il rapido inserimento nel mercato del lavoro e minimizza lo spreco di capitale umano che deriva da lunghi periodi di inattività e di disoccupazione. Per questo motivo un adeguamento del sistema degli ammortizzatori sociali e una migliore definizione degli interventi attivi in senso proprio appaiono opportuni. Gli incentivi all'occupazione debbono divenire più mirati e tener conto di quelle che sono le nuove priorità – in particolare con riferimento a chi perde il lavoro, nonché all'occupazione femminile e dei soggetti più anziani – tenendo anche conto della rivisitazione normativa dei rapporti di lavoro. Priorità immediata è la promozione di strumenti di sostegno al reddito che, pure garantendo un sussidio di disoccupazione, scoraggino la tendenza finora molto diffusa, e mai affrontata strutturalmente, a dipendere da strumenti assistenziali di tipo passivo, che favoriscono un'uscita prematura dal mercato del lavoro o un uso ripetuto nel tempo. Inoltre, è essenziale una rapida messa a regime della riforma dei servizi pubblici per l'impiego, assicurando che in tutte le Regioni vengano attuate le funzioni stabilite nell'accordo sugli standard minimi e facendo uno sforzo straordinario e mirato di riqualificazione del personale. Il Governo ha proposto, con il disegno di legge delega attualmente all'esame del Parlamento e nell'ambito del confronto con le parti sociali non ancora concluso, una riforma del mercato del lavoro per promuovere l'inserimento e il reinserimento al lavoro nonché per migliorare le tutele in senso proattivo. Gli interventi prioritari sono sia di carattere diretto, rivolti alle categorie maggiormente a rischio di esclusione sociale, donne, giovani ed anziani, o alle persone che hanno perso un posto di lavoro, sia di carattere indiretto, come il potenziamento dei servizi di cura all'infanzia nella società e nei luoghi di lavoro, al fine di rendere possibile la conciliazione del lavoro e delle responsabilità familiari e di combattere forme "occulte" di esclusione sociale.

*Percentuale di anziani sopra i 65 anni non autosufficienti che vivono in Istituto sul complesso della popolazione della stessa classe di età*

	maschi	femmine	totale
A) Anziani non autosufficienti in istituti specializzati	31.064	105.777	136.841
B) Numero totale anziani 65+	4.156.381	6.063.514	10.219.895
% anziani non autosufficienti in istituto sul complesso degli anziani (A/B)	0,75 %	1,74 %	1,34 %

(a) Per "istituti specializzati" si è inteso: residenza assistenziale per anziani, residenza socio-sanitaria per anziani, comunità socio-riabilitativa o comunità alloggio.  
 (b) Anziani che vivono in famiglia (fonte: Indagine Istat sulle Forze Lavoro, ottobre 1999) + anziani nei presidi residenziali socio-assistenziali

Fonti: A) Indagine Istat sulle Forze di Lavoro, ottobre 1999  
 B) Rilevazione Istat sui Presidi residenziali socio-assistenziali, 31/12/1999

*Famiglie con anziani non autosufficienti che ricevono assistenza, valori assoluti percentuali, anno 1998*

FAMIGLIE CON ANZIANI 65+ NON AUTOSUFFICIENTI	Valori assoluti			Valori percentuali		
	Totale	Presenza di persone 15-54 autosufficienti	Assenza di persone 15-54 autosufficienti	Totale	Presenza di persone 15-54 autosufficienti	Assenza di persone 15-54 autosufficienti
Famiglie che hanno ricevuto aiuti gratuiti nelle ultime 4 settimane per "accudimento o assistenza di adulti" e/o "compagnia, accompagnamento, ospitalità"	423.000	71.000	352.000	20,5%	12,8%	23,3%
Famiglie che hanno ricevuto prestazioni non sanitarie di aiuto e assistenza a domicilio da parte del Comune o di cooperative convenzionate negli ultimi 12 mesi	93.000	17.000	76.000	4,5%	3,1%	5,0%
Famiglie che usufruiscono di servizi a pagamento per l'assistenza di un anziano o un disabile	172.000	37.000	135.000	8,3%	6,7%	8,9%
Famiglie che hanno ricevuto almeno uno dei tre tipi di assistenza	572.000	105.000	467.000	27,7%	19,0%	30,9%
<b>Totale famiglie</b>	<b>2.063.000</b>	<b>553.000</b>	<b>1.510.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

E' indubbiamente vero che, in alcune aree del Paese, tra cui l'Emilia Romagna, il soggetto pubblico ha progressivamente sviluppato un sistema più o meno articolato di intervento a sostegno delle famiglie, che comprende non solo trasferimenti monetari ma pure servizi di assistenza, anche di tipo domiciliare, agli anziani. Anche in queste realtà avanzate, tuttavia, l'assenza di una normativa specifica di riferimento, soprattutto dal punto di vista della disciplina dei rapporti di lavoro che si instaurano tra famiglia e operatore assistenziale ovvero tra quest'ultimo e un intermediario privato, rappresenta un forte vincolo rispetto alle enormi potenzialità di tale settore soprattutto in termini di creazione di nuova occupazione ed emersione di quote di lavoro sommerso e marginale.

Per l'area modenese, in particolare, ma secondo una tendenza generalizzata nei principali paesi industrializzati, l'aumento della domanda di servizi di cura alle persone – e, segnatamente, dei servizi domiciliari agli anziani – è accompagnata dalla riduzione della forza lavoro disponibile a simili attività con contestuale ricorso a prestazioni lavorative rese da cittadini extracomunitari, che, quantunque disponibili verso tale tipo di attività lavorative, sono il più delle

volte privi di adeguata formazione e competenza professionale. Questi lavoratori, peraltro, si trovano spesso non in regola rispetto alla disciplina prevista per l'ingresso in Italia di cittadini non appartenenti alla Unione Europea; e anche laddove l'ingresso sia regolare ad essi vengono non di rado corrisposti trattamenti economici e normativi non conformi, se non anche palesemente contrari alla legge e alle determinazioni della contrattazione collettiva.

Considerata la forte espansione del settore, oggetto peraltro di particolare attenzione da parte delle autorità comunitarie nell'ambito della c.d. *Strategia Europea per l'Occupazione*, pare dunque rilevante fornire una ricognizione normativa delle pratiche attualmente adottate dagli operatori economici dell'area modenese.

Proprio gli schemi contrattuali utilizzati dagli operatori del settore – sia in forma individuale sia in forma associata sia alle dipendenze o in collaborazione con una impresa/società – rappresentano uno dei principali fattori di distorsione del mercato dei servizi alla persona; fattori che, nell'ingenerare fenomeni di concorrenza sleale, contribuiscono a rendere poco trasparente tale mercato.

La ricognizione della prassi contrattuale nell'area modenese (che ovviamente non tiene conto del fenomeno – particolarmente rilevante sia in termini quantitativi che qualitativi – del «lavoro nero» *tout court*), ha consentito di tipizzare gli schemi negoziali più utilizzati e che da soli possono contribuire a spiegare l'estrema eterogeneità delle tariffe economiche applicate a prestazioni in astratto analoghe.

### **III.4.2. Gli schemi contrattuali applicati nell'area modenese**

#### **Il lavoro dipendente**

Un primo schema contrattuale è quello proposto dalle ACLI, che sono attualmente gli unici soggetti abilitati (assieme alle associazioni di categoria a carattere nazionale: art. 2, L. 339/1958) a intervenire nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Si tratta di uno schema di lavoro dipendente stipulato direttamente tra famiglia e collaboratore/collaboratrice familiare ai sensi del contratto nazionale sulla disciplina del rapporto di lavoro domestico e familiare del 16 luglio 1996.

#### **Le collaborazioni coordinate e continuative**

Laddove la prestazione venga resa non direttamente alla famiglia, ma per il tramite di una impresa o di una cooperativa, lo schema contrattuale più diffuso risulta invece essere quello delle collaborazioni coordinate e continuative, svolte senza vincolo di subordinazione. In queste imprese/cooperative, infatti, il ricorso a rapporti di lavoro dipendente ovvero alle prestazioni dei soci è previsto, nella migliore delle ipotesi, per le attività di segreteria/amministrazione, mentre le prestazioni rese dagli operatori a favore



delle famiglie sono incanalate quasi esclusivamente in contratti di lavoro continuativo e coordinato (c.d. parasubordinazione).

Anche a prescindere dalle modalità concrete di esecuzione della prestazione lavorativa, i formulari raccolti presentano di per sé gravi contraddizioni, lacune e punti di tensione con la normativa di legge. In caso di contenzioso, questi contratti difficilmente resisterebbero al vaglio giurisprudenziale.

Inoltre, nel caso in cui la somministrazione della prestazione da parte della impresa/cooperativa non avvenga direttamente a favore della famiglia, ma indirettamente, per il tramite di strutture pubbliche o private (per es. una casa di cura), si profilano chiare ipotesi di violazione della disciplina in tema di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro (art. 1, L. 1369/1960). Rispetto a quest'ultima ipotesi, particolarmente eclatante si presenta il caso di somministrazione di prestazioni infermieristiche a favore di enti pubblici, ospedali, etc. da parte di studi associati di infermieri. Infatti, se le prestazioni rese dallo studio associato di infermieri direttamente a favore dell'anziano possono essere ritenute sostanzialmente compatibili con la disciplina di legge e di contratto collettivo vigente, lo stesso non può dirsi laddove la prestazione venga resa indirettamente per il tramite di soggetti terzi (per es. una casa di cura). In questi casi, e cioè laddove lo studio associato stipuli un contratto di somministrazione con un soggetto terzo rispetto alla famiglia, appare palese la violazione della disciplina in tema di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro (art. 1, L. 1369/1960).

Altrettanto eclatante è il caso delle cooperative che si avvalgono prevalentemente, se non esclusivamente, della prestazione di collaboratori non soci, talvolta forniti da altre cooperative ovvero da pseudo-agenzie di collocamento/lavoro interinale. Oltre alla violazione della normativa sul collocamento del personale domestico, dell'impiego di lavoratori extracomunitari etc., in questi casi pare peraltro inesistente o comunque labile il fine mutualistico sotteso alla cooperativa.

### **L' associazione in partecipazione**

Vaghi cenni sono poi stati prospettati, alla stregua di ipotesi allo studio, rispetto allo schema della associazione in partecipazione. Ma anche in questo caso, pare essere evidente, se non l'intento fraudolento, quantomeno una chiara forzatura della normativa di legge e di contratto collettivo applicabile agli operatori del settore.

### **Le cooperative sociali**

Nel corso dell'indagine non sono state valutate le prestazioni rese dalle cooperative sociali di tipo a), così definite perché svolgenti le attività di cui alla lettera a), articolo 1, L. 381/1991, cioè di «gestione di servizi socio-sanitari ed educativi». Si ricorda, tuttavia, che in queste ipotesi le cooperative sociali applicano il CCNL delle cooperative sociali, che indubbiamente comporta oneri economici maggiori rispetto a quelli che deriverebbero dalla applicazione del CCNL recante la disciplina del lavoro domestico e familiare.

### **Gli schemi contrattuali utilizzabili**

Dalla ricognizione empirica delle prassi del settore risulta che gli schemi contrattuali concretamente utilizzati coincidono con gli schemi contrattuali utilizzabili in astratto.

Manca, invero, un riferimento al c.d. lavoro interinale. Tuttavia, quantunque astrattamente applicabile, tale schema contrattuale non pare idoneo a soddisfare le esigenze del settore. Al limite esso potrebbe essere utilizzato da imprese private/enti pubblici per la somministrazione di personale altamente specializzato (per es. infermieri), ma con esclusivo riferimento a esigenze di carattere temporaneo e non certo per soddisfare esigenze strutturali e continuative delle summenzionate imprese/enti pubblici.

A questo proposito si deve tuttavia menzionare il disposto di cui all'articolo 53 della L. 144/1999, laddove prevede che le province, i comuni e loro consorzi, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e le istituzioni sanitarie operanti nel Servizio sanitario nazionale possono stipulare per l'esercizio di attività socio-sanitarie, in attesa delle disposizioni delle relative contrattazioni collettive in materia di contratti a termine e di ricorso a lavoro temporaneo di cui alla L. 196/1997, contratti di lavoro a tempo determinato, qualora il ricorso agli ordinari procedimenti di assunzione di personale o le procedure per l'affidamento in appalto dei servizi medesimi comportino il rischio di interruzione delle relative attività ritenute di carattere essenziale (tali contratti, non ulteriormente rinnovabili, non possono avere durata superiore a dodici mesi e comunque a quella necessaria per lo svolgimento dei predetti procedimenti di assunzione o di espletamento delle procedure di affidamento delle gare di appalto che devono essere avviati entro la data di sottoscrizione dei contratti a tempo determinato). Il comma 2 dell'articolo 53 prevede infatti che "alle prestazioni lavorative, comunque effettuate alla data di entrata in vigore della presente legge, anche erogate da organizzazioni non lucrative di utilità sociale per l'assolvimento delle attività socio - sanitarie (...) non trovano applicazione le disposizioni della L. 1369/1960; i giudizi e i contenziosi di qualunque natura pendenti alla medesima data aventi ad oggetto questioni ad esse relative sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese tra le parti e i provvedimenti giudiziari non passati in giudicato restano privi di effetto".

### **III.5. Modelli promozionali e incentivanti di regolazione dei rapporti di lavoro**

Il quadro sopra sintetizzato insieme al fatto che le parti sociali abbiano manifestato in più sedi l'interesse ad affrontare i problemi connessi al forte aumento della popolazione anziana e non completamente autosufficiente, evidenziano l'importanza del recente accordo, *Patto modenese per l'assistenza domiciliare agli anziani* del dicembre 2000, per l'area modenese, che fornisce un

quadro di riferimento normativo relativamente al tipo di rapporti di lavoro da attivare.

Questo rappresenta un vero e proprio prototipo degli strumenti normativi e concertativi in grado di contribuire alla emersione del lavoro sommerso/irregolare, convogliando prestazioni lavorative «critiche» lungo i binari della legalità.

Come già evidenziato infatti nell'accordo congiunto sottoscritto da CGIL, CISL e UIL il 13 gennaio 2000 "non è accettabile ipotizzare l'applicazione di qualsiasi tipo di contratto (anche di collaborazione coordinata e continuativa) e lasciare poi alle famiglie la scelta". Questo tuttavia è quello che avviene di fatto oggi, in un mercato come quello dei servizi alla persona che risulta in tutto o in parte deregolamentato. Il 21 luglio 2000 il Comune di Modena, CGIL, CISL UIL e CUPLA evidenziarono in un accordo che si intendeva procedere alla costruzione di un patto locale tra i diversi attori istituzionali sociali economici, sulla base di un documento che costituisce parte integrante del Patto modenese.

Lo stesso schema di lavoro parasubordinato, che è apparso sicuramente il più ricorrente e rilevante, assumerebbe in effetti altro spessore e valore giuridico nell'ambito di una cornice collettiva, frutto della concertazione tra Comune e parti sociali, in cui inserire l'esecuzione della prestazione lavorativa.

Nell'ambito di un'ipotesi di un accordo territoriale di disciplina del mercato del lavoro come quello dei servizi di cura e assistenza domiciliare alla persona sopra ricordato, un fertile terreno di verifica è rappresentato dal progetto SERDOM, che indubbiamente rappresenta una delle sperimentazioni più avanzate – non solo in ambito nazionale, ma anche comunitario – nella ricerca di soluzioni innovative nella regolazione del settore e coerente con le politiche attive del lavoro di matrice comunitaria.

Il progetto SERDOM, avviato nel novembre 2001 nell'ambito di una convenzione tra Provincia e Comune di Modena in materia di politiche del lavoro, non solo ha promosso l'incontro delle persone anziane o dei loro familiari con organizzazioni e operatori domiciliari accreditati iscritti negli elenchi appositamente creati dal Comune di Modena in accordo con le parti sociali presenti nella città ma ha altresì costituito il presupposto istituzionale per la sottoscrizione del Patto Modenese del dicembre 2000. Questo a conferma del fatto che gli strumenti promozionali e incentivanti per l'emersione del sommerso presuppongono, alla stregua di premessa fondamentale, un forte coinvolgimento degli operatori del settore e dei relativi organismi di rappresentanza.

Gli obiettivi principali del progetto SERDOM sono stati: *a)* miglioramento della qualità dell'assistenza a domicilio attraverso la "qualificazione degli operatori", *b)* sviluppo del servizio assistenziale domiciliare attraverso anche l'incremento quantitativo delle unità di offerta dei servizi, *c)* facilitazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di servizi di assistenza domiciliare per le persone anziane, *d)* aumento dei servizi sociali mediante risposte differenziate ai bisogni degli anziani, *e)* emersione del lavoro nero e irregolare attraverso la regolarizzazione dei rapporti di lavoro, *f)* creazione di una rete integrata di servizi, costituita dall'operatore pubblico, dal privato convenzionato, dal privato accreditato e dal terzo settore, *g)* sviluppo di un bacino occupazionale nell'ambito dei servizi domiciliari alle persone anziane.

Il progetto prevede che dal momento in cui la famiglia si avvale di un'organizzazione o di un operatore domiciliare accreditati può richiedere un contributo economico erogato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Modena. Il contributo sarà erogato solo se la famiglia assume con un regolare contratto di lavoro un operatore domiciliare accreditato o stipula un regolare contratto di servizio con un'organizzazione accreditata. Il processo di accreditamento<sup>32</sup> è teso a verificare se gli operatori e le organizzazioni possiedono i requisiti necessari per garantire un servizio di qualità a tutela delle famiglie. Adottando questo metodo si intende garantire, sia ai cittadini interessati ai servizi domiciliari per anziani sia ai fornitori di tali servizi, un sistema di qualità basato sulla regolarità dei rapporti contrattuali di lavoro o di prestazione dei servizi e sulla congruità del servizio fornito rispetto al bisogno espresso.

Il servizio pubblico mantiene il compito della raccolta e valutazione delle richieste di intervento ad esso presentate dalle famiglie. Fornisce ad esse orientamento e consulenza professionale per aiutarle a comprendere meglio le proprie necessità e ad esprimerle compiutamente. Qualora il servizio pubblico riscontri l'esistenza dei requisiti necessari per la presa in carico della situazione che si è presentata (in linea di principio con elevati bisogni e gravi rischi di scompenso socio-sanitario), elabora un Piano Assistenziale Individuale che consiste in una descrizione articolata degli interventi valutati come necessari. Attiva poi il proprio servizio di assistenza domiciliare, che si fa carico dell'intero intervento o, eventualmente, di parte di esso, in relazione alle proprie difficoltà organizzative, affidando l'esecuzione della parte restante al "fornitore accreditato".

Il soggetto pubblico potrà inoltre attivare un intervento di sostegno finanziario comunale a favore della famiglia e/o dell'assistito preso in carico (*bonus, voucher*), lasciando alla famiglia stessa la scelta dell'operatore domiciliare o dell'organizzazione dalla quale acquistare il servizio. Quest'ultima modalità di sostegno resta però subordinata alla stipula del Piano Assistenziale Individuale.

In ogni situazione presa in carico dal servizio pubblico e in cui operi un'organizzazione o un singolo, l'operatore domiciliare che interviene è contrattualmente vincolato a partecipare alle attività di coordinamento, aggiornamento e monitoraggio programmate dal Comune. Si determina in questo modo una quota di tempo di lavoro non destinata ad attività diretta sull'utente, importante fattore di qualità. I dati di questa attività alimenteranno il sistema informativo gestito dalla "Struttura Operativa".

Per l'amministrazione comunale di Modena, la partecipazione al progetto SERDOM, insieme con la realizzazione degli obiettivi sopra indicati, si è dunque ben presto tradotta in una occasione per ripensare le strategie d'intervento nell'ambito dei servizi sociali, e soprattutto nel campo dell'assistenza domiciliare. Una occasione per ripensare e riprogettare, in altri termini, il Welfare locale, che oggi pare schiacciato tra due poli contrapposti: il sostanziale monopolio pubblico del servizio, da un lato; la gestione di larga parte dei servizi offerti dai singoli operatori privati in forme irregolari e *contra legem*, dall'altro.

---

<sup>32</sup> In proposito si veda l'art. 6 del Patto Modenese intitolato *Accreditamento per le attività domiciliari*, oppure la convenzione tra Comune di Modena e Fondazione Cassa di Risparmio di Modena disponibile sul sito [www.comune.modena.it/serdom/home.htm](http://www.comune.modena.it/serdom/home.htm)

Come dimostrano il progetto SERDOM e il patto locale, che ad esso ha fatto seguito, nel contesto socio-economico modenese, assume particolare rilevanza, in questo come in altri settori, l'individuazione di adeguati strumenti lavoristici che consentano di contemperare le contrapposte esigenze degli operatori coinvolti.

Si tratta in particolare di sperimentare l'impiegabilità di nuove tipologie contrattuali sostenendone una corretta utilizzazione, formalizzando linee guida, codici di condotta, buone pratiche che possono aiutare gli operatori economici ad assecondare le nuove esigenze del mercato *praeter e contra legem*.

Gli strumenti normativi «leggeri» sopra indicati potranno contribuire alla emersione del lavoro non dichiarato, alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro irregolari, alla creazione di un'area di nuova occupazione mediante l'ottimizzazione delle fasi di incontro tra domanda e offerta, alla regolazione dei percorsi di inserimento nel mercato del lavoro modenese di forza-lavoro extracomunitaria, all'innalzamento della qualità della forza-lavoro come criterio per l'innalzamento della qualità del servizio, etc.

Il Comune di Modena ha recentemente messo a disposizione alcuni dati relativi all'andamento del progetto SERDOM.

CONTRIBUTI	RICHIESTI:	CONCESSI	EROGATI NEL MESE
<b>1° mese (Dic 2001):</b>	n. 29	26	26 per una
spesa mensile di	€ 12.673,52		
<b>2° mese (Gen. 2002):</b>	n. 09	8	33 per una
spesa mensile di	€ 13.437,05		
<b>3° mese (Feb. 2002) :</b>	n. 26	17	46 per una
spesa mensile di	€ 19.930,04		
<b>4° mese (Mar. 2002) :</b>	n. 19	16	61 per una
spesa mensile di	€ 25.448,01		
<b>Totale</b>	n. 83	67	166
	per una spesa complessiva di € 71.490,47		

L'analisi dei dati raccolti dal Comune evidenzia che il numero di domande per il contributo da parte delle famiglie e le erogazioni dello stesso sono al di sotto delle disponibilità reali.

Per giustificare questi risultati è stata rilevata in primo luogo la scarsità dell'informazione, in quanto un elevato afflusso allo sportello si verifica in concomitanza con il passaggio delle notizia sugli organi de informazione. Per agevolarne la diffusione si potrebbe disporre la distribuzione di materiale in luoghi *ad hoc* come gli ospedali, le sale di attesa dei medici, le case di cura ecc.

Per quanto riguarda i contratti si rileva dalla tabella che segue, che nel corso della sperimentazione avviata non è stato sottoscritto nessun contratto di

co.co.co. così come veniva indicato nel patto mentre il numero di rapporti di lavoro emersi dal “nero” sono stimati in un numero di dodici.<sup>33</sup>

Tipologia di prestazioni richieste	Assistenza generale
Tipologia contratti usati dai privati:	Colf: 100%, Co.Co.Co. n° 0
Durata dei contratti	12 mesi (99%)

La rilevazione empirica sin qui esposta mostra come il patto abbia avuto effetti positivi per quanto concerne le implicazioni di politica del diritto e di relazioni industriali che sviluppa mentre sul piano della praticabilità concreta, gli strumenti contrattuali e le regole scaturite si dimostrano troppo rigide, e, per certi aspetti, tuttora ancorate alla logica protettiva tradizionale del lavoro dipendente vero e proprio. Un forte limite del patto scaturisce dalla stessa impostazione su cui si regge, per lo più individualista che applica modelli contrattuali innovativi e flessibili su schemi tradizionali incapaci di valorizzarli. La promozione di schemi contrattuali collettivi, tipicamente aziendali, potrebbe favorire risultati migliori per gli operatori, le famiglie, le amministrazioni comunali e le imprese che operano nel settore solo se applicati in un contesto aperto alla flessibilità e quindi di grado di sfruttarne le potenzialità.

---

<sup>33</sup> Le parti concordano nell'art. 10 del patto di *regolamentare le prestazioni ed il rapporto contrattuale con collaborazioni coordinate e continuative che interessino ambiti di lavoro non occasionale o comunque configurabili come utili e irrinunciabili all'espletamento dei compiti istituzionali*. Le parti concordano altresì di parametrare l'ammontare della retribuzione ad un importo che non sarà inferiore al costo previsto dalla contrattazione collettiva di categoria delle cooperative sociali. Si assume perciò come riferimento il secondo livello del contratto Cooperative Sociali.

## Parte Quarta

### Una policy per l'emersione del lavoro irregolare a livello locale: la certificazione dei rapporti di lavoro

*Sommario:* IV.1. Il rilancio dell'economia e il piano di emersione del lavoro sommerso. – IV.2. La prima fase di sperimentazione della legge 18 ottobre 2001, n. 383: verso un fallimento? – IV.3. I vincoli posti in sede interpretativa: applicazione dei contratti collettivi ed esclusione delle posizioni irregolari riconducibili a una erronea qualificazione del contratto. - IV.4. Certificazione dei rapporti di lavoro, flessibilità, tecniche di tutela. - IV.5. Le finalità del modello certificatorio nel contesto dello «Statuto dei lavori» tra deflazione del contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro e rimodulazione delle tutele. – IV.6. Le attuali prospettive *de iure condendo*: la certificazione nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro e nel Disegno di Legge delega n. 848. – IV.7. La tenuta giudiziaria del modello certificatorio e il profilo del bilanciamento degli interessi in gioco. – IV.8. Profili di criticità e prospettive evolutive della certificazione dei rapporti di lavoro.

#### IV.1. Il rilancio della economia e il piano di emersione del lavoro sommerso.

La Legge 18 ottobre 2001, n. 383, recante i *Primi interventi per il rilancio dell'economia*, contiene, come noto, un ambizioso programma di incentivazione della emersione dalla economia sommersa<sup>34</sup>.

I tre articoli contenuti nel Capo I di questa legge (artt. 1-3) si inseriscono in un quadro di misure incentivanti (agli investimenti e allo sviluppo, alla ricerca, alla creazione/gestione di impresa e alla formazione professionale) finalizzate «al recupero della piena legalità nei rapporti di lavoro e all'incremento del livello di trasparenza e sana concorrenzialità del sistema economico del Paese»<sup>35</sup>. Gli strumenti specificamente diretti a tali obiettivi derivano dall'operare congiunto di incentivi fiscali e contributivi a favore del datore di lavoro, a cui viene anche garantita la regolarizzazione della posizione – anche pregressa<sup>36</sup> – dell'impresa,

---

<sup>34</sup> La legge 18 ottobre 2001, n. 383, è stata emendata, una prima volta, dall'articolo 21, comma 1 *bis*, della legge 23 novembre 2001, n. 409 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 settembre 2001, n. 350), in seguito dall'articolo 9 comma 15 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria 2002) e, da ultimo, dall'articolo 3 del Decreto Legge 22 febbraio 2002 n. 12.

<sup>35</sup> Così la *Relazione tecnica di accompagnamento del provvedimento*, in <http://www.governo.it>

<sup>36</sup> La legge dispone, in particolare, su richiesta specifica dell'imprenditore, presentata prima dell'inizio di eventuali accessi, ispezioni e verifiche o della notifica dell'avviso di accertamento o di rettifica, che la dichiarazione di emersione costituisca, per tutti gli anni pregressi (cioè fino a cinque anni), base di richiesta di concordato tributario e previdenziale tramite il pagamento di una imposta sostitutiva dell'IRPEF, dell'IRPEG, dell'IRAP e dell'IVA e della contribuzione a

e di un regime previdenziale favorevole per i lavoratori, sui quali si è puntato per “fare da leva” ai fini dell’emersione<sup>37</sup>.

In estrema sintesi:

a) per i soggetti (imprese e titolari di reddito di lavoro autonomo) che aderiscono al programma di emersione<sup>38</sup> – e conseguentemente incrementano l’imponibile dichiarato, rispetto a quello relativo al periodo di imposta immediatamente precedente – è stabilita in particolare una tassazione ridotta e su base regressiva del reddito di impresa per un arco di tempo triennale unitamente a un minor carico contributivo<sup>39</sup>;

b) a favore dei lavoratori interessati dal programma di emersione è invece prevista l’esclusione dalla contribuzione previdenziale, congiuntamente alla possibilità di ricostruire la loro posizione previdenziale, per gli anni pregressi, mediante contribuzione volontaria<sup>40</sup>, e alla applicazione sui redditi da lavoro emersi di un prelievo unico di carattere sostitutivo a tassazione separata rispetto al rimanente imponibile.

La legge prevede, inoltre, che i lavoratori possano estinguere i loro debiti fiscali e previdenziali, connessi alla prestazione di lavoro irregolare<sup>41</sup>, per ciascuno degli anni che intendono regolarizzare, mediante il pagamento di una contribuzione sostitutiva, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile, senza applicazione di sanzioni e interessi. Per i lavoratori sono fatti salvi, in alternativa, i diversi regimi disposti nell’ambito dei programmi di riallineamento retributivo.

Non è stato neppure trascurato – sulla scorta di quanto indicato dalle autorità comunitarie, che richiedono di accompagnare l’adozione di incentivi economici

---

carico dei datori di lavoro, nella misura dell’8% del costo del lavoro emerso per ciascuno degli anni per cui si chiede la definizione, senza applicazione di sanzioni ed interessi. La Circolare INPS n. 49 del 13 marzo 2002 ha ora opportunamente precisato che la regolarizzazione può avvenire anche in presenza di una verifica dell’ispettorato del lavoro in corso, a condizione che la irregolarità non sia ancora stata verbalizzata.

<sup>37</sup> Cfr., tra i primi commentatori, R. Rizzardi, *La legge per il rilancio dell’economia*, in *Guida al Lavoro*, n. 43/2001, II-IV, cui *adde*, per una valutazione delle modifiche introdotte nel corso della approvazione parlamentare del provvedimento rispetto all’impianto originario del provvedimento, L. Cacciapaglia, E. De Fusco, *L’emersione del lavoro sommerso nel provvedimento dei 100 giorni*, in *Guida al Lavoro*, n. 37/2001, 53-56.

<sup>38</sup> L’adesione al programma di emersione, prevista inizialmente entro il termine del 30 novembre 2001, è stata successivamente prorogata al 28 febbraio 2002 dall’articolo 21, comma 1-bis, lettera a), della legge n. 409 del 2001, ed è stata definitivamente fissata al 30 giugno 2002 dall’articolo 9, comma 15, della legge finanziaria per il 2002.

<sup>39</sup> Cfr., per i contenuti della misura, L. Cacciapaglia, E. De Fusco, *L’emersione del lavoro sommerso*, cit., VII-VIII.

<sup>40</sup> In seguito ad accordo tra Governo e sindacati è stato previsto che sui lavoratori non graverà tutto il riscatto dei contributi previdenziali, ma unicamente la loro aliquota, mentre la quota a carico del datore di lavoro sarà coperta, per una misura fino al 66 per cento, dalle risorse di un apposito Fondo costituito con i proventi della misura. Cfr. N. Picchio, *Sommerso, intesa Governo-sindacati*, in *Il Sole-24 Ore*, 23 luglio 2001.

<sup>41</sup> E’ questa una misura particolarmente importante per evitare il rischio, più volte denunciato (cfr., in particolare, N. Gobessi, *Lavoro nero e posizione fiscale del dipendente*, maggio 1998, in <http://www.cgil.it>), di una «necessitata omertà del lavoratore con il datore di lavoro».



all'emersione con adeguate politiche preventive<sup>42</sup> – il profilo della repressione del sommerso. La legge prevede infatti, con apposito decreto stabilito di concerto tra i ministri competenti in materia, la definizione di un piano straordinario di accertamento, mirato al contrasto della economia sommersa. Detto piano dovrebbe costituire «una priorità di intervento delle autorità di vigilanza del settore» ed essere basato «su idonee forme di acquisizione ed utilizzo incrociato dei dati dell'anagrafe tributaria e previdenziale, dei gestori di servizi di pubblica utilità, dei registri dei beni immobili e dei beni mobili registrati»<sup>43</sup>.

#### **IV.2. La prima fase di sperimentazione della legge 18 ottobre 2001, n. 383: verso un fallimento?**

Le misure in questione, invero, sollevano perplessità ben più rilevanti dal punto di vista della efficacia complessiva del provvedimento<sup>44</sup>, soprattutto perché la logica di incentivazione, per quanto astrattamente convincente rispetto al funzionamento del sistema delle convenienze su cui intende far leva, non risulta accompagnata da interventi strutturali sul mercato del lavoro idonei a sostenere “a regime” la crescita fisiologica delle imprese emerse, soprattutto quelle del Mezzogiorno, una volta esauriti gli effetti dei benefici. Le misure adottate dal Governo si limitano infatti a neutralizzare temporaneamente, con un incentivo economico, il disincentivo alla regolarizzazione rappresentato da regole del lavoro che, evidentemente, risultano impraticabili in alcune aree del Paese, senza tuttavia incidere sulle reali cause che inducono le imprese e i lavoratori a fuoriuscire dal mercato del lavoro regolare.

Per contrastare efficacemente il lavoro sommerso occorrerebbe, per contro, affrontare alla radice i problemi del mercato del lavoro e dell'economia italiana, attraverso una ben più complessa e articolata politica economica e di sviluppo locale, che è cosa ben diversa dall'impiego ciclico di risorse pubbliche finalizzate semplicemente ad ammortizzare i costi del lavoro, attraverso l'erogazione di incentivi economici che diventano, di fatto, disincentivi per le imprese regolari a intraprendere i necessari cambiamenti richiesti dai nuovi modi di produrre e per le imprese irregolari a intraprendere un reale percorso di emersione dalla illegalità<sup>45</sup>.

Diverso sarebbe invece il giudizio sulla legge se alle misure di emersione introdotte con la L. 383/2001, si accompagnassero interventi di reale modernizzazione del mercato del lavoro sulla falsariga di quanto indicato nel

---

<sup>42</sup> Sui profili tra incentivazione economica alla emersione del lavoro sommerso e vincoli posti dal diritto comunitario della concorrenza (artt. 87 e ss., Trattato CE) cfr., M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>43</sup> Così la *Relazione tecnica di accompagnamento del provvedimento*, cit.

<sup>44</sup> Cfr., tra i primi a segnalare la fragilità del meccanismo nel suo complesso, T. Boeri, *Sommerso, una scommessa a rischio*, in *Il Sole-24 Ore*, mercoledì 25 luglio 2001, 6 cui *adde* M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione ecc.*, cit., Cap. III, sez. II, § 9.3.

<sup>45</sup> Cfr. M. Biagi, *Sul sommerso l'Europa non fa sconti*, in *Il Sole-24 Ore*, lunedì 18 giugno 2001, 2.

*Libro Bianco* del Governo dell'ottobre 2001. Da questo specifico punto di vista, invero, anche quanto ipotizzato nel disegno di legge di delega per la riforma del mercato del lavoro (DDL 848/2001) non pare rappresentare un intervento di per sé sufficiente in assenza di un disegno complessivo di ridefinizione degli assetti di tutela del diritto del lavoro italiano riconducibile alla idea di Statuto dei lavori, e cioè di *tutte* le prestazioni in cui sia dedotta una attività lavorativa, a prescindere dalla qualificazione giuridica del rapporto come di lavoro autonomo, subordinato o anche atipico ai sensi dell'articolo 1322, secondo comma, del Codice Civile<sup>46</sup>.

Non sorprende pertanto che, in assenza di interventi strutturali sul nostro mercato del lavoro, la misura stenti ancora a decollare, come chiaramente indicato sia dalle successive estensioni del termine finale per la presentazione della domanda di regolarizzazione (dal 30 novembre 2001 al 30 giugno 2002) sia dalle prime rilevazioni fornite dal Ministero della Economia e delle Finanze, che parlano di sole 159 domande di regolarizzazione per un numero totale di 430 lavoratori<sup>47</sup>.

Basti ricordare, in proposito, che la relazione tecnica di accompagnamento della legge conteneva non solo una dettagliata valutazione del sistema delle convenienze che si era inteso mettere in atto – incentrate sostanzialmente sulla connessione tra emersione e incremento dei redditi di impresa, dal lato del datore di lavoro, e su quella tra emersione e incremento delle tutele, dal lato del prestatore di lavoro<sup>48</sup> – ma anche una valutazione degli effetti del provvedimento sulla regolarizzazione dei rapporti di lavoro. In particolare, veniva stimato – «a titolo molto prudentiale»<sup>49</sup> – in circa un quarto del lavoro dipendente irregolare, cioè in circa 900.000, il numero di lavoratori che potranno essere coinvolti dal programma di emersione<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Per questa intuizione cfr. T. Treu, *Intervento*, in AA.VV., *Nuove forme di lavoro tra subordinazione, coordinazione, autonomia*, Bari, 1996, 225-234 e ora Id., *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, Bologna, 2001, cui *adde* R. Innocenti, *Un progetto politico per la riforma delle regole del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, n. 3, 307-310 e M. Biagi, *Le ragioni in favore di uno "Statuto dei nuovi lavori"*, in *Impresa&Stato*, 1998, n. 46, 41-43.

<sup>47</sup> Cfr. i dati resi noti il 12 marzo 2002 dal Ministro della Economia, in risposta a una interrogazione parlamentare, e pubblicati su *Il Sole 24 Ore* di venerdì 15 marzo 2002, 27.

<sup>48</sup> Premesso che «qualsiasi stima di emersione dal sommerso presenta un elevato grado di aleatorietà, fin dal suo punto di partenza, costituito dall'individuazione dell'imponibile sommerso e dalla sua ripartizione tra diversi soggetti economico-sociali, lavoratori e imprenditori in primo luogo», il provvedimento si basa su un metodo originale di rilevazione, che, stando alla relazione tecnica di accompagnamento del disegno di legge, permetterebbe per la prima volta di circoscrivere l'incertezza: «si è sfruttata infatti la circostanza che l'IRAP ha una base imponibile facilmente raccordabile con la grandezza di riferimento di tutte le stime, il PIL».

<sup>49</sup> Così la *Relazione tecnica di accompagnamento del provvedimento*, cit.

<sup>50</sup> Le stime sul lavoro «nero» oscillano tra i 3,5 e i 5 milioni di posizioni lavorative. Cfr., in proposito, cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1/2001, Roma, scheda n. 5 – *Le politiche di emersione del lavoro nero*, spec. 82-83. In tema cfr. altresì G. Berretta, B. Caruso, G. Ricci (a cura di), *Dossier sul lavoro sommerso*, in <http://www.lex.unict.dml-online/dossier/dossier.htm> e soprattutto A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, Torino, 2000, qui 19-20, che richiama numerose «indagini sul campo che hanno messo in luce dimensioni delle attività sommerse maggiori di quelle delle statistiche

### **IV.3. I vincoli posti in sede interpretativa: applicazione dei contratti collettivi ed esclusione delle posizioni irregolari riconducibili a una erronea qualificazione del contratto**

Il drastico scostamento tra le ambizioni iniziali e i dati reali trova spiegazione, a ben vedere, anche in talune opinabili opzioni interpretative operate dal Ministero della Economia e delle Finanze, che non poco hanno inciso sulla efficacia della misura.

Le interpretazioni ministeriali che si sono via via succedute si segnalano, in effetti, sia per la mancanza di una vera sensibilità verso l'attuale struttura del mercato del lavoro del nostro Paese sia per un eccesso di formalismo che finisce, il più delle volte, con l'attenuare l'impatto promozionale della L. 383/2001, sino al punto di distorcere il sistema delle convenienze messo in atto dal legislatore.

Sotto il primo profilo si deve rilevare, in particolare, la scarsa attenzione verso le forme di lavoro atipico e la attuale composizione del nostro mercato del lavoro.

Secondo la circolare n. 17/E dell'11 febbraio 2002 del Ministero della Economia e delle Finanze-Agenzia delle entrate, infatti, possono essere regolarizzati esclusivamente i rapporti di lavoro subordinato, mentre resterebbero esclusi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, che pure rappresentano uno dei profili di maggiore criticità nelle attuali pratiche di gestione del personale<sup>51</sup>. Quanto al rapporto di lavoro poi, secondo quanto precisato dalla circolare n. 49 del 13 marzo 2002 dell'INPS, questo «dovrà avere esclusivamente natura subordinata, potrà essere a tempo determinato, indeterminato o anche a tempo parziale, ma non potrà in ogni caso farsi ricorso a tipologie di contratti, come contratti di formazione o ad apprendistato, che per la loro natura sono incompatibili con la presenza in azienda in epoca anteriore all'instaurarsi del rapporto di lavoro». In tutti questi casi, pertanto, gli incentivi alla regolarizzazione vengono in parte depotenziati dalla impossibilità di ricorrere a prestazioni di lavoro atipico che, come noto, presentano una maggiore attrattiva per le imprese.

In questa prospettiva, un analogo rilievo critico può essere mosso anche allo stesso legislatore che ha totalmente trascurato di introdurre adeguate forme di raccordo con la disciplina relativa alla emersione di lavoratori extracomunitari clandestini e/o irregolari, che pure rappresentano uno degli aspetti di maggiore problematicità del nostro mercato del lavoro.

Sotto il secondo profilo pare invece evidente l'eccesso di formalismo nell'interpretare una normativa che, come visto, ha come scopo principale quello di incentivare il più possibile l'emersione del lavoro sommerso.

E' certamente vero, per esempio, che la stipulazione di contratti di formazione e lavoro e di apprendistato è formalmente incompatibile con la presenza in

---

ufficiali». Per un quadro comparato basato sui dati OCSE e su quelle della Commissione UE cfr. invece le tavole riportate in M. Biagi, *Sul sommerso l'Europa non fa sconti*, cit., 2.

<sup>51</sup> Cfr. anche la circolare n. 9 del 30 gennaio 2002 del Ministero della Economia e delle Finanze-Agenzia delle entrate.

azienda del prestatore di lavoro in epoca anteriore alla instaurazione del rapporto di lavoro<sup>52</sup>. Ma è altrettanto vero che anche la stessa presenza del prestatore di lavoro al di fuori di un regolare contratto di lavoro è di per sé incompatibile con la disciplina sostanziale del diritto del lavoro e con i relativi obblighi previdenziali. Di modo che, se effettivamente si vuole sanare una posizione di irregolarità acclarata, sarebbe probabilmente opportuno fornire una gamma assai più ampia di strumenti contrattuali, in aderenza con la attuale strutturazione del mercato del lavoro, al fine di agevolare in modo più convinto il passaggio dal lavoro nero *tout court* al lavoro regolare. Del resto, se viene concessa la possibilità di ricorrere a contratti di lavoro a tempo determinato non si vede per quale motivo precludere la stipulazione (anche) di contratti a contenuto formativo (cfl e apprendistato) che, almeno in linea teorica, dovrebbero anzi contribuire ad incrementare la c.d. “occupabilità” e non solo la “adattabilità” dei prestatori di lavoro interessati dal processo di emersione, secondo i noti orientamenti comunitari in materia di politiche della occupazione.

Ancora più controproducente appare poi l'opzione interpretativa volta a escludere l'emersione di prestazioni di lavoro irregolare riconducibili a una erronea qualificazione del rapporto di lavoro, posto che con ciò si contribuisce a depotenziare in modo drastico la portata complessiva del provvedimento. Secondo la circolare n. 17/E dell'11 febbraio 2002 del Ministero della Economia e delle Finanze-Agenzia delle entrate, infatti, per effetto della nuova formulazione del comma 1 dell'articolo 1 della legge, che fa espressamente riferimento ai contratti collettivi nazionali di lavoro, possono essere regolarizzati esclusivamente i rapporti di lavoro subordinato disciplinati da tali contratti, mentre resterebbero esclusi, in particolare, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa<sup>53</sup>.

Non è chiaro, peraltro, come questa affermazione possa poi raccordarsi con il successivo passaggio della medesima circolare n. 17/E 2002 (ripresa integralmente sul punto dalla circolare INPS n. 49/2002), là dove si afferma che «la dichiarazione di emersione potrà riguardare sia ipotesi di lavoro totalmente in nero, sia ipotesi di lavoro cosiddette “in grigio”, nelle quali, pur in presenza di lavoratori regolarmente assunti e denunciati, non vi sia stato il pieno rispetto nei loro confronti della normativa fiscale e previdenziale».

Secondo il Ministero della Economia, invero, lavoratori “grigi” dovrebbero considerarsi unicamente i «lavoratori dipendenti impiegati in violazione anche soltanto parziale delle disposizioni vigenti in materia fiscale e previdenziale»<sup>54</sup>, là dove invece per il giuslavorista il concetto di lavoro “grigio” o “atipico” (vedi *supra*, § II.3.3) ha contenuto assai più ampio fino a comprendere al suo interno, pur nella varietà delle definizioni prospettate, anche le collaborazioni coordinate e continuative e le pseudo collaborazioni. Questo spiega perché, secondo le interpretazioni ministeriali, la «lettera della norma non consente la

---

<sup>52</sup> Cfr. Cass. civ., sez. lav., 11 aprile 1996, n. 3368 Pret. Roma, 2 ottobre 1997; Pret. Milano, 16 marzo 1996; Pretura Venezia, 20 marzo 1995.

<sup>53</sup> Al punto 2 della circolare.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

regolarizzazione di un rapporto lavorativo che, sebbene assoggettato regolarmente a tutti gli obblighi previsti dalla normativa in materia fiscale e previdenziale, sia stato qualificato in maniera non corretta. E' il caso, ad esempio, di un lavoratore subordinato con il quale sia stato instaurato, invece, un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa»<sup>55</sup>.

Nel precludere la possibilità di far emergere una vasta area di lavoro irregolare (quella appunto delle pseudo collaborazioni coordinate e continuative) l'opzione ministeriale risente invero delle attuali contraddizioni del dibattito sul lavoro atipico, da cui ancora stenta a emergere un chiaro disegno di disciplina della materia, e soprattutto trascura una significativa attività delle parti sociali che ha portato alla sottoscrizione di numerosi accordi collettivi<sup>56</sup>, taluni persino di rilievo nazionale<sup>57</sup>, anche per l'area delle collaborazioni coordinate e continuative.

Più in generale, l'impostazione sottesa dalle circolari ministeriali riflette, a ben vedere, una tradizionale configurazione dei rapporti di lavoro che, accolta come dato strutturale del diritto del lavoro la contrapposizione binaria tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, rifiuta di valutare il problema della esatta qualificazione dei rapporti di lavoro in termini di elusione della intera disciplina che regola il rapporto di lavoro subordinato e, dunque, alla stregua dello schema giuridico del contratto in frode alla legge di cui all'articolo 1344 cod. civ. E' infatti da ritenere, oggi come in passato, che «i giudici attribuiscono alla circostanza che le parti si siano comportate come se tra loro intercorresse un rapporto di lavoro subordinato valore sintomatico dell'esistenza di una realtà negoziale diversa da quella apparente»<sup>58</sup>. In altri termini, e al di là di quelle che sono le motivazioni apparenti delle singole sentenze, da questa circostanza i giudici traggono il convincimento che lo scopo effettivamente perseguito dalle parti non sia affatto quello desumibile dal tenore del contratto concluso, «bensì quello proprio delle parti di un contratto di lavoro subordinato e che, quindi, questo sia stato mascherato da una simulazione».

L'attuale evoluzione dei rapporti di lavoro, come visto (in particolare vedi § I.1 e § III.1) ha reso tuttavia alquanto labile la contrapposizione tra autonomia e subordinazione, contribuendo con ciò a dilatare l'area, da sempre presente, del

---

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Ampia rassegna in M. Biagi, M. Tiraboschi, *Quale regolamentazione per le collaborazioni coordinate e continuative?*, in *Guida al Diritto*, 2001, n. 9, 18.

<sup>57</sup> Accanto al contratto collettivo nazionale dell'8 aprile 1998 sottoscritto tra Cnai, Ucict, Unapi, Anilf, Anti, Cisl e Sape, discusso e contrastato in dottrina in ragione della dubbia rappresentatività dei soggetti firmatari (cfr., tra gli altri, da Scarpelli, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione dei rapporti di lavoro parasubordinati*, in *Lav. Dir.*, 1999, 561-562), si pensi, in particolare all'accordo del 15 dicembre 2001 tra ASSIRM (che raggruppa le principali aziende del settore delle ricerche di mercato) e Cgil-Nidil, all'accordo del 9 maggio 2001 tra Arci-Nuova Associazione e Cgil-Nidil, Alai-Cisl, Cpo-Uil, all'accordo del 31 ottobre 2000 tra il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil, all'accordo del 30 maggio 2000 tra Compagnia delle opere "non-profit" e Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil e, soprattutto, all'accordo quadro per il settore del Marketing operativo e all'accordo quadro nazionale per i rapporti di parasubordinazione, entrambi sottoscritti da Confcommercio e da Filcams-CGIL, Fisascat-CISL, Uiltucs-UIL nel 1998.

<sup>58</sup> Così, testualmente, M. Persiani, *Riflessioni sulla giurisprudenza ecc.*, cit., 847.

c.d. “lavoro grigio” che oggi rappresenta una delle manifestazioni più contraddittorie e di difficile valutazione di ciò che concorre a comporre nel nostro Paese l’economia irregolare.

Rinviando ad altra sede per la valutazione di questioni tecniche particolarmente complesse e di difficile soluzione, non si può tuttavia non rilevare come la questione della regolarizzazione dei rapporti di lavoro potrebbe realisticamente trovare un più ampio e solido sostegno normativo là dove si accogliesse una impostazione incentrata più sulla distribuzione/rimodulazione delle tutele che su profili puramente formalistici connessi alla esatta qualificazione dei rapporti di lavoro. Una impostazione questa, sottesa all’idea di *Statuto dei lavori* sopra ricordata, e che potrebbe ora trovare un primo presupposto normativo se venisse adeguatamente coltivata l’ipotesi di certificazione dei rapporti di lavoro delineata all’articolo 9 del disegno di legge n. 848. Come giustamente sottolineato, esiste infatti un nesso evidente tra la certificazione dei rapporti di lavoro e il ricorso a tipologie negoziali innovatrici del mercato del lavoro di dubbia qualificazione rispetto ai modelli astratti tipizzati dal legislatore e che pure spesso trovano una loro prima manifestazione proprio nell’ambito della economia informale e irregolare<sup>59</sup>.

#### **IV. 4. Certificazione dei rapporti di lavoro, flessibilità e tecniche di tutela**

L’ipotesi di definire a livello legislativo un meccanismo volto alla c.d. «certificazione» o «validazione» delle manifestazioni della autonomia negoziale privata nelle fasi di instaurazione del rapporto di lavoro è stata compiutamente delineata nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro*, ma solo parzialmente recepita nel disegno di legge delega n. 848 in materia di occupazione e mercato del lavoro. La necessità di diffondere la pratica della certificazione dei rapporti di lavoro è auspicata nell’art. 9 ddl 848/2001:

Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro, con esclusione dei rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche, il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni in materia di certificazione del relativo contratto stipulato tra le parti, ispirate ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) carattere volontario e sperimentale della procedura di certificazione;
- b) individuazione dell’organo preposto alla certificazione del rapporto di lavoro in enti bilaterali costituiti a iniziativa di associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente rappresentative, ovvero presso strutture pubbliche aventi competenze in materia;
- c) definizione delle modalità di organizzazione delle sedi di certificazione e di tenuta della relativa documentazione;
- d) indicazione del contenuto e della procedura di certificazione;
- e) in caso di controversia sulla esatta qualificazione del rapporto di lavoro posto in essere, valutazione da parte della autorità giudiziaria competente anche del comportamento tenuto dalle parti in sede di certificazione(vedi ddl 848/2001).

---

<sup>59</sup> Cfr. E. Ghera, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, in *DPL*, 2002, 527.

Quale espressione di un più ampio disegno riformatore, che identificherebbe la «modernità» con la deregolazione e con la derogabilità (al più «assistita») delle tutele, il modello certificatorio è stato dunque inteso alla stregua di una tecnica di disciplina del lavoro che si colloca in una posizione alternativa non soltanto alla norma inderogabile di legge e di contratto collettivo, ma anche – e forse soprattutto – alla mediazione sindacale o collettiva degli interessi che ruotano attorno al lavoro.

L'ipotesi di certificazione dei rapporti di lavoro costituirebbe, da questo punto di vista, manifestazione di una opzione di politica legislativa e di politica del diritto in favore della *flessibilità delle fonti* del diritto del lavoro<sup>60</sup>, ma anche, a ben vedere, della *flessibilità delle tipologie e della stessa fattispecie tipica* del lavoro dipendente. Una flessibilità, appunto, che risulterebbe congegnata in modo tale «da riportare al centro del sistema il “contratto individuale”, vale a dire valorizzare la volontà del singolo lavoratore», là dove, per contro, la sostanziale fragilità del meccanismo certificatorio sul piano della sua tenuta giudiziaria non farebbe altro che alimentare l'incertezza del diritto e, dunque, l'ambiguità delle stesse operazioni giurisprudenziali in materia di qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro a scapito degli interessi dei lavoratori che ne risulterebbero sacrificati<sup>61</sup>.

Una siffatta opzione interpretativa può indubbiamente trovare taluni significativi elementi di conferma nel confuso, quanto affrettato, passaggio dal momento della proposta (il *Libro Bianco*) a quello della sua attuazione politica, attraverso la presentazione di un disegno di legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro<sup>62</sup>. Vero è, tuttavia, che il modello certificatorio non si presta – necessariamente – a una lettura unidirezionale, quale tassello di un processo di radicale revisione delle tecniche di tutela del lavoro che, nel supposto passaggio dalla «inderogabilità alla destrutturazione»<sup>63</sup>, si collocherebbe in una linea di discontinuità con lo sviluppo della nostra materia, nata per proteggere il prestatore di lavoro contro la sua stessa libertà negoziale.

---

<sup>60</sup> Così: Rusciano, *A proposito del “Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia”*, in *Diritto del lavoro on Line* ([www.unicz.it/lavoro](http://www.unicz.it/lavoro)), 2002, 14.

<sup>61</sup> In questa prospettiva cfr. de Angelis, *Articolo 9 – Delega al Governo in materia di certificazione dei rapporti di lavoro*, in F. Carinci, Miscione (a cura di), *Il diritto del lavoro dal “Libro Bianco” ...*, cit. 97-99.

<sup>62</sup> Assai indicative, in proposito, sono le considerazioni svolte dal principale estensore del *Libro Bianco*. Cfr. infatti M. Biagi, *Intervento*, in *Il “Libro Bianco” del Ministero del lavoro (Roma, 21 novembre 2001)*, in *Riv. Giur. Lav.*, n. 1/2002: «La filosofia del Libro bianco è contraddetta dalla delega che il Governo ha chiesto in questi giorni al Parlamento su molte materie di mercato del lavoro? Può darsi. Francamente non ho nessuna difficoltà a dire che sono stato personalmente sorpreso dall'accelerazione politica che il Governo ha dato alla traduzione di questo documento, anche se penso personalmente che lo strumento della delega meriti attenzione e interesse».

<sup>63</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, il programma del convegno su *Il futuro del diritto del lavoro: dall'inderogabilità alla destrutturazione*, Catania, 10-11 maggio 2002 (in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/eventi/maggio02/c110502.htm](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/eventi/maggio02/c110502.htm)).

Ed in effetti, anche a prescindere dal rilievo, pure di non secondaria importanza, che il diritto del lavoro non pare semplicisticamente riconducibile, nel suo complesso, a una mera tecnica unilaterale di tutela del c.d. contraente debole, è pur sempre possibile immaginare, in una prospettiva *de iure condendo*, che il modello certificatorio possa contribuire, per contro, a rafforzare la stessa gestione collettiva e sindacale degli interessi del lavoro.

La riduzione del costo delle norme inderogabili in termini di certezza del diritto e flessibilità di disciplina potrebbe infatti essere conseguita, come del resto ipotizza in più punti lo stesso *Libro Bianco*<sup>64</sup>, anche «autorizzando il sindacato ad assistere la volontà individuale del lavoratore non solo, come già previsto (art. 2113 cod. civ.), nella fase di disposizione dei diritti già maturati, ma anche nella fase di costruzione *ex ante* di una disciplina specifica adeguata al singolo rapporto di lavoro, con possibilità di deroga, entro limiti predeterminati, ai precetti imperativi»<sup>65</sup>. Può essere questa, in altre parole, la strada per rimediare alle disfunzioni causate, in termini di disciplina applicabile e bilanciamento degli interessi, dal binomio norma inderogabile astratta-giudice, privilegiando per contro quelle «tecniche alternative di fissazione di precetti specifici da parte dell'autonomia collettiva o dell'autorità amministrativa o dell'autonomia individuale assistita»<sup>66</sup> maggiormente aderenti alla evoluzione dei rapporti di produzione e alle nuove forme di organizzazione del lavoro.

L'analisi dei principali antecedenti della attuale proposta governativa indica non soltanto l'esistenza di una pluralità di impostazioni e obiettivi connessi alla certificazione dei rapporti di lavoro, ma lascia intravedere chiaramente anche una profonda divaricazione tra l'idea originaria della certificazione e la sua attuale configurazione nell'ambito del disegno di legge delega n. 848.

Almeno nella sua configurazione originaria, il meccanismo della certificazione si ispira in effetti a un tentativo di apertura alle reali dinamiche del mercato del lavoro; circostanza questa che dovrebbe consentire di intercettare anche ampie fasce di lavoro irregolare e sommerso che verrebbero canalizzate verso schemi contrattuali modulati *ad hoc* e, dunque, maggiormente in grado di interpretarne e regolarne in modo flessibile le forme e le manifestazioni.

L'idea retrostante alla certificazione, giova precisare, non è certo una ingenua rappresentazione delle operazioni giurisprudenziali di qualificazione dei rapporti di lavoro – a cui si imputerebbero travagli e dubbi amletici<sup>67</sup> o, il che è lo stesso, una grossolana svalutazione di prassi fraudolente assecondate da

---

<sup>64</sup> *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia – Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, ottobre 2001, §§ I.3.2, I.3.5 e II.3.6.

<sup>66</sup> Ancora Vallebona, *Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in AIDLASS, *Autonomia collettiva e occupazione*, Atti del XII Congresso Nazionale di diritto del lavoro, Milano, 23-25 maggio 1997, Giuffrè, Milano, 1998, p. 137. Sulla valorizzazione della autonomia negoziale cfr. anche Ichino, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996, qui spec. pp. 174-176; De Luca Tamajo, *Per una revisione delle categorie qualificatorie del diritto del lavoro: l'emersione del "lavoro coordinato"*, in *Arg. Dir. Lav.*, n. 5, spec. 61.

<sup>67</sup> E' quanto invece ritiene Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, in AIDLASS, *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro*, in Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Salerno, 22-23 maggio 1998, Giuffrè, Milano, 1999, 14.



«abili furbizie avvocatесche nell'inventare simulazioni pirandelliane»<sup>68</sup> – quanto piuttosto la consapevolezza della estrema fragilità di ogni tentativo volto a governare la fuga (fraudolenta o fisiologica che sia) dal lavoro subordinato in chiave meramente repressivo-sazionatoria, attraverso la sola prospettiva del processo e della qualificazione *ex post* di schemi contrattuali «atipici». E' evidente, per contro, il nesso tra la certificazione *ex ante* dei rapporti di lavoro e il massiccio ricorso a tipologie negoziali innovatrici del mercato del lavoro, di dubbia qualificazione rispetto ai modelli astratti tipizzati dal legislatore e che pure spesso trovano una loro prima manifestazione proprio nell'ambito della economia informale e irregolare<sup>69</sup>.

Si può indubbiamente discutere se il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro sia o meno «un contenzioso autentico in cui vi siano angosciosi dilemmi da superare»<sup>70</sup>. Ma non si potrà certo negare che il lavoro «atipico», «nero» e «irregolare» abbia oramai raggiunto nel nostro Paese dimensioni tali da far dubitare che si tratti di fenomeni patologici riconducibili a un diffuso quanto vago desiderio di fuga da leggi statuali ritenute «nefastе, farraginose e invadenti»<sup>71</sup>.

A fronte delle trasformazioni intervenute nei rapporti di produzione e di organizzazione del lavoro, che rendono palesemente inadeguati schemi giuridici e categorie costruiti con riferimento a tipologie socio-economiche alquanto differenti da quelle attuali, non si può apoditticamente affermare che ogni prassi di fuga dai sempre più labili e incerti territori del diritto del lavoro sia di per sé stessa dolosa o fraudolenta ovvero risponda (alla stregua di una tardiva ma eclatante rivincita) alle antiche logiche del capitalismo più selvaggio e sfruttatore. Piuttosto, sono le regole di una concorrenza giocata oramai su scala sovranazionale a rendere il più delle volte eccentrico il ruolo della disciplina statale rispetto ai processi normativi reali, contribuendo al progressivo deperimento della norma inderogabile di legge e, in definitiva, alla crisi del monopolio statale nella produzione del diritto. Con specifico riferimento al tema oggetto delle nostre riflessioni si deve insomma riconoscere che molta parte dell'economia informale e del lavoro atipico «è spiegata dalla complessità (dei mercati del lavoro) più che dall'illegalità», anche se è poi vero che essa, nell'aggirare regole giuridiche inadeguate a rappresentare la realtà dei moderni modi di lavorare, si realizza mediante scappatoie e sotterfugi creatori di malessere e iniquità sociale<sup>72</sup>.

A condizione che non si traduca in un mero appesantimento burocratico, proprio l'istituto della certificazione potrebbe contribuire a colmare il divario tra le realtà del lavoro e la loro rappresentazione giuridica a partire dal nodo

---

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Cfr., per questo profilo, Ghera, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, in *DPL*, 2002, 527.

<sup>70</sup> Così Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, cit., 14.

<sup>71</sup> Per questa prospettiva cfr. invece Costanza, *Introduzione a Costanza*, *Oltre il diritto*, Cedam, Padova, 1994, 1.

<sup>72</sup> Così: Accornero, *Il mondo della produzione*, il Mulino, Bologna, 1994, 179, Id., *Intervento*, in *AA.VV.*, *Nuove forme di lavoro tra subordinazione, coordinazione, autonomia*, Cacucci, Bari, 1997, 77.

della rappresentanza dei nuovi lavori. Attraverso l'auspicato coinvolgimento degli attori sociali nelle procedure di validazione, il modello certificatorio si dimostra infatti perfettamente compatibile anche rispetto a una linea di politica legislativa volta a garantire, in coerenza con l'attuale evoluzione dei canali (giuridici e non) di incontro tra domanda e offerta di lavoro, nuovi spazi di operatività proprio a favore delle forme di mediazione collettiva degli interessi del lavoro, oggi significativamente compresse dal sovradimensionamento del contenzioso giudiziale, già a partire dalle fasi di costituzione del rapporto di lavoro.

Questo era del resto l'intendimento originario del modello certificatorio<sup>73</sup> ed è in questa direzione che si stanno indirizzando le primissime forme di sperimentazione su base locale<sup>74</sup>, rispetto alle quali la sede di validazione del contratto di lavoro costituisce per il sindacato un canale per intercettare lavoratori altrimenti destinati a percorsi lavorativi irregolari/precari e tendenzialmente privi di ogni tutela legale e/o contrattuale<sup>75</sup>.

#### **IV.5. Le finalità del modello certificatorio nel contesto dello Statuto dei lavori, tra deflazione del contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro e rimodulazione delle tutele**

Che il modello certificatorio si presti a una molteplicità di valutazioni è chiaramente percepibile, come già anticipato, analizzando anche solo i più

---

<sup>73</sup> Intendimento espresso da Marco Biagi e da chi scrive nel documento del 1997 intitolato *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, in [http://www.economia.unimo.it/Centro\\_Studi\\_Intern/Biagi.htm](http://www.economia.unimo.it/Centro_Studi_Intern/Biagi.htm). Vedilo anche in *Quaderni DLRI*, 1998, pp. 347-373.

<sup>74</sup> La definizione di modello sperimentale e volontario di certificazione dei rapporti di lavoro è stata oggetto di un accordo tra il Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia e la Regione Emilia Romagna – Assessorato Attività Produttive. Tra le prime esperienze applicative riconducibili a questo modello si segnala il «Progetto Anziani» della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna che ha introdotto un meccanismo di certificazione volontaria dei rapporti di lavoro instaurati con figure professionali riconducibili alla denominazione di «assistenti alla persona disabile e alla famiglia», volto a garantirne la piena conformità rispetto alla disciplina legale e contrattuale vigente, anche nella prospettiva della codificazione di ipotesi di certificazione amministrativa/procedurale dei rapporti di lavoro secondo quanto indicato nel Libro Bianco del Governo del 3 ottobre 2001 sulla modernizzazione dei rapporti di lavoro, quale esempio di buona pratica da diffondere su scala nazionale.

<sup>75</sup> Nel modello di certificazione predisposto nell'ambito del «Progetto Anziani» della Fondazione del Monte la sede di certificazione è una struttura Universitaria. Tuttavia, copia del contratto certificato, per avere valore ai fini del processo certificatorio del singolo contratto di lavoro ma anche di accreditamento delle imprese che intendono partecipare al progetto, dovrà essere depositata (a cura del prestatore di lavoro) presso le sedi indicate dalla Fondazione del Monte, e cioè presso una delle strutture sindacali (a scelta del lavoratore) che avranno ratificato e avallato «politicamente» il modello certificatorio, le quali potranno così prendere un primo contatto con il prestatore di lavoro e informarlo della funzione del meccanismo di certificazione e dei suoi diritti nel caso in cui il contratto non venga rispettato.

immediati antecedenti delle ipotesi delineate nel *Libro Bianco* e, in un contesto di politica legislativa alquanto differente, nel disegno di legge delega n. 848.

Se si prescinde da alcuni isolati frammenti normativi, l'istituto della certificazione dei rapporti di lavoro è stato per la prima volta proposto nella *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*<sup>76</sup>: un documento elaborato in sede ministeriale nel corso del 1997, su indicazione di Tiziano Treu<sup>77</sup>, e sotto la direzione scientifica di Marco Biagi.

Tale documento è in seguito confluito in una vera e propria bozza di *Progetto di legge per uno «Statuto dei lavori»* (c.d. «*Bozza Biagi*»), presentata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 25 marzo 1998<sup>78</sup>, nell'ambito dei lavori della *Commissione di studio per la revisione della legislazione in materia cooperativa con particolare riferimento alla posizione del socio-lavoratore* (c.d. «*Commissione Zamagni*»), ma mai tradotta in un disegno formale di legge. Preso atto della impossibilità di procedere in tempi rapidi alla definizione di uno «Statuto dei lavori», il Governo Prodi aveva infatti ritenuto di poter quantomeno sperimentare il meccanismo della certificazione ad esso connesso con riferimento alle prestazioni di lavoro rese in cooperativa. Il travagliato processo di riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore – che ha condotto alla approvazione della Legge 3 aprile 2001, n. 142, e che pure, almeno in parte, si è ispirato alle logiche e alla metodologia dello «Statuto dei lavori» – ha nondimeno dato luogo a una significativa erosione dell'originario schema di articolato normativo elaborato dalla «*Commissione Zamagni*»<sup>79</sup>; e proprio l'istituto della certificazione preventiva dei rapporti di lavoro instaurati con i soci lavoratori è stato stralciato dal disegno di legge che ha poi condotto alla revisione della materia<sup>80</sup>. Quantunque mai confluita in un disegno di legge in senso tecnico, la «*Bozza Biagi*» è di particolare importanza perché indica come, almeno nella sua

---

<sup>77</sup> L'iniziativa dello «Statuto dei lavori» era stata annunciata da Tiziano Treu nel luglio del 1997, non appena approvata la Legge 24 giugno 1997, n. 196. Cfr. Treu, *Politiche del lavoro e strumenti di promozione dell'occupazione: il caso italiano in una prospettiva europea*, in Biagi (a cura di),  *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997, 11.

<sup>78</sup> Il testo della bozza, intitolata *Progetto per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, è stato pubblicato in una versione “alleggerita” e di “compromesso” sul n. 2/1999 di DRI (271-285) e si può ora leggere integralmente in Treu, *Politiche del lavoro ...*, cit., *Allegati* 169-178.

<sup>79</sup> Cfr. la *Premessa* contenuta nella relazione finale della *Commissione di studio per la revisione della legislazione in materia cooperativa con particolare riferimento alla posizione del socio-lavoratore* e anche il testo dell'art. 6 del disegno di legge predisposto dalla «Commissione Zamagni», che contemplava l'ipotesi di certificazione dei rapporti di lavoro di soci, tramite «validazione» (in sede amministrativa o sindacale) delle tipologie contrattuali prescelte nel regolamento, così da determinare *ex ante* l'ammissibilità delle manifestazioni di volontà delle parti ed evitare l'eventuale contenzioso successivo circa la qualificazione del rapporto. Il *disegno di legge del Governo Prodi sul socio lavoratore di cooperative* è pubblicato in Treu, *Politiche del lavoro ...*, cit., qui spec. 352-354.

<sup>80</sup> «Così disponendo il legislatore ha sciupato un'importante opportunità di riforma del diritto del lavoro, che non possiamo che segnalare con rammarico». Così: Biagi, *La nuova disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa*, in *Guida al Lavoro – Omaggio a Marco Biagi (Raccolta di scritti 1997-2002)*, p. 16. *Contra*: de Angelis, *Articolo 9 – Delega al Governo in materia di certificazione ...*, cit. 97.

configurazione originaria, il modello certificatorio non sia stato pensato in una mera logica deflativa delle controversie di lavoro, come pure si è soliti ritenere. L'obiettivo del contenimento del contenzioso giudiziario in materia di qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro infatti – se pure espressamente enunciato nel Titolo VII della bozza di «Statuto dei lavori» e nel relativo schema di delega – non risultava, a ben vedere, fine a se stesso, ma piuttosto funzionale a una più complessa operazione di politica legislativa volta alla rimodulazione e articolazione delle tutele quale risposta dell'ordinamento alla progressiva emersione di una eterogenea e multiforme realtà contrattuale riconducibile, solo in via di prima approssimazione<sup>81</sup>, alla espressione «lavoro atipico».

L'impianto teorico e concettuale della *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»* prendeva le mosse dalla constatazione della impraticabilità di un percorso di politica del diritto e di politica giudiziaria volto a decongestionare la nozione di subordinazione mediante una disaggregazione in via meramente interpretativa, e in contraddittorio con le operazioni giurisprudenziali di qualificazione dei rapporti di lavoro, dell'apparato di tutele del diritto del lavoro.

E' noto, in proposito, come ai tentativi di rendere flessibile il procedimento di qualificazione dei rapporti di lavoro – vuoi mediante la valorizzazione del metodo tipologico<sup>82</sup> vuoi attraverso l'estensione in via analogica delle tutele del lavoro dipendente al lavoro parasubordinato<sup>83</sup> – abbia fatto riscontro una sempre più univoca tendenza della giurisprudenza, soprattutto della Corte di Cassazione, a restringere il campo di applicazione del diritto del lavoro mediante l'impiego di indici e criteri qualificatori di impronta formalistica, che, a fronte del moltiplicarsi di figure professionali e lavorative *sui generis*, poco o nulla concedono a valutazioni o istanze di carattere socio-economico, «laddove invece una fattispecie dai confini troppo ampi rischierebbe effettivamente di “consumare ricchezza più di quanto non agevoli a produrne”». E anche le stesse operazioni dottrinali volte alla modulazione e articolazione delle tutele del diritto del lavoro, per quanto condivisibili in termini di politica del diritto, si sono dimostrate alla prova dei fatti impraticabili in una prospettiva *de iure condito* e, comunque, incapaci di fornire risposte soddisfacenti alla sempre più profonda frattura che, soprattutto nell'area del lavoro debole e precario, si registra tra la norma giuridica e le logiche organizzativo-produttivistiche.

Altrettanto realisticamente, tuttavia, l'*Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»* si fondava sulla consapevolezza della estrema difficoltà, per una coalizione di Governo politicamente alquanto fragile come quella del Governo

---

<sup>81</sup> Per un tentativo di precisare i contorni del concetto – alquanto sfuggente – di «lavoro atipico» cfr. Biagi, *I lavori «atipici» tra deregolazione e disciplina normativa*, in *Rapporto istruzione, formazione, lavoro in Emilia Romagna*, Bologna, 2000.

<sup>82</sup> Cfr., ancora recentemente e per tutti, Tosi, *La distinzione tra autonomia e subordinazione*, in AA.VV., *Subordinazione e autonomia: vecchi e nuovi modelli*, cit., 33 ss. Cfr. anche Id., *Il contratto di lavoro e le nuove tipologie*, relazione AIDLASS di Firenze del 18 gennaio 2002.

<sup>83</sup> In questa prospettiva cfr. G. Santoro Passarelli, *Chiose sulla parasubordinazione*, in M. Pedrazzoli (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni. Confronti e prospettive*, il Mulino, Bologna, p. 139 ss.

Prodi, di mettere mano a un processo di riforma complessiva del diritto del lavoro italiano.

L'analisi del dibattito dottrinale, politico e sindacale di quegli anni indicava infatti molteplici (e spesso contrapposti) percorsi di riforma, espressione di obiettivi di politica del diritto e di politica legislativa difficilmente conciliabili tra di loro, e che pure – come si scriveva nella *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»* – «sono più o meno chiaramente presenti nei diversi schieramenti che compongono l'attuale maggioranza di governo»<sup>84</sup>. Una scelta netta in favore dell'una o dell'altra di queste opzioni si sarebbe pertanto potuta rivelare controproducente, in quanto avrebbe reso «particolarmente difficile la ricerca del necessario consenso politico (e sindacale) e, dunque, il raggiungimento di un ragionevole compromesso tra le diverse istanze sottese a ciascun percorso di riforma del diritto del lavoro»<sup>85</sup>. «Se si vogliono attenuare le polemiche e le contrapposizioni ideologiche» — proseguiva il documento del 1997 — «l'obiettivo dichiarato dovrebbe allora apparire meno ambizioso e, allo stesso tempo, più pragmatico. L'ipotesi di uno *Statuto dei lavori* potrebbe infatti trovare maggiore consenso e praticabilità se esso venisse presentato come uno strumento diretto a garantire una maggiore certezza del diritto in materia di rapporti di lavoro e fosse dunque sostanzialmente preordinato alla riduzione del contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro».

E' da queste considerazioni che ha preso corpo l'idea di predisporre un meccanismo di certificazione (in sede amministrativa o sindacale) della qualificazione assegnata dalle parti al rapporto di lavoro.

Non si trattava, giova precisare, di un semplice ripiego e neppure di un espediente volto ad aggirare talune pregiudiziali politico-sindacali in merito alle prospettive di riforma del diritto del lavoro italiano. L'idea dello «Statuto dei lavori» scaturiva, piuttosto, dal tentativo di incidere sul gioco delle convenienze nella scelta del tipo contrattuale da parte dei privati che stanno alla base delle attuali disfunzioni nei rapporti tra norma inderogabile di legge e autonomia negoziale individuale. Attraverso la validazione in sede amministrativa e/o sindacale degli assetti di interessi raggiunti dalle parti negoziali, in un quadro di inderogabilità assolute e inderogabilità relative, si tentava di governare in modo pragmatico e flessibile il processo, da tempo indagato e peculiare al nostro ordinamento, di fuga dal lavoro dipendente.

L'attuale espansione dell'area della «atipicità» e del «sommerso», in effetti, funge da spia di una crescita abnorme e irrazionale della norma inderogabile di legge, che pure è utilizzata dal diritto del lavoro per tutelare il prestatore di lavoro «dagli attentati eversivi organizzati dal contraente forte»<sup>86</sup>, e dunque è espressione di una vera e propria disfunzione nella evoluzione dei rapporti tra autonomia privata e ordinamento giuridico. Disfunzione tanto più grave perché ad essa si cerca di reagire, da parte dei privati, con manipolazioni, spesso fraudolente, dei tipi legali e a cui si cerca poi di replicare, sul piano

---

<sup>84</sup> *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, cit.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Così Montuschi, *Sulla discussa «centralità» della fattispecie «contratto di lavoro subordinato»*, in *Le ragioni del diritto*, Scritti in onore di L. Mengoni, Giuffré, Milano, p. 1050.

dell'ordinamento, attraverso qualificazioni tipiche in via giudiziale, assecondando così una nota tendenza alla tipizzazione dell'intera realtà negoziale<sup>87</sup>, il più delle volte tuttavia senza sortire altro effetto se non quello di una maggiore spinta alla immersione e alla atipicità contrattuale.

Il principale merito della iniziativa di Smuraglia è stato indubbiamente quello di avere preso atto, con un certo anticipo rispetto agli esiti del dibattito dottrinale, della necessità di un intervento legislativo nell'area del lavoro atipico. Ben oltre la fragile mediazione giurisprudenziale tra categorie giuridiche e realtà contrattuale atipica, il disegno di legge «Smuraglia» si proponeva tuttavia di arginare il fenomeno della fuga dal lavoro dipendente attraverso qualificazioni legali tipiche e tassative, quale presupposto per l'estensione al lavoro «atipico» di buona parte delle tutele del lavoro subordinato. Il testo approvato dal Senato nel corso della passata legislatura, lungi dal rappresentare una riforma complessiva del diritto del lavoro italiano, si concentrava infatti esclusivamente sulla figura del lavoro parasubordinato, di cui veniva fornita una sommaria definizione, elevandola al rango di un vero e proprio *tertium genus*<sup>88</sup> collocato in una area intermedia tra il lavoro autonomo e il lavoro subordinato. L'inclusione del meccanismo della certificazione nel disegno di legge «Smuraglia», secondo uno schema invero alquanto annacquato e dunque di poca utilità sul piano probatorio, costituiva per contro un mero accidente, imposto dalla difficile mediazione sollecitata dal Governo Prodi con la bozza ministeriale di «Statuto dei lavori», ma del tutto estraneo alla logica del provvedimento licenziato dal Senato.

Agli estensori della bozza di «Statuto dei lavori», per contro, era apparso subito evidente che la certificazione dei rapporti di lavoro poteva avere una qualche utilità pratica solo se indissolubilmente correlata a un più esteso progetto di rimodulazione degli assetti delle tutele, oggi troppo sbilanciate a favore del lavoro subordinato, in modo da ridurre già sul piano delle convenienze le ragioni sostanziali del contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro. Nella bozza di «Statuto dei lavori», in particolare, il meccanismo di validazione amministrativa dei rapporti di lavoro era strumentale (anche) alla individuazione di un'area di inderogabilità relativa (affiancata ad un'area di inderogabilità assoluta, e come tale intangibile, di diritti fondamentali imputabili a ogni prestazione lavorativa), gestibile dalle parti collettive in sede di contrattazione collettiva e/o dalle parti individuali in sede di costituzione del rapporto di lavoro ma, in quest'ultimo caso, *solo* davanti all'organo

---

<sup>87</sup> Sulla tendenza della nostra giurisprudenza a tipizzare il diritto applicato è d'obbligo il rinvio a Sacco, *Autonomia contrattuale e tipi*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 790 e ss., cui *adde* De Nova, *Il tipo contrattuale*, Cedam, Padova, 1974.

<sup>88</sup> L'idea della tipizzazione di un *tertium genus* tra lavoro autonomo e lavoro subordinato non si riscontra, come noto, unicamente tra i fautori della omologazione del lavoro parasubordinato al lavoro dipendente (cfr., in questa prospettiva, oltre al disegno di legge «Smuraglia», anche Alleva, *Ridefinizione della fattispecie di contratto di lavoro. Prima proposta di legge*, in Ghezzi [a cura di], *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un testo unico*, Ediesse, Roma, 1996), ma anche tra i sostenitori di un processo di revisione del diritto del lavoro volto a sottrarre al lavoro dipendente (e alle relative tutele) una corposa area intermedia (cfr. De Luca Tamajo, *Per una revisione delle categorie qualificatorie del diritto del lavoro ...*, cit.).

amministrativo/sindacale (retribuzioni sopra la soglia della sufficienza, gestione dei percorsi di carriera, durata del preavviso, stabilità reale del rapporto, trattamento economico e normativo in caso di sospensione del rapporto, modulazione dell'orario di lavoro, etc.). Estrapolato dal contesto complessivo di riforma del diritto del lavoro delineato nella bozza di «Statuto dei lavori» il meccanismo di certificazione dei rapporti di lavoro non può invece che suscitare forti perplessità, a maggior ragione se esso viene inserito in un impianto normativo, come quello del disegno di legge «Smuraglia», che, nell'estendere unidirezionalmente le tutele, è inevitabilmente destinato ad alimentare la crescita dell'atipico e la fuga nel sommerso.

Accantonata l'ipotesi di «Statuto», la mediazione politica tra la *Bozza Biagi* e il disegno di legge «Smuraglia» non era peraltro neppure riuscita a incidere sugli interessi che inducono le parti alla creazione di schemi negoziali alternativi a quello del lavoro subordinato tipico. A sostegno del meccanismo di certificazione dei rapporti di lavoro il Governo aveva infatti cercato di ottenere anche una delega per introdurre taluni correttivi in materia di contribuzioni e prestazioni previdenziali, volti a limitare la convenienza alla riconduzione del rapporto di lavoro in un determinato schema contrattuale piuttosto che in un altro. Tali disposizioni avrebbero dovuto prevedere meccanismi di ricongiunzione dei diversi assetti contributivi maturati in funzione di prestazioni lavorative svolte in esecuzione di diversi schemi contrattuali, nonché un progressivo riallineamento delle prestazioni contributive e previdenziali con riferimento ai contratti di lavoro subordinato, ai contratti di lavoro autonomo e alle collaborazioni continuative, coordinate e di carattere prevalentemente personale di cui alla L. 335/1995<sup>89</sup>.

Anche questa ulteriore ipotesi di mediazione non era tuttavia riuscita a raggiungere il necessario consenso politico. Di modo che lo schema di articolato normativo licenziato dal Senato era sostanzialmente riuscito a mantenere la sua originaria impostazione, volta alla pura e semplice omologazione tipologica delle forme di lavoro atipico al lavoro subordinato standard, rinviando al momento repressivo e sanzionatorio il compito di arginare fenomeni di fuga nel sommerso ed evasione dalla disciplina tipica.

#### **IV.6: Le attuali prospettive de iure condendo: la certificazione nel Libro Bianco sul mercato del lavoro e nel Disegno di legge delega n. 848**

Considerazioni sostanzialmente analoghe devono ora essere sviluppate anche con riferimento allo schema di delega in materia di certificazione dei rapporti di lavoro contenuto nel disegno di legge delega n. 848 in materia di occupazione e mercato del lavoro del novembre 2001. Non solo – e non tanto – perché l'articolo 9 del disegno di legge riproduce, quasi fedelmente, il debole impianto di certificazione delineato nell'articolo 17 del disegno di legge «Smuraglia». Ciò che infatti accomuna i due articolati normativi, pure caratterizzati da obiettivi e

---

<sup>89</sup> Cfr., al riguardo, l'articolo 40 del *Progetto per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, cit.

opzioni di politica del diritto e politica legislativa tra loro profondamente diversi, è di avere estrapolato il modello certificatorio da un disegno di rimodulazione selettiva delle tutele inderogabili del diritto del lavoro.

Con il *Libro Bianco* sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001 il Governo, come noto, aveva invitato le parti sociali a valutare la possibilità di pervenire a una revisione degli equilibri tra piano individuale e piano collettivo nella disciplina dei rapporti di lavoro, tale da rendere praticabile «la definizione di assetti regolatori effettivamente conformi agli interessi del singolo lavoratore ed alle specifiche aspettative in lui riposte dal datore di lavoro, nel contesto d'un adeguato controllo sociale»<sup>90</sup>. Il meccanismo della c.d. volontà assistita costituiva, in questa prospettiva, non certo il tassello di un progetto di destrutturazione del momento collettivo, ma piuttosto la chiave di volta per una nuova concezione della mediazione sindacale nell'ambito delle tecniche di disciplina del lavoro flessibile, rispetto alla quale la inderogabilità delle tutele – «relativa» ovvero «assoluta» in ragione del tipo di istituto applicabile – veniva indissolubilmente a inserirsi proprio nell'impianto dello «Statuto dei lavori», secondo «alcune idee progettuali già circolate nel corso della precedente legislatura»<sup>91</sup>. Ed infatti, individuato un nucleo essenziale di norme e di principi inderogabili (soprattutto di specificazione del dettato costituzionale e di principi contenuti in fonti internazionali/comunitarie)<sup>92</sup> comuni a tutti i rapporti negoziali aventi ad oggetto l'esecuzione di attività lavorativa in qualunque forma prestata, il *Libro Bianco* prospettava una rimodulazione delle tutele tipiche del lavoro dipendente ipotizzando appunto, attraverso l'impiego dell'istituto della certificazione, una gamma di diritti inderogabili «relativi», «disponibili a livello collettivo o anche individuale (a seconda del tipo di diritto in questione)»<sup>93</sup>.

Il disegno di legge delega n. 848, tuttavia, prescinde totalmente da questo impianto teorico e concettuale di riforma del diritto del lavoro. E lo stesso istituto della certificazione viene ora prospettato con esclusivo riferimento alle operazioni di qualificazione dei rapporti di lavoro, nel senso della autonomia ovvero della subordinazione, estrapolando dal contesto complessivo di riferimento (l'idea dello «Statuto dei lavori») uno spunto contenuto nello stesso *Libro Bianco* con specifico riguardo alla disciplina del c.d. «lavoro a progetto».

L'opera di puntuale esegesi dello schema di delega pare allo stato prematura, una volta preso atto che l'evoluzione del dibattito parlamentare, e segnatamente gli emendamenti presentati dallo stesso Governo e dalla maggioranza parlamentare, lasciano intravedere rilevanti modifiche in merito al funzionamento concreto e alla efficacia probatoria del meccanismo

---

<sup>90</sup> *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia ...*, cit., qui § I.3.2.

<sup>91</sup> *Ibidem*, qui § I.3.5, con chiaro riferimento all'*Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»* del 1997, cit., 27.

<sup>92</sup> Cfr. la *Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del lavoro sui principi e diritti fondamentali sul lavoro* approvata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno del 1998, nonché la *Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea* proclamata a Nizza nel dicembre 2001.

<sup>93</sup> *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia ...*, cit., qui § I.3.5 e, in analogia, l'*Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, cit.



certificatorio di cui all'articolo 9. Di essa ci occuperemo dunque solo parzialmente, nel prossimo paragrafo, al fine di segnalare l'estrema fragilità dell'attuale schema di legge delega per quanto attiene al profilo – importante, ma certo non decisivo rispetto alle prospettive di riforma del diritto del lavoro italiano – della tenuta giudiziaria della certificazione.

Un istituto come quello della certificazione, pensato principalmente per rimediare alle disfunzioni causate, in termini di disciplina applicabile, dall'impiego unidirezionale della tecnica della norma inderogabile, si risolve in un mero strumento, per forza di cose assai modesto di ausilio alle operazioni di qualificazione dei rapporti di lavoro ad opera della autonomia negoziale privata nell'ambito della classica alternativa lavoro autonomo-lavoro subordinato, là dove la modulazione delle tutele viene surrogata – questo sì in antitesi con quanto previsto dal disegno di legge «Smuraglia» – attraverso una operazione di pura e semplice moltiplicazione delle tipologie contrattuali flessibili anticipata nello schema del disegno di legge delega n. 848, all'articolo 8.

E' stato rilevato, a questo proposito, che rispetto al profilo della flessibilità delle tipologie il disegno di legge delega n. 848 si muove pur sempre nella direzione di una rimodulazione sostanziale delle tutele del lavoro. In simmetria con gli articoli 1 e 7 del disegno di legge delega<sup>94</sup>, che preannunciano una parziale destrutturazione della subordinazione, il citato articolo 8 si propone infatti, e parallelamente, una contro-strutturazione della autonomia. Operazione questa che, in chiave anticipatoria rispetto alla proposta di «Statuto dei lavori», alimenterebbe la creazione di un *continuum* di tipologie contrattuali collocate tra i poli estremi dell'autonomia e della subordinazione, con conseguente rimodulazione delle tutele.

In questa prospettiva si spiegherebbe allora la funzione del meccanismo della certificazione di cui al successivo articolo 9: la moltiplicazione delle tipologie contrattuali flessibili, tra i poli estremi del lavoro autonomo e del lavoro subordinato, sarebbe infatti fonte di incertezza e di litigiosità incentrata sulla qualificazione del rapporto di lavoro in assenza di uno strumento volto a controllare le fasi di instaurazione del rapporto di lavoro e ad assistere le parti nella configurazione negoziale del loro assetto di interessi. La tipizzazione *ex lege* di nuove ipotesi contrattuali e la validazione del singolo schema contrattuale posto in essere si pongono dunque come sbarramento nei confronti di incursioni giurisprudenziali *ex post* rispetto a prestazioni di lavoro oggi collocate nell'area grigia tra autonomia e subordinazione.

Può essere, in effetti, che la proliferazione delle tipologie contrattuali, attraverso un'operazione di destrutturazione del lavoro subordinato e di contro-strutturazione del lavoro autonomo rappresenti il passaggio obbligato, almeno sul piano della mediazione politico-sindacale, per aprire definitivamente la strada alla idea di «Statuto dei lavori». E' proprio la moltiplicazione delle tipologie contrattuali, e segnatamente la tendenza ad ampliare in via legislativa l'area intermedia tra lavoro autonomo e lavoro

---

<sup>94</sup> Su cui cfr. i contributi raccolti in F. Carinci, Miscione (a cura di), *Il diritto del lavoro dal «Libro Bianco»* ..., cit., 21-41 e 79-86.

subordinato, ad avere del resto convinto parte della dottrina a non considerare più la subordinazione come chiave di accesso alle tutele del lavoro e, dunque, a «svalutare l'attributo della "subordinazione"» in relazione «a una ampia gamma di tipi legali che vanno da quello del lavoro subordinato nell'impresa di cui all'art. 2094 cod. civ. (...) a quello del contratto di lavoro autonomo di cui all'art. 2222 cod. civ. »

Resta pur sempre vero, tuttavia, che lo «Statuto dei lavori» – nella configurazione assunta nel corso della passata legislatura e, almeno in parte, nello stesso *Libro Bianco* – si muove esattamente nella direzione opposta a quella della flessibilità tipologica. L'obiettivo dello «Statuto dei lavori», infatti, è quello della rimodulazione delle tutele per via di una disaggregazione per materia della disciplina giuslavoristica, e non certo per tipologia contrattuale. E' per questa ragione che si è parlato di una «ventata di *common law* nel nostro ordinamento»<sup>95</sup>, posto che, analogamente a quanto avviene nel Regno Unito dove non esiste una automatica correlazione tra lavoro subordinato e disciplina di tutela, lo «Statuto dei lavori» si regge sul superamento della connessione tradizionale subordinazione-disciplina tipica<sup>96</sup> e si muove coerentemente ben oltre la prospettiva di regolamentazione dei lavori «atipici».

#### **IV.7. La tenuta giudiziaria del modello certificatorio e il profilo del bilanciamento degli interessi in gioco**

Ampiamente sminuita, nella prospettiva accolta dal disegno di legge delega n. 848, la funzione originaria del modello certificatorio, quale tecnica – parzialmente alternativa all'impiego della norma inderogabile di legge – di fissazione di precetti specifici da parte della autonomia collettiva e/o della autonomia individuale assistita<sup>97</sup>, il meccanismo delineato dall'articolo 9 del disegno di legge delega n. 848 non può che conseguentemente ispirarsi ad una funzione di pura e semplice deflazione del contenzioso in materia di rapporti di lavoro. E non potrebbe essere altrimenti, una volta rinunciato al tentativo di rimuovere quei fattori che concorrono ad alimentare il contenzioso in materia di rapporti di lavoro e la fuga "fisiologica" nel sommerso e nell'atipico, delineando, come suggerito nella *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*<sup>98</sup>, un percorso di «tendenziale riduzione delle differenze di trattamento normativo e contributivo che, attualmente, accompagnano i rapporti di lavoro autonomo e quelli di lavoro subordinato».

---

<sup>95</sup> Così Biagi, *Progettare ...*, cit., 276. Critica rispetto a questo accostamento è Magnani, *Le politiche del lavoro oggi. A proposito di un recente libro*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 3/2002, 413.

<sup>96</sup> Cfr. *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, cit.

<sup>97</sup> Tra i primi in dottrina a collocarsi in questa prospettiva cfr. Vallebona, *Autonomia collettiva e occupazione: ...*, cit. 137 e Id., *Norme inderogabili e certezza del diritto: prospettive per la volontà assistita*, in *Dir. Lav.*, I, 1992.

<sup>98</sup> *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, cit. Nella medesima prospettiva si colloca ora il disegno di legge Amato-Treu su «I diritti del lavoro», in <http://www.ildiariodellavoro.it>

L'incapacità di incidere, in una prospettiva riformatrice di ampio respiro, sul bilanciamento degli interessi meritevoli di tutela e, segnatamente, sul gioco delle convenienze nella scelta di un determinato schema contrattuale tipico, non può che spostare l'enfasi sul solo profilo della tenuta giudiziaria delle qualificazioni validate in via amministrativa e/o sindacale. Ed è qui che il modello certificatorio, privo di un adeguato sostegno a livello di rimodulazione e disponibilità parziale o relativa delle tutele, mostra tutta la sua debolezza e fragilità alimentando le perplessità della dottrina sulla efficacia e sulla utilità pratica di un siffatto meccanismo<sup>99</sup>.

A prescindere dai rischi di burocratizzazione e appesantimento delle procedure di validazione dei rapporti di lavoro connessi alla implicazione dell'apparato amministrativo, l'efficacia probatoria della certificazione non potrebbe infatti eccedere i limiti dell'elemento del convincimento<sup>100</sup>, eventualmente in funzione anche del comportamento tenuto dalle parti in sede di certificazione, stante la sostanziale inutilità delle presunzioni legali relative alla qualificazione dei rapporti di lavoro<sup>101</sup>. Unico organo competente, nel nostro ordinamento, in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro è infatti il giudice<sup>102</sup>, là dove l'ente certificatorio potrebbe al più assistere le parti negoziali per fare chiarezza su quello che intendono stipulare.

Come affermato dalla Corte Costituzionale, in particolare nella sentenza 23-31 marzo 1994 n. 115<sup>103</sup>, non sarebbe infatti consentito al legislatore non solo di «negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato», ma neppure di autorizzare le parti ad escludere direttamente o indirettamente, e dunque anche in via amministrativa, con la loro dichiarazione contrattuale, l'applicabilità della disciplina inderogabile prevista a tutela dei

---

<sup>99</sup> Cfr., in particolare, Montuschi, *Un "nuovo" lavoro da regolare*, in *Arg. Dir. Lav.*, n. 3, 696; Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, cit., p. 14 e anche nota 17; Magnani, *Verso uno "Statuto dei lavori"*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, n. 3, 314; Pera, *Sulle prospettive di estensione delle tutele al lavoro parasubordinato*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 379.

<sup>100</sup> Si condivide, sul punto, il giudizio espresso da de Angelis, *Articolo 9 ...*, cit. a nt. 8, qui p. 97. In questo senso si poneva del resto l'articolo 17 del disegno di legge «Smuraglia» che, come detto, ha largamente influenzato la stesura dell'articolo 9 del disegno di legge delega n. 848. Cfr., in proposito, la *Relazione di accompagnamento del d.d.l. n. 2049*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, 4, I, qui p. 777, che esclude valore probatorio alla certificazione del contratto, costituendo piuttosto mero elemento di valutazione.

<sup>101</sup> Tale profilo è puntualmente argomentato da Nogler, *Sull'inutilità delle presunzioni legali relative in tema di qualificazione dei rapporti di lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, pp. 311-327, con riferimento alla proposta di legge formulata nel 1996 da Massimo D'Antona, là dove si ipotizzava il funzionamento di una presunzione legale circa la sussistenza di un rapporto di lavoro. Vedila in Ghezzi (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro*, Ediesse, Roma, 1996, 197. Per la configurazione delle qualificazioni *ex lege* alla stregua di una presunzione semplice di esistenza di un rapporto di lavoro autonomo, fatta salva la possibilità della prova contraria, cfr. Pedrazzoli, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati ...*, cit.

<sup>102</sup> Cfr., tra gli altri, Mengoni, *Quale disciplina per i lavori «atipici»?* , in *Dir. Lav.*, 2000, 73.

<sup>103</sup> Cfr. *Arg. Dir. Lav.*, 1995, p. 297, con ampio commento di D'Antona, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, 63-90.

lavoratori a rapporti che abbiano contenuto e modalità di esecuzione propri del rapporto di lavoro subordinato: «i principi, le garanzie e i diritti stabiliti dalla Costituzione in questa materia, infatti, sono e debbono essere sottratti alla disponibilità delle parti».

In effetti, in un rapporto di durata come quello di lavoro è sempre compito del giudice accertare la corrispondenza tra quanto dichiarato dalle parti (in ordine al *nomen iuris* e al contenuto del contratto) e quanto poi effettivamente realizzato sul piano dei fatti. Una eventuale dichiarazione resa ufficialmente dalle parti in sede amministrativa non sposterebbe nulla sul piano dell'onere della prova, visto che spetterebbe sempre al ricorrente dimostrare *ex art. 2697* cod. civ. i fatti su cui si fonda la sua domanda, né escluderebbe peraltro incursioni giudiziali promosse (questa volta) dall'INPS contro accordi simulatori, fraudolenti, ovvero nei riguardi di qualificazioni ritenute inesatte. Pare pertanto impensabile ipotizzare un meccanismo burocratico attraverso cui "blindare", solo per la particolare sede in cui viene resa la dichiarazione negoziale, la qualificazione assegnata dalle parti al rapporto di lavoro.

Proprio per evitare questi inconvenienti, nella *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»* si precisava che un tale meccanismo avrebbe potuto funzionare soltanto se l'organo amministrativo davanti al quale vengono formalizzati i rapporti di lavoro fosse stato chiamato a svolgere anche un ruolo di "giudice" di prima istanza nel caso dell'insorgere di una controversia sulla qualificazione *ex post* del rapporto stesso <sup>104</sup> con relativo potere di parziale "sbarramento" (probatorio, ma non certo sostanziale né procedurale) alla prosecuzione della controversia davanti al giudice del lavoro, per esempio in caso di accertata corrispondenza tra dichiarazione negoziale resa in sede di certificazione e comportamento complessivo posteriore alla stipulazione del contratto.

Sulla scorta di talune esperienze straniere (e segnatamente di quella, già richiamata, dei tribunali industriali del Regno Unito) si ipotizzava peraltro di introdurre alcuni accorgimenti volti a "dissuadere" le parti dall'agire in giudizio con pretese irragionevoli o vessatorie (per esempio mediante il pagamento delle spese processuali in caso di lite temeraria o vessatoria rispetto alla controparte). Per facilitare l'attività di certificazione dell'organo amministrativo venivano infine assegnati, su richiesta delle parti, anche compiti di vera e propria consulenza – sia nelle fasi genetiche del contratto sia nel corso della sua esecuzione – fornendo ai contraenti, secondo la logica delle *soft-laws*, codici di buone pratiche, linee-guida e formulari, ecc., su cui basarsi per la determinazione del contenuto essenziale del contratto.

---

<sup>104</sup> *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, cit. Nella medesima prospettiva si colloca ora l'art. 29 del disegno di legge Amato-Treu su *«I diritti del lavoro»*, cit.

#### IV.8. Profili di criticità e prospettive evolutive della certificazione dei rapporti di lavoro

Rispetto alla tenuta giudiziaria delle manifestazioni di volontà delle parti in sede di certificazione ben altra valenza assumerebbe per contro una riforma del diritto del lavoro volta a identificare, nel rispetto dei principi costituzionali, una area di inderogabilità «relativa», attribuendo alla procedura di validazione in sede amministrativa e/o sindacale del contratto la funzione di legittimare deroghe a disposizioni altrimenti inderogabili.

E' questa, come visto, la prospettiva in cui si colloca l'idea originaria di «Statuto dei lavori». Una prospettiva rispetto alla quale la certificazione attiene all'assetto di interessi voluto dalle parti, attraverso l'individuazione di una disciplina specifica adeguata alle caratteristiche del singolo programma negoziale nell'ambito dei limiti posti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, e non già alla mera imputazione di un determinato *nomen iuris* al rapporto di lavoro, nell'alternativa binaria autonomia-subordinazione, che è invece operazione riservata al giudice; di modo che il problema della tenuta giudiziaria della certificazione risulterebbe largamente svuotato, stante la funzionalizzazione dell'istituto alla predisposizione di moduli negoziali flessibili e maggiormente coerenti con i processi reali del mondo della produzione, che è cosa ben diversa da un tentativo – surrettizio quanto fragile – di sottrarre al giudice i problemi di qualificazione del contratto di lavoro rispetto al vigente quadro legale<sup>105</sup>.

L'impianto dello «Statuto dei lavori» consente, in effetti, una flessibilità negoziata in sede di certificazione – vuoi in via anche individuale, ma preferibilmente mediante la mediazione collettiva – delle protezioni di livello “infracostituzionale”, fatta salva una area di inderogabilità assoluta riservata ad alcune tutele fondamentali desumibili dai principi costituzionali e dalle fonti internazionali e comunitarie<sup>106</sup>.

Ed è solo in questa ottica che si può recuperare quella linea di continuità – e di coerenza – tra la *Ipotesi per uno Statuto dei lavori* del 1997 e il *Libro Bianco* dell'ottobre 2001.

Nessun ostacolo, a una simile operazione di politica legislativa, può essere ravvisato nella già richiamata sentenza della Corte Costituzionale del 31 marzo 1994, n. 115<sup>107</sup>, pure indicata alla stregua di un vincolo decisivo alla messa in opera di un concreto progetto di ridefinizione o superamento della fattispecie fondamentale del lavoro subordinato.

---

<sup>105</sup> Inteso in questi termini il modello certificatorio, si potrebbero allora superare le giuste obiezioni di quanti individuano nella coerenza tra assetto negoziale di fatto realizzato e *nomen iuris* assegnato dalle parti il vero profilo di criticità di ogni operazione volta a sottrarre al giudice la qualificazione del contratto. In questo senso cfr. de Angelis, *Articolo 9 ...*, cit., 97-98.

<sup>106</sup> In questo senso cfr. Treu, *Politiche del lavoro ...*, cit., 205. Nella stessa prospettiva, ma al di fuori della logica dello «Statuto dei lavori», cfr. anche Ichino, *Il lavoro e il mercato*, cit., 56 ss.

<sup>107</sup> Si veda anche Corte Cost. 29 marzo 1993, n. 121, in *Foro it.*, 1993, I, c. 2432 e, più recentemente, Cass. 25 maggio 1998, n. 5214, in *Giur. It.*, 1999, I, 1, p. 1406 e Cass. 15 aprile 1999, n. 3779, in *Or. Giur. Lav.*, 1999, p. 3775.

In realtà, come puntualmente evidenziato, la Corte Costituzionale non ha inteso «impedire al futuro legislatore diverse configurazioni o delimitazioni della fattispecie o, il che ne è il rovescio, abbattimenti di discipline finora imputate a certe fattispecie. Nelle riforme auspiccate il legislatore resta sovrano: discrezionalmente sovrano cioè, di ridislocare secondo ragionevolezza le tutele costituzionalmente attribuite al lavoro (artt. 35-38 Cost.) sui diversi rapporti di lavoro, ridefinendone se del caso pure le situazioni tipiche che li configurano». Se così non fosse, si dovrebbe ritenere addirittura costituzionalizzata la definizione di lavoratore subordinato di cui all'articolo 2094 cod. civ.; ma questo sarebbe evidentemente assurdo.

Il vero problema, piuttosto, resta quello di individuare il/i criterio/criteri attraverso cui pervenire alla graduazione delle tutele e delle discipline dei rapporti di lavoro riconducibili nel quadro dello «Statuto dei lavori».

Il tema fuoriesce dai limiti di questa riflessione, ma è chiaro che lo «Statuto dei lavori», nell'impostare la questione dei nuovi lavori “dalla parte delle tutele” piuttosto che dalla parte della qualificazione del rapporto, non può che collocarsi nella prospettiva della «dipendenza economica» del lavoratore <sup>108</sup>.

Una dipendenza misurabile tuttavia non solo in funzione di indicatori astratti e predeterminati, quali la mono-committenza, la continuità nel tempo della prestazione, la personalità della prestazione, ecc., ma anche in sede di certificazione dell'assetto di interessi realizzato dalle parti.

E' in questa sede, infatti, che la costruzione di una disciplina specifica adeguata alle caratteristiche del singolo rapporto di lavoro potrebbe realizzarsi in ragione della valutazione, secondo un giudizio caso per caso, della proporzionalità delle protezioni al reale grado di dipendenza economica del prestatore di lavoro, nell'ambito di un quadro legale di riferimento rappresentato dallo «Statuto dei lavori»: un quadro che, nel superare la nota sfasatura tra fattispecie ed effetti, potrebbe ora efficacemente contribuire anche a individuare quei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale cui dovrà uniformarsi, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, la legislazione concorrente delle Regioni <sup>109</sup>. Ed è in questa logica che potrebbe essere pienamente valorizzata, in definitiva, la funzione della autonomia collettiva nella graduazione delle fattispecie e delle discipline del lavoro.

---

<sup>108</sup> E' quanto giustamente rileva Rusciano, *A proposito del "Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia"*, 19, che giustamente rileva come la nozione di subordinazione socio-economica «appare forse più adatta alla logica della tutela del lavoro, che consegue a una revisione così radicale sia delle fonti del diritto del lavoro, sia del ruolo degli attori del sistema di relazioni industriali».

<sup>109</sup> E' questa l'idea cardine del *Libro Bianco*, volto a collocare lo «Statuto dei lavori» nell'ambito del nuovo assetto delle fonti del diritto del lavoro scaturito con la riforma del Titolo V della Costituzione. L'idea è ora opportunamente ripresa nel disegno di legge Amato-Treu su *«I diritti del lavoro»*.

## Bibliografia

A.A.V.V., *Il lavoro irregolare*, Milano, Ipsoa Informatica, 1978.

A.A.V.V., *Imprenditori sociali*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1997.

AA.VV., *Rapporti d'Inchiesta*, in *Rivista di politica economica*, fascicolo VIII - IX, 1998.

AA.VV., *Interventi*, in Renna (a cura di), *Contrattazione decentrata e rapporto di lavoro*, Giuffr , Milano, 1988.

AAVV, *Indagine nazionale sui fabbisogni formativi nell'artigianato*, Sommerso Regione Campania, n. 21, Roma, EBNA, 2000.

Accornero A., *Il mondo della produzione*, il Mulino, Bologna, 1994, 179,

Accornero A., *La disoccupazione   tutta colpa della tecnologia? Troppo facile*, in *Lavoro Informazione*, n. 2, 1995.

Accornero A., *La piccola impresa e le relazioni industriali*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1996.

Accornero A., *Intervento*, in AA.VV., *Nuove forme di lavoro tra subordinazione, coordinazione, autonomia*, Cacucci, Bari, 1997, 77.

Aiuola M., *I distretti industriali nel mezzogiorno: il caso di Martina Franca*, Tesi di laurea non pubblicata in Sociologia dell'organizzazione, Facolt  di Scienze della Formazione, Universit  degli Studi di Bari, a.a. 2000 - 2001.

Albertini S., Fornari D., *Economia sommersa e lavoro nelle minori imprese industriali con particolare riguardo alla Lombardia*, in *Economia del lavoro*, n. 4, 1981

Alessandrini P. (a cura di), *Lavoro regolare e lavoro nero*, Ricerche di economia applicata del Gruppo di Ancona, Il Mulino, Bologna, 1978.

Alleva P. G., *La generalizzazione dei minimi di trattamento economico normativo previsti dai contratti collettivi*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 12, 1995.

Alleva P. G., *Ridefinizione della fattispecie di contratto di lavoro. Prima proposta di legge*, in Ghezzi [a cura di], *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un testo unico*, Ediesse, Roma, 1996

- Altieri G., Carrieri M., *Il popolo del 10%. Il boom del lavoro atipico*, Donzelli, Roma, 2000.
- Altieri G., *Sommerso e contratti di gradualità*, in *Rassegna Sindacale*, n. 43, 24 novembre 1998.
- Amato M., *Gli sgravi per gli oneri sociali per il Mezzogiorno*, Pirola, Milano, 1987.
- Ambrosini M., *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- Aniello V., Di Nardo T., Scardigno F., Voltura I., (a cura di), *Lavoro irregolare e sistema della formazione in tre aree a vocazione distrettuale*, Ricerca SDS per Unioncamere, Centro Studi Unioncamere, Roma, 2001.
- Antonelli G., Paganetto L. (a cura di), *Disoccupazione e basso livello di attività in Italia*, Collana del CEIS-Tor Vergata, Il Mulino, Bologna, 1999.
- Aquino A., *Aspetti economici del lavoro sommerso nelle regioni del Mezzogiorno*, in *Diritto del mercato del lavoro*, n. 3, 2000.
- Ariano M., Caianiello D., (a cura di), *Tra qualità e cooperazione*, Centro Eugenio Colorni per il Mezzogiorno in Europa, Dipartimento di Scienze economiche e sociali, Facoltà di Economia e Commercio, Napoli, Università degli Studi di Napoli, 1999.
- Avio A., *Applicazione del contratto collettivo e fiscalizzazione degli oneri sociali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, II, 1996.
- Bàculo L., *Impresa forte, politica debole. Imprenditori di successo nel Mezzogiorno*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1994.
- Bàculo L., *Segni di industrializzazione leggera nel Mezzogiorno in Stato e Mercato*, n. 3, 1997.
- Bàculo L., *Valutazione dei contratti di riallineamento in due province meridionali*, in *La valutazione delle politiche del lavoro*, ISFOL Area Mercato del Lavoro, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Bàculo L., *Valutazione di una politica per l'emersione: i contratti di riallineamento nel Tessile, Abbigliamento e calzaturiero (TAC), in due province meridionali*, Università di Napoli, comunicazione presentata al IV Congresso dell'Associazione Italiana di valutazione, Bari, 5-7 aprile 2001.
- Bagnasco A., *La questione dell'economia informale*, in *Stato e Mercato*, n. 1, 1981.



- Bagnasco A., *Tre Italie*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- Baldassarini A., *L'occupazione sommersa nei nuovi dati di Contabilità Nazionale*, in Casini Benvenuti S., *Il nuovo sistema dei conti economici nazionali e regionali SEC 1995*, IRPET, Franco Angeli, 2000.
- Baldassarini A., Pascarella C., *Una panoramica sui problemi connessi alla misurazione dell'economia sommersa nei paesi Baltici. Alcune considerazioni in base all'esperienza statistica dei contabili nazionali italiani*, Relazione al seminario sui problemi di stima dell'economia sommersa nei paesi Baltici, Riga, 1996.
- Baldassarini A., Sacco S., *L'economia sommersa. Definizioni e metodi di valutazione*, in *Capire il sommerso*, Liguori, Napoli, 1998.
- Baldini L., Tiraboschi M., *I contratti di gradualità: dalle prime esperienze applicative alla legge 28 novembre 1996, n. 608*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1997.
- Ballestrero M. V., *Riflessioni in tema di inderogabilità dei contratti collettivi*, in *Rivista italiana di diritto del Lavoro*, I, 1989.
- Banca d'Italia, *Il lavoro non regolare, stralci della Relazione e delle Considerazioni finali del Governatore*, Assemblea Generale Ordinaria, Roma, 31 Maggio 1997.
- Barbieri P., Fullin G., Reyneri E. (a cura di), *L'economia sommersa e il lavoro irregolare a Milano*, Milano, Dipartimento di sociologia e ricerca sociale, 2000.
- Barsotti O., Potestà L. (a cura di), *Segmentazione del mercato del lavoro e doppia occupazione. Il doppio lavoro nell'area pisana*, Il Mulino, Bologna, 1983.
- Becchi Collidà A. (a cura di), *Sussidi, lavoro, Mezzogiorno*, Angeli, Milano, 1978.
- Bellavista A., *I contratti di riallineamento retributivo e l'emersione del lavoro sommerso*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, n. 1, 1998.
- Bellavista A., *Il Governo Berlusconi e il problema del lavoro sommerso*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2001.
- Bellavista A., *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, Torino, 1998.
- Bergonzini L., *Casalinghe o lavoratori a domicilio?*, in *Inchiesta*, aprile-giugno, 1973.
- Bergonzini L., *L'occupazione occulta e i risultati di una ricerca sul doppio lavoro a Bologna*, in *Inchiesta*, n. 37, 1979.
- Berretta-B. Caruso-G. Ricci (a cura di), *Dossier sul lavoro sommerso*, in <http://www.lex.unict.dml-online/dossier/dossier.htm>

- Bertoni G., *In nero cinque milioni di posti di lavoro*, in *Rassegna Sindacale* n. 30, 4 agosto 1998.
- Bettini E., *Mezzogiorno e coesione sociale: una iniziativa regioni – CNEL*, in *Lavoro Informazione*, n. 18, 1997.
- Biagi M., *Le ragioni in favore di uno “Statuto dei nuovi lavori”*, in *Impresa&Stato*, n. 46, 1998.
- Biagi M., M. Tiraboschi, *Nuovi lavori e nuove forme di utilizzazione della forza-lavoro nella provincia di Modena*, in Fondazione Del Monte-Università di Modena e Reggio Emilia, *Rapporto sulla situazione economica e sociale della Provincia di Modena 1998*.
- Biagi, *Ipotesi per la predisposizione di uno «Statuto dei lavori»*, in *Quaderni Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 1998.
- Biagi, *I lavori «atipici» tra deregolazione e disciplina normativa*, in *Rapporto istruzione, formazione, lavoro in Emilia Romagna*, Bologna, 2000.
- Biagi M. e M. Tiraboschi, *Servizi di cura alla persona, assistenza domiciliare agli anziani e politiche locali per l'occupazione: l'esperienza modenese nel contesto comunitario*, in *Rapporto sulla situazione economica e sociale della provincia di Modena*, Associazione Mario Del Monte, febbraio 2001.
- Biagi M., *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro* (Testo della relazione presentata a Roma il 18 aprile 2001 al Comitato Scientifico di Confindustria), in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2001.
- Biagi M., M. Tiraboschi, *Quale regolamentazione per le collaborazioni coordinate e continuative?*, in *Guida al Diritto*, n. 9, 2001.
- Biagi M., *Sul sommerso l'Europa non fa sconti*, in *Il Sole-24 Ore*, lunedì 18 giugno 2001.
- Biagi M., *Intervento*, in *Il “Libro Bianco” del Ministero del lavoro (Roma, 21 novembre 2001)*, in *Rivista Giuridica del lavoro*, n. 1, 2002.
- Biagi M., *La nuova disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa*, in *Guida al Lavoro – Omaggio a Marco Biagi (Raccolta di scritti 1997-2002)*.
- Bianchi D'Urso, *La mobilità orizzontale e l'equivalenza delle mansioni*, in *Quaderni di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 1, 1987.
- Bimbi F., *Lavoro domestico, economia informale, comunità*, in *Inchiesta* n. 71, 1986.

- Birindelli L., *L'ISTAT, il lavoro e i lavori in Italia*, in *Rassegna Sindacale*, n. 45, 1998.
- Boccagna F. P., *Sgravi oneri sociali del Mezzogiorno*, Gruppo Cooperativistico Editoriale, Salerno, 1993.
- Boeri T., *Sommerso, una scommessa a rischio*, in *Il Sole-24 Ore*, mercoledì 25 luglio 2001,
- Bonomi A., *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Einaudi, Torino, 1997.
- Brunetta R., Ceci A., *Il lavoro sommerso in Italia: cause, dimensioni e costi-benefici dell'emersione*, in *Economia italiana*, n. II, maggio-agosto, Banca di Roma, Roma, 1998.
- Brunetta R., *Costi e benefici dell'emersione del lavoro sommerso*, Comitato Tecnico Scientifico della Programmazione, Ministero del Bilancio, Atti, Roma, 1994.
- Brunetta R., *Lavoro: più è sommerso, più il Sud affonda*, in *Il modello Italia. Analisi e cronache degli anni Ottanta*, Marsilio, Venezia, 1991
- Brunetta R., *Per far emergere il sommerso*, in *Il modello Italia. Analisi e cronache degli anni ottanta*, Marsilio, Venezia, 1991.
- Brunetta R., *Sud. Alcune idee perché il Mezzogiorno non resti com'è*, Donzelli, Roma, 1995.
- Brunetta R., *Sud. Per un nuovo patto sociale*, in *Il modello Italia. Analisi e cronache degli anni ottanta*, Marsilio, Venezia, 1991.
- Bruni F., *Contrattazione collettiva e fiscalizzazione dei contributi di malattia*, in *Previdenza Sociale*, I, 1980.
- Buroni F., *Un intero settore nell'illegalità*, in *Rassegna Sindacale*, n. 2, 21 gennaio 1997.
- Busetta P., Giovannini E., *Capire il sommerso*, Liguori, Napoli, 1998.
- Busetta P., Sacco S., *Gabbie salariali*, Angeli, Milano, 1992.
- Cacciapaglia L., De Fusco E., *L'emersione del lavoro sommerso nel provvedimento dei 100 giorni*, in *Guida al Lavoro*, n. 37, 2001.

Cagan P., *The demand for Currency Relative to the Total Money Supply*, in *Journal of Political Economy*, vol. 66, n. 3, 1958.

Caianiello D., (a cura di ), *I primi battiti del C.U.O.R.E.*, Comune di Napoli, Napoli, 2001.

Caianiello D., (a cura di), *Formazione ed emersione per l'artigianato meridionale*, Rapporto di ricerca, EBNA, Roma, 1998.

Caianiello D., (a cura di), *Nel C.U.O.R.E. di Napoli alla scoperta delle imprese sommerse*, Comune di Napoli, Napoli, 1999.

Caianiello D., (a cura di), *Le imprese del C.U.O.R.E. di Napoli: una realtà sorprendente*, Comune di Napoli, Napoli, 2000.

Caianiello D., Voltura I., Salomone S., Aurisicchio M. R., *Un percorso difficile ma possibile nell'ambito del progetto Urban di due quartieri di Napoli*, Rapporto del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Napoli per la Cabina di Regia Nazionale del Ministero Bilancio-Tesoro, 1998.

Caiazza L., *Maggiori risorse per combattere il lavoro nero*, in *Guida Normativa, Il Sole 24 Ore*, n. 109, 16 giugno 1999.

Callieri C., *Differenziali salariali territoriali*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, 1994.

Calza Bini P., Cavarra R., Rella P., *In cerca di lavoro a Roma*, Franco Angeli, Milano, 1997.

Calza Bini P., Mirabile M. L., *Poveri a Roma*, Donzelli, Roma, 2001.

Calzaroni M., *L'occupazione non regolare nelle nuove stime di contabilità nazionale*, Istat, 1999.

Calzaroni M., *Informazioni amministrative e dati statistici. L'esperienza in corso sulla nuova fonte INAIL: Denuncia nominativa degli assicurati*, Atti della V Conferenza Nazionale di Statistica, Roma 15 - 17 novembre 2000.

Calzaroni M., *L'occupazione come strumento per la stima esaustiva del PIL e la misura del sommerso*, Atti del seminario *La nuova contabilità nazionale*, ISTAT 12-13 gennaio 2000.

Camera dei Deputati - Servizio studi, lavoro nero e minorile, XIII Legislatura, Documentazione di base, n. 10, Roma, 1997.

Camera dei Deputati - Servizio Commissioni, Lavoro nero e minorile, XIII Legislatura, Indagini conoscitive, n. 14, Roma, 1998.

Camera dei Deputati, *Indagine conoscitiva sul lavoro nero minorile*, Atti parlamentari, Roma 1998.

Campiglio L., *Il costo del vivere. Nord e Sud a confronto*, Il Mulino, Bologna, 1996.

Cantelli P., *L'economia sommersa*, Editori Riuniti - Economia e società, Roma, 1980.

Cantone C., *Troppo facile morire in questi cantieri*, in *Rassegna Sindacale*, n. 5, 23 febbraio 1999.

Capano G., *Il difficile emergere di sistemi produttivi locali in contesti periferici: il caso della Calabria* in *Rivista di Politica Economica*, n X - XI, 1998.

Capecchi V., *The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization in Emilia Romagna*, in Portes, Castels M., Benton L., *The Informal Economy*, Baltimore (NC), Johns Hopkins University Press, 1979.

Carbone L., "Vecchi" e "nuovi" sgravi contributivi (e fiscalizzazione) nella legislazione e nella giurisprudenza, in *Foro Italiano*, I, 1995.

Carbone L., *La fiscalizzazione degli oneri sociali nella giurisprudenza (1977-1992)*, in *Foro italiano*, I, 1993.

Carboni C., *Lavoro informale ed economia diffusa*, Edizioni Lavoro, Roma 1990.

Carinci F., Miscione M. (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco al disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano.

Caruso B., *Lavoro sommerso e ruolo del sindacato*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, n. 3/suppl., 1999.

Casadio G., *Lavoro nero: i titoli e i fatti*, in *Rassegna Sindacale*, n. 14, 14 aprile 1998.

Casella M., *Nullità parziale del contratto e inserzione automatica di clausole*, Giuffrè, Milano, 1974.

Castelli C., Culotta A., Di Lecce M. e Saresella W., *Le nuove forme di lavoro irregolare e la normativa vigente*, in *Questione Giustizia*, 1988.

Castellucci L., Bovi M., *What we know about the size of the underground economy in Italy beyond the "common wisdom": some empirically tested propositions*, in *Quaderni CEIS*, n. 120, 1999.

- Catanoso D., *Lavoro informale e atteggiamenti giovanili nel Mezzogiorno*, in *Inchiesta*, n. 71, 1986
- Cataudella A., *Sul contenuto del contratto*, Giuffrè, Milano, 1966.
- Cavalli M., *Progetto Mezzogiorno. Una banca come socio per le imprese del Sud*, in *Il Sole 24 Ore*, n. 11, 24 aprile 1997.
- Cazzola G., *Le nuove pensioni degli italiani*, il Mulino 1995.
- Cazzola G., *Sommerso: una terapia inefficace*, in *Il Sole 24 Ore*, n. 233, 15 agosto 1998.
- CENSIS, *L'occupazione occulta. Caratteristiche della partecipazione al lavoro in Italia*, Roma, 1976.
- CENSIS, *Dal sommerso al post industriale*, Angeli, Milano, 1984.
- CENSIS, *30° Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Franco Angeli, Milano, 1996.
- Centorrino M., *Mezzogiorno: l'altra faccia del sommerso*, in *Rassegna Sindacale*, n. 36, 1996.
- Centorrino M., *L'ambigua flessibilità del precariato*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 agosto 1998.
- Centorrino M., *Un bilancio dell'emersione*, in *Rassegna Sindacale*, n. 30, 4 agosto 1998.
- Centro Marcona G. (a cura di), *Il sommerso. Realtà ed influenza dell'economia irregolare nella società italiana*, Atti del convegno tenuto a Torino, Novara, 15-16 febbraio 1985.
- Centro Nazionale Studi di Diritto del Lavoro, *Il secondo Mercato del lavoro, aspetti giuridici ed economici dell'economia sommersa*, Giuffrè, Milano, 1982.
- Chiarello F., *Dal lavoro nero allo sviluppo del settore informale*, in *Sociologia del lavoro*, n. 2, 1984.
- Chiarello F., *Economia informale, famiglia, reticoli sociali*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 2 1983.
- Chiarello F., *Sistema economico, bisogni sociali e occupazione. Il doppio lavoro nell'area barese*, Il Mulino, Bologna, 1985.

Cinelli M., *Fiscalizzazione e sgravi ex lege 440/86 e contrattazione collettiva*, in *Contrattazione decentrata e rapporto di lavoro*, Atti del Convegno del Centro Nazionale Studi D. Napoletano, Giuffrè, Milano, 1986.

Ciralli D., *L'agricoltura al nero*, in *Rassegna Sindacale*, n. 5, 11 febbraio 1997.

Ciralli D., *Le industrie famigliare del Belice*, in *Rassegna Sindacale* n. 12, 1997.

CISL, *Analisi degli accordi di gradualità e di flessibilità più significativi stipulati negli anni 1995-1996*, in *Lavoro Informazione*, n. 22, 1996.

CNA-CRESME, *Emersione del lavoro nero e riduzione del costo del lavoro in edilizia*, *Rapporto Finale della ricerca*, in *Quaderni*, n. 7, Roma, 1999.

CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, CNEL, Roma, 2001.

Colapietro C., *Costo del lavoro, salario e garanzia del reddito*, Jovene, Napoli, 1991.

Comegna D., *Le novità previdenziali*, in *Diritto e pratica del lavoro*, n. 3, 1999.

Comitato Economico e Sociale delle comunità europee, *Parere in merito alla Comunicazione della Commissione Europea sul lavoro sommerso*, (COM (98)219 def.), Bruxelles, CES 63/99 FR-EN-VIL/sab/rs, 1999.

Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, *Il lavoro regolare in Italia*, [www.unioncamere.it](http://www.unioncamere.it), 2000.

Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, *Occupazione e lavoro irregolare. Guida alla lettura delle statistiche*, Roma, 2001.

Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Primo Forum sugli strumenti di emersione. Tra pubblico e privato: il ruolo possibile dei consorzi per l'emersione e lo sviluppo locale del Mezzogiorno*, Roma, Quaderni del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, 2001.

Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Secondo Forum sugli strumenti per l'emersione. Università meridionale, sviluppo locale ed emersione*, Roma 19 febbraio 2001.

Commissione Europea, *Libro bianco: crescita, competitività e occupazione*, versione a cura dell'ufficio per l'Italia della CEE, Roma, 1993.

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, Bruxelles, COM (98).219 def., 1998.

Commissione Europea, Parlamento e Consiglio Europeo, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Nizza, dicembre 2001.

Confindustria – Centro Studi, *Il lavoro sommerso in Italia*, in *La disoccupazione italiana*, 35-44, Aprile 1997.

Consiglio Italiano per le scienze sociali (a cura di), *Economia sommersa, nascosta, sotterranea, invisibile, parallela, informale – molte realtà o una sola?*, Roma, Ciss, 16-18 ottobre 1980.

Contini B., *Lo sviluppo di un'economia parallela*, Comunità, Milano, 1979.

Costanza M., *Introduzione a Costanza M., Oltre il diritto*, Cedam, Padova, 1994.

D'Antona M., *Mercato unico europeo ed aree regionali deboli: le conseguenze giuridiche*, in *Lavoro e Diritto*, 1992.

D'Antona M., *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 1, 1995.

D'Antonio M., *Al Sud troppa tolleranza*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 luglio 1995.

D'Antonio M., *Il costo del lavoro nel Mezzogiorno*, in *Industria e Sindacato*, n. 12, 1994.

D'Antonio M., *Squilibri dell'occupazione tra Nord e Sud: cause, problemi, prospettive*, Relazione al Convegno di studi su *L'occupazione nel Mezzogiorno: organizzazione, lavoro, professionalità*, Napoli, 21-23 gennaio 1993.

Dallago B., *Aspetti e interpretazioni dell'economia sommersa in Italia*, in *Economia banca e congiuntura* n. 2, 1983.

Dallago B., *L'economia irregolare. Economia sommersa e mercato irregolare del lavoro in sistemi economici differenti*, Franco Angeli, Milano, 1988.

De Angelis L., *Articolo 9 – Delega al Governo in materia di certificazione dei rapporti di lavoro*, in Carinci F., Miscione M. (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco al disegno di legge delega 2002*, Ipsoa, Milano.

De Luca R., *Regolarizzazioni contributive e lavoro sommerso*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 3, 1999.

De Luca Tamajo R., *I contratti di riallineamento retributivo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, n. 3/suppl., 1999.

De Luca Tamajo R., *Piccola impresa, artigianato*, in *Contrattazione*, n. 2-3, 1979.



- De Luca Tamajo, *Per una revisione delle categorie qualificatorie del diritto del lavoro: l'emersione del "lavoro coordinato"*, in *Arg. Dir. Lav.*, n. 5, spec. 61.
- De Marchis C., *Retribuzione sufficiente, zone depresse e il chiaro "no" della Cassazione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, II, 1994.
- De Muro P., *Sistemi locali, distretti e piccole imprese*, in Bàculo L., (a cura di), *Impresa forte, politica debole. Imprenditori di successo nel Mezzogiorno*, Edizioni scientifiche italiane, 1994.
- De Nardis S., Galli G. (a cura di), *La disoccupazione italiana. Rapporto del Centro Studi Confindustria*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- De Nova G., *Il tipo contrattuale*, Cedam, Padova, 1974.
- De Robertis, *Determinazione della mercede officio iudicis e prescrizioni costituzionali sui minimi salariali*, in *Rivista di Diritto del Lavoro*, I, 1953.
- Deaglio M., *L'occupazione irregolare in Piemonte*, Centro Einaudi, Torino, 1978.
- Deaglio M., *Voce Economia sommersa*, in *Enciclopedia Treccani delle Scienze Sociali*, Vol. III, Roma, 1993.
- Debbi P., *La nuova regolamentazione degli sgravi per il Mezzogiorno*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 13, 1998.
- Del Boca D., *Parallel Economy and Allocation of Time*, in *Quarterly Journal of Microeconomics*, n. 4, 1981.
- Del Monte A., *Differenziali salariali territoriali*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, 1994.
- Del Punta R., *Appalto di manodopera e subordinazione*, in *Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 1995.
- Del Signore, *Ampliate le misure per l'emersione del sommerso*, in *Guida Normativa*, n. 123, 1997.
- Dell'Aringa C., *Il Governo deve aiutare la flessibilità*, in *Il Sole 24 Ore*, n. 198, 25 luglio 1995.
- Dell'Olio M., *Il sommerso e la "lotta per il diritto"*, in *Argomenti di Diritto del lavoro*, n. 1, 2000.

Di Meo N., *Alla scoperta del polo orafa napoletano*, in *Rivista di Politica Economica*, Roma, SIPI, agosto - settembre 1998.

Di Nardo T. - Caldarelli R., *Rilevazione dell'occupazione sommersa con il metodo Bergonzini*, in *Rivista di Politica Economica*, n. X-XI, 1998.

Emilia-Romagna, *Economia e Lavoro in Emilia Romagna, schede 2001*, Regione Emilia Romagna, giugno 2001.

Emilia Romagna: *Osservatorio regionale del mercato del lavoro, "Il lavoro irregolare nelle imprese turistiche della riviera emiliana e romagnola"*, Bologna, 1991.

Esposito G., *L'economia sommersa nelle statistiche di contabilità nazionale*, in *Quaderni di Economia del Lavoro*, n. 41-42, 1990.

Esposito G., *Profili evolutivi dell'appalto di manodopera*, in *Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 1999.

European Parliament, *Report on the Commission Communication on Undeclared Work*, Bruxelles, (COM (98)219-C4-0566/1998-2082(COS)), 1998.

Faini R., *Differenziali salariali territoriali*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, 1994.

Faini R., Galli G., Rossi F., *Mobilità e disoccupazione in Italia: un'analisi dell'offerta di lavoro*, in Galli G., (a cura di), *La mobilità della società italiana, le persone, le imprese, le istituzioni*, Vol. I, Centro Studi Confindustria, Roma, 1996.

Faini R., *Stesso lavoro, diverso salario?*, in *Le nuove frontiere della politica economica*, a cura di Galimberti F., ed. *Il Sole 24 Ore*, Milano, 1995.

Falcone F., *Tutele e tirocini formativi*, in *Università e orientamento al lavoro: verso la piena occupabilità?*, (a cura di) Biagi M., Ufficio orientamento al lavoro, Modena, dicembre 2001.

Faustini G., *Il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa come strumento di politica del lavoro*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, 1996.

Feige E., *A re-examination of the 'underground economy' in the United States*, IMF Staff Paper, 1986.

Feige E., *How big is the irregular economy?*, in *Challenge*, n. 22, 1979.

FENEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL, *Il lavoro nero. La dimensione del fenomeno, i motivi che lo determinano, le soluzioni immediatamente attivabili*, Roma, 1997.

- Ferraro G., *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, in AIDLASS, *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro*, in Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Salerno, 22-23 maggio 1998, Giuffrè, Milano, 1999.
- Fiammeri B., *Sommerso: sanatoria e incentivi. Così Treu prepara l'emersione*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 marzo 1997.
- Fiammeri B., *E Treu va avanti sul sommerso*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 agosto 1998.
- Fiammeri B., *Il Governo stringe i tempi sul sommerso*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 agosto 1998.
- Fiammeri B., *Il sommerso alla prova UE*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 1999.
- Fiammeri B., *Secondo il Censis le attività in nero rappresentano il 20% dell'economia legale: possibile una rivoluzione dei conti*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 novembre 2001.
- Forlani L., *La legge 59/97 ed il riordino degli incentivi per l'occupazione*, in *Lavoro Informazione*, n. 22, 1997.
- Franchi M., *Relazione introduttiva al convegno su "Regioni e politiche del lavoro nella transizione"*, Modena, 1 aprile 1997.
- Frey L., *Il lavoro a domicilio in Lombardia*, Giunta Regionale Lombardia, Assessorato al Lavoro e Movimenti Demografici, Milano, 1972.
- Frey L., *Decentramento produttivo e teoria dell'impresa*, in *Economia e Politica Industriale*, n. 7-8, 1974.
- Frey L., De Santis G., Livraghi R., *Lavoro a domicilio e decentramento dell'attività produttiva*, Collana Isvet, n. 30, Angeli, Milano, 1975.
- Frey L., *Lavoro ed economia sommersa in Lombardia*, in *Economia del Lavoro*, n. 3, 1980.
- Frey L., *Nuove tecnologie, lavoro ed economia sommersa*, in *Economia del Lavoro*, Ceres, Roma, n. 3-4, 1984.
- Frey L., *Verso l'esplicitazione del lavoro sommerso nell'attuale contesto di innovazione tecnologica e organizzativa*, in *Economia del Lavoro*, n. 1, Ceres, Roma, 1986.
- Frey L., *Il mercato del lavoro sommerso: aspetti di continuità e nuove tendenze*, in Muroni M., Reynaud E., Romani C., (a cura di), *Quaderni di economia del lavoro*, n. 35, Angeli, Milano, 1989.

- Frey L., Livraghi R., *La coesistenza di disoccupazione e immigrazione e il comportamento dei lavoratori in Italia*, in *Economia e Politica Industriale*, Angeli, Milano, n. 91, 1996.
- Frey L., *Il pensionamento graduale*, in *Il benessere degli anziani*, n. 1-2-3, Ceres, Roma, gennaio- marzo 1997.
- Frey L., *Il lavoro nei servizi verso il secolo XXI*, in *Quaderni di Economia del Lavoro*, n. 57, Angeli, Milano, 1997.
- Frey L., *Le informazioni sul lavoro in Italia: significato e limiti delle informazioni provenienti da indagini sulle famiglie*, in *Quaderni di Economia del Lavoro*, n. 59, Angeli, Milano, 1999.
- Fuà G., *Il lavoro nero. Contraddizioni nell'economia italiana*, Consorzio Provinciale Pubblica Lettura, Bologna, 1977.
- Gaeta L., *Il «diritto sommerso»: venti anni di giurisprudenza sul lavoro a domicilio*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 1981.
- Galantini E., *Obiettivo: l'Europa*, in *Rassegna Sindacale*, n. 30, 4 agosto 1998.
- Galantino L., *Una componente strutturale del mercato del lavoro italiano: l'economia sommersa*, Relazione svolta a Buenos Aires il 25 settembre 1997 al XV Congresso Mondiale di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale nell'ambito della tavola rotonda sul tema "Il diritto del lavoro e l'economia informale", in *Il Diritto del Lavoro*, gennaio – aprile 1998.
- Galantino L., *Una componente strutturale del mercato del lavoro italiano: l'economia sommersa*, in *Diritto del Lavoro*, n. 1-2, 1998.
- Gallino L. (a cura di), *Occupati e bioccupati. Il doppio lavoro nell'area del torinese*, Il Mulino, Bologna, 1982.
- Gallino L. (cura di), *Il lavoro e il suo doppio. Seconda occupazione e politiche del lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1985.
- Garilli A., *Il lavoro e la mafia. Un'analisi giuridica del mercato del lavoro in Sicilia*, Giappichelli, Torino, 1994.
- Garilli A., Bellavista A., *Mercato del lavoro e Mezzogiorno*, in *La disciplina del mercato del lavoro: proposte per un testo unico*, (a cura di) Ghezzi G., Ediesse, Roma, 1996.
- Garilli A., *Il lavoro nel Sud*, Giappichelli, Torino, 1997.
- Garofalo D., *Il sindacato di legittimità costituzionale dell'adeguatezza dei trattamenti previdenziali*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, III, 1989.

- Garofalo D., *Le novità in tema di contratti di riallineamento*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 30, 1997.
- Ghera E., *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, n. 8, 2002.
- Ghezzi G. (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro: proposte per un testo unico*, Ediesse, Roma, 1996.
- Giles D., *Measuring the hidden economy: implications for econometric modelling*, in *Economic Journal*, 1999.
- Giugni G., *Salari, pagare meno si può già*, in *La Repubblica*, 20 settembre 1995.
- Gobessi N., *Lavoro nero e posizione fiscale del dipendente*, maggio 1998, in <http://www.cgil.it>.
- Golia F., *I giovani disoccupati verso crescita record*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 luglio 1999.
- Grassi P., *Per uscire dal sommerso*, in *Rassegna Sindacale*, n. 16, 29 aprile 1997.
- Grassi P., *Se il lavoro torna a galla*, in *Rassegna Sindacale*, n. 16, 29 aprile 1997.
- Grassi P., *Se emerge il lavoro nero*, in *Rassegna Sindacale*, n. 14, 14 aprile 1998.
- Grassi P., *Gli schiavi venuti dalla Cina*, in *Rassegna Sindacale*, n. 27, 14 luglio 1998.
- Gualmini E., *La politica del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Guerzoni M., *Entrano i diritti nel regno del sommerso*, in *Rassegna Sindacale*, n. 10, 1997.
- Gutmann P., *The subterranean economy*, in *Financial Analyst Journal*, 1977.
- Ichino P., *Il lavoro e il mercato: per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori, Milano, 1996.
- Ichino P., *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa. La disciplina della segmentazione del processo produttivo e dei suoi effetti sul rapporto di lavoro*, Relazione alle giornate di studio di Diritto del lavoro di Trento, 1999.
- Ichino P., *Disegno di legge delega ed esternalizzazioni*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3, 2002.

ILO, *Statistics of employment in the informal sector, XV International Conference of Labour Statisticians*, Ginevra, 1993.

ILO, *Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del lavoro sui principi e diritti fondamentali sul lavoro*, Conferenza Internazionale del Lavoro, giugno 1998,

Innocenti R., *Un progetto politico per la riforma delle regole del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3, 1998.

INPS, Circolare 14 novembre 1997, n. 224, in *Guida al Lavoro*, n. 11, 1997.

INPS, Circolare 9 ottobre 1997, n. 202, in *Guida al Lavoro*, n. 6, 1997.

INPS, Circolare n. 119 del 27 maggio 1997, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 25, 1997.

INPS, *Il differenziale tra strutture giuridiche e nuovi processi organizzativi nel settore agricolo*, in Relazione di accompagnamento ai rendiconti generali, 1995.

Iorio A., *Lavoro nero, la UE serra le fila*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio 1999.

ISTAT, *Nuova Contabilità nazionale*, in *Annali di statistica*, Roma, 1990.

ISTAT, *Stime e tendenze di medio periodo dell'economia sommerso; inserimento nell'occupazione regolare dei cittadini stranieri*, in *La Situazione del paese nel 1996*, 1997.

ISTAT, *L'occupazione non regolare nelle nuove stime di contabilità nazionale*, 1999.

Johnson S., Kaufmann D., Shleifer A., *The Unofficial Economy in Transition*, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, Washington D.C., 1997.

Kaufmann D., Kaliberda A., *Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-socialist Economies: a Framework of Analyses and Evidences*, World bank policy research working paper, n. 1691, 1996.

Lagala C., *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sostegno alla contrattazione collettiva*, in *Lavoro Informazione*, n. 21, 1991.

Lagala C., *Gli accordi di gradualità: i primi risultati*, in *Lavoro Informazione*, n. 18, 1991.

Lagala C., *I contratti di riallineamento retributivo alla seconda prova*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 5, 1997.

Lambertucci P., *Retribuzione e condizioni territoriali: i contratti di riallineamento e di area*, in *Flessibilità e diritto del lavoro*, (a cura di) Santoro Passarelli G., vol. II, Giappichelli, Torino, 1997.

Larnimeo, *Imprese locali e cultura imprenditoriale*, in *Delta*, n. 35-37, 1989,

Lassandari A., *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *Lavoro e Diritto*, 1997.

Leonardi S., *I contratti di riallineamento: l'evoluzione degli aspetti regolativi*, in *I contratti di riallineamento: una potenzialità per l'emersione di segmenti del lavoro nero?*, Rapporto di ricerca IRES-CNEL, Roma, 1998.

Leonardi S., Oteri C., *I contratti di riallineamento retributivo: profili giuridici e primi bilanci*, in *Lavoro Informazione*, n. 15-16, 1998.

Liguori M., Veneziano S., *Dal sommerso al sommerso attraverso le istituzioni. Ipotesi di riproduzione di un mercato del lavoro irregolare nell'area di Napoli*, in *Inchiesta*, n. 71, 1986.

Lippert O., Walker M., (a cura di), *The Underground Economy. Global Evidences of its Size and Impact*, Vancouver, Canada: Fraser Institute, 1997.

Lunghini G., *Vecchia disoccupazione e nuovi lavori*, in *Politiche attive del lavoro*, Atti del Convegno della Camera del Lavoro di Brescia, Brescia, 7 luglio 1994.

Luzzana, *Divieto di interposizione nelle prestazioni di lavoro e merchandising improprio*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, II, 2001.

Magnani M., *Verso uno "Statuto dei lavori"*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3, 1998.

Magnani M., *Le politiche del lavoro oggi. A proposito di un recente libro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3, 2002.

Manna A., *La legge Treu, fra assistenza e tentativo di far emergere il sommerso (art. 13-27)*, in *Rivista Critica di Diritto del Lavoro*, gennaio – marzo 1998.

Mantella G., *Come ti aumento le tessere nel regno del lavoro nero*, in *Rassegna Sindacale*, n. 6, 2 marzo 1999.

Mantella G., *Guerra al "nero"*, in *Rassegna Sindacale*, n. 22, 22 giugno 1999.

Maretti, *Emersione del lavoro sommerso e politiche attive del lavoro nella legge 24 giugno 1997, n. 196*, in *Il lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione*, (a cura di) Galantino L., Giuffrè, Milano, 1997.

- Marino D., *La realtà di un'economia locale con una forte incidenza di sommerso: il caso della Calabria*, Università "Mediterranea" di Reggio Calabria, 1998.
- Mariucci L., *La contrattazione collettiva*, Il Mulino, Bologna, 1985.
- Marra E., *Sul cumulo delle pensioni con la retribuzione: poteri ed obblighi del datore di lavoro e dei lavoratori pensionati*, in *Impresa*, 1986.
- Massi E., *Il contratto di riallineamento retributivo*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 42, 1995.
- Massi E., *I contratti di emersione*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 34, 1997.
- Massi E., *Gli incentivi fiscali per l'occupazione*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 8, 1998.
- Mateman S., Renooy P., *Combatting Undeclared labour in Europe*, intervento dattiloscritto, *The shadow economy empirical evidences and new policy issue at European level*, European Scientific Workshop, Ragusa, settembre 2001.
- Mateman S., Renooy P.H., *Undeclared Labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour*, Final Report, Regioplan Publication n. 424, Amsterdam, 2001.
- Mazziotti F., *I diritti degli anziani*, in *Rivista degli Infortuni*, I, 1990.
- Mazzolin J., *Emergenza lavoro nero*, in *Rassegna Sindacale*, n. 8, 3 marzo 1998.
- Megale A., *La flessibilità secondo i tessili*, in *Rassegna Sindacale*, n. 10, 18 marzo 1997.
- Megale A., *Dodici mesi per l'emersione*, in *Rassegna Sindacale*, n. 2, 2 febbraio 1999.
- Meldolesi L., *Mezzogiorno con gioia*, in *Nord e Sud*, n. 2, 1992.
- Meldolesi L., *Come spingere il Mezzogiorno verso l'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Meldolesi L., *Uno schema per il Sud*, in *Economia e politica industriale*, n. 90, 1996.
- Meldolesi L., *L'elevata mobilità del lavoro nel mezzogiorno della speranza*, in *La mobilità della società italiana*, a cura di G. Galli, Sipi, Roma, 1996.
- Meldolesi L., *Un lavoratore su due ha un reddito sommerso*, in *La Repubblica*, supplemento "Affari e finanza", 23 giugno 1997.



- Meldolesi L., *Dalla parte del Sud*, Laterza, Bari, 1998.
- Meldolesi L., *Prima relazione del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, [www.palazzochigi.it](http://www.palazzochigi.it), 2000.
- Meldolesi L., *Seconda relazione del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, [www.palazzochigi.it](http://www.palazzochigi.it), 2000.
- Meldolesi L., *Terza relazione del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, [www.palazzochigi.it](http://www.palazzochigi.it), 2000.
- Meldolesi L., *Quarta relazione del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, [www.palazzochigi.it](http://www.palazzochigi.it), 2000.
- Meldolesi L., *Quinta relazione del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, [www.palazzochigi.it](http://www.palazzochigi.it), 2001.
- Meldolesi L., *Sesta relazione del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, [www.palazzochigi.it](http://www.palazzochigi.it), 2001.
- Meldolesi L., *Prime idee per lo sviluppo locale del Mezzogiorno*, in *Rivista di Politica Economica*, fascicolo VIII - IX, 1998.
- Meldolesi L., (a cura di), *Sintesi delle conoscenze sull'economia sommersa nell'Italia meridionale*, Rapporto di ricerca, Bruxelles, DG V, 1998.
- Meldolesi L., *Economia sommersa nel Mezzogiorno*, in *Stato e Mercato*, n. 53, 1998.
- Meldolesi L., *L'elevata mobilità del lavoro nel Mezzogiorno della speranza*, in *Dalla parte del Sud*, Laterza, Roma, 1998.
- Meldolesi L., Ruvolo S., *Progetto d'emersione*, in *Rivista di Politica Economica*, n. X-XI, 1998.
- Meldolesi L., Aniello V. (a cura di), *L'Italia che non c'è: quant'è, dov'è, com'è*, in *Rivista di Politica Economica*, agosto-settembre, ottobre-novembre, 1998.
- Meldolesi L., *Schema base per un progetto di emersione*, in *L'Economia italiana tra centralità europea e marginalità mediterranea*, Cacucci, Bari, 1999.
- Meldolesi L., *Occupazione ed emersione. Nuove proposte per il Mezzogiorno d'Italia*, Carocci, Roma, 2000.
- Meldolesi L., *Sud: liberare lo sviluppo*, Carocci, Roma, 2001.
- Meneghelli L. (a cura di), *I salari del Sud*, in *Lavoro Informazione*, n. 2, 1997.

Meneghelli L. (a cura di), *Approvazione europea per i contratti di riallineamento*, in *Lavoro Informazione*, n. 5, 1999.

Mengoni, *Quale disciplina per i lavori «atipici»?», in *Diritto del Lavoro*, 2000.*

Milanti I., *La Cassazione contro l'introduzione delle "gabbie salariali" per via giudiziale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, II, 1995.

Mingione E., *Disoccupazione, sottoccupazione e lavoro informale nel Mezzogiorno*, in *Politiche del Lavoro*, n. 22-23, 1993.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale – Servizio Ispezione del lavoro di Lecce per il lavoro nero ed il lavoro minorile, *Relazione 1997*, Lecce.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Il Terziario avanzato: il caso dell'area metropolitana di Roma*, in *Per una strategia dell'emersione: analisi del fenomeno-sommerso attraverso lo studio di casi paradigmatici di "non regolarità" per l'individuazione e la valutazione di policies*, Rapporto Finale di Ricerca dell'Osservatorio sul Mercato del Lavoro, Roma, 1999.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1, Roma, 2001.

Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia – Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, ottobre 2001.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma, luglio 2002.

Montemurro F., *Un assegno contro il lavoro nero*, in *Rassegna Sindacale*, n. 13, 20 aprile 1999.

Montuschi L., *Sulla discussa «centralità» della fattispecie «contratto di lavoro subordinato»*, in *Le ragioni del diritto*, Scritti in onore di Mengoni L., Giuffré, Milano.

Mori P. A. (a cura di), Baccini A., Castellucci L., Michelangelo V., *Rapporto sul lavoro sommerso*, Osservatori Regionale sul Mercato del Lavoro, Regione Toscana, 2000.

Moro G., *I contratti di riallineamento salariale in provincia di Lecce*, [http://www.governo.it/sez\\_presidenza/lavoro/approfondimenti/riall\\_salarial\\_e\\_lecce.html](http://www.governo.it/sez_presidenza/lavoro/approfondimenti/riall_salarial_e_lecce.html).

- Napoletano R., *Le "capitali nascoste" del Mezzogiorno*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 agosto 1998.
- Nenci P., *Dove il contratto non arriva*, in *Lavoro Informazione*, n. 3, 1990.
- Nenci P., *I contratti di gradualità*, in *Lavoro Informazione*, n. 7, 1990.
- Nicolini C. A., *La fiscalizzazione e gli sgravi contributivi*, in *Quaderni di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 11, 1997.
- Nicolini C. A., *La conversione in legge del D. L. n. 3/90: la fiscalizzazione degli oneri sociali de jure condito e de jure condendo*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 1990.
- Nocera C., *Lavoro sommerso, denuncia entro Febbraio*, in *Il Sole 24 Ore*, del 21 Novembre 2001.
- Orioli A., *Scommessa sul sommerso*, in *Come cambia il lavoro*, supplemento a *Il Sole 24 Ore*, 7 luglio 1997.
- Osservatorio Regionale banche – Imprese di Economia e Finanza, *Il lavoro sommerso. Indagine congiunturale Basilicata – Calabria-Puglia 2001*, novembre 2001.
- Paci M. (a cura di), *Stato, mercato, occupazione. Il doppio lavoro nell'area anconetana*, Il Mulino, Bologna, 1985.
- Palmerini L., *Dalla Campania alla Sicilia sì del sindacato alla semi-sanatoria*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 agosto 1998.
- Palmerini L., *Tanti giovani fuori dal mercato "ufficiale"*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 agosto 1998.
- Pascarella C., Pisani S., *Il sommerso nelle stime dell'offerta*, atti del seminario *La nuova contabilità nazionale*, ISTAT 12-13 gennaio 2000.
- Patta E., *Nel '98 controllate 110 mila aziende. Scoperti oltre 80 mila "irregolari"*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 maggio 1999.
- Pedrazzoli (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazioni e prospettive*, il Mulino, Bologna.
- Pelliccia L., *Le modifiche ai contratti di riallineamento*, in *Notiziario del Lavoro e Previdenza*, n. 5, 15 febbraio 1999.
- Peracchi F., *Differenziali salariali territoriali*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, 1994.

- Peruzzi M., *Nel '98 scoperti 100 mila lavoratori in nero*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 marzo 1999.
- Picchio N., *Sommerso, intesa Governo-sindacati*, in *Il Sole-24 Ore*, 23 luglio 2001.
- Pietripaoli L., *Il contratto collettivo nazionale di lavoro per le aziende del settore tessile-abbigliamento*, in *Lavoro e Previdenza Oggi*, n. 2, 1996.
- Pileggi A., *Età pensionabile ed estinzione del rapporto di lavoro*, Aracne 2000.
- Pugno M., *Economia sommersa, disoccupazione e crescita*, Università degli studi di Trento – Dipartimento di Economia, Discussion Paper n. 3, 1999.
- Ragone G. (a cura di), *Economia in trasformazione e doppio lavoro. Il doppio lavoro nell'area casertana*, Il Mulino, Bologna, 1983.
- Rapporto sull'economia modenese 2001, disponibile sul sito [www.mo.camcom.it](http://www.mo.camcom.it).
- Rey G. M., *Analisi economica ed evidenza empirica dell'attività illegale in Italia*, in *Mercati illegali e mafie – L'economia del crimine organizzato*, (a cura di) Zamagni S., Il Mulino, Bologna, 1993.
- Rey G. M., *Il frutto proibito dell'economia italiana*, Seam, Roma, 1995.
- Reyneri E. (a cura di), *Doppio lavoro e città meridionale. Il doppio lavoro nel catanese*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- Reyneri E., *Occupati e disoccupati in Italia*, il Mulino, Bologna, 1997.
- Reyneri E., *Immigrazione ed economia informale*, in *Stato&Mercato*, n. 53, agosto, 1998.
- Ricci M., *Contratti di riallineamento: una svolta positiva?*, in *Lavoro Informazione*, n. 4, 1990.
- Ricci M., *Interventi legislativi e contratti collettivi di riallineamento nelle piccole imprese*, in Regione Emilia Romagna – CNEL, *La piccola impresa*, Jovene, Napoli, 1991.
- Roma G., *L'economia sommersa*, GLF Editori Laterza, Bari, 2001.
- Romeo C., *Impresa assistita e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1988.
- Rossi F., *Disoccupazione, offerta di lavoro e lavoro sommerso*, in *La disoccupazione italiana*, Rapporto del Centro Studi Confindustria, (a cura di De Nardis P., Galli G.), Il Mulino, Bologna, 1997.

- Rossi F., *Verso Maastricht: politiche per fare emergere il sommerso*, Relazione tenuta al XVI Congresso nazionale della Associazione Nazionale Ispettori di Vigilanza degli Enti Previdenziali del Parastato su *Le nuove sfide*, svoltosi a Isola di Capo Rizzuto dal 21 al 25 maggio 1997.
- Rotella G., *Nella gabbia del lavoro nero*, in *Rassegna Sindacale*, n. 7, 26 luglio 1998.
- Ruda A., *Nel Mezzogiorno un lavoratore su due è al nero*, in *Rassegna Sindacale*, n. 5, 11 febbraio 1997.
- Rusciano M., *A proposito del "Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia"*, in *Diritto del lavoro on Line* ([www.unicz.it/lavoro](http://www.unicz.it/lavoro)), 2002.
- Russo A., Salomone R., Tiraboschi M., *Invecchiamento della popolazione, lavoratori "anziani" e politiche del lavoro: riflessioni sul caso italiano*, in *Collana ADAPT*, n. 7, 2002.
- Rutigliano V., *Foggia, 3 mila falsi braccianti*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 agosto 1998.
- Ruvolo S., Giannini A., (a cura di), *Per un lavoro regolare. Una guida "ragionata" per contribuire a far emergere il lavoro sommerso e contrastare l'evasione dei contributi previdenziali nel lavoro nero e nei lavori "atipici"*, Inas-Cisl/Filta-Cisl, 1999.
- Saba A., *L'industria sommersa. Il nuovo modello di sviluppo*, Marsilio Editori, Venezia, 1980.
- Salamone N., *Elementi per un'analisi del lavoro irregolare*, in *Economia e lavoro*, 1982.
- Salomone A., *Il lavoro sommerso al femminile tra necessità e scelta*, in *Osservatorio ISFOL*, n. 3-4, 1998.
- Sambucini G., *Interventi per l'occupazione: alcune considerazioni*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 31, 1997.
- G. Santoro Passarelli, *Chiose sulla parasubordinazione*, in M. Pedrazzoli (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazioni e prospettive*, il Mulino, Bologna.
- Scardigno F., Moro G., *Risultati delle ricerche condotte sui fenomeni del lavoro irregolare e dei fabbisogni formativi delle imprese a nero*, in Meldolesi L., *Occupazione ed emersione. Nuove proposte per il Mezzogiorno d'Italia*, 2000.
- Scarnecchia R., *Un distretto sommerso che produce ricchezza*, in *Rassegna Sindacale*, n. 7, 9 marzo 1999.

- Scarpelli F., *Esternalizzazioni e diritto del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1999.
- Scarpelli, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione dei rapporti di lavoro parasubordinati*, in *Lavoro e Diritto*, 1999.
- Schneider F., *Nuovi risultati sull'andamento delle dimensioni dell'economia sommersa in 17 paesi OCSE*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, XII n. 1, 1998.
- Schneider F., *Dimensions of the Shadow Economy*, in *The Independent Review*, 2000.
- Schneider F., Enste D., *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, 2000.
- Schneider F., *The Value Added of Underground Activities: Size and Measurement of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force all over the World*, Worldbank Paper, Luglio 2000.
- Schneider F., *Informal and Underground Economy*, in *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*, 2001.
- Schneider F., *Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy*, in *International Monetary Found*, Pamphlet, 2002.
- Scrivani L., Tatarelli L., *Nero e non per caso*, Edizioni Lavoro, Roma, 1997.
- Senato, XIII Legislatura – *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno del cosiddetto "caporalato"*, Relazione sui risultati parziali dell'inchiesta, DOC. XXII-bis, n. 1, 1996.
- Silvestri V., *Contratti di riallineamento: la regolarizzazione delle ritenute fiscali*, in *Guida al Lavoro*, n. 39, 12 ottobre 1999.
- Smuraglia C., *La determinazione della retribuzione da parte del giudice*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, I, 1951.
- Stolfa F., *I contratti di riallineamento retributivo: luci e ombre*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 44, 1997.
- Stolfa F., *Strada in salita per il riallineamento*, in *Il Sole 24 Ore* n. 250, 13 settembre 1997.
- SVIMEZ, *La "trasformazione" dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- SVIMEZ, *Rapporto 1993 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1993.

- Tanzi V., *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington (Mass.), Lexington, 1982.
- Tanzi V., *The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-1980*, in IMF - Staff Papers, vol. 30, n. 2, 1983.
- Tanzi V., *Use and Abuse of Estimates of the Underground*, in *Economic Journal*, n. 456, 1999.
- Terzoli P. (a cura di), *Unione Europea. Il lavoro nero in Europa*, in *Lavoro Informazione*, n. 8, 1998.
- Teufelsbauer W., *The shadow Economy: a Common European Policy for a Common Problem?*, intervento dattiloscritto, *The shadow economy empirical evidences and new policy issue at European level*, European Scientific Workshop, Ragusa, settembre 2001.
- Tiraboschi M., *Incentivi alla Occupazione, Aiuti di Stato, Diritto Comunitario della Concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.
- Tiraboschi M., *Emergenza del lavoro sommerso, errata qualificazione del rapporto di lavoro, applicazione dei contratti collettivi*, in *Contratti e Contrattazione Collettiva*, aprile 2002.
- Todaro A., *Il sistema degli sgravi contributivi per le aziende del Mezzogiorno*, Maggioli, Rimini, 1990.
- Toscano N. R., *I contratti collettivi di riallineamento, Problemi applicativi ed osservazioni critiche*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, I, 1991.
- Tosi P., *Il contratto di lavoro e le nuove tipologie*, relazione AIDLASS di Firenze del 18 gennaio 2002.
- Tosi, *La distinzione tra autonomia e subordinazione*, in AA.VV., *Subordinazione e autonomia: vecchi e nuovi modelli*, cit., 33 ss.
- Treu T., *Intervento*, in AA.VV., *Nuove forme di lavoro tra subordinazione, coordinazione, autonomia*, Bari, 1996.
- Treu, *Politiche del lavoro e strumenti di promozione dell'occupazione: il caso italiano in una prospettiva europea*, in Biagi (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997, 11.
- Treu T., *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, Bologna, 2001,
- Valentini A., *CGIL: allarme "sommerso"*, in *Rassegna sindacale*, n. 7, 1997.

Vallebona A., *Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in AIDLASS, *Autonomia collettiva e occupazione*, Atti del XII Congresso Nazionale di diritto del lavoro, Milano, 23-25 maggio 1997, Giuffrè, Milano, 1998.

Vallebona A., *Norme inderogabili e certezza del diritto: prospettive per la volontà assistita*, in *Dir. Lav.*, I, 1992.

Viesti G., *Sommerso ed emersione nell'industria dell'abbigliamento e delle calzature nel Mezzogiorno*, in *Meridiana*, n. 33, 1998.

Villani, *Paga regolare impresa da salvare*, in *Rassegna Sindacale*, n. 20, 1988.

Viscomi A., *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *Diritto del Mercato del Lavoro*, n. 2, 2000.

Viscomi A., *Incentivi all'emersione del lavoro sommerso e tecniche di accesso*, in Ricerca Murst (Cofin 1999) su *Tecniche giuridiche di sostegno all'occupazione e decentramento amministrativo*, 2001.

Vitaletti G., *Il lato fiscale della riemersione dal nero*, Atti dell'indagine conoscitiva sui temi del lavoro nero e del lavoro minorile in Italia promossa dalla Camera dei Deputati, 1988.

Zavanella B., *L'economia sommersa, problemi di misura e possibili effetti sulla finanza pubblica*, Audizione del Presidente dell'Istat alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, Roma, 16 luglio 1998.

Zincone G., (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Zuliani A., *L'economia sommersa, problemi di misura e possibili effetti sulla finanza pubblica*, audizione del Presidente dell'Istat alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, Roma 16 luglio 1998.