

## Legalità e lavoro sommerso nella legge delega n. 183/2014: *an euro-international approach?*

Marco Esposito

1. Frutto di un innesto successivo, rispetto all'originaria formulazione del disegno di legge AS-1428/2014, il capitolo della legge delega sulla legalità e il lavoro sommerso appare allo stato, come tanti altri passaggi della delega stessa, un interessante enunciato, denso indubbiamente di implicazioni prospettiche in termini di politica del diritto ma piuttosto vuoto di puntuali contenuti, anche nella "semplice" prospettiva della formulazione di significativi principi e criteri direttivi.

Il riferimento si rinviene tra le varie disposizioni finalizzate all'emanazione di decreti legislativi contenenti disposizioni di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese "allo scopo di conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro". Tra queste disposizioni – art. 1, co. 6, lett. l) – si iscrive il principio che mira ad affermare la priorità delle *politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso in tutte le sue forme*, ai sensi delle Risoluzioni del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso (2008/2035 (INI)) e del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa (2013/2112 (INI)).

2. La previsione è da valorizzare, perché indubbiamente un efficace intervento di contrasto al lavoro sommerso rappresenta un tassello necessario per dare credibilità a un piano teso a migliorare la situazione del mercato del lavoro e a garantire la crescita occupazionale: è il positivo segnale della consapevolezza dei nessi sussistenti tra governo del mercato del lavoro e fuga nel mondo dell'irregolarità, essendo quindi impegnato il legislatore delegato, e responsabilizzato in tal senso, ad adottare misure idonee a promuovere la legalità. Tuttavia il rinvio alle Risoluzioni citate non consente letture univoche, laddove già la collocazione tra gli obiettivi della semplificazione può indurre perplessità, visto che nel testo della legge n.183/14 si rinviene una sede propria dei temi della prevenzione e dei controlli: il comma 7, contenente i criteri tesi "allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di *rendere più efficiente l'attività ispettiva*" (mio il corsivo). Tra l'altro nel medesimo comma, alla lett. l), si introduce, quale criterio direttivo, la possibilità di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

Combinando l'analisi delle diverse lettere e dei vari commi si è indotti a pensare che il doppio riferimento alla materia delle ispezioni sul lavoro sia da motivare con l'esigenza di adottare strumenti di controllo al fine di incrementare il tasso di legalità delle condizioni di lavoro – anche semplificandone le regole – ma anche, e forse soprattutto, con l'esigenza di presidiare l'introduzione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti sì da far convergere sull'istituto in questione anche le "sacche" più resistenti di lavoro sommerso.

**3.** Altro aspetto che merita di essere evidenziato è quello riguardante l'intreccio tra il lavoro sommerso ed il fenomeno dell'immigrazione clandestina. Infatti, nonostante non vi sia alcun riferimento espresso all'interno delle disposizioni in esame, implicitamente la delega deve coinvolgere anche la disciplina dell'impiego dei lavoratori immigrati.

Ancora una volta è il rinvio alle Risoluzioni che ci consente di affermare ciò. Tanto nella Risoluzione 2008/ 2035 (INI) quanto nella Risoluzione 2013/2112 (INI) vi sono riferimenti al connubio tra immigrazione clandestina e lavoro sommerso<sup>112</sup>. La specificazione della necessità di semplificare e razionalizzare le ispezioni induce a ritenere che ancora una volta il legislatore miri, tanto per contrastare il lavoro sommerso quanto la clandestinità, a politiche prevalentemente, se non esclusivamente, incentrate sulle attività di controllo.

Ne dà conferma il contesto politico-legislativo al momento in cui è stata emanata la l. n. 183/2014. Contesto che non ci consente affatto di fornire risposte o interpretazioni dotate di certezza. Poco prima dell'entrata in vigore della legge n. 183/14, infatti, è stata approvata la legge europea<sup>113</sup> all'interno della quale l'articolo 3, pur avendo disposto modifiche al regime dell'espulsione dello straniero irregolarmente soggiornante e alla disciplina del trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione prevista nel testo unico sull'immigrazione, stranamente non ha abrogato il reato di immigrazione clandestina<sup>114</sup>, pur essendovi una delega "in sospeso" che prevedeva la sua depenalizzazione<sup>115</sup>. La mancata attuazione della delega, in particolare se si considera che non c'è stato silenzio assoluto sulle politiche dell'immigrazione ma soltanto sulla trasformazione del suddetto reato in illecito amministrativo, conferma ancora una volta l'approccio dell'ordinamento nazionale volto primariamente ad adottare una politica repressivo-sanzionatoria, anziché strumenti di effettiva integrazione<sup>116</sup>.

**4.** Se questi sono i presupposti, in armonia con i presumibili disegni del legislatore, medesimo orientamento rischiano di avere, allora, le misure di contrasto del lavoro sommerso in generale; non solo, quindi, quelle che possono interessare gli stranieri irregolarmente soggiornanti. Ma politiche repressive, di stampo "poliziesco", non sono sufficienti in un contesto di frammentazione del mercato del lavoro: in questo senso è da auspicarsi un serio sforzo del Governo nella direzione delle politiche di emersione, per evitare uno squilibrio a danno della fissazione di effettivi e

<sup>112</sup> In particolare, si vedano i Considerando H, I, J della Risoluzione del Parl. Eur. 2008/2035 (INI) ed il considerando W della Risoluzione del Parl. Eur. 2013/2112 (INI).

<sup>113</sup> Il 30 ottobre 2014 è stata infatti approvata la l. n. 161.

<sup>114</sup> Ex art. 10 bis t.u.i..

<sup>115</sup> Legge n. 67/14 art. 2, comma 3 lett. b).

<sup>116</sup> La Risoluzione sulle ispezioni del 2014 invita a concentrarsi sull'individuazione dei datori di lavoro irregolari piuttosto che sull'adozione di "sanzioni o provvedimenti di espulsione nei confronti dei lavoratori migranti interessati, poiché ciò finirebbe per compromettere gli sforzi volti a contrastare il lavoro sommerso".

universali *core worker rights*. Ciò è esattamente quanto evidenziato nelle risoluzioni richiamate dalla stessa legge delega.

In altri termini se da un lato il richiamo alle politiche per l'emersione può lasciar intendere la messa in atto di azioni a sostegno della crescita delle tutele, dall'altro appare più facile intravedere la perseveranza di un approccio "rigorista" ben poco europeo e internazionale: questi contesti, infatti, ci avvertono dell'assoluta necessità di approcci integrati alle questioni del lavoro sommerso. Approcci che richiedono controlli, sì, e semplificazione – di norme e procedure – ma anche certezze in termini di tutele e garanzie per tutti i lavoratori, viepiù per quelli forzatamente attratti nelle spire dell'illegalità.