

MODELLO DI MONITORAGGIO DEL SOMMERSO E DELLE POLITICHE DI CONTRASTO DEL FENOMENO

a cura di:

Mauro Di Giacomo

Leopoldo Mondauto

Clemente Tartaglione

(Network Ares 2.0)

Anno 2010

Sommario

1. PREMESSA

1.1 Il fenomeno oggetto del monitoraggio

1.2 Riferimenti metodologici: le scelte di Italia Lavoro sul monitoraggio delle politiche del lavoro

2. MONITORAGGIO DELLE POLITICHE DI CONTRASTO AL SOMMERSO

2.1 architettura generale, macro aree di analisi e prodotti

3. IL MONITORAGGIO DEL FENOMENO

3.1 Una fotografia dinamica delle dimensioni quantitative e qualitative del fenomeno nella sua configurazione multidimensionale: *scelte metodologiche, fonti di analisi, indicatori e prodotto finale*

3.2 Una prima area di approfondimento: monitoraggio del profilo di azienda e di lavoratore a rischio sommerso a livello locale, l'esperienza delle mappe di rischio

3.3 Una seconda area di approfondimento: monitoraggio del profilo di lavoratore a rischio sommerso attraverso l'analisi dei lavoratori percettori di ammortizzatori sociali presenti nel sistema informativo percettori

4. IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE

4.1 Una proposta di classificazione su più livelli finalizzata alla definizione delle aree di monitoraggio: politiche di prevenzione, contrasto e cura per area geografico e settore di applicazione

4.2 Il monitoraggio delle misure contrasto al lavoro irregolare

4.2.1 Analisi dell'azione ispettiva attraverso indicatori quantitativi ed indicatori qualitativi per la valutazione delle prestazioni: un confronto dei risultati per regione

4.2.2 L'architettura operativa su cui è organizzata l'azione di contrasto al lavoro irregolare: punti di forza e criticità attraverso un indagine di campo mirata

4.3 Il monitoraggio delle misure di prevenzione e cura

4.3.1 Indagine censuaria degli strumenti disponibili, delle risorse finanziarie stanziare e dei progetti finanziati a livello nazionale e locale per la lotta al sommerso

4.3.2 Il monitoraggio sullo stato dell'azione di prevenzione e cura del fenomeno del lavoro irregolare: una matrice di indicatori di valutazione di efficienza ed efficacia

4.3.3 Un approfondimento sul livello di avanzamento sulla lotta al sommerso attraverso la ricostruzione degli esiti dell'azione pubblica di welfare e di sostegno all'inserimento lavorativo

1. PREMESSA

1.1 Il fenomeno oggetto del monitoraggio

Il lavoro irregolare in Italia tra i fenomeni di illegalità economica è forse il più stabile e persistente. La quota di lavoro irregolare impiegata nel processo produttivo si mantiene infatti sostanzialmente invariata da almeno 25 anni. Il tasso di irregolarità del 2009 pari al 12,2% è praticamente identico, infatti, al tasso del lontano 1985 quando il valore era pari al 12%. In un quarto di secolo, nonostante un impegno di policy che risale alle prime esperienze sindacali in Puglia del 1989 con i contratti di gradualità per poi continuare su vari fronti da quelli di prevenzione a quelli di tipo più strettamente repressivo sperimentati fino ai tempi nostri, il fenomeno dell'irregolarità continua a persistere in una dimensione tutt'altro che marginale. Neppure le riforme del mercato del lavoro che negli ultimi 15 anni hanno cominciato a offrire alle imprese la possibilità di ricorrere a forme di lavoro flessibile, anche in termini di durata del contratto che di orario di lavoro, come pure le riforme dell'attività ispettiva volte a incrementare e a migliorare l'efficacia dell'azione repressiva, hanno sortito effetti duraturi sulla dimensione e dinamiche del lavoro sommerso.

In questo lasso di tempo sono peraltro intervenute crisi economiche e persino recessioni, si sono prodotte epocali trasformazioni nel sistema di produzione di beni e servizi e nel commercio internazionale, alimentate da rivoluzioni tecnologiche e da accentuati fenomeni di delocalizzazione produttiva, riassumibili nella globalizzazione dei mercati fenomeni che hanno costretto a ristrutturazioni e riconversioni del nostro sistema produttivo senza tuttavia produrre effetti e cambi di passo sulle dinamiche negative del sommerso.

In 25 anni le unità di lavoro irregolari (Ula) ovvero le unità di lavoro "convenzionali" con cui l'Istat standardizza tutte le posizioni lavorative trasformandole in unità di lavoro a tempo pieno, si sono, così, mantenute anche in termini assoluti pressoché costanti: oscillando dai 2,7 milioni unità del 1985 ai 3,2 milioni di unità del 2001, per poi tornare nel 2009 sui 2,9 milioni di unità di lavoro.

Nella sua lunga deriva il sommerso nazionale ha saputo in pratica adattarsi alle modifiche strutturali dell'economia, alle crisi da globalizzazione reagendo anche alla terziarizzazione del sistema economico, terziarizzandosi a sua volta. Nel 2009 solo il 6,8% del totale delle Ula irregolari sono così attribuibili all'Industria, a cui va aggiunta la quota nelle costruzioni (6.9%), dell'agricoltura (10,5%) a fronte dei servizi che assorbono il restante 75,8%. Delle 2.966 mila Unità di Lavoro irregolari del 2009 il terziario ne rappresenta quindi la stragrande maggioranza con un ammontare complessivo pari a 2.246 mila Unità.

Non vi è dubbio che questa ripartizione settoriale consente di affermare ancora una volta che siamo in presenza di un fenomeno che non è alimentato da effetti congiunturali né dall'attuale e dirompente processo di globalizzazione che, come noto, in molti comparti del manifatturiero a basso valore aggiunto ha comportato per le imprese un inasprimento della concorrenza da costi, obbligando invece a centrare l'attenzione su un problema più generale di cultura della legalità, efficacia dell'intervento repressivo e caratteristiche di un assetto produttivo che soffre ancora oggi di una larga presenza di imprese marginali per dimensioni, assetto organizzativo, dotazione di capitale, competenze professionali e scelte di business.

La capacità adattiva del lavoro irregolare italiano è bene evidenziata anche dalla sua natura proteiforme. Nel lavoro irregolare rientrano così non solo le attività non dichiarate ma anche quelle attività dichiarate attraverso le quali, tuttavia, si dissimulano situazioni irregolari come nel caso, ad esempio, di lavoratori con i quali è stato instaurato un formale rapporto di collaborazione a progetto dissimulando, in realtà, una prestazione di fatto ascrivibile al lavoro subordinato standard, o come nel caso di quei lavoratori ai quali siano state corrisposte somme per attività lavorative effettivamente svolte e non previste dallo specifico contratto stipulato, come accade ad esempio nel caso di un lavoratore con contratto part-time utilizzato a tempo pieno.

Allo stesso modo, si incorre in fenomeni di lavoro irregolare anche quando non siano stati corrisposti i minimi contrattuali, o quando siano stati corrisposti compensi "in nero", fuori dalla busta paga. L'irregolarità assume cioè anche un ruolo funzionale a consolidare meccanismi di fidelizzazione della forza-lavoro da parte delle imprese, secondo una logica di reciproca convenienza, più che delineare sempre e solo forme di sfruttamento del lavoro. Ciò accade soprattutto laddove la specializzazione del lavoro è strategica e quindi in quei contesti più industrializzati o nei centri del terziario più avanzato.

La crisi in atto, i cui effetti sul sommerso devono in realtà ancora essere compiutamente misurati, tenderebbe così ad accentuare almeno nei segmenti occupazionali più forti questo modello adattivo che mira a ridurre il più possibile il costo del lavoro mantenendo le risorse professionali strategiche per l'impresa il più possibile all'interno dell'azienda.

Nuove prassi emergono allora in tempo di crisi tra cui le sovra-dichiarazioni delle spese di trasferta o i falsi rimborsi realizzati anche con l'ausilio di nuovi strumenti di pagamento come ad esempio i poste pay o altre carte di pagamento attraverso le quali si mettono a disposizione dei lavoratori disponibilità liquide aziendali per spese personali che vengono ricondotte sotto la contabilità aziendale come costi e oneri diversi di gestione.

Sempre la crisi in atto sembrerebbe aver accentuato, poi, la pratica dell'utilizzo in nero del lavoratore in cassa integrazione o in mobilità trovando non di rado una tolleranza degli stessi lavoratori che in questo modo possono beneficiare anche di un incremento di reddito (Ires-Isfol 2010).

All'opposto per le componenti meno strategiche della forza lavoro o per quelle larghe schiere di lavoratori comunque impegnati in settori marginali come in agricoltura o in ampi ambiti dell'edilizia e soprattutto nell'esteso terziario tradizionale, come pure per regioni e aree economicamente più deboli e più esposte alla crisi o alle dinamiche della globalizzazione del manifatturiero, le irregolarità sono soprattutto subite da chi non ha la forza di reclamare i propri diritti. In questo caso le irregolarità nel lavoro assumono forme, in un crescendo di gravità che vanno dalle minori tutele, sino ai veri propri abusi, passando quindi dalla dissimulazione di attività alle dipendenze sotto forma di prestazioni a progetto o autonome, per arrivare ai sotto inquadramenti o alle doppie buste paga a svantaggio del prestatore di lavoro, sino alle modalità di lavoro nero vero e proprio e infine a forme di sfruttamento odioso verso chi non ha tutele costretto ad accettare salari e condizioni davvero minime talvolta anche sotto i livelli della mera sussistenza, come accade per i lavoratori migranti privi di permesso di soggiorno e ridotti in clandestinità. In tempo di crisi soprattutto nei casi di imprese minori più a rischio di

marginalizzazione produttiva se non di espulsione vera e propria dal mercato, emerge la pratica delle dimissioni volontarie in cambio del mantenimento in nero del posto di lavoro.

E' in questa differenziazione dei fenomeni che devono essere lette le statistiche ufficiali che aiutano solo in parte a cogliere l'eterogeneità del fenomeno irregolarità del lavoro in Italia, restituendo comunque in modo chiaro un profilo di forte divergenza settoriale e territoriale. L'Agricoltura emerge allora sempre come il settore con la maggiore incidenza di unità di lavoro non regolari e con un tasso di irregolarità addirittura in aumento dal 20,9 per cento del 2001 al 24,5 per cento del 2009. All'opposto il settore industriale presenta il minor tasso di irregolarità: l'Industria in senso stretto è coinvolta solo marginalmente dal fenomeno del lavoro non regolare, che nel periodo 2001-2009 si è mantenuto intorno al 4 per cento. Diverso è il caso delle Costruzioni, che impiegano una quota di lavoro non regolare significativa, ancorché in discesa dal 15,7 per cento nel 2001 al 10,5 per cento nel 2009 grazie soprattutto interventi di regolarizzazione degli stranieri e all'inasprimento delle sanzioni nonché alla diffusione di strumenti di controllo bilaterale come il Durc.

Come già osservato il settore dei Servizi è l'ambito maggiormente interessato dal fenomeno del lavoro non regolare con una incidenza differente a seconda dei comparti. Se si depura il settore dai dati sull'occupazione impiegata nel settore della Pubblica amministrazione il tasso di irregolarità nel 2009 risulta assai elevato essendo pari al 17,4%, con punte nel commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni, nel turismo e ristorazione. Da segnalare come i servizi domestici, che impiegano in misura rilevante lavoro non regolare e il settore dei servizi privati alla persona e alle famiglie impiegano sempre secondo l'Istat circa la metà della manodopera straniera non regolare.

Altrettanto evidente è il profilo di eterogeneità del fenomeno quando si passa ad indagarne le dimensioni rispetto al fattore geografico. La variabilità territoriale dei fenomeni economici e sociali è del resto il tratto comune che caratterizza il paese, non solo rispetto alle vocazioni produttive e alle specializzazioni settoriali di ciascun territorio, ma anche riguardo ai modi di stessi di produrre, alle strutture di impresa e alle forme del lavoro.

A questo riguardo, la lettura dei dati Istat restituisce chiaramente un profilo di forte divergenza tra le regioni. L'analisi quantitativa attribuisce al Sud la principale responsabilità del lavoro irregolare in Italia. Le cifre per macroarea, secondo gli ultimi dati territoriali disponibili, attribuiscono infatti il 42,2% delle Ula irregolari al Sud contro una quota del 18,3% al Centro e del 39,5% al Nord.

Il carattere dualistico del fenomeno assume dei contorni ancora più marcati quando il confronto geografico si sposta dai dati di composizione ai tassi di irregolarità. Rispetto a questo indicatore, la quota di occupati irregolari sul totale dei lavoratori nel Mezzogiorno supera di poco il 18%, contro un livello dell'10,2% del Centro Italia e di poco inferiore al 9% per il Nord.

Il lavoro irregolare rappresenta dunque il vero e proprio epicentro della crisi di legalità che investe i rapporti economici e il mercato del lavoro del nostro paese. Il lavoro irregolare ha del resto un riflesso diretto sul fenomeno dell'economia sommersa. Poco meno del 40% del Pil sommerso sempre secondo le ultime stime Istat (Istat 2010) è, infatti, direttamente riconducibile all'utilizzazione di lavoro non regolare. Con riferimento al 2008 l'economia sommersa è stata

complessivamente quantificata dall'Istat fra i 255 ed i 275 miliardi di euro, pari rispettivamente ad un tasso compreso tra 16,3% e al 17,5% del Pil, il dato sul lavoro irregolare determina quindi nell'ipotesi massima circa 102 miliardi di Prodotto Interno lordo sommerso.

Il valore aggiunto sommerso scaturisce ovviamente oltre che dal lavoro non regolare anche da altre componenti che spiegano l'ulteriore 60% di quota di Pil sommerso tra cui la sottodichiarazione del fatturato ottenuto con occupazione regolarmente iscritta nei libri paga e il rigonfiamento dei costi intermedi. E' però evidente come la componente determinata dal ricorso lavoro irregolare rappresenti la parte di sommerso socialmente più onerosa per la collettività nella misura in cui contribuisce a sottrarre gettito fiscale e contributivo e al tempo stesso riduce l'opportunità di crescita del capitale umano del paese e riduce o esclude del tutto larghe schiere di lavoratori dalle tutele del welfare sottraendo opportunità di formazione e prospettive di crescita professionale (Ells 2010).

Anche il fenomeno dell'evasione fiscale ha necessariamente una forte legame con il lavoro irregolare costituendone in definitiva il fine ultimo ed è strettamente collegata all'economia sommersa, tanto che in prima approssimazione si tende a far coincidere il concetto di economia sommersa con la base imponibile evasa a fini fiscali e a fini contributivi.

Il Ministero del tesoro individua un ammontare di valore aggiunto lordo evaso di circa 200 miliardi di euro. In pratica il 24,2% del reddito prodotto non è stato dichiarato al fisco.

Nell'ultima relazione del governo sul tema dell'evasione quella prodotta dal Ministro dell'economia Padoa Schioppa presentata nell'ottobre 2007, sui risultati della lotta all'evasione dove si quantifica ufficialmente l'evasione, si fa riferimento ad una perdita di gettito superiore ai €100 miliardi l'anno, ossia, più del 15% del totale delle entrate fiscali oggi raccolte, oltre 20 volte l'ammontare del gettito collegato alla tassa sullo scudo fiscale.

La gravità della situazione diventa ancora più evidente se il fenomeno dell'evasione viene studiato nel suo andamento storico. In sette anni la ricchezza prodotta nascosta al fisco è aumentata, infatti, di circa il 10% con una eccezionale inversione di tendenza solo nel 2006.

Per effetto dell'evasione sono state sottratte in 5 anni risorse allo stato per oltre 400 miliardi di euro, cifra che coincide con il volume di risorse impegnate sempre nello stesso periodo nel servizio sanitario nazionale e che supera del 25% l'impegno pubblico nell'Istruzione.

Il Governo alla ricerca di una scelta strategica nella lotta al sommerso: deterrenza o prevenzione?

Non vi è dubbio che le dimensioni del lavoro irregolare, il suo impatto socio economico e la sua persistenza nonostante il lungo impegno dei governi nazionali e regionali a contrastarne la diffusione sono presupposti che spiegano l'esigenza di alimentare una nuova fase conoscitiva del fenomeno che possa contribuire a ridefinire un assetto di policy in grado di combattere in modo più efficace la pratica dell'irregolarità lavorativa.

Va quindi in una direzione coerente, questo progetto di modellizzazione di un sistema mirato di monitoraggio del fenomeno e delle politiche di contrasta. Il tentativo sarà infatti quello di proporre un'architettura di analisi che sia in grado di misurare nella logica del monitoraggio,

l'evoluzione del fenomeno ed i risultati dell'azione pubblica al fine di offrire alla governante uno strumento conoscitivo utile all'implementazione ed assestamento delle sue scelte operative.

Questo percorso, come sarà messo in evidenza nelle prossime pagine, verrà inserito all'interno di un piano più generale di monitoraggio delle politiche del lavoro sviluppato da Italia lavoro. A questo riguardo questo progetto non mancherà di fare propria la filosofia di analisi nonché lo schema operativo che è alla base del percorso di monitoraggio delle politiche del lavoro proposta dalla stessa Agenzia del Ministero.

1.2 Riferimenti metodologici: le scelte di Italia Lavoro sul monitoraggio delle politiche del lavoro

L'esigenza di garantire un supporto alla governance nazionale nella implementazione delle misure anticrisi e nella programmazione delle politiche del lavoro (in particolare la componente passiva di competenza dell'amministrazione centrale) ha indotto Italia Lavoro ad ipotizzare, operativamente, un primo sistema di monitoraggio che, *valorizzando le* diverse fonti amministrative disponibili e l'insieme delle statistiche sul lavoro messe a punto da ISTAT e da ISFOL, permettesse di dare risposte alle seguenti domande:

- quanti sono i lavoratori percettori di ammortizzatori sociali e sostegni al reddito per tipologia di ammortizzatore, per settore economico e livello di istruzione?
- quanti di loro partecipano a politiche attive del lavoro per regione e provincia ed a quali macro categorie di politiche attive hanno avuto accesso?
- quanti sono i disoccupati in senso amministrativo non percettori di ammortizzatori sociali che partecipano a politiche attive del lavoro?
- quale è la spesa per politiche passive sostenuta dallo Stato e quale quota di integrazione alle politiche attive viene mobilitata dalle regioni?
- quanti lavoratori che hanno beneficiato di sostegni al reddito e di politiche attive hanno trovato lavoro ed attraverso quale rete di attori e servizi?
- quanti sono i lavoratori potenzialmente a rischio di sospensione e/o disoccupazione per regione e settore e dimensione aziendale?

Ovviamente le sei domande nascondono numerosissime insidie metodologiche e soprattutto uno spettro amplissimo di possibili "incroci" (si pensi solo alle rappresentazioni territoriali e settoriali). Ma mentre procede il processo interistituzionale di definizione metodologia del sistema di monitoraggio previsto dalla legge, Italia Lavoro, a partire dall'esperienza maturato nella gestioni delle politiche del lavoro, ha messo a punto una serie di strumenti di monitoraggio, facilmente traducibile in un *Decisions Support Sistem* (DSS) ossia un sistema informativo evoluto che, utilizzando dati provenienti da archivi amministrativi (Comunicazioni obbligatorie, Sistema informativo percettori, archivi anagrafici e professionali dei lavoratori disoccupati e loro partecipazione alle politiche attive) consenta in automatico di elaborare una serie di indicatori

elementari per il monitoraggio continuo dell'intero assetto di servizi e policy su cui si struttura il mercato del lavoro.

Il sistema elaborato da Italia Lavoro, dovrà, infatti, garantire ai decisori ed agli attori sociali ed istituzionali, con sistematicità, una serie di indicatori sintetici che permettano di verificare il grado di conseguimento degli obiettivi prefissati in termini di risultati ottenuti, rispetto dei tempi e delle scadenze, rispetto dei costi e degli impegni di risorse per mettere in condizione i decisori ai diversi livelli di responsabilità di predisporre le azioni più opportune per porre rimedio alle criticità evidenziate e migliorare la programmazione di interventi futuri.

Operativamente il modello di monitoraggio proposto da Italia Lavoro si articola in sei ambiti di attività che verranno tradotti in altrettanti report periodici:

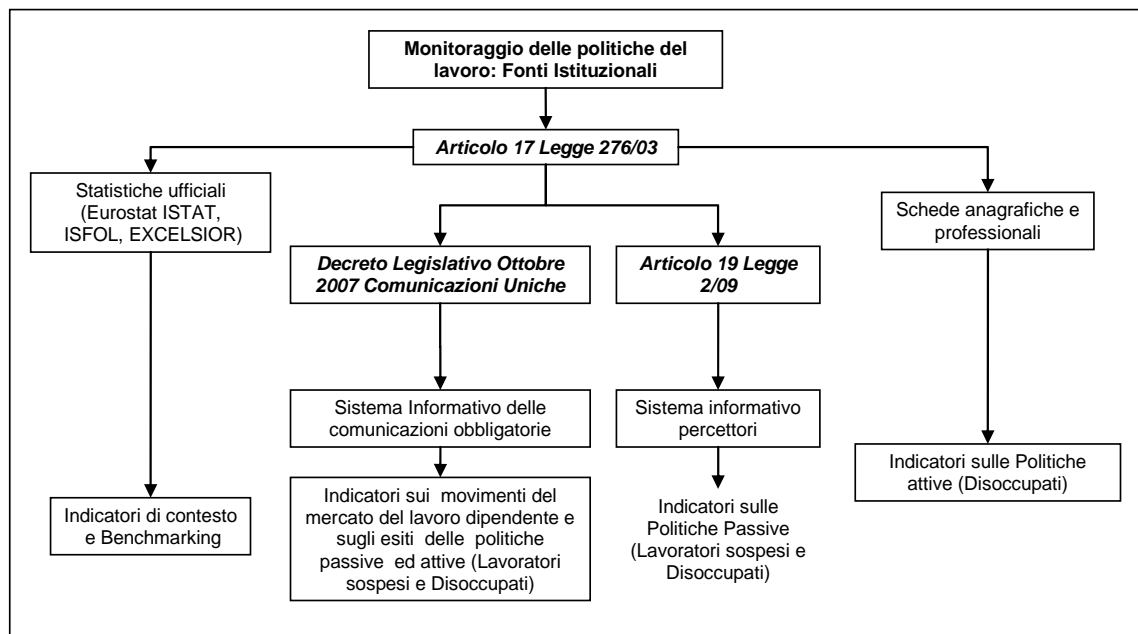
- il monitoraggio delle misure anticrisi e della programmazione regionale attraverso il quale fornire una serie di informazioni qualitative sullo stato di attuazione degli interventi ex articolo 19 legge 2/00, sull'Accordo Stato regioni attraverso una rilevazione della programmazione regionale rilevando altresì lo stato di attuazione dei Piani regionali di intervento in materia di politiche attive e passive;
- il monitoraggio della rete dei servizi competenti (pubblici e privati¹) fornendo una rappresentazione delle attività e dei lavoratori coinvolti in programmi di reinserimento e riqualificazione e ricollocati incluse le attività dei fondi paritetici interprofessionali utilizzando l'attuale sistema informativo del Ministero sviluppato in partenariato tra Italia lavoro ed ISFOL;
- il monitoraggio dei lavoratori percettori di ammortizzatori sociali e *sostegni al reddito* utilizzando il Sistema Informativo Percettori (SIP) messo a disposizione da INPS che permette di monitorare la platea dei percettori e la quota di lavoratori coinvolti in misure di politica attiva;
- il monitoraggio delle misure di politica attiva e dei lavoratori partecipanti, in particolare, ai programmi promossi dal Ministero e realizzati da Italia Lavoro;
- il monitoraggio dei risultati delle politiche per il lavoro valorizzando il patrimonio delle comunicazioni obbligatorie per verificare gli effetti delle misure di politica passiva ed attiva sui lavoratori;
- il monitoraggio dei fenomeni di crisi e domanda di lavoro potenziale attraverso la rilevazione degli accordi regionali tra regione e parti sociali e la valorizzazione delle diverse attività di monitoraggio.

A questo risultato come riportato sinteticamente nella figura 1 che fa sintesi dell'architettura di monitoraggio sul lavoro elaborata da Italia lavoro si giunge mettendo a sistema quattro gruppi di basi informative: statistiche ufficiali (Istat, Isfol, Eurostat ed Excelsior); schede anagrafiche e

¹ Le attività di monitoraggio degli incentivi all'assunzione per le APL affidato ad Italia Lavoro della Legge Finanziaria 2009 sono state volutamente collocate all'interno dell'attività di monitoraggio della rete dei servizi competenti poiché la misura adottata dal governo punta oltre che ad incentivare l'occupazione anche a garantire una modernizzazione del sistema di servizi favorendo una maggiore cooperazione tra operatori pubblici e privati.

professionali dei CPI; comunicazioni uniche telematiche; dati INPS sui lavoratori percettori di ammortizzatori sociali.

Il Monitoraggio e la valutazione delle politiche del lavoro



Fonte: Staff M&V - Analisi e Studi sul Mercato del Lavoro

2. MONITORAGGIO DELLE POLITICHE DI CONTRASTO AL SOMMERSO

2.1 architettura generale: aree di analisi e prodotti

L'esercizio del monitoraggio, come ripetutamente sottolineato nella documentazione di Italia Lavoro ha assunto sostanza giuridica attraverso un suo esplicito richiamo nei principali passaggi legislativi di riforma del mercato dl lavoro (Pacchetto Treu; legge Biagi) che in sintesi gli affida il compito di garantire il necessario patrimonio informativo per valutare l'attuazione e l'efficacia delle politiche al fine di realizzare una costante attività di modernizzazione degli interventi.

Su questi presupposti, e ripetendo lo schema proposto da IL sulle politiche del Lavoro, l'azione di monitoraggio degli interventi sul sommerso può essere rappresentato da una architettura complessa che si articola su due macro aree di analisi organizzate su più ambiti specifici di monitoraggio ed approfondimenti tematici, ciascuno in grado di fornire una serie di informazioni utili per misurare l'evoluzione del fenomeno, la coerenza delle politiche, il livello di realizzazione delle azioni e la loro efficacia in termini di contrasto dello stesso fenomeno.

Nel dettaglio, e rimandando alle prossime pagine l'analisi per obiettivi specifici, basi informative, famiglie di indicatori e prodotti, questo modello di monitoraggio restituisce un patrimonio informativo del fenomeno e delle politiche articolato su 9 livelli (declinati nella figura che segue), che insieme dovrebbero offrire la copertura di quegli spazi di conoscenza necessari per garantire alle governance nazionali e locali un efficace esercizio di policy.

MONITORAGGIO DEL SOMMERSO E DELLE POLITICHE DI
CONTRASTO DEL FENOMENO

Macro aree , ambiti specifici
ed aree di approfondimento

Macro aree

IL FENOMENO

LE POLITICHE

Ambiti specifici

Le cifre

una fotografia
dinamica attraverso le
fonti ufficiali

Analisi qualitativa

cause, costi, profilo di
impresa e lavoratori
più esposti

**Misure
contrasto**

analisi azione
ispettiva

Misure prevenzione

indagine strumenti, risorse
e progetti a livello
nazionale e locale

Misura curative

Indagine interventi rivolte
alle imprese e lavoratori
per sanare posizioni
irregolari

Aree di approfondimenti

*Una ricostruzione
delle azienda e dei
lavoratore a rischio
sommerso a livello
locale*

*Analisi percettori
ammortizzatori
sociali come proxy
di una categoria di
soggetti a rischio
sommerso*

*Architettura
operativa su cui è
organizzata l'azione
di contrasto al
lavoro irregolare:
punti di forza e
criticità*

*welfare e
sostegno
all'inserimento
lavorativo: una
proxy
dell'impegno
alla prevenzione*

3. IL MONITORAGGIO DEL FENOMENO

3.1 Una fotografia dinamica delle dimensioni quantitative e qualitative del fenomeno nella sua configurazione multidimensionale: scelte metodologiche, fonti di analisi, indicatori e prodotto finale

Come anticipato nella prima parte di questo documento, l'esercizio di monitoraggio del fenomeno del sommerso e delle azioni di contrasto passa inevitabilmente attraverso un'architettura complessa organizzata su diversi ambiti di indagine.

All'interno di questo schema, un'area di monitoraggio, da cui non si può prescindere nel processo di costruzione di un apparato informativo utile ad un esercizio di implementazione dello schema di policy su cui è organizzato il contrasto al sommerso, è senza alcun dubbio **la natura del fenomeno**.

A questo proposito una prima caratteristica intrinseca allo stesso oggetto di indagine, che indubbiamente orienta le scelte metodologiche di monitoraggio è l'eterogeneità del fenomeno per le forme in cui si manifesta e le cause che lo determinano. I dati oggi disponibili restituiscono infatti una mappatura dei meccanismi di sommerso in cui è possibile riconoscere almeno tre macro aree di regolazione dell'attività economica (quella degli obblighi fiscali, quella del lavoro e quella delle autorizzazioni) a cui sono riconducibili le molte pratiche di irregolarità. La molteplicità del fenomeno si ripete anche quando si provano a ricostruire le ragioni del sommerso. A questo proposito le macro aree critiche su cui è possibile sviluppare un'analisi delle cause che inducono gli operatori economici a comportamenti irregolari sono almeno sette: l'ambito fiscale e contributivo; la regolazione del sistema economico e del mercato del lavoro; il funzionamento dell'amministrazione pubblica nel rapporto con gli operatori economici; la capacità di controllo degli organi ispettivi; il livello di solidità del sistema imprenditoriale rispetto alle sfide del mercato; la capacità dei contesti locali di offrire condizioni che favoriscono lo sviluppo; la percezione della legalità nel corpo sociale. Naturalmente, questa pluralità di cause e forme con cui si manifesta implica un livello di eterogeneità geografica, settoriale, di profilo di impresa e lavoratori.

E' ovvio che da questa breve premessa emerge la necessità di elaborare un modello di monitoraggio del fenomeno che sappia cogliere la complessità con cui si manifesta. Per tale ragione quella proposta in questo documento è una architettura di analisi tarata su una pluralità di obiettivi di conoscenza del sommerso sia sul fronte delle dimensioni quantitative sia sul fronte delle sue caratteristiche.

A questo riguardo, la vasta letteratura internazionale di analisi delle caratteristiche del fenomeno e di valutazione dei punti di forza e limiti degli strumenti di rilevazione già oggi sperimentati, sono senz'altro elementi preziosi per ragionare sull'impostazione di un nuovo schema di analisi che possa assolvere in modo più efficace alla conoscenza della fenomenologia del sommerso.

Indubbiamente, all'interno di una matrice ideale organizzata per tipologia di informazione, indicatori e metodi statistici di rilevazione, una prima cella che deve essere riempita riguarda il numero di lavoratori che sono coinvolti nell'economia sommersa. A questo proposito, l'Italia è l'unico paese che ha condotto una rilevazione che permette di pervenire a stimare

contemporaneamente il contributo delle attività economiche sommerse al processo di formazione del PIL e la quantità di lavoro coinvolto in attività irregolari. Questo risultato è stato possibile grazie ad un metodo di rilevazione indiretta predisposto dall' Istat, che ha superato il problema di un fenomeno ovviamente sfuggente, attraverso l'elaborazione di una proxy, che mette in relazione i dati sull'offerta di lavoro con i dati disponibili sulla domanda. Tale metodologia, pur con i suoi limiti, consente di conoscere il dato, in una serie storica lunga, sul numero di lavoratori irregolari in una ripartizione geografica (fino alla regione), settoriale (fino alla terza cifra della classificazione europea dei settori economici), per posizione lavorativa (dipendenti e autonomi), per nazionalità (residenti e stranieri) e per alcune macro tipologie di irregolarità (separando le posizioni di irregolari in senso stretto da quelle così dette multiple o di doppio lavoro).

Il monitoraggio del fenomeno: le cifre ufficiali

Prodotto	Rapporto di monitoraggio della diffusione quantitativa del fenomeno e del suo andamento nel tempo
Obiettivo:	analisi dinamica della diffusione del fenomeno per settore, area geografica, nazionalità, e macro tipologie di irregolarità
Fonte primaria	Istat "La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale" periodo 1980-2009
Metodologia	Analisi statistica dati quantitativi
Principali Indicatori di monitoraggio	<ul style="list-style-type: none"> • numero di lavoratori coinvolti nell'economia sommerso per settore, regione, nazionalità, macro tipologia di irregolarità • Variazione % del numero di lavoratori coinvolti nell'economia sommerso per settore, regione, nazionalità, macro tipologia di irregolarità • Tasso di irregolarità del lavoro per settore, regione, nazionalità, macro tipologia di irregolarità • Variazione del tasso di irregolarità del lavoro per settore, regione, nazionalità, macro tipologia di irregolarità

L'importante contributo conoscitivo disponibile attraverso la fonte Istat, non esaurisce il percorso di monitoraggio del fenomeno. Anche sul piano delle stime quantitative restano infatti irrisolti alcuni nodi informativi essenziali per studiare il livello di coerenza di un policy mix che dia concrete risposte di lotta al lavoro irregolare. Ad esempio, ancora oggi la fonte Istat non consente di accedere ad informazioni sulle caratteristiche di genere, età e profilo professionale dei lavoratori coinvolti in attività irregolari. Inoltre, con questo metodo che, come noto, agisce su un piano macro attraverso un meccanismo di approssimazione indiretta, restano aperti almeno altri due problemi: la decodifica del fenomeno rispetto alle diverse cause e forme con cui si manifesta (senz'altro informazioni indispensabili per fornire linee guida più precise a chi dovrà pianificare interventi di emersione); la possibilità di accedere ad una ricostruzione dei target di imprese e lavoratori a livello locale (fondamentale per perfezionare un'attività di sostegno all'attività ispettiva e di perfezionamento delle politiche di prevenzione tarate sui lavoratori esposti al rischio di irregolarità).

Al fine di superare questi limiti conoscitivi, diventa quindi necessario integrare l'analisi quantitativa con fonti e metodi di diversa natura, che abbiano la capacità di restituire informazioni approfondite sulla struttura e i meccanismi operativi dell'economia sommersa. In questo senso, il ricorso a metodi di osservazione diretta, per l'elaborazione di indicatori specifici di natura micro, rappresenta senza alcun dubbio l'approccio più adatto per cogliere aspetti del fenomeno che, a livello aggregato, sfuggono e che sul piano analitico possono risultare preziosi proprio per una migliore interpretazione dei dati aggregati stessi.

In questo ambito, e rispetto all'obiettivo di un set di indicatori specifici di supporto e integrazione dei dati quantitativi generali, l'evidenza empirica e i risultati di valutazione delle diverse metodologie sperimentate consigliano di sviluppare questo secondo livello di approfondimento del fenomeno attraverso almeno due categorie di fonti ed indicatori:

la prima riguarda una elaborazione condotta su dati relativi a controlli esercitati dai diversi organismi di vigilanza. Il principale obiettivo che andrebbe affidato a questa fonte riguarda la predisposizione di informazioni particolarmente puntuali sulle forme (ossia tipologie di irregolarità) con cui si manifesta il fenomeno del sommerso. Allo stesso tempo il trattamento di questo tipo di dati potrebbe essere utilizzato anche in una funzione di integrazione delle informazioni sulle caratteristiche di genere e di età dei lavoratori coinvolti in attività irregolari. Va precisato che si tratta di un pacchetto di informazioni che non subiscono una forte diminuzione di significatività anche rinunciando ad un esercizio di trasformazione del dato amministrativo in un dato statistico.

la secondo riguarda l'acquisizione di informazioni di natura qualitativa per mezzo di interviste a soggetti che a vario titolo siano a conoscenza del fenomeno (testimoni privilegiati). La pratica di questo seconda strada, nonostante la sua complessità e costo, potrebbe dare un contributo essenziale per elaborare indicatori delle cause dell'irregolarità. Un risultato delle motivazioni che diventa oltremodo utile quando messo in relazione con il dato delle tipologie di irregolarità, e quindi, dei blocchi normativi e adempimenti burocratici su cui si concretizza l'illecito (elaborato sui dati della vigilanza). Attraverso l'integrazione dei due risultati sarebbe, infatti, possibile pervenire ad una matrice ragionata del sommerso, che potrebbe costituire un utile strumento su cui organizzare un monitoraggio della coerenza delle scelte di policy.

Il monitoraggio del fenomeno: un secondo livello di indagine che integra le fonti ufficiali rispetto a forme, cause e profilo dei soggetti (imprese e lavoratori) coinvolti nell'irregolarità

Prodotto	Rapporto di monitoraggio sul profilo del sommerso oltre le cifre ufficiali
Obiettivo:	analisi delle forme in cui si manifesta l'irregolarità, delle principali cause alla base della sua diffusione, del profilo di genere e di età dei soggetti coinvolti, del profilo organizzativo e dimensionale prevalente delle imprese che pratica l'irregolarità
Fonte primaria	<ul style="list-style-type: none">• Archivio amministrativo delle ispezioni dei soggetti di vigilanza (Inps, Inail, DPL, Ministero del Lavoro)• Campione Censis di 745 testimoni locali sviluppato per monitorare il fenomeno a livello locale
Metodologia	Analisi integrata quali-quantitativa di dati amministrativi e questionari
Principali Indicatori di monitoraggio	<ul style="list-style-type: none">• Quota % di donne sul totale lavoratori irregolari emersi dalle ispezioni• Quota % di giovani con meno di 35 anni sul totale lavoratori irregolari emersi dalle ispezioni• Quota % di lavoratori che nelle ispezioni dichiarano una condizione di irregolarità da almeno 12 mesi sul totale irregolari emersi dalle ispezioni• La distribuzione dei casi di irregolarità rispetto alle forme con cui si è manifesta nell'attività ispettiva (tassonomia istituti di vigilanza)• La percezione dei testimoni privilegiati sulle principali forme e cause dell'irregolarità (tassonomia Censis)

3.2 Una prima area di approfondimento: monitoraggio del profilo di azienda e di lavoratore a rischio sommerso a livello locale, l'esperienza delle mappe di rischio

In questo esercizio di monitoraggio del fenomeno un contributo informativo importante è la ricostruzione puntuale a livello locale della platea di quelle imprese e lavoratori a maggior rischi sommerso. Si tratta infatti di un ambito di analisi che consente di accedere ad una lettura più precisa del livello di coerenza delle diverse misure programmate, nonché, del livello di accesso agli stessi interventi programmati rispetto alla platea potenziale.

A questo proposito, merita ricordare che l'esperienza di anni ha mostrato l'inefficacia di interventi standardizzati, pensati cioè senza declinare l'uso degli strumenti alle specificità territoriali. E tali peculiarità sono ben maggiori della grossolana distinzione, seppur marcata, fra le regioni del Centro-Nord e quelle del Sud.

Su questi presupposti, **l'esercizio di monitoraggio sul fronte dei lavoratori**, fa propria l'esperienza di Italia Lavoro che ha identificato e messo a punto un modello di analisi dei dati anagrafico-amministrativi relativi agli iscritti presso i Centri per l'impegno (CPI) che consente l'individuazione di quei soggetti maggiormente esposti al rischio sommerso.

Facendo delle ipotesi di correlazione e/o proxy rispetto alla composizione di un apparato informativo sul profilo di rischio della persona, Italia Lavoro per l'elaborazione del suo modello ha utilizzato il seguente set di variabili estratte dall'archivio dei CPI:

variabili strutturali di natura socio anagrafica degli iscritti (età, sesso, titolo di studio, e cittadinanza)

- il genere, è sempre fortemente correlato con il lavoro irregolare, atteso che su scala nazionale i coefficienti di correlazione tra la disoccupazione femminile ed i tassi di irregolarità sono molto significativi,
- altrettanto rilevante è la correlazione tra cittadinanza straniera e lavoro irregolare, su questi presupposti, la variabile è stata codificata in tre gruppi, distinguendo tra italiana, europea , extraeuropea,
- anche l'età è senza dubbio una delle variabili strutturali più correlate con il fenomeno del lavoro irregolare. Anche in questo caso i tassi di occupazione per età sono normalmente correlati con i tassi di irregolarità. Giovani e donne adulte sono i più esposti al lavoro nero,
- Il titolo di studio è ovviamente un'altra delle variabili-chiave nella lettura del fenomeno del lavoro irregolare. E' noto infatti che il basso livello di istruzione si correla alle forme più gravi di sommerso anche se il fenomeno comincia a diffondersi molto tra i giovani con un elevato livello di istruzione,

variabili occupazionali degli iscritti: (mesi apertura DID, ultimo movimento, numero di movimenti, durata media dei movimenti);

- per quanto riguarda il periodo di iscrizione (Mesi apertura DID) è possibile ipotizzare che ad una durata dell'iscrizione più lunga corrisponda una minore occupabilità e quindi una più alta esposizione al rischio di lavoro nero;
- la presenza di movimenti (ossia ingressi o uscite nel mercato del lavoro) costituisce una informazione essenziale per valutare i livelli di occupabilità degli iscritti; un numero elevato di movimenti mostra che il soggetto è attivo, meno fragile rispetto all'inserimento lavorativo e quindi meno esposto al sommerso;
- la durata media dei movimenti è un'informazione supplementare che specifica quella precedente in termini di potenziale e qualità dell'occupabilità di un individuo;
- la durata media della disoccupazione è l'indicatore principale di occupabilità ;

variabili professionali (settore e mansioni più frequenti).

- il settore di appartenenza indica il contesto professionale del lavoratore, ossia il settore economico dove ha svolto una attività lavorativa. Sulla presenza del fenomeno nei settori della Provincia sono disponibili anche le stime ISTAT per intervallo, grazie alle quali è possibile indicare i settori più a rischio; sebbene riferite al 2003, costituiscono, al momento, l'unica fonte informativa locale sulla distribuzione provinciale e settoriale del fenomeno;

- anche la Mansione è un importante indicatore di rischio. Il collegamento tra settori e mansione è spesso strettissimo ed in alcuni casi, come nella ristorazione, nell'edilizia e nel commercio, è la mansione ad essere intercettata dalla domanda di lavoro irregolare.

Una volta identificati il set di variabili, che ovviamente non esaurisce gli spazi di implementazione, la fase successiva consiste nell'applicazione alle diverse banche dati dei Cpi di un particolare modello di analisi, messo a punto dal gruppo di studio di Italia Lavoro, che utilizzando le informazioni statistiche ufficiali esistenti (ISTAT e INPS²), "combinare" con i dati normalizzati del campione degli iscritti ai CPI, cerca di individuare e classificare i target di lavoratori maggiormente esposti al rischio di lavoro irregolare nel bacino provinciale.

A questo proposito, prima di procedere alla descrizione del modello statistico utilizzato per la classificazione dell'utenza dei CPI, merita ricapitolare sinteticamente le fonti informative che sono prese in considerazione oltre ai dati dei Centri per l'Impiego:

- *Banche Dati INPS* L'attività condotta dagli organi ispettivi dell'INPS produce ogni anno un volume rilevante di controlli in alcuni settori considerati a rischio di lavoro irregolare, generando un archivio delle aziende ispezionate che contiene, oltre all'identificativo dell'impresa, anche i dati sul personale dipendente (scomposto per tipologia contrattuale), nonché i dati relativi all'entità delle irregolarità rilevate (che include anche il numero di lavoratori irregolari e quelli al nero individuati). Queste informazioni, nonostante alcune difficoltà da ricondurre all'impossibilità di accedere ai codici fiscali che avrebbe consentito la lettura integrata di più archivi e all'impossibilità di tradurre l'archivio in un campione statisticamente significativo, hanno rappresentato un'utilissima fonte informativa sulla quale è stato possibile definire gli indicatori di rischio territoriali.
- *ISTAT, Rilevazione Continua sulle forze di lavoro* L'indagine sulle forze di lavoro misura l'occupazione e la disoccupazione ed approfondisce le modalità e i gradi di partecipazione al mercato del lavoro, fenomeni la cui conoscenza è considerata sempre più fondamentale per un puntuale monitoraggio delle condizioni di lavoro nel paese.

Le stime ufficiali, nonché le informazioni sui principali aggregati dell'offerta di lavoro – professione, ramo di attività economica, ore lavorate, tipologia e durata dei contratti, formazione – provengono da un'indagine campionaria effettuata su quasi 77 mila famiglie, pari a circa 175 mila individui residenti in Italia. Negli anni l'indagine è stata più volte rinnovata a causa delle trasformazioni del mercato del lavoro e per nuove e crescenti esigenze conoscitive.

- *Istat, Dati di contabilità nazionale: l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat, Ufficio Contabilità Nazionale) elabora correntemente i dati relativi a:* - Occupati interni: il numero delle persone fisiche occupate; - Posizioni lavorative: il numero delle attività svolte da ciascun occupato; - Unità di lavoro (ula): il numero teorico dei lavoratori a tempo pieno.

Ciascuna di queste dimensioni fornisce una diversa informazione sul contributo del fattore lavoro al processo di produzione e per ognuno è possibile distinguere la componente regolare da quella non regolare: sono definite regolari le prestazioni lavorative svolte da lavoratori dipendenti e indipendenti rilevate dalle indagini statistiche presso imprese, istituzioni e fonti amministrative. Si dicono non regolari le prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in

² Il modello statistico di Italia Lavoro prevede l'utilizzo di un particolare "indice di rischio rispetto al lavoro sommerso", ottenuto dalla correlazione fra i dati ISTAT RCFL e quelli forniti dal data base INPS delle ispezioni.

materia fiscale e contributiva e pertanto non osservabili direttamente presso imprese, istituzioni e fonti amministrative (*Istat, 2005*).

I dati a livello nazionale sono disponibili in serie storica (dal 1980 le unità di lavoro e dal 1991 gli occupati interni e le posizioni lavorative), con un dettaglio pari a 30 settori di attività economica (corrispondenti alla classificazione NACE-Rev.1.1) e con informazioni distinte per ciascuna posizione nella professione (dipendente e indipendente). Stime regionali sulle unità di lavoro non regolari sono fornite per quattro macrobranche a partire dal 2001, anno base delle nuove serie dell'occupazione.

Rimandando ad altre fonti bibliografiche ³ per un approfondimento del modello, in questo capitolo verrà proposta una sintetica descrizione del processo di costruzione della funzione attraverso la quale è possibile estrapolare a livello territoriale il profilo dei soggetti a rischio sommerso.

A partire dalle evidenze empiriche registrate a livello nazionale dal 1995 al 2008, per quanto riguarda i dati Istat sul lavoro irregolare, e per gli anni 2007-2008, per ciò che concerne le ispezioni Inps, è stato possibile raccogliere una serie di informazioni che, opportunamente integrate con gli archivi dei CPI, ha permesso di giungere ad una classificazione degli utenti dei CPI sulla base del rischio potenziale di ricorso al lavoro irregolare.

A tale scopo si è proceduto a definire cinque indicatori, di seguito descritti, in grado di ricostruire la complessità dello *status* di disoccupato per ogni soggetto iscritto nelle liste del Centro per l'Impiego.

Il primo indicatore (1) riporta, per ogni individuo, la durata della permanenza nello stato di disoccupazione in relazione alla disoccupazione media registrata nella platea degli iscritti. E' ragionevole credere che a valori più elevati dell'indicatore in questione corrisponda un maggior rischio di esposizione al lavoro nero.

$$I_1 = \log \sqrt{\frac{\text{Durata Disoccupazione}_i}{\text{Disoccupazione Media}}} \quad (1)$$

Come detto in precedenza, il numero di movimenti (ingressi o uscite dal mercato del lavoro) registrati dagli individui nel corso della loro storia professionale (almeno per quella tracciabile dagli archivi dei CPI) fornisce utili indicazioni sul processo di partecipazione ed attivazione degli individui. Per tale ragione, il secondo indicatore (2) è stato costruito rapportando, per ogni soggetto, la durata della disoccupazione al numero di ingressi ed uscite osservati. Anche in questo caso è possibile immaginare che a parità di disoccupazione, un maggior numero di movimenti siano indicativi di una maggiore propensione alla ricerca attiva di un'occupazione regolare e dunque ad un conseguente minore rischio di incorrere in attività "sommerse".

³ Per un approfondimento del modello le fonti bibliografiche disponibili sono:.....

$$I_2 = \log \sqrt{\frac{DurataDisoccupazione(o_DiD)}{Num_Movimenti + 1}} \quad (2)$$

La variabile età è, senza dubbio, una dimensione essenziale nella valutazione del grado di esposizione al lavoro nero. Per tale motivo, al fine di cogliere questo aspetto, il terzo indicatore (3) è stato costruito facendo interagire l'età (rapportata all'età media) e la permanenza nello stato di disoccupazione. L'indicatore, pertanto, assegna, *ceteris paribus*, un rischio maggiore agli individui con un'età più avanzata.

$$I_3 = \log \sqrt{\frac{Età}{Età_Media} * \frac{DurataDisoccupazione(o_DiD)}{Disoccupazione_Media}} \quad (3)$$

Gli ultimi due indicatori (4 – 5) conferiscono profondità all'analisi mediante la valutazione dell'influenza che variabili quali genere, cittadinanza, titolo di studio e settore di appartenenza (dell'ultima esperienza lavorativa) possono avere sul rischio di ricorso al lavoro irregolare.

$$I_4 = \log \sqrt{peso_genere * peso_cittadinanza * peso_tit_studio} \quad (4)$$

$$I_5 = \log \sqrt{\frac{Irregolarità_settore_appartenenza}{Irregolarità_Media} + Irregolarità_Media} \quad (5)$$

I cinque indicatori, così costruiti, consentono pertanto di giungere ad una caratterizzazione, sufficientemente articolata, della condizione occupazionale e della storia lavorativa degli utenti dei Centri per l'impiego e strumentale alla suddivisione della platea degli iscritti in classi distinte sulla base del rischio potenziale di incorrere in attività non regolari.

Il monitoraggio del fenomeno: ricostruzione territoriale del profilo dei soggetti a rischio sommerso

Prodotto	Rapporto di monitoraggio sul profilo dei soggetti a rischio sommerso presenti nell'archivio del CPI
Obiettivo:	ricostruzione della platea dei lavoratori a maggior rischi sommerso nell'ambito degli iscritti presso un CPI
Fonte primaria	<ul style="list-style-type: none"> • Archivio iscritti CPI • Banca dati INPS attività ispettiva • ISTAT, Rilevazione Continua sulle forze di lavoro
Metodologia	Applicazione del Modello Italia Lavoro elaborato per l'identificazione dei soggetti a rischio sommerso nell'ambito degli iscritti al CPI

Nello schema proposto in questo documento, l'ultimo livello di indagine per completare il

monitoraggio del fenomeno è l'esercizio di classificare a livello locale delle imprese sulla base del rischio potenziale di ricorso al lavoro irregolare. La principale finalità che può essere affidata a questo strumento è sicuramente quella di misurare il livello di coerenza con la programmazione delle ispezioni degli istituti di vigilanza.

Di nuovo, per svolgere questa ultima fase dell'esercizio di monitoraggio del fenomeno è possibile accedere al modello elaborato da Italia Lavoro. Si tratta di un modello di analisi che fa leva su un indicatore capace di sintetizzare le informazioni riguardanti i ricavi fatti registrare dalle imprese ed il personale (*dipendente ed esterno*) effettivamente impiegato. Per quanto concerne la forza lavoro dipendente si è fatto ricorso alla variabile di bilancio "costo del personale", per quanto concerne invece le esternalizzazioni in assenza di una variabile in grado di misurarle direttamente si è deciso di utilizzare come proxy il "costo dei servizi".

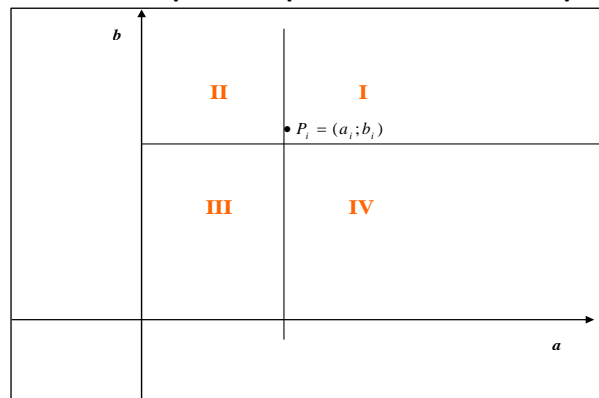
In primo luogo le aziende per le quali risultavano nulli i ricavi delle vendite sono state trattate separatamente. Per esse, infatti, non è stato possibile calcolare il valore dei due indicatori. In questo caso tali imprese sono state classificate come "*aziende anomale*" ossia unità produttive per le quali non è possibile determinare un indicatore di rischio ma che, verosimilmente, singolo caso per singolo caso possono essere oggetto di una valutazione più approfondita.

La parte restante delle imprese è stata rappresentata con un punto su un piano cartesiano in cui sull'asse delle ascisse/X si descrive il costo del lavoro e sull'asse delle ordinate/Y il costo dei servizi, entrambi i costi valutati sui ricavi delle vendite.

Il risultato di questa rappresentazione delle imprese per punti di incrocio tra costo del lavoro e costo dei servizi, come riportato sul grafico che segue, consente di generare una suddivisione del piano in quattro quadranti, contenenti gruppi di imprese classificabili come segue:

- nella parte di piano indicata con I sono contenute le imprese che presentano valori di entrambi gli indicatori maggiori di quelli dell'impresa *i* di riferimento;
- la parte di piano II contiene, invece, le imprese con un valore del costo del lavoro sui ricavi delle vendite inferiore a quello dell'impresa *i*, che conservano un valore del costo dei servizi superiore;
- la parte di piano indicata con III si riferisce alle imprese per le quali i due indicatori risultano inferiori ai valori di riferimento;
- la parte IV è, infine, rappresentativa di tutte e sole le aziende con un valore del costo del lavoro maggiore di quello fatto registrare dall'impresa *i*-esima e costi dei servizi inferiori.

Divisione del piano in quadranti relativi all'impresa



L'origine degli assi rappresenta l'insieme delle imprese che hanno dichiarato un costo del lavoro ed un costo dei servizi pari a zero. Su queste si andrà a concentrare prioritariamente la nostra attenzione. Ci chiediamo, infatti, come sia possibile che un'azienda dichiari un'assenza totale di manodopera dipendente (costo del lavoro pari a zero) e di esternalizzazioni (costo dei servizi pari a zero) nonostante riesca a registrare profitti non nulli.

Ovviamente si tratta di un caso limite. Ma la domanda alla quale occorre rispondere ora è la seguente. Se l'assenza di costo del personale in presenza di ricavi non nulli indica la presenza di lavoro irregolare, allora i bassi costi delle diverse fattispecie di lavoro rispetto ai ricavi possono rappresentare la probabilità che siano state utilizzate forme di lavoro irregolare. Per quanto elementare possa apparire l'affermazione è su questo principio che viene definito l'indicatore di rischio, la probabilità cioè che l'azienda P_i abbia fatto ricorso a forme di lavoro irregolare per raggiungere i livelli di ricavi dichiarati. Queste realtà imprenditoriali necessitano di una verifica ulteriore e rappresenteranno, nel modello che ci apprestiamo a descrivere, i casi per i quali il rischio di ricorso al lavoro irregolare è il più elevato.

Come è quindi ovvio dedurre, la logica che sottende l'intero processo metodologico è basata sostanzialmente sulla considerazione che date due imprese è ragionevole immaginare che quella per cui il rapporto tra costo del lavoro e dei servizi sul totale dei ricavi risulti più basso sia, probabilmente, la più esposta al rischio d'irregolarità.

L'indicatore sulla base del quale classificheremo le imprese dovrà pertanto tener conto di tali indicazioni e far corrispondere alle imprese con una maggiore distanza dall'origine degli assi un rischio minore di potenziale ricorso a manodopera irregolare.

Ad ogni impresa i assoceremo la distanza (euclidea) del punto che la rappresenta nel piano dall'origine degli assi, ovvero:

$$f(P_i) = f(a_i; b_i) = \sqrt{(a_i - 0)^2 + (b_i - 0)^2} = \sqrt{a_i^2 + b_i^2}$$

Diremo che l'azienda i è più esposta dell'azienda j al rischio di lavoro irregolare se e soltanto se:

$$f(P_i) < f(P_j)$$

Dove, come al solito, si è indicato con P_i e P_j rispettivamente il punto rappresentativo

dell'azienda i-esima e j-esima sul piano di riferimento.

Diremo, invece, che esse presentano lo stesso grado di anomalia (*o di regolarità*), e risultano pertanto egualmente esposte al rischio di ricorso al lavoro irregolare, se e solo se

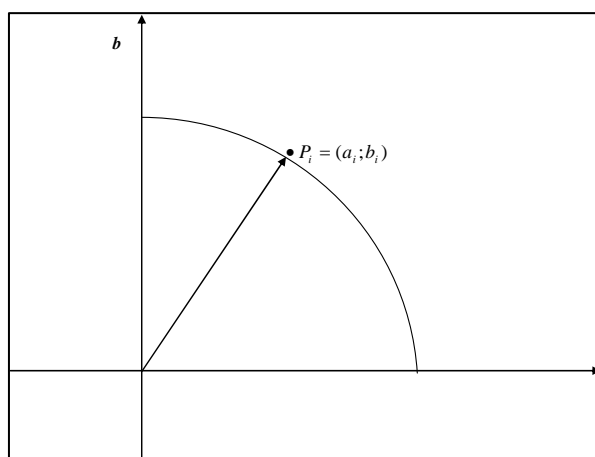
$$f(P_i) = f(P_j)$$

Nella prossima figura è stato rappresentato con una curva l'insieme delle imprese per le quali il livello di anomalia riscontrato è analogo a quello dell'impresa i-esima. Le imprese situate sulla curva presentano, infatti, secondo la metodologia adottata, caratteristiche simili all'azienda i e saranno pertanto classificate alla stessa maniera.

La parte di piano interna è riferita alle aziende che, registrando valori più bassi del costo del lavoro e costo dei servizi sui ricavi delle vendite, risultano maggiormente esposte al fenomeno e necessitano pertanto di verifiche più urgenti.

Le imprese, infine, localizzate esternamente alla curva, presentano un indice di rischio inferiore alle altre, ed un grado di esposizione al nero via via decrescente e tendente a zero al crescere della loro distanza dall'origine degli assi.

Imprese con livello di anomalia (o regolarità) analogo all'impresa i



Naturalmente va precisato che il valore numerico attribuito ad ogni azienda non fornisce alcuna informazione in termini assoluti sul grado di esposizione al fenomeno dell'irregolarità, bensì costituisce unicamente uno strumento di valutazione utile a stabilire quali aziende, a parità di settore merceologico e classe di fatturato, presentano un minor impiego di forza lavoro rispetto ai ricavi ottenuti nel corso dell'ultimo anno. In ogni modo è plausibile pensare che le imprese con valori bassi dell'indicatore rappresentano le realtà potenzialmente più esposte all'utilizzo di manodopera irregolare, e come detto, nel confronto tra due imprese risulta più a rischio quella per la quale il valore dell'indicatore è più basso.

Il monitoraggio del fenomeno: ricostruzione territoriale del profilo delle imprese a rischio sommerso

Prodotto	Rapporto di monitoraggio sul profilo delle imprese a rischio sommerso
Obiettivo:	ricostruzione della mappa delle imprese per territorio, settore e dimensione a maggior rischi sommerso
Fonte primaria	<ul style="list-style-type: none">• AIDA - Banca dati dei bilanci delle società di capitale italiane
Metodologia	Applicazione del Modello Italia Lavoro elaborato per l'elaborazione delle mappe di rischio

3.3 Una seconda area di approfondimento: monitoraggio del profilo di lavoratore a rischio sommerso attraverso l'analisi dei percettori di ammortizzatori sociali presenti nel sistema informativo percettori INPS

Recentemente il sistema informativo del lavoro si è arricchito di una importantissima componente informativa: quella relativa alla *Banca Dati INPS* dei soggetti disoccupati percettori di ammortizzatori sociali⁴ secondo quanto disposto dalla direttiva del Ministro del Lavoro in applicazione dell'articolo 19 dalla legge 2/09.

Questa banca dati, oltre a rappresentare un anello fondamentale per monitorare il livello di copertura degli interventi, il livello di integrazione della componente attiva con quella passiva delle politiche del lavoro ed il livello di efficacia degli stessi interventi, quando la base informativa delle policy viene allineata con le comunicazioni obbligatorie - può diventare anche una base dati particolarmente interessante per comporre il quadro informativo sul fenomeno del sommerso.

Come noto, infatti, la pratica dell'irregolarità si associa largamente ad una condizione di fragilità socio-occupazione che indubbiamente per una sua parte può essere ricondotto alla platea di quei soggetti beneficiari delle diverse forme di sostegno al reddito. Inoltre, la possibilità di classificare la componente del mercato del lavoro non occupata rispetto all'inclusione od esclusione dagli ammortizzatori sociali diventa uno spazio di analisi utile ad un esercizio di graduazione del rischio di irregolarità a partire dall'ipotesi che la mancanza di reddito spinge verso processi di marginalizzazione sociale che inevitabilmente portano ad una maggior disponibilità al compromesso con il lavoro irregolare. A questo si aggiunge un fenomeno di *trade off* abbastanza diffuso di irregolarità lavorativa che si lega a fasi in cui lo stesso lavoratore è beneficiario di ammortizzatori sociali, situazione che ovviamente trova nella banca dati percettori un'occasione di approfondimento.

Per tutte le ragioni descritte, è possibile affermare che l'elaborazione mirata della banca dati percettori diventa un altro spazio di conoscenza utile a comporre un modello di monitoraggio del

⁴ Nel sistema informativo è prevista la registrazione dei percettori dei seguenti trattamenti : Indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti normali; Disoccupazione ordinaria e trattamento speciale edilizia L.427/1975; Disoccupazione lavoratori marittimi; Disoccupazione sospesi; CIGS pagamenti diretti; CIGS in deroga pagamenti diretti; Indennità di mobilità ordinaria/lunga; Indennità di mobilità in deroga; Trattamento speciale nell'edilizia ex L. 427/1975; Sussidi; Sussidi straordinari

sommerso che ha come obiettivo prioritario quello di garantire una sempre miglior calibratura del policy mix in funzione dei target.

Entrando nel merito della banca dati, l'INPS garantisce l'accesso a due macro tipologie di fonti: quella di spesa per forme di sostegno al reddito, distinguendo tra la quota nazionale e quella regionale; e quella del profilo dei beneficiari anche questa distribuita per forme di sostegno al reddito⁵. Attraverso l'incrocio delle due fonti è possibile sviluppare un set di indicatori sintetici che contribuiscono alla rappresentazione dei fenomeni prima descritti. In questo senso va la rappresentazione del profilo anagrafico-sociale-professionale dei percettori per tipologia di sostegno al reddito e l'indicatore dei beneficiari rispetto alla platea potenziale (percettori e non percettori) per area geografica.

Ripetendo l'esercizio di proxy del sommerso attraverso le banche dati dei percettori di ammortizzatori sociali in quanto soggetti che indubbiamente esprimono una condizione di maggiore fragilità socio-economica, oltre alla banca dati percettori è possibile accedere anche ai risultati del monitoraggio delle attività di intermediazione dei lavoratori svantaggiati⁶ (ex articolo 147 della legge 23 dicembre 2009, n. 191).

A questo riguardo va ricordato che ad Italia Lavoro è stata affidata la verifica degli effetti, dei costi e dell'impatto delle nuove misure di incentivazione dell'occupazione dei lavoratori svantaggiati che ha reso possibile la rilevazione di una serie di *informazioni base* sulle attività di intermediazione incentivata posta in essere dalla APL, che diventano veri e propri indicatori utili anche rispetto all'obiettivo di monitoraggio dei sommerso:

1. *Numero di lavoratori svantaggiati* per profilo anagrafico e professionale (età, sesso, titolo di studio, stato di disoccupazione, percettori/non percettori di ammortizzatori, ect.) *intermediati* per ciascuna APL (Agenzia territoriale);

5 Una analisi approfondita della banca dati dei percettori INPS è disponibile nel report curato da Maurizio Sorcioni "il monitoraggio delle politiche per il lavoro: ipotesi per un servizio di supporto alla governance nazionale" Italia Lavoro

6 A termini dei paragrafi 18 e 19 del Regolamento 800/2008 della CE, i lavoratori che possono essere destinatari degli aiuti di Stato sono:

«lavoratore svantaggiato»

- a) chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, ossia, le persone in cerca di lavoro, con o senza precedente esperienza lavorativa (disoccupati e inoccupati), gli inattivi, per quella quota costituita dagli "scoraggiati" (che non cercano attivamente un'occupazione, ma sono disponibili a lavorare; che cercano lavoro non attivamente) ed i lavoratori non regolari.
- b) chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3), ossia, che quindi ha conseguito solo la licenza media
- c) lavoratori che hanno superato i 50 anni di età, sia quello privo di un posto di lavoro sia quello in procinto di perderlo;
- d) adulti che vivono soli con una o più persone a carico (non solo figli);
- e) lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
- f) membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso a un'occupazione stabile;

«lavoratore molto svantaggiato»

- a) lavoratore senza lavoro da almeno 12 mesi

«lavoratori disabili»

2. *Numero di lavoratori svantaggiati intermediati per profilo anagrafico e professionale a cui è stata proposta una misura di politica attiva (per tipologia di misura) per l'avviamento, per ciascuna APL;*
3. *Numero di lavoratori svantaggiati per profilo anagrafico e professionale a cui è stata fatta una proposta di lavoro, per ciascuna APL;*
4. *Numero di lavoratori svantaggiati per profilo anagrafico e professionale a cui è stata fatta una proposta di lavoro rifiutata dal lavoratore svantaggiato per ciascuna APL*
5. *Numero di lavoratori svantaggiati per profilo anagrafico e professionale collocati per tipologia di contratto, per ciascuna APL.*

Ancora una volta utilizzando questi indicatori è possibile integrare il monitoraggio del fenomeno del sommerso "lato offerta" fotografando in modo certamente più preciso il profilo della coorte di persone che secondo i criteri definiti dalla normativa nazionale ed europea possono essere definiti "Svantaggiati", ossia, soggetti che esprimono per ragioni socio-economiche ma anche fisiche un condizione di debolezza all'occupabilità e quindi una maggior vulnerabilità al sommerso.

Il monitoraggio del fenomeno: un approfondimento sulla coorte dei percettori di ammortizzatori sociali presenti nel sistema informativo percettori INPS

Prodotto	Rapporto di monitoraggio sui percettori di ammortizzatori sociali
Obiettivo:	Sul presupposto che la pratica dell'irregolarità si associa largamente ad una condizione di fragilità socio-occupazione, l'analisi della coorte dei percettori diventa un obiettivo di monitoraggio non solo per capire il profilo dei soggetti beneficiari ma anche rispetto alla possibilità di classificare la componente del mercato del lavoro non occupata rispetto all'inclusione od esclusione dagli ammortizzatori sociali che diventa una proxy del rischio di irregolarità se si assume la tesi che la mancanza di reddito spinge verso processi di marginalizzazione sociale che inevitabilmente portano ad una maggior disponibilità al compromesso con il lavoro irregolare. A questo si aggiunge un obiettivo di approfondimento della reale diffusione di un fenomeno di irregolarità lavorativa che si lega a fasi in cui lo stesso lavoratore è beneficiari di ammortizzatori sociali.
Fonte primaria	<ul style="list-style-type: none"> • Archivio percettori INPS • Micro dati FdI ISTAT • Dati del monitoraggio delle attività di intermediazione dei lavoratori svantaggiati (ex articolo 147 della legge 23 dicembre 2009, n. 191)
Metodologia	Analisi quantitativa dati amministrativi e statistici
Principali Indicatori di monitoraggio	<ul style="list-style-type: none"> • lavoratori percettori di ammortizzatori sociali per profilo anagrafico e professionale • Lavoratori percettori sul totale disoccupati • percettori che hanno rifiutato una proposta di lavoro

4. IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE

4.1 Una proposta di classificazione su più livelli finalizzata alla definizione delle aree di monitoraggio: politiche di prevenzione, contrasto e cura per area geografica e settore di applicazione (nazionale - locale)

Una volta rappresentato il fenomeno del sommerso nelle sue dimensioni quali-quantitative, un esercizio di monitoraggio che vuole diventare strumento informativo di supporto al decisore politico deve necessariamente proporre un sistema di analisi in grado di dare una misura di coerenza, di efficienza e di efficacia del policy mix che a livello nazionale e locale è stato attuato con l'obiettivo di diminuire la diffusione della pratica del lavoro irregolare.

A questo proposito la lunga esperienza nazionale di interventi mirati al sommerso nonché gli indirizzi strategici che a più riprese sono stati proposti dalla Comunità Europea⁷, consigliano uno schema di monitoraggio che consenta di misurare l'impegno di policy attraverso una lettura integrata dell'attività sul fronte della prevenzione, sul fronte della vigilanza e controllo e sul fronte degli interventi di cura.

Questa impostazione fa leva su di un'analisi che spiega il fenomeno mettendo insieme fattori socio-istituzionali e fattori economici di competitività a cui si aggiunge l'ipotesi che, in contesti caratterizzati da un'economia dove l'irregolarità è strutturale e diffusa, possa essere efficace operare anche in modo graduale, sostenendo le imprese in un processo di rientro nella legalità.

Per questa via si accede, quindi, alla possibilità di integrare un'azione sul sommerso che nell'orientamento generale deve agire sul fronte dei controlli e dei nodi strutturali che ostacolano l'iniziativa economica, con interventi che offrono a quelle imprese che aderiscono volontariamente ad un percorso di regolarizzazione l'opportunità di usufruire di un sostegno che dovrebbe agevolare nel processo di superamento delle irregolarità.

All'interno di questo quadro logico: le politiche di vigilanza e controllo annoverano al suo interno tutti gli interventi affidati agli organi ispettivi che hanno l'obiettivo di reprimere il fenomeno del lavoro irregolare; le politiche preventive riguardano tutti quegli strumenti di politica del lavoro, fiscale ed educativa che hanno come obiettivo di evitare che il fenomeno si manifesti o dilaghi; le politiche curative consistono invece in quel sistema di incentivi e servizi che facilitano il percorso di regolarizzazione delle imprese.

Naturalmente, l'estrema complessità del sommerso, la varietà di forme che esso può assumere, la sua natura settoriale e territoriale nonché una architettura delle responsabilità istituzionali sempre più decentrata, rendono necessaria la costruzione di una matrice di monitoraggio delle policy che consenta di accedere ad una lettura non solo per approccio strategico ma anche per area geografica e settori di intervento.

Con il seguente schema è possibile quindi visualizzare una matrice di analisi delle policy stratificata su tre livelli: strategie, settori, territorio.

⁷ Un importante riferimento operativo per la definizione di strategie d'intervento è fornito dalle indicazioni contenute nelle Linee Guida per il periodo 2008- 2010 che offrono un orizzonte operativo preciso nell'ambito del quale gli Stati membri sono chiamati a progettare interventi e politiche di emersione

La matrice di analisi delle politiche

Strategie d'intervento	Settore	Territorio
<p>Vigilanza e controllo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestione dei dati e condivisione di archivi tra diverse organismi di controllo - Sviluppo delle attività di vigilanza - Inasprimento delle sanzioni 	Perimetro economico di applicazione: intera economia, Macro aggregato settoriale, comparto	Perimetro geografico di applicazione: nazionale, regionale, provinciale o altra ripartizione geografica
<p>Prevenzione</p> <ul style="list-style-type: none"> - Semplificazione amministrativa - Riforma del mercato del lavoro e delle forme contrattuali in coerenza con le modificazioni di scenario e mercato - Trattamenti fiscali e previdenziali differenziati per tipologia di attività e lavoro - Azioni mirati di sviluppo delle micro imprese ed attività di consulenza e servizi di supporto alle imprese - Politiche del lavoro (attive e passive) mirate alle categorie maggiormente esposte al rischio di irregolarità - Educazione alla legalità e campagne di comunicazione e sensibilizzazione ai temi della legalità e sicurezza 		
<p>Curative</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misure rivolte alle imprese per sanare posizioni irregolari attraverso: percorsi di emersione salariale e servizi di consulenza utili ad agevolare la transizione all'economia formale 		

4.2 Il monitoraggio delle misure contrasto al lavoro irregolare

4.2.1 Analisi dell'azione ispettiva attraverso indicatori quantitativi ed indicatori qualitativi per la valutazione delle prestazioni: un confronto dei risultati per regione

Il rafforzamento delle azioni di controllo al fine di contrastare le violazioni della normativa del lavoro, anche allo scopo di promuovere una maggiore sicurezza sui luoghi di lavoro è ampiamente assunto come una leve determinante per far fronte al problema del sommerso.

Su questi presupposti, all'interno di una architettura di monitoraggio delle azioni di contrasto del lavoro irregolare non può mancare un capitolo sulle attività affidate al sistema ispettivo.

A questo riguardo, un riferimento preciso per delineare gli obiettivi del monitoraggio sono ovviamente le nuove linee guida ed orientamenti ministeriali che hanno provveduto a tracciare le priorità dei soggetti della vigilanza. In questo senso, di particolare rilievo sono le nuove disposizioni emanate tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009⁸ che hanno sottolineato esplicitamente: la necessità di indirizzare l'azione ispettiva sulla lotta ai casi di irregolarità sostanziale, abbandonando ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico fondata sul numero delle violazioni riscontrate; riaffermato la funzione consulenziale,

⁸ I nuovi orientamenti in materia di ispezioni e ruolo degli ispettori scaturiscono da tre disposizioni, due del Ministero del Lavoro e una dell'Inps, presentate tra la fine del 2008 ed il primo trimestre del 2009:

- la direttiva del Ministro Sacconi sull'attività ispettiva del 18 settembre 2008, che illustra la nuova strategia di intervento relativamente alle attività di ispezione e vigilanza per il rilancio della filosofia preventiva e promozionale di cui al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124,
- le linee guida per la programmazione strategica dell'attività di vigilanza per il 2009, delineate dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, che fornisce al corpo ispettivo le indicazioni chiave per svolgere l'attività di controllo e contrasto
- la circolare INPS n° 27 del 25 febbraio 2009, in applicazione della direttiva e delle linee di indirizzo

promozionale e di conciliazione di controversie di lavoro alternative a interventi ispettivi, originariamente previsto dal Decreto n. 124 del 23 aprile 2004.

Sempre nell'ambito delle stesse disposizioni, con l'obiettivo di aumentare l'efficacia dell'azione di vigilanza, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha predisposto il Documento di programmazione dell'attività di vigilanza, che per l'anno 2009 contiene le linee programmatiche dell'azione ispettiva fissando obiettivi quantitativi e di profilo fenomenologico identificando alcuni ambiti prioritari come le collaborazioni coordinate e continuative, le associazioni in partecipazione con apporto di lavoro, i rapporti di lavoro flessibile, l'organizzazione dell'orario di lavoro, gli appalti illeciti, le categorie svantaggiate e lavori occasionali accessori, la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, i sussidi e indennità pubbliche.

Nella stessa direzione è andato l'Inps che con la circolare n. 27 del febbraio 2009 fa riferimento alla necessità di effettuare interventi ispettivi, qualificati da: accessi brevi "finalizzati a rendere percepibile sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza, nonché a promuovere la legalità e ad incoraggiare l'emersione"; accessi mirati, indirizzati sostanzialmente verso "fenomeni di rilevante impatto economico – sociale", quali la lotta al lavoro nero e alla economia sommersa, la lotta alle prestazioni indebite conseguenti ad esempio alla denuncia dei rapporti fittizi in agricoltura, la reale somministrazione fraudolenta di manodopera, la lotta all'utilizzo fraudolento di manodopera straniera; Interventi di tipo "informativo - prevenzionale", ad esempio per quelle situazioni dove una non perfetta conoscenza delle diverse opportunità contrattuali offerte dalla normativa vigente in generale e dalla legge "Biagi" in particolare, porta a ricorrere a forme contrattuali che male si attagliano alle specifiche esigenze lavorative.

Inoltre, anche l'Inps fissa le proprie aree di intervento individuando: aziende etniche; soggetti titolari di partita Iva senza versamenti; associati in partecipazione; edilizia; agricoltura; somministrazione fraudolenta di manodopera; società cooperative; attività stagionali; scoperture gestione separata ex L. 335/95

E' evidente, quindi, che un primo obiettivo da affidare al monitoraggio è quello di misurare le performance dell'attività di vigilanza sul piano della sua efficienza e coerenza rispetto alle attività affidate (intesa come densità quantitativa degli interventi rispetto alla geografia economica del fenomeno) e sul piano dell'efficacia intesa come capacità effettiva di intercettare le situazioni di irregolarità su cui sono stati programmati gli interventi.

Assumendo come riferimento l'attuale assetto operativo dell'attività di vigilanza, nonostante la molteplicità degli enti che a vario titolo svolgono funzioni di controllo⁹, i principali soggetti istituzionali che dovranno essere coinvolti nel monitoraggio sono tre: Inps, Inail, Ministero del Lavoro. Con i dati di queste tre strutture è infatti possibile avere una rappresentazione quasi completa della dimensione dell'impegno ordinario di vigilanza contro le forme di lavoro irregolare.

Va precisato che benché si tratti di tre strutture che nella loro attività di vigilanza sono accomunate da uno stesso perimetro operativo, ossia, quello delle norme che regolano il lavoro, ciascuna contribuisce con obiettivi specifici: l'Inps si concentra sulle verifiche di regolarità nel versamento dei contributi sociali; l'Inail è principalmente interessato alla materia infortunistica;

⁹ In Italia le funzioni ispettive nelle materie del lavoro sono svolte: dal Ministero del Lavoro, dal personale di vigilanza dell' INPS, dell' INAIL, ed altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria; dagli organi di Polizia e dalla Guardia di Finanza.

ed il ministero del lavoro, oltre a svolgere attività di coordinamento generale, attraverso le sue direzioni regionali e provinciali, interviene in modo più generale su diversi aspetti di regolarità sul lavoro comprese le violazioni nell'applicazione dei contratti.

Passando alle fonti informative, per ricostruire il quadro dell'attività ispettiva è necessario accedere gli archivi di ciascun organo di vigilanza selezionato o almeno ai rapporti che gli stessi organi sono tenuti ad elaborare annualmente. A questo proposito, nonostante l'impegno alla costruzione di un sistema informativo coordinato dal Ministero, ancora oggi non è agevole costruire una base informativa di dettaglio sulle dimensioni quantitative delle principali attività (ispezione, informazione/consulenza, conciliazione) affidate agli organi di vigilanza, ripartite per aree geografiche, settore economico di intervento, ed esiti della stessa attività secondo i vincoli di programmazione che gli stessi organi di vigilanza si sono affidati.

Definiti obiettivi generali del monitoraggio, soggetti coinvolti e fonti, si può accedere ad un quadro più preciso di quelli che potrebbero essere gli indicatori su cui organizzare il lavoro. A questo riguardo, senza voler esaurire in questo documento tutte le aree di un esercizio di monitoraggio dell'azione di vigilanza è possibile identificare un set sintetico di almeno otto indicatori che hanno la capacità di offrire un contributo concreto di analisi delle performance dell'attività di vigilanza rispetto all'obiettivo generale di contrastare il sommerso:

- Numero annuo di ispezioni per territorio, settore e soggetto di vigilanza e variazione rispetto al periodo precedente
- Imprese coinvolte nell'attività di consulenza e promozione della regolarità per territorio, settore e soggetto di vigilanza e variazione rispetto al periodo precedente
- Numero di imprese e lavoratori coinvolti nell'attività di conciliazione e variazione rispetto al periodo precedente
- Numero interventi ispettivi nei settori, aree geografiche e ambiti rispetto al programmato
- Totale lavoratori irregolari emersi sul totale delle ispezioni fatte e variazione rispetto al periodo precedente
- Quota lavoratori in nero sul totale lavoratori irregolari e variazione rispetto al periodo precedente
- Numero complessivo delle aziende ispezionate e quota di imprese rilevate come irregolari
- Recupero contributi e premi evasi

Il monitoraggio delle politiche: analisi dell'attività ispettiva

Prodotto	Report monitoraggio performance dell'attività ispettiva
Obiettivo:	misurare le performance dell'attività di vigilanza sul piano della sua efficienza e coerenza rispetto alle attività affidate (intesa come densità quantitativa degli interventi rispetto alla geografia economica del fenomeno) e sul piano dell'efficacia intesa come capacità effettiva di intercettare le situazioni di irregolarità su cui sono stati programmati gli interventi.
Fonte primaria	Archivi attività ispettiva di fonte Inps, Inail, Ministero del Lavoro
Metodologia	Attività desk di elaborazione degli archivi dell'attività ispettiva
Principali Indicatori di monitoraggio	<ul style="list-style-type: none">- Numero annuo di ispezioni per territorio, settore e soggetto di vigilanza e variazione rispetto al periodo precedente- Imprese coinvolte nell'attività di consulenza e promozione della regolarità per territorio, settore e soggetto di vigilanza e variazione rispetto al periodo precedente- Numero di imprese e lavoratori coinvolti nell'attività di conciliazione e variazione rispetto al periodo precedente- Numero interventi ispettivi nei settori, aree geografiche e ambiti rispetto al programmato- Totale lavoratori irregolari emersi sul totale delle ispezioni fatte e variazione rispetto al periodo precedente- Quota lavoratori in nero sul totale lavoratori irregolari e variazione rispetto al periodo precedente- Numero complessivo delle aziende ispezionate e quota di imprese rilevate come irregolari- Recupero contributi e premi evasi

4.2.2 L'architettura operativa su cui è organizzata l'azione di contrasto al lavoro irregolare: punti di forza e criticità attraverso un'indagine di campo mirata

Nonostante, la lotta al lavoro nero attraverso una decisa azione di vigilanza costituisce una delle priorità strategiche del nostro paese, le dimensioni del fenomeno mostrano come tale obiettivo sia una sfida particolarmente difficile da realizzare. Su questi presupposti, oltre ad un'indagine dei numeri dell'attività ispettiva proposta nel capitolo precedente, diventa altrettanto utile, al fine di calibrare in modo più efficace la lotta al sommerso, sviluppare un'analisi di monitoraggio che prova a rappresentare il modello organizzativo con cui l'Italia opera nella sua azione di vigilanza, misurandone, coerenza ed efficacia.

A questo riguardo, va ricordato che l'assetto del sistema ispettivo è stato riformato in un percorso legislativo maturato in almeno un decennio, sul piano del coordinamento, delle responsabilità, delle funzioni affidate agli ispettori, della strumentazione di supporto all'azione ispettiva, dell'organico ispettivo e del sistema sanzionatorio.

La prima tappa di questo iter di qualificazione dell'attività di controllo è quella che si realizza nell'ambito dei provvedimenti che regolano e perfezionano i diversi strumenti di emersione progressiva. In questa fase (1996 – 2001)¹⁰, che si caratterizza per una forte attenzione ai temi del sommerso, si interviene sul sistema ispettivo attraverso l'istituzione di una "Commissione

¹⁰ I principali riferimenti normativi: Legge 383/2001 integrata con le modifiche apportate dalla legge 409/2001; Finanziaria 2001; legge 73 e 266 entrambe del 2002.

centrale di coordinamento” che ha come compito l’integrazione operativa dell’attività in materia di vigilanza tra Ministero del Lavoro, Ministero delle Finanze, INPS, INAIL e le aziende sanitarie locali. Sempre all’interno dello stesso quadro legislativo si prevede lo stanziamento per l’assunzione di mille nuovi ispettori.

A seguito di questa prima riorganizzazione, un nuovo importante intervento sull’assetto del sistema di vigilanza viene approvato con il Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n.124 (integrato dalla circolare n. 24 del 24 giugno 2004), intitolato "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, in attuazione dell'articolo 8 della Legge 14 febbraio 2003, n. 30".

Con questo provvedimento, oltre ad un inasprimento delle sanzioni amministrative a carico di chi utilizza lavoro irregolare e un potenziamento dell’organico con funzione ispettiva, si interviene anche con un piano di riassetto della struttura organizzativa per migliorare il coordinamento e l’integrazione operativa e una ridefinizione del ruolo degli ispettori rafforzandone le funzioni di sensibilizzazione, informazione, consulenza e di conciliazione.

Sul fronte organizzativo i principali cambiamenti sono stati: la costruzione di un nuovo sistema di coordinamento nazionale; l’investimento su un sistema di comunicazione e scambio di informazioni tra soggetti di vigilanza; l’elaborazione di un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti.

Nella riorganizzazione delle funzioni, con le nuove norme, viene affidato al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, attraverso una Direzione Generale ad hoc, il compito di coordinare l’attività di vigilanza e fornire indicazioni operative. In questo modo il Ministero si assume la responsabilità di garantire l’esercizio unitario dell’attività ispettiva, nonché l’uniformità di comportamento degli organi di vigilanza.

Sempre lo stesso Decreto rinnova il ruolo della Commissione centrale di coordinamento dell’attività di vigilanza, a cui viene affidato un obiettivo di integrazione operativa allargato a tutti gli organi impegnati nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare (per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica), che, qualora si renda opportuno, potrà essere convocata sempre dal Ministero del welfare «al fine di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi»¹¹.

Questo schema di integrazione operativa a guida del Ministero del lavoro, articolato su Direzione Generale e Commissione centrale, è quanto viene riproposto anche a livello territoriale, dove viene istituita la Direzione regionale del lavoro (Drl), che ha compiti di coordinamento delle attività di vigilanza sul territorio.

A livello territoriale operano anche le Direzioni provinciali del lavoro (Dpl) che coordina e fornisce direttive sull’attività di vigilanza anche grazie ai Comitati per il lavoro e l’emersione del sommerso (Cles) che è diventato un organo consultivo per l’elaborazione di direttive nell’attività di contrasto al sommerso e per lo studio e l’analisi del fenomeno sul territorio.

Ovviamente, le Direzioni del lavoro, regionali e provinciali, che sono espressione del Ministero del Lavoro, oltre a svolgere attività di coordinamento ispettivo sul territorio, può effettuare

¹¹ Secondo quanto si legge al comma 2 e 3 dell’articolo 3 del Decreto 124, la Commissione è nominata e presieduta dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (che esprime il presidente) ed è composta dall’INPS, INAIL, Guardia di finanza, Agenzia delle entrate, Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali, Comitato nazionale per l’emersione del lavoro non regolare, da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori, designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del Lavoro, ed operare eventualmente anche in qualità di polizia giudiziaria..

Come anticipato all'inizio del paragrafo, la riforma proposta dal Decreto 124, ridisegnare il sistema ispettivo sul piano delle funzioni di coordinamento e dei poteri assegnati agli ispettori.

In tal senso, la norma prevede che l'attività di vigilanza debba essere attuata privilegiando la logica della prevenzione delle violazioni piuttosto che quella repressiva, anche attraverso l'introduzione di meccanismi che favoriscano la realizzazione di un raccordo efficace tra la funzione ispettiva del lavoro e la conciliazione delle controversie individuali.

Su questi presupposti, accanto alla tradizionale attività di vigilanza, viene affidato alle Direzioni del lavoro anche il compito di svolgere presso i datori di lavoro attività di prevenzione e promozione sulla materia lavoristica e previdenziale.

Sempre con questa finalità di consulenza/promozione è stato introdotto l'istituto del diritto di interpello, ovvero la possibilità, che viene attribuita agli enti pubblici, alle associazioni di categoria e agli ordini professionali, di presentare «quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative» per ottenere un «chiarimento».

Questo esercizio di implementazione organizzativa del sistema ispettivo continua anche nel 2006 con la Circolare n.17 del 14 giugno 2006, la circolare n. 29 del 28 settembre, 2006 e la Legge del 4 agosto 2006, n. 248. Con questi provvedimenti, accanto ad un intervento di implementazione del sistema sanzionatorio, si dà seguito alla decisione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di realizzare un sistema informativo che sia in grado di elaborare i dati presenti negli archivi delle differenti amministrazioni (INPS, INAIL, Agenzia Entrate, ENEL, Servizi per l'Impiego, vari gestori delle principali utenze). Inoltre, sempre nella prospettiva di rafforzare l'apparato informativo utile per migliorare l'attività di vigilanza, si introduce la sperimentazione degli indici di congruità (successivamente abrogati), ossia di indicatori che consentono di verificare le reali prestazioni in essere all'interno delle imprese attraverso lo sviluppo di una funzione della quantità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore necessarie per produrli.

Sotto questa funzione di coordinamento del Ministero, la funzione ispettiva nelle sole materie della previdenza e assistenza sociale è svolta anche dal personale di vigilanza dell' INPS, dell' INAIL, dell' ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria. Anche per questi Enti, l'impegno è andato nella direzione del perfezionamento del modello organizzativo e delle metodologie di indagine basate sul rafforzamento del supporto informativo

Su quest'ultimo punto, in questi ultimi 10 anni l'impegno verso un accurato sistema di intelligence che permetta di individuare le irregolarità è stato una priorità di tutti gli istituti di vigilanza che hanno. Per far questo, gli interventi si sono concentrate sul coordinamento delle attività e sul collegamento e la condivisione, tra gli operatori addetti alla vigilanza, dei diversi archivi esistenti (sia a livello nazionale che transnazionale).

L'impegno all'efficientamento del sistema ispettivo continua anche in quest'ultimo biennio. Infatti, tra la fine del 2008 ed il primo trimestre del 2009, attraverso la direttiva del Ministro Sacconi sull'attività ispettiva del 18 settembre 2008, le linee guida per la programmazione strategica dell'attività di vigilanza per il 2009 e la circolare INPS n° 27 del 25 febbraio 2009 oltre a costruire l'architettura interpretativa del nuovo orientamento in materia di ispezioni e prevenzione del lavoro irregolare sull'attività ispettiva, si danno indicazioni anche rispetto alle scelte di architettura organizzativa ed operativa.

A questo riguardo viene riportata al centro dell'attenzione il vincolo del coordinamento ed intelligence attraverso: una raccolta e l'analisi di informazioni sulle diverse caratteristiche della realtà territoriale in cui si opera; una intensa collaborazione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e con le associazioni datoriali, con i consulenti del lavoro, nonché coi rappresentanti istituzionali delle amministrazioni provinciali e comunali, delle Università e dei centri di ricerca; un esame delle risultanze statistiche degli interventi ispettivi svolti sul territorio negli anni precedenti, al fine di indirizzare correttamente le operazioni ispettive in modo da non lasciare aree di insediamento produttivo o zone territoriali che sfuggano completamente ai controlli; un coordinamento con tutti gli altri organismi incaricati della vigilanza nelle materie di competenza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, da attuarsi con reciproci scambi di informazione nei tre livelli (centrale, regionale e territoriale), secondo le specifiche disposizioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 del decreto legislativo n. 124 del 2004 e grazie allo sviluppo di tecnologie informatiche; una valutazione delle esistenti forme di controllo sociale (a esempio tramite enti bilaterali) o anche forme di controllo istituzionale alternative (come le sedi di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto), riservando una particolare attenzione alle situazioni che sono totalmente esenti da controllo o verifica preventiva.

A partire da questo esercizio di ricostruzione dell'assetto strategico organizzativo delle sistema ispettivo e delle sue principali centrali di vigilanza, il monitoraggio dovrebbe essere utile a restituire il livello di realizzazione del sistema progettato nonché a acquisire informazioni sui punti di criticità dell'architettura attuale per accedere ad un intervento di aggiornamento.

Su questi presupposti, l'analisi di monitoraggio deve necessariamente mettere al centro dell'attenzione una verifica dello stato di attuazione delle scelte di coordinamento operativo ed attivazione di un sistema informativo integrato. A questo si aggiunge, sempre alla luce degli orientamenti strategici assunti in sede nazionale, una verifica dell'organizzazione del lavoro nell'ambito delle centrali di vigilanza.

Per raggiungere gli obiettivi su indicati, l'approccio metodologico di indagine deve necessariamente combinare un lavoro di ricostruzione desk dell'attuale assetto organizzativo e della sua operatività nelle tre principali centrali di vigilanza attraverso la documentazione gestionale ed amministrativa, con un lavoro field finalizzato a rappresentare attraverso gli stessi operatori i punti di forza dell'attuale progetto organizzativo ed il suo effettivo livello di realizzazione, livello di attuabilità nel breve e medio periodo delle decisioni strategiche assunte a livello nazionale, e gli ambiti di qualificazione del modello organizzativo per rendere più efficace l'azione ispettiva.

Entrando nel dettaglio delle variabili di monitoraggio, la raccolta della documentazione dovrebbe servire per acquisire le seguenti informazioni:

- organico ispettivo e sua distribuzione per territorio, funzioni (interna amministrativa e di ispezione sul campo), ed ente di controllo in rapporto alla diffusione geografica del fenomeno del sommerso ed in rapporto alla densità imprenditoriale e livello di frazionamento del sistema produttivo;
- Variazione dell'organico ispettivo nel corso degli ultimi 10 anni per territorio, funzioni, ed ente di controllo
- Livello di produttività dell'azione ispettiva e sua dinamica nel corso del decennio di riforma attraverso il rapporto tra numero di ispezioni ed organico ispettivo ed il rapporto tra numeri di ispezioni con esito di irregolarità ed organico ispettivo

- Sistemi informativi disponibile per ciascuna centrale di controllo: caratteristiche tecnologiche, matrice delle variabili; banche dati che confluiscono nel sistema, livello di omogeneità dei sistemi ed accessibilità
- Livello di coordinamento verticale (dal centro verso la periferia) ed orizzontale (tra enti di controllo) attraverso la ricostruzione delle procedure disponibili, delle attività gestite attraverso le stesse procedure, della omogeneità/disomogeneità orizzontale dei moduli di registrazione delle azioni ispettive, del grado di accessibilità degli operatori al sistema informativo integrato.

Per quanto riguarda invece la componente field del monitoraggio, attraverso un questionario semi-strutturato somministrato ad un campione di operatori delle centrali di vigilanza, dovrebbero essere acquisite informazioni qualitative sull'attuale architettura operativa:

- Livello di attuazione del nuovo modello organizzativo rispetto alle scelte strategiche di coordinamento e di funzioni affidate agli operatori
- Coerenza tra obiettivi strategici di aggiornamento del modello organizzativo del sistema ispettivo e risorse impegnate per realizzarlo;
- Coerenza tra obiettivi strategici di aggiornamento del modello organizzativo del sistema ispettivo e contesto di intervento;
- Valutazione del funzionamento del modello organizzativo attualmente disponibile: livello di efficienza interna ed efficacia rispetto agli obiettivi
- Spazi di implementazione organizzativa dell'attuale sistema ispettivo per aumentarne efficienza ed efficacia.

Il monitoraggio delle politiche: analisi del livello di efficienza/efficacia dell'architettura operativa su cui è organizzata l'azione di contrasto al lavoro irregolare

Prodotto	Report monitoraggio architettura organizzativa: livello di realizzazione, di integrazione operativa ed efficacia
Obiettivo:	<ul style="list-style-type: none"> - verifica dello stato di attuazione delle scelte di coordinamento operativo ed attivazione di un sistema informativo integrato - verifica dell'organizzazione del lavoro nell'ambito delle centrali di vigilanza.
Fonte primaria	- documentazione gestionale ed amministrativa
Metodologia	Analisi integrata quali-quantitativa di ricostruzione desk dell'attuale assetto organizzativo nelle tre principali centrali di vigilanza e approfondimento field finalizzato a rappresentare attraverso gli stessi operatori i punti di forza dell'attuale progetto organizzativo ed il suo effettivo livello di realizzazione ed efficacia.
Principali Indicatori di monitoraggio	<ul style="list-style-type: none"> - organico ispettivo e sua distribuzione in rapporto alla diffusione geografica del fenomeno del sommerso ed in rapporto alla densità imprenditoriale e livello di frazionamento del sistema produttivo; - Livello di produttività dell'azione ispettiva attraverso: il rapporto tra numero di ispezioni ed organico ispettivo ed il rapporto tra numeri di ispezioni con esito di irregolarità ed organico ispettivo - Caratteristiche dei sistemi informativi disponibile per ciascuna centrale di controllo - Livello di coordinamento verticale (dal centro verso la periferia) ed orizzontale (tra enti di controllo) attraverso la ricostruzione delle procedure disponibili, delle attività gestite attraverso le stesse procedure, della omogeneità/disomogeneità orizzontale dei moduli

di registrazione delle azioni ispettive, del grado di accessibilità degli operatori al sistema informativo integrato.

- Valutazione del funzionamento del modello organizzativo attualmente disponibile: livello di efficienza interna ed efficacia rispetto agli obiettivi
- Spazi di implementazione organizzativa dell'attuale sistema ispettivo per aumentarne efficienza ed efficacia.

4.3 Il monitoraggio delle misure di prevenzione e cura

4.3.1 Indagine censuaria degli strumenti disponibili, delle risorse finanziarie stanziati e dei progetti finanziati a livello nazionale e locale per la lotta al sommerso

Come anticipato nella prima parte di questo documento (paragrafo 4.1), le caratteristiche del fenomeno, la lunga esperienza di interventi mirati al sommerso nonché gli indirizzi che a più riprese sono stati proposti dalla Comunità Europea, hanno consigliato una matrice di monitoraggio delle policy stratificata su tre livelli: strategie (prevenzione, controllo e cura) settori, territorio.

A partire da questo schema di classificazione, dopo aver approfondito su vari fronti il tema della vigilanza, e prima di accedere ad un'analisi dell'efficienza ed efficacia degli interventi, un altro obiettivo importante di questo esercizio di monitoraggio è certamente la ricostruzione con una metodologia censuaria della strumentazione disponibile.

Questo lavoro di ricostruzione della strumentazione disponibile passa ovviamente attraverso l'analisi delle diverse fonti informative istituzionali di emanazione nazionali e locali, tra cui quelle fondamentali sono:

- leggi e documenti strategici e di programmazione nazionale e locale, tra cui quelli principali sono i programmi operativi nazionali (PON) e programmi operativi regionali (POR);
- banche dati di monitoraggio della spesa pubblica, tra cui MONIT rappresenta senza dubbio uno strumento di particolare interesse per la sua funzione di raccogliere tutti gli interventi cofinanziati dall'Unione Europea; e allo stesso modo CPT (conti pubblici territoriali) attraverso cui è possibile avere informazioni circa il complesso delle entrate e delle spese (correnti e in conto capitale) delle Amministrazioni Pubbliche nei singoli territori regionali;
- nell'ambito delle banche dati, rappresenta una fonte di particolare importanza anche quella dei bandi di gara che contiene informazioni sulle gare di appalto bandite da soggetti pubblici in Italia per infrastrutture materiali e immateriali,
- di particolare rilievo sono anche i diversi documenti istituzionali di valutazione della spesa pubblica previsti a livello nazionale e locale¹²;

Utilizzando questo supporto di fonti, dovrebbe essere possibile sviluppare una ricostruzione della strumentazione disponibile dettagliandone il profilo: per macro tipologia di policy; obiettivi generale; ambiti specifici di intervento, risorse finanziarie stanziati; fonte istituzionale di riferimento, area geografica di localizzazione dell'intervento, settore di destinazione, tipologia di progetti ed azioni in cui si declina lo strumento, e destinatari.

¹² Il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici è formato dall'Unità di valutazione (UVAL) e dall'Unità di verifica (UVER), che partecipa alla Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica regionali e centrali.

Un modello di scheda generale di rilevazione per strumento istituzionale di intervento: le principali voci

Voci di classificazione	Una prima ipotesi di declinazione delle voci
Titolo di identificazione dello strumento	
Riferimento normativo	Legge, decreto, regolamento, delibera,.....
Autorità finanziatrice	Commissione Europea/ ministero/Regioni/Province e altri Organismi intermedi
Fonte strategica di riferimento	Programma operativo nazionale (obiettivo, asse, misure); Programmi operativo regione (obiettivo, asse, misure); Equal, Programma Leonardo; programmazione negoziata
Fonte di finanziamento	Specificare fondo/voce di bilancio di copertura dello strumento
Risorse finanziarie stanziare	Importo in €
Durata temporale dell'intervento	Periodo di realizzazione dell'intervento (se previsto)
Tipologia di policy	Secondo lo schema di declinazione proposta al paragrafo 4.1
Destinatari (diretti ed indiretti)	Imprese, lavoratori, strutture e sistemi; cittadinanza (indicando le categorie specifiche se previste)
Valenza geografica dell'intervento	Europea; Nazionale; Interregionale, Regionale; Provinciale; Comunale (specificare)
Valenza settoriale	Specificare l'ambito economico se previsto
Tipologia di progetti ed azioni	Descrizione degli interventi specifici previsti dallo strumento di policy

4.3.2 Il monitoraggio sullo stato dell'azione di prevenzione e cura del fenomeno del lavoro irregolare: una matrice di indicatori di valutazione di efficienza ed efficacia

Le schede messe a punto attraverso il censimento degli interventi di policy (par.4.3.1) rappresenta la base dati su cui avviare un lavoro di monitoraggio degli stessi interventi per misurarne il funzionamento.

E' quindi evidente, che all'interno della costruzione di un modello di monitoraggio, questa fase di analisi dell'efficienza ed efficacia delle policy di prevenzione e cura rappresenta un nodo centrale rispetto alla finalità generale dello strumento che, come più volte affermato, è quella di fornire un supporto informativo al processo decisionale sul tema delle azioni pubbliche di contrasto al sommerso.

Operativamente questa parte di analisi sarà organizzata mutuando obiettivi e metodologie standard della Commissione Europea, dei principali documenti metodologici delle strutture di valutazione nazionali, nonché delle indicazioni della letteratura internazionale sul tema.

Su questi presupposti, il processo di valutazione può essere articolata su quattro macro ambiti:

1. un'analisi statica della coerenza esterna di ciascun intervento oggetto dell'indagine attraverso una lettura incrociata dei contenuti ed obiettivi dello stesso intervento e del contesto esterno in cui si pone. Tutto ciò al fine di cogliere la capacità dell'iniziativa di intercettare effettivi fabbisogni o comunque obiettivi prioritari stabiliti dalla Programmazione Nazionale ed Europea. Rimanendo sempre in questo ambito di rappresentazione della coerenza esterna, assume particolare rilievo la verifica del grado di sinergia che l'intervento è in grado di realizzare in relazione ad altri eventuali strumenti messi in campo;
2. un'analisi statica della coerenza interna, intesa questa come verifica del grado di logica consequenzialità tra gli obiettivi individuati nello strumento, le azioni, le risorse, i tempi e gli output;
3. un'analisi dell'avanzamento fisico e finanziario dell'intervento, misurando l'eventuale scarto tra quanto previsto ex ante e quanto effettivamente realizzato, sia sotto il profilo dei tempi, delle risorse, che degli output prodotti. In questo ambito, un esercizio fondamentale è la ricostruzione del cronoprogramma contenente i tempi programmati ed effettivi di attuazione delle attività e degli output, informazioni che ovviamente permettono di evidenziare eventuali disfunzioni nella realizzazione. La valutazione potrà ritenersi positiva nel momento in cui si avrà la riprova in ordine all'effettivo raggiungimento degli obiettivi specifici che costituiscono il mezzo primario per dimensionare il successo di un intervento.
4. un'analisi della capacità dell'intervento di incidere sul fenomeno attraverso il raggiungimento degli obiettivi specifici che si è dato. In questo ambito si inserisce anche l'analisi della sua economicità misurata mettendo in relazione output ed obiettivi raggiunti con i costi effettivi.

Questi quattro macro ambiti di analisi costituiscono l'ossatura minima di un progetto di monitoraggio che vuole misurare il reale funzionamento del policy mix con cui la governante nazionale e locale ha deciso di aggredire il fenomeno.

Per quanto riguarda le informazioni necessari per sviluppare un'azione di monitoraggio organizzata sui quattro ambiti su descritti, accanto alle fonti indicate nel paragrafo precedente per la costruzione della mappatura strategico-geografica-settoriale degli interventi disponibili, assumono particolare rilevanza, nella prospettiva di un approfondimento degli interventi di prevenzione, quelle fonti che consentono di ricostruire l'azione pubblica sul fronte delle politiche del lavoro attive e passive per categoria di lavoratore, nonché quelle fonti che consentono di verificare il comportamento lavorativo degli stessi soggetti percettori di azioni di policy.

A questo riguardo, sono disponibili: le banche dati nazionali, regionali e provinciali delle **Comunicazioni uniche telematiche** introdotte nell'ottobre 2007 e attive dal febbraio 2008 in cui sono registrate tutte le assunzioni, cessazioni, trasformazioni e proroghe dei rapporti di lavoro; le **Schede anagrafiche e professionali** raccolte negli archivi dei centri per l'impiego, in cui sono disponibili informazioni sull'intero percorso di attivazione del disoccupato; le **banche dati INPS sui lavoratori percettori di ammortizzatori sociali** (Sistema Informativo Percettori) istituito dalla direttiva del Ministro del Lavoro in applicazione dell'articolo 19 dalla legge 2/09 al fine di monitorare la platea dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali o di sostegni al reddito.

E' evidente che la lettura integrata delle informazioni disponibili negli archivi Inps e Cpi e delle informazioni disponibili nell'archivio delle Comunicazioni obbligatorie rappresenta una straordinaria opportunità per sviluppare un'analisi più precisa sul fronte dell'efficacia degli interventi.

Passando infine agli indicatori e prodotti che possono essere realizzati sfruttando appunto le fonti istituzionali disponibili, e nella prospettiva di realizzare un Decisions Support System, ossia,

un sistema informativo che permetta di raccogliere ed organizzare le diverse fonti informative in funzione di una analisi della capacità di incidere sul fenomeno, i quattro macro ambiti di monitoraggio possono essere organizzati in una batteria di 10 indicatori:

- *dimensione del target (persone – imprese) potenzialmente coinvolgibile dallo strumento rispetto alle sue finalità*
- *Livello di rilevanza sociale della problematica affrontata attraverso la rassegna quantitativa della documentazione istituzionale sul tema; della presenza sulla Stampa, della produzione di ricerca che affronta il tema*
- *numero di iniziative di policy attivate con finalità assimilabili a quelle previste dallo stesso strumento*
- *numero di utenti (persone – imprese) coinvolti dallo strumento rispetto al bacino previsto*
- *costo reale dell'intervento per utente (persone – imprese) coinvolto rispetto al costo procapite previsto*
- *durata effettiva dell'intervento sul totale degli utenti (persone – imprese) coinvolti rispetto al tempo programmato*
- *numero (e percentuale) di beneficiari (persone) dell'intervento che hanno ottenuto un posto di lavoro regolare*
- *percentuale di beneficiari (persone) che hanno espresso una soddisfazione per la capacità dell'intervento di diminuire il rischio di irregolarità*
- *numero (e percentuale) di beneficiari (imprese) dell'intervento che hanno incrementato l'occupazione*
- *variazione del numero di imprese che nel periodo t, t-1 successivo all'intervento esprimono un rapporto costo del lavoro + acquisto servizi sul fatturato del 50% inferiore al livello medio della stessa categoria settoriale-dimensionale*

4.3.3 Un approfondimento sul livello di avanzamento sulla lotta al sommerso attraverso la ricostruzione degli esiti dell'azione pubblica di welfare e di sostegno all'inserimento lavorativo

La convinzione che esiste una correlazione positiva tra la capacità di interventi mirati sul fronte delle politiche attive e passive e la diminuzione del rischio di rimanere intrappolati nell'irregolarità è l'assunto alla base di questo approfondimento.

A questo riguardo, va nuovamente ricordato che quando si parla di sommerso tutte le rilevazioni disponibili descrivono un fenomeno che coinvolge in misura rilevante quella fascia di soggetti con maggior difficoltà all'inserimento lavorativo. Per questa categoria, che comprende i giovani, le donne, i disoccupati di lunga durata, gli immigrati e gli altri soggetti che la normativa definisce svantaggiati, lo sviluppo mirato di un policy mix di protezione ed attivazione, garantisce il rafforzamento della posizione sul mercato del lavoro di questi soggetti, da cui indubbiamente ne discende la diminuzione del rischio di dover subire una condizione di lavoro irregolare.

Su questi presupposti, all'interno di un documento che si cimenta nell'elaborazione di strumento di monitoraggio del sommerso, non può mancare un'area di approfondimento che prova a fare il punto sull'attuale disponibilità in Italia di misure di politica attiva e di politica passiva e sulla platea dei soggetti che vi accedono.

A questo riguardo, è possibile declinare l'analisi sull'incrocio di tre livelli di indagine:

1. identificazione della platea dei lavoratori svantaggiati;
2. verificare la platea dei soggetti riconducibili all'area dello svantaggio che hanno potuto beneficiare di interventi mirati di politica attiva e/o passiva;
3. verificare la quota dei soggetti svantaggiati coperti da interventi di policy e la quota dei soggetti beneficiari di interventi che hanno avuto un esito occupazionale positivo

E' evidente che se si fa riferimento all'assunto iniziale, il dato di efficienza ed efficacia della strumentazione di protezione ed attivazione rappresenta una importante proxy della effettiva capacità del sistema di dare risposte concrete al fenomeno dell'irregolarità del lavoro.

Per realizzare concretamente il percorso descritto nei quattro punti, il primo atto deve essere l'identificazione delle coorti riconducibili all'area dello svantaggio. Questo esercizio passa innanzitutto attraverso la ricostruzione delle diverse categorie dello svantaggio previste dalla normativa. A questo proposito il principale riferimento, come già citato in questo rapporto, sono i paragrafi 18 e 19 del Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008.

Una volta identificate le categorie dello svantaggio, una seconda fase imprescindibile è quella della definizione quantitativa dei soggetti nonché dell'analisi del profilo e delle condizioni socio occupazionali e professionali degli stessi soggetti. Una fonte statistica, da cui non si può prescindere per fare questa parte del monitoraggio è quella delle Forze di Lavoro Istat nella configurazione disponibile Sistan. Attraverso questa fonte è infatti possibile una ricostruzione statistica della platea delle diverse coorti dello svantaggio rispetto alle principali variabili anagrafiche e di condizioni lavorative e professionali, esercizio questo che consente di identificare la dimensione quantitativa delle sacche di maggior marginalità anche all'interno del raggruppamento degli svantaggiati.

La terza fase consiste invece nella ricostruzione della quota dei soggetti svantaggiati che hanno potuto beneficiare di interventi di policy e specularmente di quelli che invece sono rimasti esclusi dall'azione pubblica di welfare e/o di sostegno all'inserimento lavorativo.

Se si aderisce alla tesi di una relazione tra sommerso – categorie deboli – servizi pubblici , è evidente che la diminuzione della quota degli svantaggiati scoperti da qualunque intervento passivo ed attivo può rappresentare una importante proxy del reale impegno pubblico verso il contrasto dell'irregolarità. Al contrario, in un contesto in cui il fenomeno del sommerso è particolarmente diffuso e l'indicatore di copertura resta invariato o peggio diminuisce è possibile descrivere un quadro di deterioramento del reale impegno verso la regolarità. Inoltre, sempre attraverso lo stesso indicatore del livello di copertura si ha una misura importante per integrare il dato sulla fotografia delle categorie a rischio sommerso.

Le principali fonti che consentono di accedere a questa ultima elaborazione sono due: il sistema informativo INPS sui percettori di ammortizzatori sociali e sostegni al reddito (Art.19 della legge 2/09); il sistema informativo ISFOL-ITALIA LAVORO sui soggetti beneficiari della rete dei servizi al lavoro pubblici e privati nonché sui soggetti beneficiari di attività formativa Fse e Fondi Interprofessionali. In questo ambito, una base dati da cui non si può prescindere è l'archivio del CPI delle Schede Anagrafiche e Professionali (SAP) nonché gli archivi Monit sulle attività progettuali Fse e gli archivi dei fondi interprofessionali sulle attività formative finanziate¹³.

13 Le principali fonti: Indagine Censuaria sui servizi per il lavoro pubblici (ISFOL- Italia Lavoro); Sistema Informativo sulla Rete delle APL e dei servizi competenti non Centri per l'Impiego (ISFOL- Italia Lavoro); Sistema informativo dei Fondi Paritetici Interprofessionali (ISOL - Italia Lavoro); Italia Lavoro, La cooperazione tra operatori pubblici e privati, Strumenti 2009 (Italia Lavoro); Il monitoraggio delle attività di intermediazione dei lavoratori svantaggiati dalle APL (ex articolo 147 della legge 23 dicembre 2009, n. 191) (Italia Lavoro); Manuale INPS sull'archivio percettori di

Una volta definita la platea dei lavoratori che hanno partecipato ad interventi di politiche passive e/o attive o che hanno partecipato a particolari programmi d'azione promossi da Ministero e Regioni, si può accedere all'ultima fase di questo approfondimento di monitoraggio verificando gli esiti del processo di transizione del lavoratore, misurando per questa via la reale efficacia di riportare al lavoro soggetti più deboli e a maggior rischio di finire nella trappola dell'irregolarità. Questo esercizio è stato reso possibile dall'avvio dell'archivio delle comunicazioni obbligatorie delle imprese che messo in relazione con gli archivi delle politiche attive e passive consentono di accedere ad una reale analisi dell'efficacia di ciascun intervento.

Va precisato, che tutte le basi informative segnalate sono attualmente disponibili anche se le regole di accesso nonché i gravosi oneri burocratici spesso diffusi nel settore pubblico in molte circostanze diventano un grave ostacolo al loro reale utilizzo.

Il monitoraggio sulla lotta al sommerso attraverso la ricostruzione degli esiti dell'azione pubblica di welfare e di sostegno all'inserimento lavorativo

Prodotto	Report monitoraggio dell'azione pubblica di welfare e di sostegno all'inserimento lavorativo come politica di lotta al sommerso
Obiettivo:	analisi dell'efficienza ed efficacia della strumentazione di protezione ed attivazione come proxy della effettiva capacità del sistema di dare risposte concrete al fenomeno dell'irregolarità del lavoro.
Fonte primaria	<ul style="list-style-type: none"> - Forze di Lavoro Istat nella configurazione disponibile Microdati Sistan - sistema informativo INPS sui percettori di ammortizzatori sociali (Art.19 della legge 2/09); - sistema informativo ISFOL-ITALIA LAVORO sui soggetti beneficiari della rete dei servizi al lavoro pubblici e privati nonché sui soggetti beneficiari di attività formative Fse e Fondi Interprofessionali. - archivio dei CPI delle Schede Anagrafiche e Professionali (SAP) - archivi Monit sulle attività progettuali Fse - archivi dei fondi interprofessionali sulle attività formative finanziate
Metodologia	Analisi desk organizzata su tre livelli: identificazione della platea dei lavoratori svantaggiati; verifica della platea dei soggetti riconducibili all'area dello svantaggio che hanno potuto beneficiare di interventi mirati di politica attiva e/o passiva; verifica della quota dei soggetti svantaggiati coperti da interventi di policy e la quota dei soggetti beneficiari di interventi che hanno avuto un esito occupazionale positivo
Principali Indicatori di monitoraggio	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensioni quantitative dei diversi target dello svantaggio, e loro incidenza sulla popolazione in età da lavoro • Quota di disoccupati nell'ambito dei target dello svantaggio • livelli di copertura dei diversi target sociali dello svantaggio attraverso azioni attive e/o passive • Quota dei soggetti svantaggiati che sono stati occupati sul totale di quelli che hanno beneficiato di interventi di welfare e/o attivanti

ammortizzatori sociali e sostegni al reddito; Labour Market Policy Database Methodology 2006 della CE ed Eurostat per la definizione delle tipologie di misure di politica attiva