

VERSIONE PROVVISORIA

**“Indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi
del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e
sfruttamento della manodopera straniera)”**

Audizione del Presidente dell’Istituto Nazionale di Statistica

Prof. Enrico Giovannini

Roma, 15 aprile 2010

**XI Commissione permanente “Lavoro pubblico e privato”
Camera dei Deputati**

Indice

1. La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale

1.1 Introduzione

1.2 Le definizioni della contabilità nazionale

1.3 Alcuni "dati chiave"

1.4 Il lavoro non regolare per tipologia e per settore produttivo

1.5 Il lavoro non regolare nelle regioni italiane

2. La situazione del mercato del lavoro sulla base dei dati recenti delle Forze di lavoro

Allegato 1 - Le definizioni relative all'economia non osservata

Allegato 2 - Nota metodologica sulla stima degli occupati stranieri non residenti nei dati di Contabilità nazionale

Documentazione:

- **Occupati e disoccupati - IV trimestre 2009 (Comunicato stampa, 24 marzo 2010)**
- **L'integrazione nel lavoro degli stranieri e dei naturalizzati italiani (Approfondimenti, 14 dicembre 2009)**
- **La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2009 (Statistiche in breve, 8 ottobre 2009)**

**“Indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi
del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e
sfruttamento della manodopera straniera)”**

1. La misura dell’occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale

1.1 Introduzione

Lavoro senza contratto, lavoro in nero, lavoro nascosto, lavoro privo di contribuzione sociale e di garanzie assicurative, in altri termini *lavoro non regolare*. Il fenomeno è diffuso a livello europeo, ma in Italia assume forme e connotazioni tali che le azioni di contrasto, per essere efficaci, devono operare in più direzioni. La rilevanza che assumono le piccole imprese nel tessuto produttivo, il persistere di forti divari territoriali di sviluppo, il peso economico dei settori produttivi *labour intensive* sono alcuni degli aspetti che rendono il nostro paese permeabile alla presenza di lavoro non regolare.

La rapida evoluzione dei flussi migratori a partire dagli anni novanta ha ulteriormente contribuito a segmentare il nostro mercato del lavoro e ad accrescere il dualismo tra occupazione regolare e non regolare. Si ricorda che gran parte dei lavoratori stranieri presenti sul territorio hanno conosciuto, per diversi anni, situazioni di irregolarità rispetto alla residenza e alla condizione lavorativa prima di transitare verso una situazione di regolarità a tutti gli effetti.

Il ricorso al lavoro non regolare, con il conseguente risparmio in termini di imposte e contributi, risulta conveniente sia per le imprese così come per le famiglie nella loro veste di datori di lavoro che impiegano colf o badanti. Il fenomeno, per sua natura difficilmente osservabile, è segnalato dagli ispettori dell’Inps, dell’Inail e del Ministero del Lavoro, la cui attività di vigilanza evidenzia come il ricorso da parte delle imprese a forme di irregolarità lavorativa tenda a crescere nel tempo e a cambiare forma. L’utilizzo di lavoro dipendente falsamente regolato da contratti di collaborazione coordinata e continuativa, la sottodichiarazione delle ore di lavoro o delle remunerazioni corrisposte ai propri dipendenti, il ricorso al lavoro degli immigrati clandestini e al lavoro minorile sono alcune delle irregolarità accertate quotidianamente dagli ispettori.

Se da una parte alcune delle caratteristiche del fenomeno sono messe in luce dall’attività di vigilanza, l’estensione della sua misurazione all’insieme non osservabile delle numerose unità produttive coinvolte appare molto più complessa. Ciò che si nasconde al fisco, tuttavia, può essere *stimato* dalle istituzioni statistiche utilizzando tecniche di stima indirette e rilevazioni dirette rivolte alle famiglie. In particolare, l’Istituto nazionale di statistica, nell’ambito delle stime sull’impiego del fattore lavoro nel processo di produzione del reddito, fornisce delle stime sul lavoro regolare e non regolare che consentono di quantificare e analizzare il fenomeno a livello settoriale e territoriale.

1.2 Le definizioni della contabilità nazionale

Nella contabilità nazionale, ai fini della stima dell'input di lavoro che concorre alla determinazione del prodotto interno lordo (PIL), si definiscono:

- "regolari" le prestazioni lavorative registrate e osservabili dalle istituzioni fiscali-contributive e da quelle statistiche e amministrative;
- "non regolari" le prestazioni lavorative che non rispettano la normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative.

Rimangono escluse dalla stima tutte le diverse forme di irregolarità parziale (il cosiddetto lavoro grigio), in genere connesse al ridotto pagamento dei contributi, alla pratica della retribuzione fuori busta, all'utilizzo irregolare di contratti di prestazione d'opera.

L'input di lavoro non regolare comprende quindi tre diverse tipologie di prestazioni lavorative:

- continuative e occasionali degli irregolari residenti, rilevate utilizzando le indagini statistiche rivolte alle famiglie e che non risultano presso le imprese;
- plurime, valutate con metodi indiretti che stimano il lavoro degli indipendenti in settori sensibili alla non dichiarazione dell'attività produttiva;
- degli stranieri non residenti e non regolari che, in quanto tali, non sono visibili al fisco e sono esclusi dal campo di osservazione delle indagini statistiche presso le famiglie.

L'approccio utilizzato per la quantificazione del volume di lavoro regolare e non regolare è quello di effettuare la stima in un anno base, nel quale la disponibilità delle fonti è massima. Con riferimento a tale anno, si procede alla riconciliazione, all'integrazione e al confronto delle diverse fonti di informazione sull'occupazione (censuarie, campionarie e amministrative) che colgono il fenomeno dal lato della domanda di lavoro e di quelle che rilevano lo stesso fenomeno dal lato dell'offerta di lavoro (le famiglie). L'assunto alla base dell'integrazione e del confronto è che le fonti dal lato delle famiglie riescono a cogliere una parte di occupazione non regolare in quanto gli individui intervistati hanno meno interesse delle imprese a nascondere il carattere della propria attività lavorativa.

Fonti indipendenti sulla domanda e sull'offerta di lavoro, opportunamente standardizzate (in termini di periodo temporale, classificazione settoriale, popolazione di riferimento), consentono, quindi di individuare:

- gli occupati regolari;
- gli occupati irregolari a tempo pieno;
- le posizioni lavorative regolari di secondo lavoro.

Se all'insieme di posizioni così definito si aggiungono gli stranieri non residenti e non regolari, che non fanno parte del campo di osservazione delle indagini statistiche, e le posizioni di secondo lavoro in nero, si ottiene l'insieme complessivo del volume di lavoro che partecipa alla produzione del reddito. Le stime elaborate nell'anno base sono aggiornate annualmente con

la dinamica delle sole indagini campionarie e delle rilevazioni amministrative; la procedura utilizzata garantisce, comunque, delle stime dettagliate in termini di occupazione regolare e non regolare.

1.3 Alcuni "dati chiave"

Le più recenti stime prodotte dall'Istat riferite all'anno 2009 indicano in circa 2 milioni e 966 mila le unità di lavoro (ula) che risultano non regolari. Le *ula* sono l'unità di analisi che quantifica in modo omogeneo il volume di lavoro svolto da coloro che partecipano al processo di produzione; sono ottenute dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e delle prestazioni lavorative a tempo parziale (principali e secondarie) trasformate in unità equivalenti a tempo pieno.

Nello stesso periodo, il tasso di irregolarità, calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro, risulta pari al 12,2 per cento e si presenta in diminuzione rispetto al 2001 quando le unità di lavoro irregolari si attestavano intorno ai 3 milioni e 280 mila unità e il tasso raggiungeva il 13,8 per cento.

Se le prestazioni lavorative sono non regolari, quindi non direttamente osservabili, producono un reddito che non viene dichiarato dalle unità produttive che le impiegano. L'incidenza del valore aggiunto prodotto dalle unità produttive che impiegano lavoro non regolare risulta nel 2006, ultimo anno di pubblicazione delle stime, pari al 6,4 per cento del PIL e in netto calo rispetto al 2001 quando rappresentava il 7,6 per cento del PIL¹.

1.4 Il lavoro non regolare per tipologia e per settore produttivo²

Il ricorso al lavoro non regolare da parte delle famiglie e delle imprese è un fenomeno che caratterizza il mercato del lavoro italiano da molti anni. Nel 2009, come si è già detto, sono circa 2 milioni e 966 mila le unità di lavoro non regolari occupate in prevalenza come dipendenti (circa 2 milioni e 326 mila rispetto alle 640 mila unità di lavoro indipendenti), mentre nel 2001 tale componente dell'occupazione raggiungeva 3 milioni e 280 mila unità (Tabella 1). Alla riduzione delle unità di lavoro non regolari si è accompagnata, nello stesso periodo, una crescita delle unità di lavoro regolari. Oltre a fattori strettamente legati all'andamento del sistema economico, queste diverse dinamiche del lavoro regolare e del lavoro non regolare sembrano essere in larga misura riconducibili agli interventi normativi, sia a quelli relativi al mercato del lavoro, sia a quelli volti a regolamentare il lavoro degli stranieri non residenti sul territorio.

¹ L'utilizzo di lavoro non regolare, tuttavia, è soltanto uno dei comportamenti fraudolenti utilizzati dagli operatori economici con il fine di non pagare le tasse; a questo si aggiungono la sottodichiarazione del fatturato, il rigonfiamento dei costi intermedi, l'attività edilizia abusiva, le locazioni in nero. Nel 2006 l'economia sommersa, che nelle stime dell'Istat comprende l'insieme delle attività produttive svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre i costi di produzione, rappresenta un valore che va da un minimo del 15,3% ad un massimo del 16,9% del PIL. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda alla pubblicazione Istat "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2006", Statistiche in Breve del 18 giugno 2008

² I dati qui presentati sono riportati sul sito www.istat.it nella sezione conti nazionali, come tavole di dati rese disponibili ad aprile 2010. Le stime sono coerenti con la serie dei conti nazionali allegata al comunicato stampa "Pil e indebitamento delle AP (Anno 2009)" diffuso il 1 marzo 2010.

In particolare, a partire dagli inizi degli anni duemila la normativa sul lavoro è cambiata in modo considerevole, offrendo alle imprese la possibilità di ricorrere a forme di lavoro flessibile sia in termini di durata del contratto che di orario di lavoro. Le nuove tipologie contrattuali, come ad esempio il lavoro interinale e il lavoro a termine, hanno consentito di incrementare il livello dell'occupazione dipendente regolare, mentre quella non regolare ha registrato un decremento.

Tabella 1 - Unità di lavoro regolari e non regolari per posizione nella professione - Anni 2001-2009

ANNI	Regolari	Non regolari	Totale	Tasso regolarità	Tasso Irregolarità
Totale					
2001	20.548	3.280	23.829	86,2	13,8
2002	21.076	3.056	24.132	87,3	12,7
2003	21.471	2.812	24.283	88,4	11,6
2004	21.510	2.863	24.373	88,3	11,7
2005	21.479	2.933	24.412	88,0	12,0
2006	21.813	2.976	24.789	88,0	12,0
2007	22.058	2.968	25.026	88,1	11,9
2008	21.972	2.958	24.930	88,1	11,9
2009	21.304	2.966	24.270	87,8	12,2
Dipendenti					
2001	13.981	2.673	16.654	84,0	16,0
2002	14.531	2.427	16.958	85,7	14,3
2003	14.817	2.175	16.992	87,2	12,8
2004	14.816	2.227	17.043	86,9	13,1
2005	15.022	2.285	17.307	86,8	13,2
2006	15.311	2.322	17.633	86,8	13,2
2007	15.579	2.318	17.897	87,0	13,0
2008	15.597	2.313	17.910	87,1	12,9
2009	15.107	2.326	17.432	86,7	13,3
Indipendenti					
2001	6.568	607	7.175	91,5	8,5
2002	6.545	629	7.174	91,2	8,8
2003	6.654	637	7.291	91,3	8,7
2004	6.694	636	7.330	91,3	8,7
2005	6.457	648	7.105	90,9	9,1
2006	6.502	654	7.155	90,9	9,1
2007	6.480	650	7.130	90,9	9,1
2008	6.374	645	7.020	90,8	9,2
2009	6.197	640	6.837	90,6	9,4

Gli strumenti normativi che regolano il lavoro atipico hanno avuto, inoltre, un rilevante impatto sul lavoro indipendente; in particolare, il ricorso da parte delle imprese ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa ha contribuito alla crescita del lavoro autonomo almeno fino al 2003. A partire dal 2004, la legge 30 del 2003 e il decreto attuativo 276/2003, con l'introduzione delle collaborazioni a progetto hanno invece determinato una contrazione del lavoro autonomo regolare poiché, introducendo requisiti più restrittivi per il ricorso a questa forma contrattuale, ne hanno limitato l'utilizzo come forma sostitutiva di contratti di lavoro dipendente.

Anche gli interventi legislativi volti a sanare l'irregolarità lavorativa degli stranieri extracomunitari hanno agito sulla diminuzione del lavoro non regolare dei dipendenti. La legge Bossi-Fini del 2002³ ha consentito, in particolare, la regolarizzazione di circa 600 mila stranieri. I successivi decreti governativi, con la definizione delle quote di ingresso annuali fino al 2007, hanno costituito per i lavoratori stranieri ulteriori occasioni di passaggio da una condizione di non regolarità ad una condizione di regolarità sia da un punto di vista della presenza sul territorio sia lavorativa.

Gli effetti di contenimento del lavoro non regolare determinati dai differenti strumenti normativi emergono ad un esame più dettagliato delle componenti del lavoro non regolare.

La metodologia di stima dell'input di lavoro non regolare consente, infatti, di individuare separatamente tre diverse tipologie occupazionali:

- 1) gli irregolari residenti, ossia le persone occupate, sia italiani che stranieri iscritti in anagrafe, che si dichiarano nelle indagini presso le famiglie, ma non risultano presso le imprese;
- 2) gli stranieri non regolari e non residenti che, in quanto tali, non sono visibili al fisco e sono esclusi dal campo di osservazione delle indagini presso le famiglie;
- 3) le attività plurime non regolari, stimate con metodi indiretti per cogliere prestazioni lavorative svolte come seconde attività sia da residenti che da non residenti, tipicamente nei settori dei trasporti, costruzioni, alberghi, pubblici esercizi e servizi domestici.

Gli irregolari residenti rappresentano la componente più rilevante delle unità di lavoro non regolari in tutto il periodo e si attestano nel 2009 intorno a 1 milione e 652 mila unità (Tabella 2). L'altra componente rilevante è rappresentata dalle unità di lavoro riferibili alle posizioni plurime, che si attestano intorno alle 937 mila unità. Gli stranieri clandestini rappresentano, invece, la componente più ridotta del lavoro non regolare e sono valutati in circa 377 mila unità di lavoro nel 2009.

Nonostante gli interventi di sanatoria, tuttavia, è da rilevare che nel periodo 2001-2008 il numero di lavoratori stranieri irregolari è cresciuto, subendo una inversione di tendenza solo nel 2009. Tale dinamica è presumibilmente dovuta ad una tendenziale crescita della domanda di lavoro da parte delle famiglie (in particolare colf e badanti) che solo nel 2009 è stata

³ La legge è articolata in due provvedimenti legislativi: il primo riguardante principalmente collaboratrici domestiche e badanti (legge 30 luglio 2002, n. 189) e il secondo riguardante i dipendenti di imprese operanti nel settore dell'industria e dei servizi (decreto legge 9 settembre 2002, n. 195 convertito con legge 222/2002).

controbilanciata dalla perdita complessiva di occupazione (inclusi gli stranieri) che ha riguardato le imprese a causa della crisi economica.

Nel periodo 2001-2008 gli interventi normativi hanno quindi agito nella direzione di un contenimento del lavoro non regolare, consentendo di trasformare lavoratori già occupati irregolarmente in posizioni lavorative regolari. La crisi economica che ha riguardato l'ultimo biennio, invece, ha dato luogo ad un differente quadro che, sebbene ancora basato su evidenze statistiche che dovranno essere consolidate, evidenzia una riduzione complessiva dell'occupazione pari a 660 mila unità, ed in particolare una forte contrazione del lavoro regolare (-668 mila unità) accompagnata da una lieve crescita del lavoro non regolare (+8 mila unità). La diversa dinamica del lavoro regolare e non regolare ha determinato una modesta crescita del tasso di irregolarità che è passato dall'11,9 per cento del 2008 al 12,2 per cento nel 2009.

I diversi fattori che hanno determinato la consistente perdita di unità di lavoro regolari sono stati: la significativa contrazione del numero di persone fisiche occupate, l'aumento nel ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) da parte delle imprese, la diminuzione delle attività di doppio lavoro e l'aumento (seppur modesto rispetto agli anni precedenti) dell'incidenza dei contratti part-time. La lieve crescita del lavoro non regolare ha invece riguardato in particolare la componente residente, mentre gli stranieri irregolari sono diminuiti.

Tabella 2 - Unità di lavoro non regolari per tipologia di occupazione - Anni 2001-2009
(in migliaia)

ANNI	Irregolari residenti	Stranieri non residenti	Posizioni plurime	Totale economia
2001	1.626	721	934	3.280
2002	1.644	464	948	3.056
2003	1.686	114	1.012	2.812
2004	1.628	213	1.022	2.863
2005	1.610	274	1.049	2.933
2006	1.623	352	1.001	2.976
2007	1.618	383	968	2.968
2008	1.606	407	944	2.958
2009	1.652	377	937	2.966
Composizione per cento				
2001	49,6	22,0	28,5	100,0
2002	53,8	15,2	31,0	100,0
2003	60,0	4,0	36,0	100,0
2004	56,9	7,5	35,7	100,0
2005	54,9	9,4	35,8	100,0
2006	54,5	11,8	33,6	100,0
2007	54,5	12,9	32,6	100,0
2008	54,3	13,8	31,9	100,0
2009	55,7	12,7	31,6	100,0

L'analisi a livello settoriale (Tabella 3) mostra come i settori produttivi siano interessati dal lavoro non regolare in misura differente.

Il settore con la maggiore incidenza di unità di lavoro non regolari è quello dell'agricoltura, che ha visto il tasso di irregolarità crescere nel periodo dal 20,9 per cento del 2001 al 24,5 per cento del 2009. La rilevanza del fenomeno è dovuta al carattere stagionale dell'attività agricola e al forte ricorso al lavoro a giornata, fattori che non hanno trovato nelle misure di regolarizzazione degli stranieri o di regolamentazione del lavoro atipico strumenti di contrasto sufficienti a ridurre l'impiego di manodopera non regolare.

Il settore industriale è quello che presenta il minor tasso di irregolarità: in particolare, l'industria in senso stretto è marginalmente coinvolta dal fenomeno del lavoro non regolare, che dal 2001 ad oggi si è mantenuto intorno al 4 per cento. Diverso è il caso del settore delle costruzioni, che impiega, invece, una quota di lavoro non regolare significativa, passata dal 15,7 per cento nel 2001 al 10,5 per cento nel 2009. La dinamica del lavoro non regolare in questo settore sembra essere stata fortemente influenzata dagli interventi di regolarizzazione degli stranieri irregolari.

Il settore dei servizi è interessato dal fenomeno del lavoro non regolare in misure differenti a seconda dei comparti. Il tasso di irregolarità è particolarmente rilevante nel comparto del commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni (18,7 per cento nel 2009): si tratta infatti di un settore, in particolare quello degli alberghi e dei pubblici esercizi, che impiega in misura consistente seconde attività prestate in forma marginale, occasionale e non regolare sia da personale alle dipendenze che da lavoratori indipendenti (prevalentemente familiari coadiuvanti). Più modesto e stabile nel tempo è l'impiego del lavoro non regolare nel comparto dell'intermediazione monetaria e finanziaria e delle attività immobiliari e imprenditoriali (9,9 per cento nel 2009).

Il tasso di irregolarità nel settore degli altri servizi risulta molto vicino alla media dell'economia e presenta una dinamica complessiva in diminuzione, passando dal 14,5 per cento nel 2001 al 10,6 per cento nel 2009. Il settore presenta, tuttavia, incidenze del lavoro non regolare molto differenti tra i comparti, comprendendo al suo interno le attività della Pubblica Amministrazione che impiega solo lavoro regolare e le attività dei servizi privati alla persona e alle famiglie, tra cui i servizi domestici, che impiegano in misura rilevante lavoro non regolare. Quest'ultimo settore ad alta domanda di lavoro non specializzata e ad ore, ha colmato la ridotta disponibilità di manodopera residente, impiegando circa la metà della manodopera straniera non regolare; inoltre le famiglie offrono attività lavorative a tempo ridotto determinando per i lavoratori la necessità di ricoprire più posizioni lavorative di cui generalmente solo la principale svolta in forma regolare.

Se dal settore terziario si esclude l'occupazione impiegata nel settore della Pubblica Amministrazione il tasso di irregolarità nel 2009 passa dal 13,7 per cento al 17,4 per cento.

Tabella 3 – Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per settore di attività economica - Anni 2001-2009

SETTORE DI ATTIVITÀ	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricoltura	20,9	21,0	18,3	18,9	22,1	22,7	23,9	24,5	24,5
Industria:	7,4	6,6	5,7	5,7	5,8	5,9	5,6	5,7	6,2
- Industria in senso stretto	4,6	4,2	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	4,4
- Costruzioni	15,7	13,3	11,2	10,9	11,0	11,3	10,1	9,8	10,5
Servizi:	15,8	14,5	13,5	13,6	13,8	13,7	13,5	13,5	13,7
- Commercio, alberghi, pubblici esercizi, riparazioni; trasporti	19,7	19,5	18,4	18,4	19,0	18,5	18,0	18,0	18,7
- Intermediazione monetaria e finanziaria, attività imprenditoriali e immobiliari	10,4	10,0	10,1	9,4	9,0	8,9	8,9	9,1	9,9
- Altri servizi	14,5	11,8	10,2	10,9	11,1	11,3	11,4	11,3	10,6
Totale	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,9	11,9	12,2

1.5 Il lavoro non regolare nelle regioni italiane

I più recenti dati sull'input di lavoro a livello ripartizionale e regionale sono stati pubblicati dall'Istat nella Statistica in breve "Principali aggregati dei conti economici regionali. Anno 2008" il 15 ottobre 2009. In tale ambito le stime sono state diffuse per l'input di lavoro nel suo complesso, mentre qui di seguito sono presentati gli indicatori ripartizionali e regionali per la sola componente non regolare per il periodo 2001-2007⁴.

Il fenomeno del lavoro non regolare si differenzia molto a livello territoriale. La diversa intensità emerge chiaramente dall'analisi dei dati ripartizionali sui *tassi di irregolarità*, calcolati come rapporto percentuale tra le unità di lavoro irregolari di una ripartizione geografica e il complesso delle unità di lavoro occupate nella stessa area territoriale. Il classico schema che vede le regioni del Nord e poi del Centro comportarsi meglio di quelle del Mezzogiorno è pienamente rispettato. La quota di lavoro irregolare del Mezzogiorno, infatti, è più che doppia rispetto a quella delle due ripartizioni settentrionali.

Tra il 2001 e il 2007, l'occupazione irregolare si è complessivamente ridotta a livello sia nazionale sia ripartizionale (Tabella 4). Le flessioni più marcate del tasso di irregolarità si registrano nel Centro e nel Mezzogiorno (rispettivamente -2,9 e -2,8 punti percentuali).

⁴ L'aggiornamento e l'allineamento delle informazioni alle stime nazionali diffuse il 1° marzo 2010 sarà effettuato, coerentemente con la programmazione dell'Istat, ad ottobre dello stesso anno.

Tabella 4 - Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per ripartizione territoriale - Anni 2001-2007 (percentuale sul totale delle unità di lavoro)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nord-ovest	10,2	8,9	7,7	8,3	8,5	9,0	9,2
Nord-est	9,8	8,9	8,0	8,2	8,4	8,4	8,6
Centro	13,1	11,5	10,0	10,5	10,7	10,3	10,2
Mezzogiorno	21,1	20,4	19,7	19,2	19,7	19,5	18,3
Italia	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,8

Le differenze territoriali emergono ancora più chiaramente dall'analisi dei tassi a livello regionale (Tabella 5). Le quattro regioni del Centro nel loro insieme superano il 10 per cento con un comportamento peggiore in Umbria e Lazio. Tra le regioni meridionali spicca il valore particolarmente alto della Calabria (27,3 per cento) seguita a distanza da Molise e Basilicata. Per contro il valore dell'Abruzzo è inferiore a quello medio nazionale.

Tutte le regioni del Nord mostrano una tendenziale riduzione del tasso di irregolarità dal 2001 al 2007, ad eccezione della Valle d'Aosta. Campania, Sicilia e Lazio registrano le riduzioni di gran lunga più consistenti, mentre Molise e Calabria registrano aumenti superiori a un punto percentuale.

Tabella 5 - Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per regione - Anni 2001-2007 (percentuale sul totale delle unità di lavoro)

REGIONI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Piemonte	10,8	9,5	8,3	8,8	9,7	10,1	9,8
Valle d'Aosta	10,0	9,9	9,8	10,6	10,9	10,9	10,5
Lombardia	9,4	8,1	7,0	7,6	7,4	7,9	8,4
<i>Bolzano - Bozen</i>	<i>9,1</i>	<i>8,8</i>	<i>8,8</i>	<i>8,5</i>	<i>9,0</i>	<i>8,4</i>	<i>8,4</i>
<i>Trento</i>	<i>9,1</i>	<i>8,4</i>	<i>8,0</i>	<i>8,3</i>	<i>8,8</i>	<i>8,7</i>	<i>8,7</i>
Veneto	9,9	8,8	7,9	8,3	8,3	8,3	8,6
Friuli-Venezia Giulia	11,4	10,7	9,9	9,8	10,3	10,7	10,7
Liguria	14,0	12,2	10,9	11,7	12,7	12,8	12,1
Emilia-Romagna	9,4	8,5	7,4	7,5	7,8	7,8	8,1
Toscana	10,6	9,5	8,4	8,4	8,9	8,7	8,6
Umbria	14,8	13,0	11,0	12,0	12,1	12,6	12,6
Marche	11,8	10,5	9,8	9,8	9,6	10,0	10,1
Lazio	15,1	13,1	11,0	12,1	12,0	11,3	11,0
Abruzzo	13,5	13,6	12,0	12,0	12,7	12,3	11,5
Molise	18,2	18,5	18,1	17,3	18,2	19,3	19,4
Campania	23,0	22,2	21,2	21,0	19,8	19,1	17,3
Puglia	18,8	18,2	16,9	15,5	16,6	17,3	16,9
Basilicata	19,0	19,3	19,8	18,7	19,0	20,3	19,0
Calabria	26,0	26,0	24,7	26,2	27,6	28,3	27,3
Sicilia	23,0	21,9	21,4	19,7	21,5	20,1	18,8
Sardegna	18,4	17,2	18,2	19,6	19,1	19,8	18,8
Italia	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,8

La grande distanza nei tassi di irregolarità tra le diverse zone del Paese può solo in parte essere spiegata da una diversa composizione settoriale e dimensionale delle rispettive economie. Tuttavia, non si può trascurare il fatto che il lavoro sommerso, oltre a essere più diffuso nelle unità produttive di minori dimensioni, è anche caratterizzato da forti specificità settoriali (Tabella 6 e Grafico 1).

Nell'agricoltura quasi un quarto dell'occupazione è irregolare, con una variabilità territoriale limitata. Il Mezzogiorno è l'area che presenta il più alto tasso di irregolarità nel settore (25,3 per cento), con la Campania e la Calabria che registrano tassi superiori alla media dell'area (rispettivamente 31,4 per cento e 29,4 per cento). A livello regionale, il Lazio presenta il più alto tasso di irregolarità in agricoltura (32,8 per cento), mentre il tasso più basso è rilevato in Trentino-Alto Adige (di poco superiore al 14 per cento).

Molto più contenuto è il tasso di irregolarità dell'industria in senso stretto nelle regioni centro-settentrionali (con tassi pari al 3,2 per cento nel Centro, all'1,6 per cento del Nord-ovest e all'1,5 per cento del Nord-est), mentre nel Mezzogiorno esso raggiunge livelli significativi (12,1 per cento).

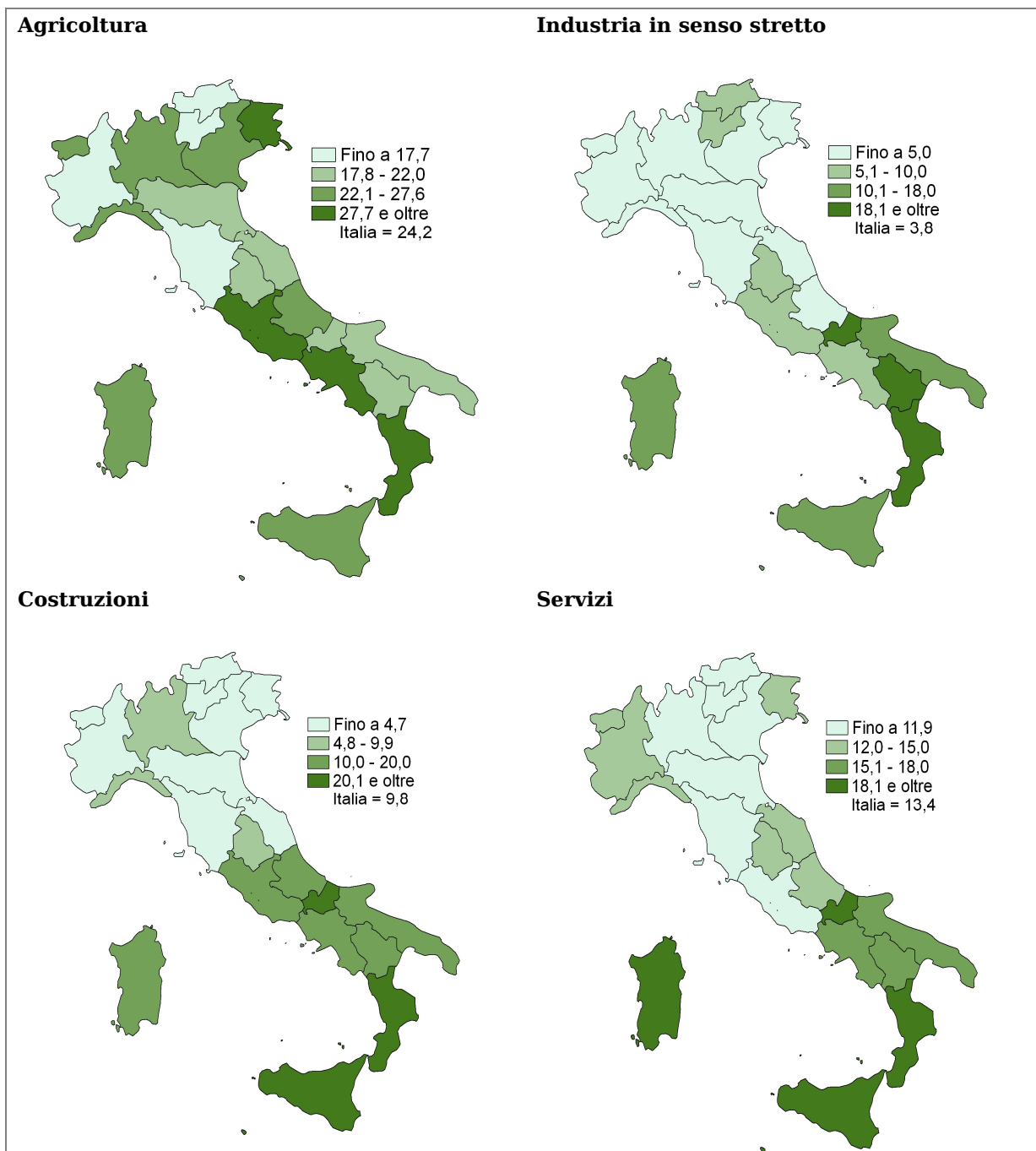
Il settore delle costruzioni presenta una significativa variabilità a livello ripartizionale, con il complesso delle regioni meridionali che raggiunge un valore intorno al 19 per cento mentre le regioni del nord-est si attestano sul 2,7 per cento. Questo settore, in particolare, registra tassi di irregolarità superiori al 12 per cento nel Lazio e in tutte le regioni del Mezzogiorno raggiungendo il 40,9 per cento in Calabria e il 22,4 per cento in Sicilia.

Nell'ambito dei servizi i differenziali tra le ripartizioni si riducono e questo evidenzia una debolezza specifica del settore che si basa su un'organizzazione del lavoro ancora molto frammentata, che rende il fenomeno mediamente diffuso su tutto il territorio nazionale, in particolare in alcuni comparti produttivi (alberghi, pubblici esercizi, servizi di trasporto in conto terzi e servizi domestici). Tuttavia anche nei servizi si osserva una quota di lavoro irregolare superiore a quella media nazionale (13,4 per cento) nelle regioni meridionali (18,5 per cento). La regione con il tasso di irregolarità più elevato è la Calabria (25,1 per cento), quella con il tasso minimo il Trentino-Alto Adige (di poco superiore al 9 per cento).

Tabella 6 - Tassi di irregolarità delle unità di lavoro per ripartizione e settore di attività economica nel 2007

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Totale economia	Agricoltura	Industria			Servizi
			Totale	<i>in senso stretto</i>	<i>costruzioni</i>	
Nord-ovest	9,2	23,4	2,7	1,6	6,6	11,6
Nord-est	8,6	22,9	1,7	1,5	2,7	11,2
Centro	10,2	23,1	4,7	3,2	7,9	11,5
Mezzogiorno	18,3	25,3	14,9	12,1	19,1	18,5
Italia	11,8	24,2	5,5	3,8	9,8	13,4

Grafico 1 - Tassi di irregolarità delle unità di lavoro a livello settoriale (val. per cento) - Anno 2007



2. La situazione del mercato del lavoro sulla base dei dati recenti delle Forze di lavoro

Con riguardo alle analisi svolte dalla Commissione sul lavoro nero e sui casi di impiego irregolare di manodopera immigrata, viene qui fornito un quadro generale dei risultati dell'indagine Forze di Lavoro⁵ con l'obiettivo di fornire il contesto generale sulla partecipazione al mercato del lavoro degli italiani e degli stranieri, con qualche dettaglio sulle differenze di genere.

Il persistente calo dell'occupazione e l'allargamento della disoccupazione caratterizzano il mercato del lavoro italiano nel corso del 2009. Con il protrarsi della crisi le condizioni del mercato del lavoro sono andate deteriorandosi, sia per la popolazione italiana sia per quella straniera. La fase ciclica negativa ha peraltro sollecitato un significativo aumento dell'inattività, concentrato tra quanti rinunciano alla ricerca di un impiego e tra i giovani che ritardano l'ingresso nel mercato del lavoro. Tale fenomeno ha compresso l'ulteriore accrescimento della disoccupazione, rimasta in Italia al di sotto di quella media europea.

Per quanto riguarda il genere l'Italia, nel 2009, si presenta con un tasso di occupazione femminile particolarmente basso, penultima in Europa prima di Malta: il tasso raggiunge un livello molto basso nel Sud (30,6 per cento), tra le donne con basso titolo di studio (29,0 per cento) e diminuisce decisamente al crescere del numero dei figli (dal 51,5 per cento per le donne senza figli, al 43,4 per cento con due figli, al 31,8 con almeno 3 figli). La criticità della presenza di figli emerge anche per la popolazione femminile straniera, che presenta un tasso di occupazione femminile più basso di quello tipico delle italiane in presenza di figli (44,8 per cento contro 50,3 per cento), data la difficoltà di conciliazione dei tempi di vita in assenza della rete di aiuti informali, particolarmente preziosa per le italiane.

Nel 2009 si assiste alla forte caduta dell'occupazione italiana (-527 mila unità, pari al -2,4 per cento rispetto alla media 2008) e alla crescita di quella straniera (147 mila unità, pari all'8,4 per cento). Nel corso dell'anno, peraltro, mentre prosegue senza soluzione di continuità la riduzione degli occupati italiani (da -494 mila unità, pari al -2,3 per cento del primo semestre, a -560 mila unità, pari al -2,6 per cento del secondo) appare evidente la sostanziale contrazione della domanda di lavoro per gli stranieri, che passano da un tasso di crescita su base annua del 12,5 per cento della prima parte del 2009 al 4,9 per cento della seconda. Ne consegue un dimezzamento della crescita tendenziale del numero di occupati stranieri: da 204 mila a 92 mila unità. Il risultato sconta la flessione della forza lavoro straniera impiegata nel settore industriale, in particolare nel comparto manifatturiero, insieme all'indebolimento della crescita del terziario.

Mentre il tasso di occupazione degli italiani manifesta nel corso del 2009 una ininterrotta discesa, posizionandosi nel quarto trimestre al 56,5 per cento dal 57,8 per cento di un anno prima, il costante aumento della popolazione

⁵ L'indagine sulle forze di lavoro tiene conto della sola popolazione iscritta in anagrafe e residente in famiglia. Con riferimento agli stranieri vengono dunque esclusi coloro che, sebbene in possesso di un permesso di soggiorno, non sono iscritti nelle liste anagrafiche e coloro che sono presenti in Italia in modo irregolare.

residente straniera si riflette nella condizione di occupato in misura più contenuta rispetto al recente passato, a motivo sia di una progressiva espansione dei ricongiungimenti familiari sia di una più ampia difficoltà nel trovare un impiego. Fatto pari a 100 l'aumento della popolazione straniera in età lavorativa, il contributo fornito dagli occupati alla variazione complessiva della popolazione si riduce da circa il 60 per cento del periodo immediatamente precedente la crisi (aprile-giugno 2008) al 33 per cento del quarto trimestre 2009. Corrispondentemente, il contributo dei disoccupati cresce dal 12 per cento a circa un terzo dell'incremento totale della popolazione straniera e quello degli inattivi passa dal 29 al 34 per cento.

Ne consegue che, nonostante l'aumento del numero degli occupati, il tasso di occupazione degli stranieri nella classe 15-64 anni diminuisce nel 2009 al 64,5 per cento, dal 67,1 per cento di un anno prima (Tavola 1). Il risultato riassume, per gli stranieri, l'accentuata flessione del tasso di occupazione maschile e il cedimento di quello femminile. La traiettoria discendente per gli uomini è presente nel corso di tutto il 2009 e si accentua a partire dall'estate, quando si registrano consistenti cali tendenziali sia nel terzo (dall'84,0 al 77,7 per cento) sia nel quarto trimestre (dall'81,9 al 76,6 per cento). La quota di popolazione femminile occupata, ancora in aumento nella prima parte dell'anno, accusa tra luglio e settembre una brusca caduta (dal 54,1 al 51,0 per cento), ripropostasi, con minore intensità, nel quarto trimestre (dal 53,9 al 52,1 per cento).

Alla discesa del tasso di occupazione si accompagna la crescita della popolazione in cerca di un impiego, fenomeno questo che coinvolge sia gli italiani sia gli stranieri. L'allargamento dell'area della disoccupazione italiana interessa con intensità progressivamente più forte l'intero 2009: nel quarto trimestre il tasso di disoccupazione degli italiani raggiunge l'8,2 per cento, il valore più elevato dal 2005, anno d'inizio della serie disaggregata per cittadinanza. L'accrescimento della disoccupazione straniera pervade l'intero 2009. Nell'ultimo trimestre dello scorso anno oltre un quarto dell'aumento su base annua dei disoccupati (369 mila unità) è ascrivibile agli stranieri. A fronte del costante e significativo contributo degli uomini alla crescita della disoccupazione, la dinamica della disoccupazione femminile manifesta aumenti relativamente contenuti fino al terzo trimestre. Negli ultimi mesi del 2009 la nuova crescita della disoccupazione straniera è spiegata in parte pressoché uguale dagli uomini e dalle donne. In questo complessivo scenario di peggioramento, il tasso di disoccupazione degli stranieri raggiunge, nel quarto trimestre 2009, il 12,6 per cento (10,8 e 15,0 per cento, rispettivamente per gli uomini e le donne).

Di particolare interesse è poi la crescita dell'inattività registrata sia per gli italiani sia per gli stranieri. Con riguardo alla popolazione tra i 15 e i 64 anni, gli inattivi italiani aumentano, nella media del 2009, di 223 mila unità; gli inattivi stranieri di 106 mila unità. Mentre l'incremento del numero degli inattivi italiani percorre in misura sostenuta l'intero 2009, quello degli inattivi stranieri si manifesta in modo significativo solo nella seconda parte dell'anno. In entrambi i casi la crescita dell'inattività interessa gli uomini e le donne.

Più in particolare, alla crescita tendenziale dell'inattività femminile italiana (+86 mila unità nella media del 2009) si associa l'impennata dell'inattività maschile (+138 mila unità). Entrambi i fenomeni si concentrano nelle regioni meridionali, dove l'incremento dell'inattività maschile riguarda prevalentemente le persone che continuano a restare in attesa dei risultati di passate azioni di ricerca, mentre l'aumento dell'inattività femminile si associa in gran parte ai fenomeni di scoraggiamento nella ricerca di un impiego. Nel caso degli stranieri, al più moderato aumento degli uomini inattivi (+32 mila unità) si accompagna un robusto incremento delle donne (+74 mila unità). In definitiva, le ripercussioni della crisi sul mercato del lavoro hanno riguardato anche la crescita dell'inattività e non hanno risparmiato la manodopera straniera, con il rischio di trascinare questi lavoratori nell'irregolarità e nel lavoro nero.

D'altro canto, la contrazione della base occupazionale è stata finora contrastata dal sostegno fornito dal lavoro non qualificato che coinvolge larga parte degli stranieri. In questo senso l'immigrazione continua a rispondere, anche nella crisi, ai fabbisogni della domanda di lavoro non soddisfatti dalla manodopera locale. Consolidando il modello di specializzazione degli ultimi anni, la pur moderata crescita dell'occupazione straniera intervenuta nel 2009 interessa, in otto casi su dieci, le professioni non qualificate: dal manovale edile all'addetto nelle imprese di pulizie, dal collaboratore domestico al bracciante agricolo, dall'assistente familiare al portantino nei servizi sanitari. Se poi alle professioni non qualificate si aggiungono quelle svolte dagli operai (elettricisti, carpentieri, camionisti, addetti a macchinari e impianti), l'aumento degli occupati stranieri viene completamente spiegato. La nuova occupazione straniera si posiziona, quindi, nei settori dove era già maggiormente presente, accentuando il carattere duale del mercato del lavoro, con gli immigrati concentrati nei lavori meno qualificati e a bassa specializzazione. Più in particolare, la componente maschile degli stranieri svolge una professione operaia in circa il 60 per cento dei casi e un'attività non qualificata in un ulteriore 23 per cento; quella femminile si colloca per il 54,4 per cento nelle professioni non qualificate, rappresentando il 37 per cento del totale delle donne impiegate nei lavori non qualificati.

In particolare, i lavoratori stranieri continuano a collocarsi per circa il 40 per cento nell'industria (Tavola 2). Più specificatamente, la quota di occupazione straniera nell'industria in senso stretto non è distante da quella italiana (nell'ordine, il 20,7 e il 21,1 per cento degli occupati), mentre la quota di occupati stranieri nelle costruzioni è di oltre due volte superiore a quella degli italiani (il 16,5 per cento rispetto al 7,7 per cento). All'opposto, il complesso del terziario assorbe una quota di popolazione immigrata inferiore rispetto alla componente italiana, con incidenze nel 2009 rispettivamente del 58,4 e del 67,8 per cento. La presenza straniera rimane peraltro molto modesta in comparti (servizi alle imprese, informatica, ricerca e sviluppo) dove trovano ampio impiego gli italiani, mentre diviene molto estesa in altri comparti. Sotto il profilo di genere, l'occupazione maschile straniera si colloca per poco meno del 60 per cento nell'industria (28,8 e 27,9 per cento, rispettivamente nell'industria in senso stretto e nelle costruzioni), quella femminile nel terziario, dove raggiunge l'87 per cento, quasi sei punti percentuali in più rispetto a quella delle italiane.

Con poco meno di 80 mila unità, l'incidenza dell'occupazione straniera in agricoltura si posiziona al 4 per cento del totale, con una quota significativa nel Mezzogiorno, dove raggiunge poco meno del 12 per cento, circa il doppio dell'incidenza registrata dagli italiani. Impiegata soprattutto nei lavori di raccolta e di cura degli animali, la manodopera straniera colta dall'indagine è peraltro solo quella che presenta caratteristiche di stabilità. Tuttavia, nel settore agricolo le attività sono spesso svolte da immigrati con permessi stagionali, validi, ad esempio, per il solo periodo della raccolta, o senza alcun permesso. Ma entrambi questi casi non rientrano nella popolazione di riferimento dell'indagine.

Nei servizi alle famiglie si colloca il 30 per cento degli occupati stranieri che operano nel terziario, con una forte caratterizzazione femminile. Nello specifico, la concentrazione delle donne nel lavoro domestico e di cura, diffusa sull'intero territorio nazionale, è molto elevata e vicina al 35 per cento del totale delle occupate straniere e a poco più del 40 per cento delle donne che lavorano nei servizi. Gli alberghi e la ristorazione costituiscono i comparti dove si colloca un ulteriore 30 per cento dell'occupazione straniera che opera nel settore dei servizi, con un'incidenza di poco inferiore a quella registrata negli stessi comparti dall'occupazione italiana. Il tipo di lavoro tende tuttavia a diversificare fortemente le due realtà: ad esempio, nella ristorazione, in confronto alla concentrazione degli occupati stranieri in attività di bassa qualifica (lavapiatti, camerieri, cuochi), gli italiani si orientano in misura decisamente più significativa verso le attività di gestione.

Allegato 1 - Le definizioni relative all'economia non osservata

Con il termine **economia non direttamente osservata** si fa riferimento a quelle attività economiche che devono essere incluse nella stima del Pil ma che non sono registrate nelle indagini statistiche presso le imprese o nei dati fiscali e amministrativi utilizzati ai fini del calcolo delle stime dei conti economici nazionali, in quanto non osservabili in modo diretto.

Sulla base delle definizioni internazionali (contenute nel Sec95 e nell'*Handbook for Measurement of the Non-observed Economy* dell'Ocse), l'economia non osservata origina, oltre che dal sommerso economico definito precedentemente, anche da: 1) attività illegali; 2) produzione del settore informale; 3) inadeguatezze del sistema statistico.

Le **attività illegali** sono sia le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibite dalla legge, sia quelle attività che, pur essendo legali, sono svolte da operatori non autorizzati (ad esempio, l'aborto eseguito da medici non autorizzati). Sono legali tutte le altre attività definite produttive dai sistemi di contabilità nazionale.

Si parla di **attività informali** se le attività produttive legali sono svolte su piccola scala, con bassi livelli di organizzazione, con poca o nulla divisione tra capitale e lavoro, con rapporti di lavoro basati su occupazione occasionale, relazioni personali o familiari in contrapposizione ai contratti formali.

Le attività produttive legali non registrate esclusivamente per deficienze del sistema di raccolta dei dati statistici, quali il mancato aggiornamento degli archivi delle imprese o la mancata compilazione dei moduli amministrativi e/o dei questionari statistici rivolti alle imprese, costituiscono il **sommerso statistico**.

Quella che comunemente viene detta economia sommersa, nelle definizioni internazionali coincide con il solo sommerso economico, cioè con l'insieme delle attività produttive legali svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre i costi di produzione.

Il concetto di **sommerso economico** non va confuso con il termine **economia informale**, che non è sinonimo di attività nascosta al fisco, poiché fa riferimento agli aspetti strutturali dell'attività produttiva e non alla problematica dell'assolvimento degli obblighi fiscali e contributivi. Le attività informali sono incluse nell'insieme dell'economia non osservata perché, date le loro caratteristiche, sono difficilmente rilevabili in modo diretto.

I nuovi sistemi di contabilità nazionale impongono a tutti i paesi di contabilizzare nel Pil anche l'economia non osservata. Teoricamente, tutti i fenomeni che danno luogo a economia non osservata sono oggetto di stima e di inclusione nei conti nazionali¹.

Allo stato attuale, però, la contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri partners europei, **esclude l'economia illegale** per l'eccessiva difficoltà nel calcolare tale aggregato e per la conseguente incertezza della stima, che renderebbe poco confrontabili i dati dei vari paesi.

L'Istat ha adottato una metodologia di stima dei conti economici nazionali coerente con le definizioni contenute nel Sec95 e che, per la sua completezza, consistenza e replicabilità, ha assunto un rilievo particolare all'interno della statistica ufficiale europea. L'impianto metodologico ha la funzione primaria di garantire stime complessive integrate con le stime dell'economia non osservata.

La metodologia consente, in particolare, di separare l'effetto delle singole integrazioni portate ai dati di base rilevati presso le imprese, così da evidenziare a posteriori quelle rese necessarie per ovviare ai comportamenti volti a frodare il fisco e la contribuzione sociale. E' cioè possibile individuare la stima del sommerso economico. In realtà, la difficoltà oggettiva di misurare fenomeni non direttamente osservabili fa ritenere scientificamente corretto misurare l'incidenza dell'economia sommersa sul Pil fornendo non un valore unico, ma un intervallo fra le due stime che rappresentano un'ipotesi di minima e un'ipotesi di massima della dimensione del fenomeno, tenendo conto del fatto che, per alcune integrazioni, non è possibile determinare con certezza quanto derivi da problematiche di natura puramente statistica e quanto derivi, invece, da problematiche di natura economica.

Data la limitata ampiezza dell'intervallo, le valutazioni costituiscono comunque un riferimento conoscitivo solido per le scelte di politica economica, che implicano il recupero di gettito fiscale e di contribuzione.

I dati relativi alla parte di Pil attribuibile all'area del sommerso economico sono pubblicati dall'Istat periodicamente⁶. Per l'anno di riferimento della stima, l'esercizio condotto dall'Istat consente di identificare separatamente le diverse componenti della stima complessiva del valore aggiunto, riconducibili al fenomeno della frode fiscale e contributiva. Queste derivano o da stime miranti ad integrare o correggere i dati ricavabili dalle dichiarazioni delle imprese (integrazioni esplicite), o dall'enucleazione, partendo dalla stima complessiva di un fenomeno (ad esempio, l'insieme dei fitti pagati) della parte implicita relativa a sommerso economico (integrazioni implicite).

Le varie integrazioni non sono presentate con riferimento alle modalità "esplicite" o "implicite", ma, in quanto ritenuto più interessante, in rapporto ai diversi fenomeni di comportamento fraudolento rispetto alle normative fiscali o amministrative, che vengono raggruppate in tre tipologie principali. Il primo gruppo considera l'insieme delle integrazioni ascrivibili ai seguenti aspetti: a) controlli di coerenza sui microdati d'impresa; b) controlli di coerenza sui costi intermedi a livello macro; c) locazione in nero d'immobili; d) parte di valore aggiunto realizzato attraverso l'attività edilizia abusiva.

⁶ Per ulteriori approfondimenti, si rimanda alla pubblicazione Istat *"La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2006"*, *Statistiche in Breve* del 18 giugno 2008

Il secondo gruppo evidenzia la parte di valore aggiunto realizzata attraverso l'utilizzazione di occupazione non regolare (cioè non dichiarata dalle imprese).

Ai primi due gruppi si aggiunge l'integrazione dovuta alla riconciliazione finale fra le stime indipendenti dell'offerta e della domanda di beni e servizi, ancora configurabile come dovuta a sottodichiarazione di fatturato o sovradichiarazione di costi. Questo tipo d'integrazione contiene in sé, in proporzione non identificabile, sia effetti collegabili a fenomeni di carattere puramente statistico sia fenomeni certamente ascrivibili all'esistenza dell'economia sommersa, non colti *in toto* attraverso i primi due tipi d'integrazione. Infatti, poiché le stime degli aggregati di offerta sono condizionate più direttamente dall'interesse degli operatori economici a dissimulare parte dei loro profitti, avviene normalmente che le stime degli aggregati economici di domanda siano più esaustive di quelle dell'offerta.

In conclusione, la valutazione che l'Istat fornisce dell'economia sommersa individua quanta parte del prodotto interno lordo italiano è *certamente* ascrivibile al sommerso economico (ipotesi minima) e quanta parte del prodotto interno è *presumibilmente* derivante dallo stesso sommerso economico ma è difficile misurare in modo certo, data la commistione tra problematiche di natura statistica e economica da cui essa origina (ipotesi massima). Dei tre diversi tipi d'integrazione sopra richiamati, soltanto i primi due concorrono alla valutazione dell'ipotesi minima, mentre il terzo (riconciliazione fra le stime indipendenti degli aggregati dell'offerta e della domanda), unitamente agli altri, concorre alla valutazione dell'ipotesi massima.

Allegato 2 - Nota metodologica sulla stima degli occupati stranieri non residenti nei dati di Contabilità nazionale.

L'analisi delle diverse fonti informative sul mercato del lavoro ha messo da tempo in luce problemi definitivi e concettuali relativi alla misurazione dell'occupazione straniera in Italia, soprattutto della componente non regolare, ovvero di quei lavoratori non regolari sia da un punto di vista lavorativo sia amministrativo in quanto in possesso di permessi di soggiorno scaduti o senza permesso di soggiorno.

La condizione di irregolarità, relativa alla presenza sul territorio e al rapporto di lavoro, costituisce un limite oggettivo alla possibilità di una misurazione esaustiva diretta del numero di stranieri clandestini impiegati in modo non regolare da unità produttive italiane.

La misura degli stranieri non residenti impiegati in modo non regolare in Italia è quindi frutto di una stima indiretta effettuata correntemente dalla contabilità nazionale che, per pervenire ad una misura esaustiva dell'input di lavoro che partecipa alla produzione del reddito, stima tutti i rapporti di lavoro, sia quelli registrati che quelli non registrati alle istituzioni fiscali-contributive.

La dimensione di tale componente emerge in occasione delle periodiche regolarizzazioni della presenza straniera sul territorio sancite da apposite leggi. In questo caso, la condizione di irregolarità, lavorativa e amministrativa, permane fino al momento della sanatoria. Successivamente alla sanatoria, gli stranieri che hanno ottenuto un regolare permesso di soggiorno possono iscriversi in anagrafe e solo dopo questa ulteriore passo questa parte di popolazione straniera diventa visibile alle indagini statistiche di natura campionaria che hanno come unità di rilevazione le famiglie residenti.

La stima degli stranieri non residenti impiegati in modo non regolare in Italia viene effettuata utilizzando misure di stock e di flusso. Queste sono determinate attraverso una metodologia di stima indiretta che utilizza le principali fonti informative sul fenomeno dell'occupazione straniera, di anno in anno disponibili. Le fonti informative di base mutano nel corso degli anni e ciò rende necessario adattare la metodologia di stima utilizzata annualmente dalla contabilità nazionale senza, tuttavia, modificarne l'impianto generale. A partire dalle fonti informative disponibili (elencate nella Tabella 1) la stima dei lavoratori stranieri non residenti e non regolari è ottenuta nel modo seguente:

- a) come stock di irregolari negli anni precedenti le sanatorie (del 1990, del 1995, del 1998, del 2002 e dei successivi decreti flussi) che transitano nella condizione di regolarità, lavorativa e amministrativa, nel momento in cui la richiesta di regolarizzazione è accolta;

- b) come flusso di lavoratori che ogni anno passano da uno stato di regolarità lavorativa e amministrativa (possesso del permesso di soggiorno per motivi di lavoro) ad uno status di irregolarità amministrativa e lavorativa (permesso di soggiorno scaduto per motivi di lavoro);
- c) come quota di irregolari che non sono riusciti a regolarizzarsi perché non in possesso dei requisiti richiesti dalle sanatorie e che vanno a incrementare lo stock di irregolari fino al momento della sanatoria successiva, momento in cui transitano verso condizioni di regolarità. Lo stock di lavoratori stranieri che si presuppone non sia riuscito a regolarizzare la propria condizione lavorativa perché non in possesso dei requisiti previsti dalla legge o perché entrati nel paese dopo i termini di legge è stimato, nell'anno precedente la sanatoria, come quota percentuale dei permessi di soggiorno validi a quella data. Questo insieme è aggiornato, per gli anni successivi utilizzando anche le informazioni sui visti di ingresso e sulla dinamica del fenomeno che emerge dai dati sull'attività di vigilanza del Ministero del Lavoro.

A partire dal 2001, le stime sono state effettuate sfruttando le informazioni relative all'ultima regolarizzazione di legge articolata in due provvedimenti legislativi: il primo riguardante principalmente collaboratrici domestiche e badanti (legge 30 luglio 2002, n. 189) e il secondo riguardante i dipendenti di imprese operanti nel settore dell'industria e dei servizi (decreto legge 9 settembre 2002, n. 195 convertito con legge 222/2002).

Lo *stock di irregolari* nell'anno precedente tale sanatoria è stato calcolato sfruttando i dati del Ministero degli Interni sul numero delle regolarizzazioni accolte. Alla base dell'approccio di stima c'è la considerazione che gli stranieri a cui è stato accordato il permesso di soggiorno risultavano irregolari negli anni precedenti la sanatoria: in particolare il numero degli occupati stranieri non regolari sia da un punto di vista lavorativo sia amministrativo (in quanto in possesso di permessi di soggiorno scaduti o senza permesso di soggiorno) è dato dalla somma di coloro che si regolarizzano e di coloro che non riescono a regolarizzarsi.

Per gli anni successivi alla sanatoria, invece, la stima è ottenuta a partire dallo stock di coloro che non si sono regolarizzati con la legge del 2002, dal flusso di irregolari che ogni anno transitano dallo stato di regolarità lavorativa (possesso di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro) a quello di non regolarità e dai nuovi arrivi di stranieri clandestini che trovano un'occupazione non regolare.

A partire dal 2003, sono state utilizzate le informazioni sui flussi di ingresso definiti annualmente dal governo come previsto dalla legge Bossi Fini. Tale informazione ha assunto un ruolo chiave nella stima dell'anno 2006, quando il decreto flussi ha previsto una quota di ingresso molto superiore agli anni precedenti per poter soddisfare il numero di domande presentate, trasformandosi di fatto in una vera e propria sanatoria. L'analisi delle istanze presentate ha evidenziato, tuttavia, come queste fossero state presentate da persone già presenti sul territorio e in possesso di un permesso di soggiorno ottenuto grazie alla regolarizzazione del 2002 ormai giunto a scadenza.

Il numero consistente di domande presentate in occasione del decreto flussi del 2006 ha provocato, inoltre, uno slittamento nella concessione dei permessi di soggiorno. Pertanto, con il decreto flussi del 2007 gli stranieri che avevano presentato domanda l'anno precedente e che non avevano ancora ricevuto risposta, hanno inoltrato una nuova istanza di regolarizzazione.

A partire dal 1° gennaio 2007, con l'ingresso nell'Unione Europea della Romania e della Bulgaria, si è determinata poi una situazione che ha visto i lavoratori provenienti da questi paesi svincolati dal sistema delle quote flusso e ciò ne ha facilitato l'arrivo in Italia. In particolare, come cittadini dell'Unione Europea, tali lavoratori hanno il diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, mentre per soggiorni superiori a tre mesi, hanno l'obbligo di iscrizione in anagrafe, a certe condizioni⁷.

La metodologia di stima degli stranieri non regolari ha dovuto, quindi, tener conto dei lavoratori neocomunitari che hanno usufruito della possibilità di iscrizione in anagrafe perdendo la status di stranieri non residenti. Una volta iscritti in anagrafe, come i cittadini italiani, possono trovarsi a svolgere un'attività lavorativa regolare o non regolare ma non più in qualità di stranieri non residenti. Questi lavoratori, inoltre, sono entrati progressivamente e con un certo ritardo nel campo di osservazione dell'indagine Forze di Lavoro.

Tuttavia, l'arrivo dei nuovi flussi di bulgari e rumeni non si è tradotto automaticamente in una crescita della regolarità lavorativa; sebbene per l'iscrizione in anagrafe occorra un lavoro regolare, si ipotizza che un certo numero di romeni e bulgari possano essere impiegati in modo irregolare perchè presenti in Italia da meno di tre mesi o perché, sebbene presenti in Italia da più tempo, continuano a lavorare in modo irregolare. La metodologia di stima ha dovuto, quindi, tener conto anche di tali situazioni.

Il decreto flussi del 2008 non ha comportato l'invio di nuove domande ma tendeva al recupero di una parte delle domande di extracomunitari presentate con il decreto flussi del 2007; pertanto risultava alquanto complessa la determinazione dei nuovi flussi di irregolari avvenuti nel corso del 2008. Sono stati utilizzati in questo caso i dati sugli sbarchi forniti dal Ministero degli Interni e le informazioni fornite dalla Fondazione ISMU secondo cui gli sbarchi via mare di clandestini avvenuti nel corso del 2008 siano solo il 5,4 per cento degli ingressi di irregolari. A partire da queste informazioni si è stimato il flusso di nuovi ingressi che, sommato al numero di domande presentate con il decreto flussi del 2007 non ancora trasformate in permesso di soggiorno, ha determinato la stima degli stranieri non residenti e irregolari per l'anno 2008.

Nel corso del 2009 non vi è stata l'emanazione di un decreto flussi, ma solo una regolarizzazione di colf e badanti extracomunitarie che al 30 giugno 2009 dovevano risultare già impiegate in Italia da almeno da 3 mesi. Alla

⁷ Le condizioni per poter richiedere il permesso di soggiorno o l'iscrizione anagrafica sono: 1) essere un lavoratore subordinato o autonomo nello Stato; 2) disporre per se stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti; 3) essere iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studi o di formazione; 4) essere un familiare che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione che ha diritto di soggiornare.

chiusura dei termini per la procedura di invio delle domande (30 settembre 2009) sono state presentate 294 mila istanze di regolarizzazione. Si tratta di un dato che, pur fornendo delle indicazioni sulla presenza di lavoratori irregolari nel settore dei servizi domestici, non consente di per sé di giungere alla stima del numero di lavoratori extracomunitari impiegati irregolarmente nell'anno 2009. Uno studio della Fondazione ISMU ipotizza una flessione nella presenza di immigrati presenti in modo irregolare sul territorio italiano, stimando in 422 mila il loro numero. Anche dai dati del Ministero degli Interni risulta che nel corso del 2009 vi è stato un notevole calo degli sbarchi via mare pari a circa 9 mila irregolari. Tenendo conto di tali informazioni e della metodologia utilizzata per la stima del 2008, è stato possibile stimare anche per il 2009 il livello degli stranieri non residenti e non regolari.

Prospetto 1 - Fonti informative sul fenomeno dell'occupazione straniera

- a) Permessi di soggiorno per motivi di lavoro. Questi dati sono raccolti dal Ministero dell'Interno e dovrebbero fornire l'esatta misura dei permessi di soggiorno validi rilasciati a cittadini stranieri. L'affidabilità di tale fonte informativa si basa sull'assunzione che lo straniero con un permesso di soggiorno scaduto abbia lasciato il paese o, quanto meno, abbia smesso di lavorare. Ai fini della stima si è fatto ricorso, tuttavia, ai permessi di soggiorno al netto delle duplicazioni e dei permessi scaduti elaborati dal Servizio delle Statistiche demografiche dell'ISTAT.
- b) Il numero dei lavoratori regolari rilevato presso le imprese. L'INPS fornisce dati rilevati dai modelli di versamento dei contributi da parte delle imprese. Dati sull'occupazione agricola sono forniti dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) che effettua una propria indagine statistica presso aziende del settore al fine di stimare annualmente il numero degli occupati extracomunitari.
- c) Il numero dei lavoratori residenti rilevato presso le famiglie. Una delle fonti più importanti sulla popolazione straniera con residenza anagrafica o temporaneamente presente è rappresentata dal Censimento della Popolazione che fornisce dati di natura demo-sociale. A Partire dal 2004, l'indagine sulle forze di lavoro rileva la popolazione straniera residente, occupata e non occupata.
- d) I dati sull'attività ispettiva del Ministero del Lavoro presso le imprese. Il Ministero rileva presso i propri uffici provinciali il numero dei lavoratori extracomunitari iscritti come disoccupati al 31 dicembre di ogni anno. Un'altra importante fonte di informazione per la stima degli occupati non regolari è derivata dalle ispezioni effettuate ogni anno dagli Ispettori del Lavoro presso un certo numero di imprese ai fini di accertare eventuali irregolarità contributive, assicurative, fiscali.
- e) Regolarizzazioni. Informazioni disponibili periodicamente in momenti successivi a quelli dell'uscita di sanatorie di legge specifiche; rappresentano degli indicatori sui flussi degli stranieri che dalla condizione di irregolari o clandestini transitano in quella di regolari⁸. In Italia le regolarizzazioni più significative sono state attuate in cinque differenti periodi: nel 1986 (decreto legge n. 943 e successivi decreti di proroga), nel 1990 (legge n. 39), nel 1995 (decreto legge n. 489), nel 1998 (legge n.40 del 1998 e decreto legislativo del 02/07/1998, n. 286) e nel 2002 (legge n. 189 del 30 luglio 2002 e decreto legge n. 195 del 9 settembre 2002 trasformato successivamente in legge 222/2002).
- f) Autorizzazioni al lavoro. Dati di flusso raccolti dal Ministero del Lavoro e possono dare delle informazioni su quanto cresce la regolarità dell'occupazione straniera;
- g) Flussi programmati di ingresso. la Informazioni sulla programmazione annuale delle quote di ingresso di stranieri, comunitari ed extracomunitari definite a livello governativo.

⁸ Con il termine "regolarizzazione" si intende l'autorizzazione a soggiornare concessa dallo Stato a cittadini stranieri presenti irregolarmente sul territorio.