

COLLANA LAVORO

studi e ricerche

00

Impiego e appalto di manodopera straniera in Toscana

a cura di

Franco Bortolotti e Alberto Tassinari

E I Z I N I

lūs

s un v rs ty
r ss

Questa ricerca è stata curata, per Ires Toscana, da Franco Bortolotti e Alberto Tassinari. Franco Bortolotti ha steso i capitoli 1, 2.6 (con C. Bonaiuti), 4.1, 4.3 (con M. Cioci), 7.5. Bruno Fiorai ha steso il cap. 2 (escluso il par. 2.6). Matteo Cioci ha steso il cap. 3 (par. 3.2-3.5 con S. Baldanzi), 4.3 (con F. Bortolotti), 5.2-5.5, 6 (con A. Tassinari). Simona Baldanzi ha steso i par. 3.2-3.5 (con M. Cioci), 4.2 (con A. Tassinari). Alberto Tassinari ha steso i par. 4.2 (con S. Baldanzi), 5.1, 5.6, 6 (con M. Cioci). Livio Muratore ha steso il capitolo 7 (escl. 7.5).

Si ringraziano tutti gli operatori, gli esperti, i lavoratori e le imprese intervistati, nonché i funzionari delle Direzioni dell'Impiego che hanno gentilmente fornito alcuni dati. Al pari, i nostri ringraziamenti vanno estesi alle casse edili che hanno collaborato all'indagine.

CIP



Ricerca per conto del Dipartimento delle politiche formative e dei beni culturali - Settore Lavoro - Regione Toscana condotta dal CEntro di Ricerca Interuniversitario per gli Studi Economici applicati (CERISE).

Giunta Regionale

Direzione Generale

Politiche Formative Beni e Attività Culturali

Area di Coordinamento

Orientamento Istruzione Formazione e Lavoro

Settore Lavoro e Formazione continua

ISBN

© 2008 Regione Toscana

Prima edizione: xxxxxxx

1.

Introduzione

1.1. Distacco e appalto: una nicchia del mercato del lavoro di rilevante valenza generale

Questo lavoro è dedicato ad una situazione molto particolare del mercato del lavoro, di modesta consistenza quantitativa, ma che assume una valenza e una portata più generali, trovandosi al crocevia di alcune tendenze al cambiamento del sistema delle imprese e della regolazione del lavoro il cui impatto prevedibile è di estrema rilevanza.

In linea generale il lavoratore distaccato rende le sue prestazioni disponibili ad un soggetto (impresa) differente da quello che lo ha assunto, su disposizione di quest'ultimo. Il distacco è in generale normato dal D.Lgs. n. 276/03, applicativo della Legge 30/03, che, abrogando le norme sull'interposizione nelle prestazioni di lavoro, consente ad un datore di lavoro di porre propri dipendenti a disposizione di un soggetto terzo per eseguire una determinata attività, rimanendo responsabile del trattamento economico e normativo del lavoratore. Tuttavia la normativa cui facciamo riferimento precede la L. 30¹, e riguarda una fattispecie particolare (imprese straniere con dipendenti stranieri) e si connette ad una specifica normativa europea (la direttiva 96/71)

¹ Anche se la giurisprudenza ammetteva la possibilità di un distacco temporaneo, eccezionale ed occasionale di lavoratori dipendenti qualora il distaccante avesse interesse a che il dipendente lavorasse in favore del distaccatario, mantenendo un potere direttivo eventualmente delegabile al distaccatario, e con potere di interrompere il distacco medesimo: si trattava tuttavia di una condizione sempre al confine con l'intermediazione dell'uso di manodopera. Fra l'altro nel 1993 una specifica normativa ha tutelato il distacco in situazioni di crisi aziendale, temporaneo e in presenza di accordo sindacale.

che mira a favorire l'apertura del mercato europeo nel campo degli *appalti*.

Il nostro lavoro si è diretto dunque su una normativa molto particolare entrata, già da qualche anno nell'arsenale normativo che regola il mercato del lavoro italiano; tale ingresso è avvenuto talmente "in punta di piedi" che tale normativa è rimasta sostanzialmente inapplicata, non avendo sollecitato richieste da parte delle imprese in numero consistente. Questa normativa riguarda il distacco di lavoratori stranieri nell'ambito di contratti di appalto stipulati fra imprese italiane (appaltanti, ovvero committenti) ed imprese straniere (appaltatrici, ovvero esecutrici). Si tratta di una normativa che si pone al crocevia di diverse problematiche di un certo interesse per lo sviluppo del mercato del lavoro nazionale e regionale.

Da un lato questa normativa riguarda le questioni del *lavoro in appalto*, questioni che hanno una diretta ricaduta su due fronti, quello dei rapporti interimpresa (ambito che, tra l'altro, negli anni recenti è stato interessato da un'altra normativa controversa e di difficile attuazione, sulla subfornitura²), dall'altro quello dei rapporti di lavoro (in un quadro di progressiva individualizzazione dei rapporti di lavoro e di sviluppo di forme di rapporto di lavoro non stabili).

La normativa in oggetto ha la sua specificità nell'estendere l'ambito del lavoro in appalto ad imprese estere e, quel che più conta, ai lavoratori in organico a dette imprese: dunque a lavoratori le cui normali prestazioni di lavoro sono regolate di solito da normative dei paesi di appartenenza. Emerge immediatamente qui il nucleo problematico della questione, la caratterizzazione nazionale (del paese di destinazione o del paese di origine?) della normazione del lavoro, che è stato precisamente il nocciolo reale del dibattito sulla "Direttiva Bolkestein". Si tratta cioè della risposta alla domanda "Per le norme di lavoro, vale la normativa

² La L. 192/98, che, schematicamente, vede le imprese committenti (e la Confindustria) premere per una interpretazione più generica e le imprese subfornitrici (e le Associazioni artigiane) difendere una interpretazione più vincolistica. Per inciso si può notare come, data la definizione piuttosto ampia di subfornitura presente in questa legge, ("un imprenditore si impegna a effettuare per conto di un'impresa committente lavorazioni su prodotti semilavorati o su materie prime forniti dalla committente medesima, o si impegna a fornire all'impresa prodotti o servizi destinati ad essere incorporati o comunque ad essere utilizzati nell'ambito dell'attività economica del committente o nella produzione di un bene complesso, in conformità a progetti esecutivi, conoscenze tecniche e tecnologiche, modelli o prototipi forniti dall'impresa committente"), anche il nostro oggetto potrebbe rientrare in tale quadro giuridico.

del paese di origine o quella del paese di temporanea destinazione?” Il progetto di Direttiva Bolkestein era molto chiaro al riguardo: vale la regolazione del paese di origine, ed in questo consiste la liberalizzazione del mercato, e proprio questo principio ha portato al dibattito e alla revoca del progetto iniziale. Si noti che, in linea di principio, la libera circolazione delle imprese non richiederebbe in generale alcuna estensione della normativa del paese di origine: la competizione “aperta” fra imprese non verrebbe meno se valesse il principio del rispetto della normativa nel paese di destinazione.

Un'altra problematica che si incontra in questa normativa è quella del ruolo dei lavoratori stranieri. In nessun modo i lavoratori in distacco per appalto da imprese straniere possono essere considerati “immigrati”: si presume, infatti, che la loro sia una presenza temporanea, all'interno di strutture di impresa che solo episodicamente sono presenti in Italia, per una specifica attività economica a termine (quella definita dall'appalto), e dunque l'iter amministrativo e le norme che ne regolano la presenza sono differenti da quelle che regolano l'immigrazione³ (essenzialmente, adesso, la c.d. “Bossi-Fini”). Sebbene, tuttavia, la logica delle presenze di immigrati o di distaccati sia in teoria diversa, esiste una ovvia sovrapposizione fra queste figure, che d'altronde richiama la sovrapposizione fra lavoro in appalto e lavoro “ordinario”. Comunque, anche solo al fine di garantire i caratteri selettivi dell'ammissione dei lavoratori immigrati prevista dalla Bossi-Fini, la presenza sul territorio dei lavoratori distaccati segue alcune procedure che incontrano, come si vedrà, la Bossi Fini stessa. Comunque, al di là degli aspetti normativi, si può pensare che per il lavoratore straniero, le strategie personali di ingresso (ovvero gli obiettivi perseguiti dai lavoratori stranieri) nel mercato del lavoro italiano siano le stesse, a parte che per una fascia di lavoratori ad altissima specializzazione e mobilità, che non sono le figure prevalenti coinvolte da questa normativa.

Da un punto di vista economico possiamo concepire l'appalto come la frammentazione di un ciclo produttivo attraverso il quale una impresa committente isola una parte del processo produttivo delegandola ad una differente impresa (che dovrebbe avere dei vantaggi in termini di specializzazione e di costi di organizzazione, oppure in termini di minori costi del lavoro dovuti alla

³ Estremizzando un po' si potrebbe affermare che nell'appalto-distacco la presenza di lavoratori stranieri è un fatto accidentale, funzionale all'esistenza di relazioni trans-nazionali di appalto.

minore capacità contrattuale dei lavoratori). Questa segmentazione del ciclo produttivo (accoppiata ad una capacità di controllo del ciclo nel suo insieme consentita da fattori tecnologici o organizzativi), lungi dall'essere un caso particolare settoriale o territoriale, è probabilmente una delle componenti centrali del paradigma socio-economico, a volte definito "post-fordista", che si va affermando. Se l'impresa "normale" del XX secolo è la grande impresa manifatturiera integrata, come nell'industria automobilistica, non a caso quella sulla cui struttura organizzativa si è modellato lo stesso modello sociale e di regolazione del lavoro, nel XXI secolo le imprese da questo punto di vista "esemplari" sono grandi marchi che presidiano il mercato, coltivano il rapporto con il consumatore, e "fanno fare" la produzione manifatturiera, dietro specifiche abbastanza precise ad uno stuolo di fornitori decentrati, sempre più spesso posti in paesi emergenti, ma mantenendo capacità di marketing e in alcuni casi progettuali: si pensi a Ikea o Wal-Mart come casi specifici, pur portatori di diversi modelli nazionali⁴ sotto vari aspetti.

Le stesse grandi imprese automobilistiche progettano i loro nuovi impianti nei paesi destinati ad assumere una nuova centralità industriale, quali India, Brasile, Cina, come strutture integrate in cui convivono non differenti reparti, ma differenti imprese specializzate (ad es. nei motori, nelle carrozzerie, etc.), mentre all'impresa – marchio rimane il controllo del mercato (ma non i rischi di impresa connessi alle attività manifatturiere); è evidente come, stressando questa tendenza, al limite vi sia la rinascita e moltiplicazione delle relazioni di subfornitura e di appalto, e la frantumazione dei caratteri collettivi delle relazioni di lavoro. Ovviamente non vi è alcun determinismo tecnologico o economico in questa tendenza, e comunque è cruciale comprendere quali sono i caratteri del *plus* di competitività che si genera in questa frammentazione del processo produttivo, se legati a minor costo del lavoro e a possibili disuguaglianze nel trattamento dei lavoratori o a vantaggi organizzativi. Si tratta di un dibattito che, mutatis mutandis, è stato fatto 20-30 anni fa a proposito dei sistemi di piccole imprese e dei distretti industriali; in quel caso, dopo un primo periodo in cui è prevalsa una interpretazione di questi fenomeni legata al supersfruttamento (l'ipotesi del "decentramento produttivo"), si è generalmente riconosciuta

⁴ S.J. Konzelman, F. Wilkinson, C. Craypo, R. Aridi, *The Export of National Varieties of Capitalism: the Cases of Wal-Mart and Ikea*, Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 314, 2005.

l'esistenza di economie di scala e di scopo, oppure di minori costi di transazione che motivavano la competitività delle formazioni distrettuali.

In questo quadro, è evidente l'interesse di osservare cosa accade in un ambito dove una simile tendenza alla frammentazione dei rapporti inter-impresa è particolarmente sviluppata, come nel settore delle costruzioni. La possibilità di aprire su scala transnazionale le relazioni interimpresa, offerta dal D. lgs 72/00 offre un motivo aggiuntivo di interesse all'analisi: i motivi di affermazione o di insuccesso che in un ambito limitato si pongono per questa normativa sono di interesse più generale. Questa analisi ci permette inoltre di osservare cosa accade quando diversi mercati del lavoro, funzionanti secondo "regole" diverse, vengono ad essere di fatto "mescolati" o messi in competizione fra loro.

1.2. Dalla Direttiva europea 96/71 al DLS 72/00: distacco e appalto in Italia⁵

Sul tema del lavoro in distacco esiste dunque una Direttiva Europea (n. 96/71) che disciplina le questioni legate alla dimensione trans-nazionale delle operazioni di distacco. Questa tematica è stata in seguito variamente ripresa nel corso della stesura della Direttiva Bolkestein (che però, esplicitamente, tendeva ad escludere dal suo campo di applicazione i lavoratori in distacco), la cui elaborazione è tutt'ora in corso, anche se le recenti decisioni della maggioranza del Parlamento Europeo sembrano averne decisamente modificato l'impostazione⁶.

La Direttiva 96/71 consente che nel quadro di un contratto fra un'impresa utilizzatrice e una fornitrice di servizi sia possibile distaccare un lavoratore per un periodo limitato, applicando le normative (disposizioni legislative, amministrative o convenzioni collettive di applicazione generale) dello stato presso cui il lavoro viene svolto. La Direttiva elenca le tipologie di condizioni garantite (da quelle salariali a quelle relative agli orari, alla sicurezza, etc.), determinando alcune deroghe (lavori di piccola entità, escludendo però quelli relativi all'edilizia), ammettendo le in-

⁵ Più puntuali valutazioni di tipo giuslavoristico sono presenti nel capitolo 2.

⁶ Ma i meccanismi decisionali europei potrebbero portare anche a riproporre il testo originario elaborato da Frits Bolkestein; sembra però piuttosto che alcuni dei maggiori governi dell'Unione a questo punto siano ben poco motivati ad assumersi la responsabilità del sostegno a normative ormai percepite come potenzialmente lesive della coesione sociale.

dennità inerenti il distacco come componenti del salario minimo, se effettivamente sostenute per il distacco.

Il D.lgs 72/00, normativa emanata per recepire la Direttiva comunitaria (con un anno di ritardo sui termini fissati dalla UE), in sostanza assimila le condizioni in cui il lavoratore distaccato presta servizio a quelle ordinariamente vigenti per i lavoratori italiani del medesimo settore, incluse le norme giuslavoristiche. Rispetto alla normativa comunitaria la legge italiana ha esteso queste condizioni anche alle imprese extra-comunitarie. Il distacco è quindi previsto all'interno di un intercompany agreement che riguarda la società italiana (presso cui opera il lavoratore per un periodo limitato) e quella estera (che mantiene la titolarità del rapporto di lavoro).

Ne' la Direttiva europea, ne' tanto meno il Dlgs 72/00 consentono quindi un risparmio di costi sostanziale per l'impresa appaltatrice straniera, a meno che non esistano accordi bilaterali che consentano versamenti contributivi nel paese di origine (di norma, con aliquote inferiori a quelle italiane, fra le più elevate su scala internazionale). Al di là di singoli paesi (non quelli per i quali la normativa è maggiormente utilizzata), normalmente i versamenti contributivi vengono effettuati in Italia e non vi sono margini economici diretti per le imprese sia appaltante che appaltatrice, derivanti dall'utilizzare questa normativa. Ovviamente può esservi elusione della normativa e per questa via possono essere costituiti margini di extraprofitto, ma tutto sommato a questo fine l'uso delle forme discendenti dal D.lgs. 72/00 appare meno conveniente di altre forme meno tortuose di irregolarità.

La normativa su appalto e distacco viene a cadere in un quadro nazionale (quello italiano) e settoriale (quello dell'edilizia) dominato da forti rapporti inter-impresa di tutti i tipi, ma, nel caso dell'edilizia fortemente improntati al fenomeno del subappalto e con una forte componente o influenza dei fenomeni di "lavoro nero". La presenza di quote molto rilevanti di manodopera extracomunitaria nel settore è connessa sia alla presenza di lavoro nero (fra l'altro avendo mediamente periodi contributivi meno regolari e più brevi i lavoratori immigrati sono meno immediatamente interessati alla regolarità contributiva, oltre ad essere più "vulnerabili" alle imposizioni delle imprese, in quanto necessitanti di avere un rapporto di lavoro per giustificare la presenza tramite il "permesso di soggiorno"), sia alla proliferazione di imprese e di subappalti a cascata (poiché gran parte della crescita numerica delle imprese edili degli ultimi anni è dovuta alla registrazione di imprese di cui sono titolari immigrati). È

quindi opportuno, e lo faremo nei prossimi capitoli, inquadrare nel quadro settoriale e nelle problematiche dell'immigrazione il nostro oggetto di analisi.

Il settore edile, che negli ultimi anni ha conosciuto, a differenza dell'industria manifatturiera, un certo incremento occupazionale e dimensionale, appare così strutturalmente predisposto sia all'ingresso di manodopera extracomunitaria (fra l'altro per il rarefarsi delle componenti autoctone dell'offerta di lavoro), sia alla presenza di irregolarità nella prestazione di lavoro, e spinge i rapporti interimpresa ad una concorrenza fondata sulla flessibilità di costo ma non sulla flessibilità funzionale del lavoro: questo come si vedrà condiziona irreversibilmente, fin qui, l'applicazione (limitata) della normativa in questione.

1.3. La Direttiva Bolkestein: un tentativo de-regolativo

Nell'ambito delle proposte del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 l'Unione Europea ha elaborato, nel corso di alcuni anni, una proposta di Direttiva, affidata in particolare al commissario Bolkestein, mirata a promuovere il quarto mercato unico (dopo quello dei lavoratori, dei beni e del capitale), quello dei servizi. Questa proposta di Direttiva, emessa nel 2004, faceva essenzialmente leva sulla rimozione di ostacoli ad attività di compravendita di "servizi" su scala europea (e non sulla armonizzazione legislativa). Nel febbraio 2006, dopo crescenti pressioni dell'opinione pubblica all'interno di alcuni stati membri, i principali gruppi al Parlamento Europeo hanno proposto (e il Parlamento ha approvato) alcuni indirizzi che cambiano l'impostazione decisamente più liberista impressa da Bolkestein, escludendo chiaramente dal suo campo di applicazione il diritto del lavoro e le stesse tematiche del distacco di lavoratori (rimandate ad una ulteriore normativa da proporsi). Nell'aprile 2006 la commissione ha riformulato, per tramite del nuovo commissario Mc Creevy, una proposta modificata di Direttiva, che deve ancora essere discussa.

La Direttiva Bolkestein ha avuto una portata potenziale di cambiamento dell'assetto delle relazioni di lavoro molto superiore a quanto avrebbe fatto presumere il suo "punto di partenza". Quest'ultimo è costituito dalla "libera circolazione dei servizi", che dovrebbe affiancare la già attuata "libera circolazione delle merci" all'interno della Comunità⁷. Sebbene la "libera circolazio-

⁷ Insieme alla "libera circolazione dei fattori produttivi", cioè del capitale e del lavoro.

ne delle merci” sia tutt’altro che priva di effetti sociali rilevanti (che in parte, solo in parte, spingono ad una egualizzazione delle condizioni di lavoro nei vari paesi, soprattutto attraverso la crescita di mercati di subfornitura, e tuttavia sono posti in un contesto di persistente pervietà –dovuta a motivi culturali, tutt’altro che irrilevanti- dell’interscambio di merci fra paesi), la “libera circolazione dei servizi” finisce, attraverso due “passi” successivi per impattare molto più fortemente sulla deregolamentazione delle condizioni di lavoro. Il primo passo è insito nel rapporto produzione-consumo proprio dei servizi, che a differenza delle merci non si “producono” (possono quindi per essere consumate, essere trasportate a distanza) ma si “erogano” (e quindi possono essere consumati solo contestualmente alla loro “produzione”). Il secondo passo è costituito da una concezione allargata di “servizio”: è facile capire che, se si considera come “servizio” l’eseguire una attività di impresa per terzi, non si sta parlando realmente della estensione della “libera circolazione” dal settore secondario a quello terziario, ma dell’ammissione della coesistenza di diverse normative giuslavoristiche sullo stesso territorio (e dunque della prevalenza delle meno garantiste per il lavoro fra queste ultime)⁸. Esattamente la stessa ambiguità la troviamo in quelle statistiche del lavoro o delle imprese che classificano i lavoratori interinali come “dipendenti di servizi alle imprese”, cioè del settore terziario, anche quando in maggioranza svolgono lavori nel settore secondario, manifatturiero o edilizio).

La definizione di servizio (“ogni attività economica che, secondo l’art. 50 del Trattato istitutivo [della Comunità europea], si occupa della fornitura di una prestazione oggetto di contropartita economica”) è evidentemente tale da fare rientrare qualsiasi attività economica, o direttamente (processi lavorativi che comportano l’erogazione di servizi e non la fornitura di beni) o, soprattutto, indirettamente (se un qualsiasi processo lavorativo finalizzato a produrre beni viene svolto da lavoratori non direttamente dipendenti dall’impresa titolare dei beni prodotti ma da un’impresa terza).

La Direttiva Bolkestein concepiva le regolamentazioni nazionali come ostacoli da superare; in questo senso si motiva anche l’abbandono della strategia della armonizzazione (che era stata essenziale nella progressiva affermazione della libertà di movi-

⁸ Potremmo definire questa situazione come una estensione della “legge di Gresham” per cui la moneta “cattiva” (di minore costo) scaccia quella “buona” (di maggior valore).

mento delle merci, del lavoro e dei capitali)⁹, a favore di una più sbrigativa affermazione del “principio del Paese d’origine”, principio che veniva fra l’altro affermato in un momento di ampliamento (a causa dell’allargamento della Comunità) delle differenze regolative interne e della presenza di un congruo numero di paesi con un basso livello di regolazione istituzionale.

Una apparente difformità dal Trattato istitutivo della Comunità caratterizzava inoltre la Direttiva Bolkestein, laddove il trattato afferma che “il fornitore di servizi può esercitare a titolo temporaneo la sua attività nel paese in cui fornisce la prestazione alle stesse condizioni che questo paese pratica alle imprese nazionali”, laddove la Bolkestein stabilisce che le condizioni sono appunto quelle del “paese di origine”.

Fra le altre cose il “principio del paese d’origine”, attribuendo la responsabilità della verifica di conformità delle condizioni di occupazione e lavoro (del paese d’origine) alle autorità del paese ospite, che peraltro non sono autorizzate a sottoporre i fornitori di servizio ad obblighi amministrativi quali la tenuta *in loco* dei documenti sociali, finisce evidentemente per restringere l’efficacia di qualsiasi controllo (anche perché non chiarisce, finora, le modalità di comunicazione fra stati al riguardo). Non è facile immaginarsi i servizi all’impiego o previdenziali italiani che controllano l’applicazione della normativa portoghese o polacca a lavoratori di quelle nazionalità che domani lavorassero in Italia distaccati da imprese appaltatrici di quei paesi. In forme diverse questa criticità delle questioni del controllo la ritroviamo anche nelle normative su appalto e distacco.

La direttiva Bolkestein sembrava divergere anche dalla Dir. 96/71, per alcuni aspetti. Esplicitamente la Bolkestein non si applica alle materie disciplinate dalla 96/71; al tempo stesso proibiva di sottoporre ad obblighi quali autorizzazioni, dichiarazioni, registrazioni, i fornitori di servizi. Secondo l’ex Commissario la direttiva era applicabile alle sole professioni liberali ed artigiani, ma non alle imprese: nel caso una attività venga strutturalmente insediata in un paese ospite sarebbe stata soggetta alla legislazione di quel paese. È tuttavia chiaro come vi siano diversi confini labili che tenderanno ad estendere il campo di applicazione di qualsiasi normativa che sarà al riguardo riproposta dalla Commissione.

⁹ L’armonizzazione è però prevista al fine di attenuare progressivamente la proibizione della pubblicità commerciale in alcune professioni (attualmente vigente in alcuni paesi): medici, farmacisti, architetti, notai, avvocati, etc.).

1.4. La metodologia della ricerca e la struttura del report

La nostra indagine, mantenendo fermo l'obiettivo di approfondire la conoscenza della problematica e delle caratteristiche del fenomeno del distacco di lavoratori stranieri da ditte appaltatrici straniere a imprese appaltanti italiane, ha richiesto successivi aggiustamenti della metodologia operativa. Vale la pena di descrivere con precisione questo processo, non solo per seguire gli aspetti squisitamente metodologici, ma per introdurre concretamente alcuni elementi cruciali dell'oggetto della ricerca.

Fondamentalmente l'indagine prevedeva il reperimento di dati statistici sul fenomeno a livello regionale, e l'effettuazione di interviste approfondite sia alle imprese appaltanti che alle imprese appaltatrici, che, infine, ai lavoratori in distacco. Non trascurabile doveva essere anche l'apporto delle interviste a testimoni privilegiati collocati soprattutto nelle associazioni di rappresentanza delle imprese e nei sindacati dei lavoratori. Il tutto doveva essere inquadrato (tramite informazioni da dati aggregati) nel contesto settoriale (edilizia) e territoriale (le province di maggior presenza del fenomeno entro la Toscana). A fianco del filone principale di indagine, sociologico ed economico, doveva collocarsi un inquadramento prettamente giuridico di questa tematica.

Un primo fattore che ha modificato il piano di analisi è stato costituito dalla indisponibilità di dati statistici soprattutto sul versante delle imprese. Infatti la raccolta amministrativa dei dati, conseguente alle procedure per l'autorizzazione alla presenza sul suolo nazionale dei lavoratori stranieri distaccati, in carico originariamente alle DPL (Direzioni Provinciali del Lavoro) non prestava attenzione ne' alle caratteristiche delle imprese (se non per la validazione della loro esistenza), ne' alle caratteristiche dell'appalto per cui i lavoratori erano distaccati (se non per verificarne l'esistenza) ne' al settore in cui i lavoratori prestavano la loro opera (anche se almeno una DPL ha fornito dati dettagliati al riguardo); infine, mancando uno specifico interesse a protocollare separatamente le pratiche relative alle procedure di autorizzazione per i lavoratori in appalto / distacco (e quindi a reperire le informazioni a distanza di tempo, in maniera organizzata), mancavano in fondo tutte le informazioni, a parte quelle presenti nel mod. AUT/27 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (compilato dalle DPL), e mancavano soprattutto indicazioni nominative sulle imprese (sia appaltanti che appaltatrici) che fruivano della normativa in questione.

Il reperimento di nominativi di imprese è stato allora fatto a

partire dalla disponibilità delle strutture sindacali, soprattutto quelle della FILLEA-CGIL, organizzazione di categoria comparativamente più rappresentativa, che in tutti i casi ha manifestato la propria disponibilità.

A questo punto, però, si sono evidenziati numerosi altri problemi. In primo luogo si è visto che non sempre i singoli funzionari sindacali disponevano delle informazioni specifiche sui singoli casi di appalto-distacco (che tuttavia avrebbero dovuto avere in base alla normativa), o che le avevano in forma molto generica; in realtà questo avveniva non per carenza di trasmissione delle informazioni da parte delle DPL, ma perché le DPL non disponevano di un indirizzario preciso dei funzionari sindacali addetti, e perché questi ultimi non sempre parevano aggiornati rispetto ad un ambito dopotutto secondario della loro attività.

Nei casi in cui informazioni sono state reperite anche in merito ai nominativi di imprese coinvolte è emerso quasi sempre un problema di “sfasamento temporale” fra disponibilità dell’informazione e sua utilizzabilità.

Infatti la durata dei contratti di appalto è per definizione limitata, a volte anche molto breve, e molte informazioni raccolte si riferivano ad appalti ormai cessati, il che implicava l’assenza dell’impresa appaltatrice dal suolo nazionale e la sua sostanziale non intervistabilità. In altri casi si aveva notizia di richieste di autorizzazione la cui procedura era ancora in corso di definizione. Anche in questo caso l’impresa appaltatrice non era intervistabile in quanto non ancora presente sul suolo nazionale. A maggior ragione risultavano non presenti e non intervistabili i lavoratori stranieri; in qualche caso in cui essi fossero presenti in Toscana, non erano intervistabili o per problemi di lingua o per indisponibilità. Tra l’altro l’arco temporale dell’indagine si è collocato in un momento di rallentamento di tutte le procedure amministrative, proprio al momento della riattribuzione delle competenze da DPL a SUI (Sportello Unico sull’Immigrazione), il che ha ulteriormente rarefatto le imprese presenti. Una prima informazione, relativamente anomala, consisteva comunque nel fatto che era spesso possibile assumere informazioni sull’impresa appaltatrice straniera tramite l’impresa appaltante italiana perché spesso le due risultavano della medesima proprietà, o di parenti o conoscenti: insomma, risultavano legami societari di fatto piuttosto stretti (il che segnala sempre possibili anomalie sulla autonomia reciproca delle due imprese).

D’altra parte le imprese utilizzatrici si sono rivelate comunque di modestissima entità numerica: i dati aggregati presentati

nel cap. 2 ci parlano di circa 200 lavoratori/anno in tutti i settori interessati da questa normativa. Ne abbiamo intervistate alcune, le cui testimonianze sono state preziose.

Comprendere il motivo di questa modesta dimensione del fenomeno ci ha spinto a potenziare la conoscenza da una parte della percezione del fenomeno da parte delle associazioni di rappresentanza e delle imprese edili potenzialmente appaltatrici (riscontrando, fra l'altro, una diffusa scarsa conoscenza delle stesse possibilità offerte dalla normativa, oltre che, comunque, buoni motivi per non praticarla); dall'altra ci ha spinto a approfondire la conoscenza del funzionamento del mercato del lavoro nell'edilizia in una sua componente potenzialmente "contigua" a quella dell'appalto distacco, e cioè la componente dei lavoratori edili immigrati (ed in particolare quella quota di essi presente in imprese che lavorano in subappalto); la ricostruzione dei percorsi di lavoro tipo (in cui non è presente, sostanzialmente, il distacco – appalto) ha permesso di verificare l'esistenza di un progressivo inserimento nel mercato del lavoro ufficiale, anche attraverso quote di lavoro nero assolutamente non trascurabili. I rapporti interimpresa che si possono (forse impropriamente) riportare al concetto di appalto, sono stati analizzati da un notevole numero di questionari relativi a imprese sia appaltanti che appaltatrici, nelle quali si è focalizzata in particolare anche la questione della presenza di lavoratori immigrati. I caratteri di diffusa irregolarità nelle prestazioni di lavoro nell'edilizia motivano per un verso lo scarso ricorso al distacco appalto, che è una fattispecie senz'altro più controllata dalle autorità del mercato del lavoro, rispetto a quanto esse facciano o possano fare verso fenomeni come l'orario straordinario al nero, la "paga globale", l'esistenza di imprese fittizie di extracomunitari (o anche di italiani) solo formalmente autonomi.

Una verifica rispetto ai caratteri del lavoro in appalto dell'edilizia e della applicazione della normativa sul distacco di stranieri è stata fatta in due direzioni differenti, per cercare di coglierne similitudini e differenze rispetto all'edilizia. Da una parte si è intervistata una impresa che fruiva di una normativa leggermente diversa (il comma g, e non il comma i, dell'art. 27 del D.Lgs. 72/00), relativa al distacco all'interno di filiali italiane di lavoratori stranieri qualificati: si è trovato in questo caso una realtà completamente diversa, afferente all'alta tecnologia e alla specificità di lavoratori altamente specializzati, per quanto provenienti da un paese ancora ritenuto "Terzo Mondo" (l'India). Inoltre si sono effettuate alcune interviste relative al lavoro in appalto in

un settore diverso (le costruzioni di imbarcazioni), che condivide con l'edilizia l'organizzazione del lavoro "per cantieri" (e con molto subappalto), ma non altre caratteristiche cruciali. In sostanza si è visto come il fenomeno oggetto dell'indagine in senso stretto sia di marginale importanza nel quadro regionale (e nazionale), ma come la sua comprensione (inclusa la motivazione della sua scarsa diffusione) sia molto utile per delineare le specificità del funzionamento del mercato del lavoro edile, ed anche alcune problematiche e prospettive di interesse più generale.

Dopo il presente capitolo, a carattere introduttivo, il secondo capitolo precisa il quadro normativo e regolativo del distacco-appalto da un punto di vista giuslavoristico.

Il terzo capitolo ha per oggetto la gestione amministrativa, l'azione delle DPL e le percezioni delle associazioni di rappresentanza riguardo l'applicazione concreta della normativa (che, ricordiamo, è tutto sommato in una fase ancora di avvio e assestamento).

Nel quarto capitolo si affrontano le tematiche dell'appalto in generale, con particolare attenzione al settore dell'edilizia, e si descrivono le condizioni concrete del lavoro e dei rapporti interimpresa fra imprese appaltanti e appaltatrici.

Il quinto capitolo riguarda le problematiche del lavoro degli stranieri in edilizia, quantificando nell'ambito delle possibilità offerte dalla statistica ufficiale, la presenza di extracomunitari nel settore, e analizzando le informazioni ottenute anche dalle interviste dirette effettuate a lavoratori immigrati.

Nel capitolo successivo si analizzano i risultati delle interviste effettuate nelle imprese coinvolte nella gestione di lavoratori ex art. 27 lettera i del D.lgs 72/00, cercando di ricostruire le logiche strategiche sottostanti.

Nel capitolo settimo infine, che precede un breve capitolo conclusivo, si affronta la gestione di questa forma di presenza sul mercato del lavoro edile in una regione che presenta caratteristiche strutturali alquanto diverse, la Lombardia.

2.

Il prestito di manodopera straniera e l'ordinamento italiano

2.1. I caratteri della legislazione italiana sull'immigrazione

L'intensificarsi del fenomeno emigrazione-immigrazione da paesi a basso sviluppo industriale verso economie più progredite ha posto e continua a porre al nostro ordinamento giuridico la questione del trattamento da riservare ai lavoratori immigrati specie se provenienti da paesi diversi da quelli che costituiscono l'Unione Europea o da paesi di recente ingresso nello spazio europeo, perché – come è noto – l'Italia si sta avvalendo della possibilità, consentita dall'ultima revisione del Trattato, di subordinare temporaneamente l'entrata per lavoro subordinato dei cittadini neocomunitari ai meccanismi delle quote stabilite annualmente per regolare i flussi di accesso al nostro paese.

Conseguentemente, è da ritenere che gli istituti, appositamente previsti per consentire l'ingresso dei cittadini extracomunitari, debbano al momento essere estesi anche ai cittadini neocomunitari tanto più che le scelte imprenditoriali, in un'epoca di accentuata trasformazione dei processi economici e dell'organizzazione del lavoro, sembrano orientate a realizzare apprezzabili risparmi di costi, ivi compreso quello del lavoro, con l'effetto di implementare l'utilizzazione di manodopera più facilmente manipolabile e meno cara perché disposta a vendere la propria forza lavoro ad un prezzo inferiore a quello fissato negli standard contrattual-collettivi del nostro sistema di relazioni industriali.

A questa stregua, si rivela, quindi, l'esigenza di non affievolire le tradizionali tutele giuslavoristiche sia sul piano sostanziale che processuale. Questioni, tra l'altro, sempre decisive ogni qual volta siano in gioco lavoratori particolarmente deboli nel mercato del lavoro quali sono quelli provenienti da aree a basso svilup-

po economico sia che facciano, almeno formalmente, parte dell'Unione Europea sia che vivano ai margini di essa. L'intrinseca debolezza di questi soggetti è facilmente deducibile dal fatto che la stragrande maggioranza di costoro costituisce il 67% del totale degli operai comuni lavoranti in Italia, mentre solo il 9% risulta essere dato da operai specializzati rispetto all'universo degli appartenenti a questa ultima qualifica.

È di tutta evidenza quanto siano gravi i problemi sollevati dalla presenza dei lavoratori immigrati. Si va dalla loro più o meno consapevole concorrenza al ribasso sulle condizioni di lavoro nei confronti dei lavoratori nazionali alle aspre condizioni di vita (abitazioni al limite della sussistenza, orari di lavoro dilatati nel giorno e nella settimana, retribuzioni più basse di quelle locali, l'isolamento dalle comunità circostanti indotto dalla difficoltà di esprimersi in una lingua non conosciuta e dalla trattenua del permesso di soggiorno individuale operata da coloro che organizzano l'ingresso in Italia. A ciò si aggiunga la difficoltà, unita alla paura di perdere l'occupazione faticosamente trovata, di colloquiare con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, che sovente non riescono ad intervenire in difesa degli interessi e dei bisogni di cui i lavoratori stranieri sono portatori a causa dell'isolamento in cui costoro sono indotti a vivere.

La legislazione italiana in materia appare segnata da timori e contraddizioni, soprattutto risulta ispirata dal fine primario di arginare il più possibile l'ingresso di lavoratori stranieri nel nostro paese; è ampiamente condiviso l'opinione che vede le norme in materia dirette a garantire l'ordine pubblico piuttosto che a facilitare l'integrazione collettiva e individuale dei nuovi venuti. Le rigidità della legge n. 189/2002 (cd Bossi- Fini), pretendendo di regolare minuziosamente le procedure di accesso e addossandone una buona parte ai datori di lavoro (es: accollo delle spese per il ritorno in patria dell'immigrato una volta esaurita l'esecuzione del lavoro che giustifica l'ingaggio) accentuano la debolezza della posizione dello straniero extracomunitario (o equiparato) e contribuiscono a perpetuarne la precarietà e l'incertezza. Soprattutto, particolarmente devastante appare il connubio tra il contratto di soggiorno e il contratto di lavoro nel senso che l'occasione di lavoro potrà essere sfruttata solo a patto della originaria regolarità del soggiorno, mentre non è dato il contrario, ovvero conquistare il diritto a soggiornare nel nostro paese grazie allo svolgimento di un'attività lavorativa.

La conclusione è abbastanza sconcertante: estrema difficoltà per il lavoratore straniero di non cadere nel lavoro nero e nella

clandestinità, salvo approfittare dei provvedimenti di regolarizzazione una tantum, che periodicamente, in palese contraddizione con l'assunto di partenza (prima regolarità del soggiorno, poi il lavoro), il legislatore italiano è stato costretto ad approvare.

È in questo quadro che va calata la normativa prevista per particolari categorie di lavoratori stranieri, tutte contraddistinte dal compimento di un'opera o di un servizio specificamente individuati in un tempo predeterminato e regimati in particolari tipi di assunzione (appalto, somministrazione di lavoro, distacco) che presentano, secondo modelli differenziati, un tratto comune: il dover rispondere a due datori di lavoro (infra). Questi lavoratori da una parte sfuggono al percorso di ingresso regolato dalle norme sui flussi e risultano, pertanto, come manodopera straniera aggiuntiva (combinato disposto degli artt. 27, Dlgs. n. 286/1998 e 40, Dpr. n. 394/1999), ma dall'altra sono egualmente vincolati alla disciplina sul soggiorno se extracomunitari o parificati. Il loro ingresso è parimenti subordinato al "nullaosta al lavoro" rilasciato dallo Sportello Unico per l'immigrazione (art. 22, Dlgs. n. 286/1998) del luogo in cui verrà svolta l'attività lavorativa (art. 30 bis, 7°, Dpr. n. 393/1999); l'autorizzazione per il visto di ingresso e il permesso di soggiorno (che non potrà comunque superare i due anni) dovrà essere presentata dal datore di lavoro "appaltante" e dovrà essere concessa "per il tempo strettamente necessario alla realizzazione dell'opera o alla prestazione del servizio" (art. 30 bis, 13°, Dlgs. ul. cit.). Prima di concedere l'autorizzazione, le sedi provinciali competenti del detto ufficio devono acquisire il parere della rappresentanza sindacale dell'azienda ospitante e delle organizzazioni sindacali di categoria comparativamente più rappresentative a livello provinciale nel settore merceologico interessato; come per tutti gli altri lavoratori stranieri, all'espletamento positivo della procedura dovrà conseguire la stipula di un contratto di soggiorno in cui sia indicata la sistemazione alloggiativa per il periodo necessario a compiere il lavoro (Dpr. n. 334/2004).

In estrema sintesi, la disciplina per lo svolgimento di un'attività lavorativa subordinata non solo non sfugge anche per questi particolari tipi di lavoratori alle normali regole sul lavoro dei cittadini extracomunitari, ma anzi sottolinea il carattere di presenza temporanea e, quindi, rende obbligatorio il ritorno in patria appena l'attività, giustificante la presenza in Italia, sia terminata.

È giocoforza, quindi, sottolineare che le cause del disagio sopra illustrate, che affliggono il lavoratore extracomunitario o equiparato, trovano ulteriori elementi di gravità per la particola-

re condizione di vita che i lavoratori stranieri si trovano a condurre perché quasi sempre soggetti al totale controllo degli imprenditori-importatori (definiamoli, per ora, così) grazie alla prassi seguita da costoro, come ricordato, di trattenere presso di sé i permessi di soggiorno, limitando nei fatti i movimenti e la gestione dei propri tempi di vita da parte dei lavoratori, con il pericolo aggiuntivo di vedersi costretti ad accettare, a causa delle condizioni di segregazione sociale in cui essi vivono, una retribuzione più bassa di quella standard stabilita per lo svolgimento di quelle determinate mansioni.

2.2. Somministrazione, appalto, distacco nella legislazione comunitaria

Abbiamo già richiamato i tre istituti lavoristici utilizzati, ed espressamente legificati, per permettere ad imprese nazionali l'utilizzo dei lavoratori senza dover passare attraverso le regole normali sui flussi di manodopera straniera: somministrazione, appalto e distacco. Invero, essi non sono riservati solo ai lavoratori extracomunitari o assimilabili; infatti, sono utilizzabili anche da imprese situate nello spazio europeo più tipico e aventi alle loro dipendenze lavoratori che siano cittadini comunitari. Nel presente studio, però, l'attenzione sarà soffermata sugli istituti considerati avuto riguardo alla loro applicazione ai lavoratori extracomunitari o equiparati.

Quanto alla valenza transnazionale del primo (la somministrazione di manodopera, che concretizza la scissione della figura del datore di lavoro più che gli altri due), la fonte normativa è contenuta nell'art. 4, Dlgs. n. 72/2000, che si presenta quale legge di attuazione, per quanto riguarda l'Italia, della Dir. UE n. 96/71. La disposizione disciplina tuttora l'affitto di lavoratori stranieri secondo la specie del lavoro interinale o temporaneo, ma aveva stabilito espressamente che le imprese fornitrici, situate all'estero, sarebbero state soggette alle norme interne italiane allora vigenti (artt. 1-11, L. n. 196/1997) e/o alle loro successive modificazioni. Visto che la normativa italiana è stata sostituita dagli artt. 20 ss, Dlgs. n. 27672003, il fenomeno delle condizioni di lavoro di lavoratori stranieri in affitto risulta oggi regolato nel nostro ordinamento dalle disposizioni del decreto legislativo ora citato. Con la conseguenza che l'accreditamento dell'agenzia somministratrice dovrà realizzarsi secondo le regole del paese di origine (art. 4, 2°, Dlgs. n. 72/2000), mentre la relazione che intercorre tra il lavoratore e l'impresa italiana utilizzatrice resterà regolata dalle attuali

regole vigenti nell'ordinamento italiano in materia di somministrazione di manodopera. Per quanto riguarda la manodopera straniera, pertanto, avrà corso la somministrazione a tempo determinato, essendo impedito al lavoratore di rimanere nel nostro paese oltre i due anni concedibili con il permesso di soggiorno o, comunque, oltre il periodo fissato per il compimento del lavoro.

Questo tipo di somministrazione sarà, allora, legittimo se fondato su un qualsiasi motivo di ordine tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo, che sia legato alla gestione dell'azienda secondo un criterio di ragionevolezza. La genericità delle cause, giustificanti l'affitto di manodopera, può permettere il ricorso a questo istituto praticamente sempre purché – come stabilisce il Dlgs. n. 276/2003 – sia fatta salva in favore dei lavoratori somministrati la parità di trattamento con i dipendenti dell'utilizzatore, nonché la responsabilità solidale tra i due datori di lavoro. Benefici di cui usufruiranno, ammesso che siano in grado di farli valere (infra), anche i lavoratori stranieri.

Residua, rispetto a questi ultimi, una questione non piccola che evidentemente incide sull'efficacia della tutela approntata in caso di somministrazione di lavoro. La norma nazionale (art. 27, 1°, Dlgs. n. 276/2003) statuisce che, in caso di violazione delle disposizioni sull'affitto di manodopera, il lavoratore somministrato sia abilitato a chiedere al giudice la costituzione di un rapporto di lavoro stabile presso l'utilizzatore. Quid se la violazione avviene ai danni del lavoratore extracomunitario?; come far collimare l'esigenza di stabilizzare il proprio rapporto di lavoro con il massimale di tempo risultante dal collegamento tra il periodo previsto per l'esecuzione del lavoro e la scadenza del permesso di soggiorno?. Sul punto torneremo più avanti.

L'appalto di manodopera straniera a sua volta risulta disciplinato dall'art. 27, lett. i, Dlgs. n. 286/1998, dove è stabilito che i dipendenti di un'impresa estera possono essere inviati presso un'impresa italiana per svolgere prestazioni inerenti a un contratto di appalto stipulato tra le due aziende. Inoltre, secondo la dizione del medesimo articolo, i dipendenti della prima, venendo a lavorare nel territorio italiano – oltre a fruire della responsabilità solidale tra appaltante estero e appaltatore italiano (art. 3, 3°, Dlgs. n. 72/2000) – acquisiranno il diritto a ricevere il trattamento spettante ai dipendenti italiani della seconda, ovvero l'appalto dovrà svolgersi in consonanza con le leggi del nostro paese così come sono scritte nell'art. 29, Dlgs. n. 276/2003; in sostanza, la retribuzione dovrebbe essere quella corrente in Italia per quelle mansioni e, qualora l'appalto non risultasse genuino, i

lavoratori avrebbero diritto, previo ricorso giudiziale, ad essere considerati alle dipendenze dell'appaltante.

Orbene, nulla quaestio se l'impresa estera appartiene all'area comunitaria forte; probabilmente si tratterà di un appalto vero per il compimento di un qualche servizio o di uno spezzone di un determinato processo produttivo. Qualora, al contrario, l'impresa non risieda in un paese comunitario o risieda in un paese neo-comunitario, sorge il dubbio di quale appalto si tratti, o meglio di quale sia la natura del rapporto commerciale che corre tra le due imprese. In definitiva, le regole italiane in materia sono state dettate per agevolare il cd decentramento produttivo e permettere all'impresa appaltante di scaricare il costo di una parte del personale sull'impresa appaltatrice, che, per quanto legata all'altra dal vincolo della responsabilità solidale, sarà tenuta a corrispondere ai lavoratori presi in carico il trattamento previsto per il settore merceologico anche se inferiore a quello del settore di provenienza dei lavoratori appaltati. In altri termini, il citato art. 29 è stato voluto per abbassare i costi dell'appaltante, favorendo delocalizzazioni e esternalizzazioni convenienti per costui.

Questo considerato, è doveroso un dubbio. Qualora l'invio di lavoratori a titolo di appalto sia effettuato da un'impresa situata in un paese extracomunitario o neo comunitario, l'operazione è vero appalto o nasconde una differente realtà di rapporti tra le due imprese?. L'interrogativo è giustificato dal fatto che in questo caso probabilmente l'invio non è manifestazione di decentramento produttivo, non serve, cioè, a diminuire i costi né a favorire l'esternalizzazione di una parte dell'attività imprenditoriale dal momento che la ditta appaltatrice italiana finirà per corrispondere ai lavoratori appaltati una retribuzione comunque maggiore di quella ricevuta in patria. Insomma, verrebbe a cadere la ragione economica (risparmio sui costi di produzione e gestione del personale) naturalmente e normalmente sottesa all'utilizzo dell'appalto. In casi simili non è irragionevole, allora, ipotizzare che il rapporto commerciale tra le due imprese serva a mascherare un prestito di manodopera.

Secondo la legge italiana dovrebbe, allora, scattare la sanzione per l'appalto non genuino, ovvero la costituzione di un rapporto di lavoro in capo all'appaltante (art. 29, 3° bis, Dlgs. n. 276/2003). Il rovesciamento di prospettiva rispetto alla ratio delle regole italiane in materia non potrebbe essere più palese: da una parte i lavoratori trasferiti, meglio prestati, non avrebbero interesse a reclamare l'imputazione del loro rapporto di lavoro in testa all'effettivo datore di lavoro, come detto, l'appaltante,

dovendosi assumere che in patria la loro retribuzione sarebbe di gran lunga più bassa, dall'altra non potrebbe scattare perché la presenza di questi lavoratori sul nostro territorio rimane vincolata a i due anni del permesso di soggiorno, con ciò impedendosi la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Il terzo istituto, che riguarda l'impiego di lavoratori stranieri nei casi considerati, è il distacco. Esso viene considerato nel diritto comunitario (Dir. n. 96/71) e recepito nell'ordinamento con il Dlgs. n. 72/2000. L'esplicitazione della comunanza di norme dirette a regolare i rapporti tra imprese (e loro lavoratori) provenienti da uno stato membro dell'Unione Europea e imprese (e loro lavoratori) non appartenenti allo spazio comunitario è fissata a chiare lettere nell'art. 1, 3° del decreto legislativo di attuazione. Pertanto, il distacco regolato dal diritto comunitario prevede una medesima disciplina per lavoratori comunitari e non comunitari. In questa sede giova richiamarne gli elementi normativi essenziali per capirne gli effetti sui lavoratori non comunitari o neo comunitari perché anche in questo caso gioca un ruolo decisivo la subalternità delle economie di appartenenza rispetto a quelle dell'Europa comunitaria forte.

L'art. 1, ora citato, al suo primo comma prevede tre casi: a) distacco disposto dall'impresa straniera, per conto proprio e sotto la propria direzione, in favore del destinatario dell'attività lavorativa, che opera in territorio italiano e che presumibilmente è integrato da un'impresa italiana da intendersi come distaccatario; b) distacco disposto in territorio italiano presso un'unità produttiva della medesima impresa distaccante; c) distacco disposto in territorio italiano presso un'altra impresa appartenente al medesimo gruppo del distaccante.

Da notare che la norma si premura di precisare che in tutti e tre i casi deve permanere in capo al distaccante la titolarità del rapporto di lavoro con i lavoratori distaccati. L'effetto è, però, ottenuto con una dizione differente tra il primo caso e gli altri due. Nelle ipotesi b) e c) il dettato normativo sembra accontentarsi di prevedere in maniera del tutto formale la continuità dell'esistenza di un rapporto di lavoro tra distaccante e distaccato, mentre nell'ipotesi a) la formula è più pregnante perché i distaccanti inviano i propri lavoratori presso l'impresa italiana "per conto proprio e sotto la loro direzione". Sembra di capire che l'impresa straniera non solo mantiene la titolarità del rapporto di lavoro con i suoi dipendenti ma conserva un interesse, giustificante il distacco, e conseguentemente il potere direttivo, ovvero il distacco è voluto per soddisfare un suo concreto interesse.

È appena il caso di notare che è la permanenza in capo all'impresa distaccante della titolarità dei rapporti di lavoro a distinguere con certezza l'istituto del distacco da quello dell'appalto, dove invece la medesima titolarità e l'esercizio del potere direttivo divengono gli elementi qualificanti la fattispecie sia nel diritto comunitario (art. 27, Dlgs. n. 286/1998) sia nel diritto italiano (art. 29, Dlgs. n. 276/2003).

Per finire, in tutti e tre i casi ai lavoratori distaccati, finché rimangono in tale condizione, devono essere riconosciute ed applicate "le medesime condizioni di lavoro", stabilite per legge o in contratti collettivi in favore dei lavoratori nazionali che siano addetti a "prestazioni lavorative subordinate analoghe" (art. 3, 1°, Dlgs. n. 72/2000). Indubbiamente traspare dalle disposizioni richiamate l'intento di assicurare ai lavoratori stranieri una protezione eguale a quella dei loro colleghi nazionali, protezione che si fonda sul principio di non discriminazione. A rafforzare questa opinione valgono le disposizioni in tema di liti giudiziali dove è concesso al lavoratore straniero la possibilità di non servirsi del tentativo obbligatorio di conciliazione e, perciò, di adire direttamente il giudice, accorciando così almeno i tempi di instaurazione della controversia (art. 6, 2°, Dlgs. n. 72/2000).

Detto decreto appare, dunque, pienamente consapevole dei rischi, specie se proiettati in una dimensione transnazionale, che possono generarsi in questi meccanismi di utilizzo dei dipendenti presso altre imprese e intende prevenirli con una normazione quasi puntigliosa. Prima, però, di verificare se il fine è stato raggiunto, è opportuno illustrare almeno brevemente gli elementi peculiari dell'istituto "distacco" così come esso è configurato nel diritto nazionale italiano. Per tale via dovrebbe essere più facile pervenire ad un giudizio più congruo sull'efficacia delle norme varate dai due legislatori, quello comunitario e quello nazionale.

2.3. Il distacco nella legislazione nazionale

Il distacco si configura quando un datore di lavoro (distaccante) invia un proprio dipendente a lavorare presso un altro datore di lavoro (distaccatario), mantenendo sul lavoratore inviato un potere di controllo e di richiamo. L'istituto è noto all'ordinamento italiano da gran tempo; prima elaborato dalla giurisprudenza e dalla dottrina, poi, più recentemente, è stato oggetto di tipizzazione legislativa con l'art. 30, Dlgs. n. 276/2003, che ne ha fissato gli elementi strutturali, desumendoli dall'applicazione precedente, e

la disciplina degli effetti tra i soggetti coinvolti. Prima dell'intervento del legislatore la prassi giurisprudenziale aveva delimitati l'ambito di elezione dell'istituto ai gruppi di imprese e vi aveva visto uno strumento per rafforzare i collegamenti societari tra gli imprenditori interessati, ma non aveva rinunciato a identificare alcuni paletti, che fungevano da condizioni per l'avverarsi della legittima fattispecie: la natura imprenditoriale dell'attività dei due datori di lavoro, la permanenza della titolarità del rapporto di lavoro in testa al distaccante, a cui fu collegato il potere di richiamo alla scadenza del periodo di invio, la temporaneità del medesimo, l'interesse economico sempre in testa al distaccante. Soprattutto questo ultimo requisito fu sottolineato con forza quando venne espressamente precisato che il distacco sarebbe stato illegittimamente disposto qualora fosse servente soltanto all'interesse del terzo distaccatario e quando fu negato che l'appartenere allo stesso gruppo potesse di per sé costituire presunzione di esistenza dell'interesse del distaccante a disporre il distacco del dipendente presso altra impresa collegata, dovendosi accertare in concreto la sussistenza in capo all'impresa, che disponeva il distacco, almeno di un interesse al "coordinamento e al controllo dell'attività imprenditoriale condotta dalle due imprese".

La preoccupazione della giurisprudenza era più che giustificata dalla vigenza nell'ordinamento del divieto di interposizione di manodopera (L. n. 1369/1960), concretatesi nell'impedire che un soggetto (falso imprenditore) mettesse a disposizioni di altri le cd mere prestazioni di manodopera, limitando per tale via le proprie finalità imprenditoriali a fornire lavoratori. In questa ottica si spiega l'estrema attenzione dei giudici a fare sì che l'invio di un lavoratore non debordasse verso la violazione del divieto, ma ne costituisse una eccezione legittima perché rispondente a un interesse reale ed apprezzabile del distaccante.

Fu altresì possibile superare le obiezioni in tema di scissione tra la titolarità datoriale del rapporto di lavoro e il concreto impiego del lavoratore presso un terzo utilizzatore non solo sulla scorta dell'osservazione, di sapere un po' formale, che la struttura tipica del contratto di lavoro non implica necessariamente che la prestazione di lavoro debba essere svolta in favore del datore di lavoro", ma soprattutto perché, a ben vedere, la legittimità dell'operazione, destinare cioè il proprio lavoratore a svolgere la prestazione presso altro datore di lavoro, risiede nel fatto che questa decisione manageriale sia funzionale alla realizzazione del proprio (del distaccante) interesse alla produzione del risultato conseguito.

Si spiega, inoltre, la cura del legislatore del 2003 che, nel momento in cui ha abrogato la L. n. 1369/1960, ha voluto distinguere l'istituto in discorso dalla fornitura (rectius, somministrazione) di lavoro vincolandone l'esercizio a precisi limiti e all'identificazione dei soggetti abilitati (le cd agenzie somministratrici). La tipizzazione normativa ha fatto tesoro dei risultati cui era pervenuta la giurisprudenza. L'attenzione dell'interprete non deve essere fuorviata dall'apparente maggior ambito di applicabilità dell'istituto. Se è vero che è venuta meno la natura imprenditoriale delle organizzazioni di lavoro coinvolte perché adesso il potere di decidere un distacco appartiene a un qualsivoglia datore di lavoro (art. 30, 1°, Dlgs. n. 27672003), se è vero che può interessare un gruppo di lavoratori "uno o più lavoratori" recita la norma qui citata) e, quindi, ne è superata una dimensione squisitamente individuale, è altrettanto vero che sono recepiti nella disposizione i due elementi centrali, enucleati dalla giurisprudenza: la temporaneità del distacco e l'interesse del datore distaccante, anzi questo secondo elemento risulta sottolineato dal legislatore con grande cura, laddove sempre nel 1° comma) è fissato l'inciso "per soddisfare un proprio interesse".

Pertanto, anche se il legislatore non ha definito la natura dell'interesse in questione (né invero avrebbe potuto farlo data l'amplessissima gamma di datori di lavoro abilitati a disporre un distacco di propri dipendenti), la prima dottrina ha già avvertito che rimane confermata la necessaria inerenza dell'interesse al distacco all'attività istituzionalmente tipica del distaccante e l'altrettanto necessaria coincidenza del medesimo interesse con una motivazione tecnica, produttiva e organizzativa del distaccante, "purché esistente, lecita e rilevante". Nella configurazione ricevuta dalla riforma legislativa, dunque, l'istituto rimane identificato dalla permanenza della titolarità del rapporto in testa al datore di lavoro distaccante, dal potere di questi di disporre il richiamo del lavoratore, dalla temporaneità e dall'interesse del distaccante.

Vi è di più. L'ultimo elemento ricordato è quello centrale e decisivo per l'identificazione e l'uso legittimo del distacco. L'interesse di colui che dispone il distacco assume rilevanza causale per la fattispecie in esame. Se siffatto elemento mancasse, infatti, ricadremmo nella mera fornitura di manodopera, alias la somministrazione di lavoro. È già stato notato che nella sistemazione dell'art. 30 citato l'interesse configurato è "l'interesse proprio del datore di lavoro direttamente soddisfatto dall'esecuzione della prestazione presso il terzo", mentre nella somministra-

zione la prestazione lavorativa “è fonte di utilità” che riguardano il soggetto disponente l’invio “non nella sua qualità di datore di lavoro, ma quale imprenditore che trae profitto dalla fornitura di lavoro a terzi”.

La differenza teleologica, desumibile dalla rilevanza dell’interesse del distaccante, tra distacco e somministrazione è altresì colta dai primi atti applicativi del dettato legislativo. La C. M. del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali n. 3/2004 ritiene che, per legittimare il provvedimento datoriale, l’interesse “produttivo” del distaccante non deve coincidere con quello della mera somministrazione di lavoro altrui. Del resto, è lo stesso art. 30, 4° bis, Dlgs. n. 276/2003 a chiarire che la caduta o l’inesistenza dell’interesse al distacco è una delle ragioni (se non quella principale) grazie a cui il lavoratore interessato può chiedere tramite ricorso giudiziale la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell’utilizzatore-distaccatario presso cui è stata in concreto espletata l’attività lavorativa. A questa stregua è quasi ridondante ricordare che secondo l’ordinamento italiano il distacco, non sorretto dagli elementi sopra ricordati, si trasforma in somministrazione irregolare perché la fornitura di manodopera è posta in essere da un soggetto non accreditato come agenzia somministratrice con la conseguenza appena richiamata.

2.4. Le garanzie sui tre istituti e le conseguenze della loro evasione

Da quanto precede si evince che la garanzia decisiva, approntata dall’ordinamento italiano, è quella di mantenere la possibilità per il lavoratore di vedersi riconoscere la titolarità del rapporto di lavoro presso il datore effettivamente beneficiario della sua attività lavorativa. Nella somministrazione irregolare e nel distacco illegittimo la sanzione scatta contro l’azienda utilizzatrice, mentre nell’appalto non genuino opera nei confronti dell’appaltante. Al fine di togliere motivazione alla eventuale pretesa del lavoratore (o dei lavoratori interessati) occorre che i tre istituti esaminati realizzino la rispettiva fattispecie legalmente prevista.

L’appalto deve avere corso secondo la nuova fattispecie stabilita nell’art. 29, Dlgs. n. 276/2003, ovvero l’appaltatore deve, oltre ad assumere su di sé il rischio d’impresa, risultare effettivamente esercente il potere direttivo verso i lavoratori a lui appaltati. Sorge spontanea un’osservazione: se è vero quanto abbiamo chiarito nel paragrafo b), cioè che l’appalto è servente a realizzare il decentramento produttivo dell’appaltante, non apre che l’istituto

sia adatto a regimare secondo lo schema legale l'utilizzazione dei lavoratori stranieri provenienti da paesi dove, fino a prova contraria, è ben difficile rinvenire imprese che abbiano interesse a decentrare una parte della loro attività nel nostro paese. Se qualche impresa italiana ingaggia lavoratori stranieri attraverso un contratto di appalto con un'impresa estera, quanto meno è facoltizzato il sospetto che l'operazione mascheri un caso di affitto di manodopera non regolare e, quindi, un ingresso illegale, se il fatto riguarda lavoratori provenienti dall'area extracomunitaria o neocomunitaria.

Né il giudizio migliora nei confronti di somministrazione e distacco. La prima risulterà realizzata secondo lo schema legale, avente corso nel nostro ordinamento (artt. 20 ss, Dlgs. n. 276/2003) soltanto a condizione che l'impresa straniera fornitrice, la quale comprensibilmente non possa vantare le autorizzazioni rilasciate per le agenzie italiane a norma dei disposti ex Dlgs. n. 276/2003, dimostri di operare in forza di un provvedimento amministrativo rilasciato dagli organi competenti dello stato di appartenenza (art. 4, 2°, Dlgs. n. 72/2000). Anche in questo caso, qualora la presunta impresa fornitrice non riesca a dimostrarsi in possesso del detto requisito, l'ingresso dei lavoratori stranieri sarà *contra legem* e concreterà un caso di fornitura illegale di manodopera.

Nel caso del distacco, poi, allo scopo di accertare la conformità dei fatti alla fattispecie legale (art. 1, 1°, Dlgs. n. 72/2000), sarà decisivo far emergere l'interesse all'operazione dell'impresa estera, formalmente distaccante. Questo perché il distacco, cui danno vita le norme attuative della direttiva comunitaria, non può avere corso secondo un modello differente da quello del distacco interno. La conclusione non è revocabile in dubbio perché, a parte una questione di armonia delle norme nazionali che regolano una medesima espressione del potere datoriale, sono le stesse norme di origine comunitaria e recepite nell'ordinamento italiano tramite il Dlgs. n. 72/2000 (in specie l'art. 1, 1°) che inducono a configurare per la legittimità del distacco transnazionale i medesimi elementi tipici sopra illustrati: temporaneità, interesse del distaccante, permanenza sul medesimo della titolarità del rapporto di lavoro, potere di richiamo una volta realizzato l'interesse in discorso o quando sia stato raggiunto il tempo massimo consentito di permanenza (due anni) secondo la legge italiana. Se così non fosse, ovvero se dovessimo assumere in maniera esclusivamente formale il requisito richiesto dall'art. 1, 1° ora citato (lo ripetiamo: distacco transnazionale legittimo a patto che

continui ad esistere un rapporto di lavoro tra il lavoratore distaccato e l'impresa distaccante), finiremmo per confondere il distacco transnazionale con la somministrazione transnazionale regolare e, quindi, per svuotare di significato le disposizioni contenute nell'art. 4, Dlgs. n. 72/2000, dettate per distinguere la somministrazione di lavoro dal distacco.

Come abbiamo appurato in precedenza, anche nella fornitura di manodopera permane in testa all'agenzia somministratrice la titolarità del rapporto di lavoro dei lavoratori mandati in prestito. Nel caso del distacco è, allora, giocoforza ammettere che, oltre a questo elemento formale, dovrà esistere pure il requisito sostanziale dell'interesse a natura economica (o che altro) in capo al distaccante. Con l'effetto che sarà l'assenza di tale interesse a far rifluire l'invio di lavoratori nello schema della somministrazione, a sua volta da non ritenere legittima se l'impresa straniera, che compie il prestito di lavoratori presso l'impresa italiana, non è in possesso della necessaria autorizzazione.

In conclusione e per quanto soprattutto riguarda i lavoratori stranieri, extracomunitari o neocomunitari, è da osservare che l'appalto non genuino, la somministrazione irregolare, il distacco illegittimo dovrebbero provocare la costituzione di un rapporto di lavoro presso l'appaltante esterno, nel primo caso, mentre per i due secondi dovremmo avere l'intitolazione dei rapporti di lavoro nei confronti dell'utilizzatore italiano. Fuori di metafora, nel primo caso i lavoratori stranieri vedrebbero riconoscersi ciò che già hanno, ovvero essere dipendenti dell'appaltante estero, mentre per gli altri due istituti i lavoratori sarebbero costretti a rinunciare a far valere la loro pretesa nei confronti dell'utilizzatore perché il giudice negherebbe loro il riconoscimento della titolarità del rapporto di lavoro in testa all'utilizzatore, stante la regola secondo cui il permesso di soggiorno, anche regolarmente rilasciato, autorizza la permanenza in territorio italiano soltanto per il tempo concordato per la durata dell'invio e dello svolgimento del lavoro (comunque, mai per più di due anni).

La conclusione di nuovo evidenzia la scarsa attitudine delle leggi italiane sull'immigrazione a realizzare adeguate tutele in favore dei lavoratori stranieri più deboli e appalesa la debolezza della procedura processuale di cui essi possono sul piano teorico beneficiare. Nonostante il rito abbreviato, ricordato in apertura del presente studio, al lavoratore straniero sarà impedito di far valere, in ipotesi di controversia in tema di riconoscimento di titolarità del rapporto di lavoro, proprio la garanzia più forte (il consolidamento del rapporto di lavoro presso l'utilizzatore-bene-

ficiario) che l'ordinamento italiano ha prodotto al fine di evitare abusi in materia di decentramento e di affitto di manodopera. In buona sostanza, verrà a cadere l'argine più efficace contro l'utilizzazione non legale di manodopera perché l'impresa nazionale, che voglia utilizzare manodopera straniera bypassando le regole sui flussi, potrà farlo ben sapendo che andrà esente dal rischio di vedersi accollare in pianta stabile i lavoratori da essa impiegati.

Per evitare il pericolo, ad avviso di chi scrive, non esistono rimedi se non da una parte implementare l'efficienza degli organi di vigilanza, che dovranno essere chiamati a svolgere in maniera efficace il loro compito istituzionale, cioè sorvegliare affinché le regole siano rispettate, dall'altra valorizzare le potenzialità delle procedure sindacali grazie alle quali dovrebbe essere possibile indurre le imprese, che intendono avvalersi di manodopera straniera con uno degli istituti presentati in questa indagine, ad attivare in concreto l'informazione dovuta alle proprie rappresentanze sindacali e alle organizzazioni sindacali di categoria (C.M. n. 82/2000) e, nel contempo, sollecitare la contrattazione collettiva dei settori, più interessati alla presenza di lavoratori stranieri, a prevedere clausole che specifichino siffatti obblighi di informazione (v. art. 15 CCNL in vigore per l'edilizia).

2.5. La proposta di direttiva sul principio del paese di origine: questioni

Un'ultima osservazione. Il quadro di riferimento fino ad ora delineato potrebbe essere sottoposto a modifiche di non poco significato qualora dovessero verificarsi accelerazioni del diritto comunitario verso l'eliminazione degli ostacoli che si frappongono alla libertà di stabilimento dei prestatori dei servizi e alla libera circolazione dei lavoratori tra stati membri dell'Unione Europea. In materia è in via di definizione (ne è stata più volte redatta la stesura) una proposta di direttiva cd Bolkestein dal nome del commissario europeo proponente. Il punto focale è dato dalle regole sulla libertà di stabilimento che tendono a semplificare le procedure necessarie alle imprese per operare all'estero con il doppio obiettivo di liberalizzare i servizi, pubblici e privati, e togliere più vincoli possibili al dispiegarsi del mercato europeo. Le finalità avrebbero dovute essere perseguite con l'introduzione del "principio del paese di origine", giusto cui il prestatore dei servizi resterebbe sottoposto alla legislazione del paese di appartenenza anche quando operasse in un altro paese dell'Unione.

Questa eventuale evoluzione rischia di creare non pochi pro-

blemi in termini di efficacia delle tutele da assicurare ai lavoratori e alle condizioni di lavoro. L'applicazione del detto principio significherebbe che i lavoratori immigrati resterebbero sottoposti alla legislazione del paese da cui provengono con l'effetto che gli standard protettivi dovrebbero essere quelli del paese di origine, non quelli del paese ospitante; non solo, sulla corretta applicazione delle norme sul lavoro vigenti nel paese di appartenenza dovrebbero vigilare i servizi ispettivi di quest'ultimo.

Qualora la direttiva dovesse avere simile contenuto in via definitiva, che si aprirebbero per le imprese e per i gestori dei servizi margini di manovra notevoli per risparmiare sul costo del lavoro, ma anche nascerebbero spinte verso forme accentuate di dumping sociale con effetti deleteri sulle garanzie dovute al lavoro e sulla certezza dovuta agli istituti giuslavoristici. È ragionevole supporre che le imprese cederebbero alla tentazione di servirsi di manodopera proveniente da paesi a più bassa tutela, anzi potrebbero essere indotte a spostare loro dipendenti verso quei territori per poi farli rientrare portandosi dietro gli standard di tutela più bassi.

Problemi si aprirebbero pure sul versante della tenuta del sistema di contrattazione collettiva e sull'applicabilità del contratto collettivo. Quale significato finirebbe per avere questo tradizionale strumento di definizione delle condizioni di lavoro all'interno di un'organizzazione aziendale dove il rapporto di lavoro di ogni addetto sarebbe disciplinato dalle regole nazionali di ciascuno?. Di più. Verrebbe a crearsi certamente una situazione di netta cesura con l'evoluzione fino ad ora avuta dal diritto comunitario, che, attraverso il divieto di discriminazione tra lavoratori nazionali e stranieri, ha sempre favorito l'applicazione degli standard di protezione e di sicurezza dello stato dove la prestazione è svolta.

Occorre, però, osservare che niente è stato definito. Forse è addirittura ragionevole pensare che la normazione finale sarà assai mitigata rispetto al primo testo. Infatti, grazie alle proteste e alle richieste delle organizzazioni sindacali nazionali e della loro confederazione europea (CES) l'ultima versione della proposta di direttiva ha cancellato il principio del paese di origine per quanto attiene alle regole da applicarsi alla e condizioni di lavoro. Sarà, dunque, interessante seguire gli sviluppi della vicenda per vedere se la logica squisitamente liberista dell'attuale legislatore comunitario sarà affievolita da una prospettiva di maggiore solidarietà sociale e di estensione delle tutele più avanzate che alcuni paesi dell'Unione hanno saputo darsi.

2.6. Distacco e contrattazione

In tutti i principali contratti collettivi nazionali di lavoro dell'edilizia (industria, piccola impresa, artigianato...) sono contenute brevi menzioni di ordine piuttosto generale relative al tema del distacco in genere (cioè al di fuori del riferimento stretto al Dlgs 96/00 e al distacco di lavoratori immigrati da imprese estere). Piuttosto si fa riferimento al distacco "Nell'ambito di quanto consentito dal sistema legislativo e dalla prassi giuridica", limitandosi ad affermare che il lavoratore può essere distaccato, "previo suo consenso e con mansioni equivalenti", se (come del resto afferma la legge) "esista l'interesse economico produttivo dell'impresa distaccante", conservando il rapporto di lavoro con l'impresa "madre" e rientrandovi al termine del distacco stesso. Si afferma inoltre che le organizzazioni datoriali a livello territoriale forniranno informazioni in merito all'utilizzo, fra le altre forme, anche del distacco (il che sembra piuttosto improbabile, dato il livello di non conoscenza e non utilizzo della normativa stessa).

La Fililea Cgil ci ha messo a disposizione copia di tre contratti integrativi aziendali riguardanti casi di imprese con lavoratori stranieri distaccati, sia pure con le indicazioni nominative omesse per motivi di privacy.

I tre contratti sono stati stipulati uno nel gennaio 2004, uno nel febbraio 2004 e uno nel settembre 2005 (le date sono significative, in quanto nessun contratto risulta relativo ad un periodo intermedio in cui la gestione amministrativa del distacco è stata in fase di assestamento).

Un primo contratto è stipulato con una ditta italiana "che intende avvalersi della collaborazione" di una società estera, attraverso alcuni lavoratori, di cui sono indicati i nominativi (più di dieci), per i quali è stata presentata la documentazione alla DPL. Nell'accordo le organizzazioni sindacali dichiarano il loro parere affermativo "ai sensi della circolare n. 82 del 23 novembre 2000". L'azienda riconosce ai lavoratori non solo il trattamento previsto dal CCNL, ma anche quello contemplato dall'accordo integrativo provinciale per il settore edile industria, ed ottiene la responsabilità in solido delle due società coinvolte nell'accordo "in caso di mancato pagamento". Assolutamente identico è il contenuto del secondo accordo (che riguarda 28 lavoratori), salvo precisare che le corresponsioni ai dipendenti vengono effettuate tramite assegno circolare intestato.

L'ultimo contratto aziendale è un po' differente, sia perché si

riferisce ad un'impresa italiana di cui è proprietario un extracomunitario, sia per i passaggi che suggerisce. L'impresa italiana, con soli due dipendenti (che applica il contratto dell'artigianato), ha ottenuto da una parte un contratto di associazione in partecipazione con una società straniera (quasi omonima) e dall'altra tre piccoli contratti in appalto con imprese italiane; la società straniera trasferisce in Italia cinque dipendenti per cinque mesi all'impresa italiana quasi omonima. Il contratto precisa anche il livello di inquadramento dei lavoratori nel contratto di riferimento (artigianato) e la responsabilità in solido delle due società.

È stato possibile disporre anche di un verbale di accordo relativo ad una vertenza individuale, relativo ad una piccola somma (novanta euro) che soddisfa una richiesta di riconoscimento di lavoro straordinario prestato nel corso del mese in cui il lavoratore si è licenziato dall'impresa. Si tratta di situazioni abbastanza banali e comuni, la cui emersione in questi casi è probabilmente possibile solo in concomitanza con l'assenza di un vero progetto migratorio da parte del lavoratore in lite giudiziale.

3.

L'amministrazione della normativa appalti/distacco

3.1. Il lavoro in distacco in Toscana. Quadro generale

La disponibilità di dati riguardanti le autorizzazioni rilasciate dalle Direzioni Provinciali del Lavoro al lavoro in distacco rende possibile una ricostruzione parziale del fenomeno in esame negli ultimi anni; tuttavia i dati a disposizione non permettono di delineare la situazione del solo lavoro edile in distacco.

Prima di illustrare e commentare i dati a disposizione, riteniamo opportuno soffermarci brevemente sulla normativa vigente in Italia riguardo al lavoro in regime di distacco, con l'intento di semplificare la comprensione dei parametri e di alcuni termini in cui il lettore si imbatte nelle prossime pagine.

La norma comunitaria vigente in materia di distacco è la direttiva 96/71 della Commissione Europea; la norma italiana di attuazione di tale direttiva è il Decreto Legislativo 72/2000 che, all'articolo 1, comma 1, così recita: *“Il presente decreto si applica alle imprese stabilite in uno stato membro dell'Unione Europea diverso dall'Italia, le quali, in occasione di una prestazione di servizi transnazionale, distaccano un lavoratore, per conto proprio e sotto la loro direzione, in territorio nazionale italiano, nell'ambito di un contratto concluso con il destinatario della prestazione di servizi che opera in territorio italiano, ovvero distaccano un lavoratore in territorio nazionale italiano, presso un'unità produttiva della medesima impresa o presso altra impresa appartenente allo stesso gruppo, purché in entrambi i casi durante il periodo di distacco continui ad esistere un rapporto di lavoro tra il lavoratore distaccato e l'impresa distaccante”*. Sempre all'articolo 1, il comma 3 recita: *“Le disposizioni del presente decreto si applicano anche alle imprese stabilite in uno stato non membro che si trovano*

in una delle situazioni indicate al comma 1”.

Le situazioni di lavoro in distacco sarebbero dunque, in parole povere, le seguenti: a) dipendenti di una ditta straniera (stabilita in un altro stato comunitario o extracomunitario) che vengono a lavorare in Italia nell’ambito di un accordo di distacco fra una ditta italiana e la ditta straniera, senza che ci siano legami istituzionali fra le due ditte; b) dipendenti di una ditta straniera (stabilita in un altro stato comunitario o extracomunitario) che vengono a lavorare in Italia presso una unità produttiva (stabilita in Italia) della ditta straniera stessa o presso una ditta (stabilita in Italia) che appartiene allo stesso gruppo dell’azienda straniera che distacca i propri dipendenti.

La circolare del Ministero del Lavoro 82/2000, che fornisce indicazioni sul distacco da imprese stabilite in uno stato non comunitario, afferma esplicitamente¹⁰ che la normativa sul distacco dei lavoratori stranieri in Italia riguarda anche le prestazioni di servizi ai sensi dell’art. 27 del Testo Unico sull’immigrazione, comma 1, lettere a), g) ed i)¹¹.

¹⁰ “Fermo restando che la normativa sul distacco dei lavoratori stranieri in Italia, sopra accennata, riguarda, tra gli altri casi, anche le prestazioni di servizi ai sensi dell’art. 27, 1 comma lett. a), lett. g) e lett. i) ...”, Circolare n. 82/2000 Prot. n. 6130 del 23 novembre 2000.

¹¹ “Art. 27 [...] 1. Al di fuori degli ingressi per lavoro di cui agli articoli precedenti, autorizzati nell’ambito delle quote di cui all’articolo 3, comma 4, il regolamento di attuazione disciplina particolari modalità e termini per il rilascio delle autorizzazioni al lavoro, dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno per lavoro subordinato, per ognuna delle seguenti categorie di lavoratori stranieri:

- a) dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia ovvero di uffici di rappresentanza di società estere che abbiano la sede principale di attività nel territorio di uno stato membro dell’Organizzazione mondiale del commercio, ovvero dirigenti di sedi principali in Italia di società italiane o di società di altro Stato membro dell’Unione Europea; [...]
- g) lavoratori alle dipendenze di organizzazioni o imprese operanti nel territorio italiano, che siano stati ammessi temporaneamente a domanda del datore di lavoro, per adempiere funzioni o compiti specifici, per un periodo limitato o determinato, tenuti a lasciare l’Italia quando tali compiti o funzioni siano terminati; [...]
- i) lavoratori dipendenti regolarmente retribuiti da datori di lavoro, persone fisiche o giuridiche, residenti o aventi sede all’estero e da questi direttamente retribuiti, i quali siano temporaneamente trasferiti dall’estero presso persone fisiche o giuridiche, italiane o straniere, residenti in Italia, al fine di effettuare nel territorio italiano determinate prestazioni oggetto di contratto di appalto stipulato tra le predette persone fisiche o giuridiche residenti o aventi sede in Italia e quelle residenti o aventi sede all’estero, nel rispetto delle disposizioni dell’art. 1655 del codice civile e della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, e delle norme internazionali e comunitarie; ...”, D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286 e succ. mod. e int., integrato con le modifiche della legge 30 luglio 2002, n. 189.

La circolare 82/2000 mette quindi in collegamento alcune fattispecie dell'articolo 27 del Testo Unico con il Decreto Legislativo 72/2000 e questo è importante, in quanto le autorizzazioni al lavoro subordinato (in distacco) sono rilasciate dallo Sportello Unico di ciascuna provincia in base alle categorie elencate nell'articolo menzionato del Testo Unico.

I dati disponibili riguardano le autorizzazioni ai lavoratori di cui alle lettere g) ed i) dell'articolo 27 del Testo Unico ossia, rispettivamente, le autorizzazioni rilasciate ai lavoratori extracomunitari dipendenti da imprese od organizzazioni operanti in Italia e quelle rilasciate ai lavoratori extracomunitari distaccati da ditte stabilite in paesi extracomunitari presso ditte stabilite in Italia. I lavoratori di quest'ultima categoria sono la grande maggioranza dei distaccati, come si vedrà in seguito.

La tabella 3.1 mostra l'andamento delle autorizzazioni al lavoro in distacco nelle province toscane fra il 2001 ed il 2004. Si noti come, sebbene il numero complessivo delle autorizzazioni aumenti di anno in anno a livello regionale, esso segua dei *trend* contraddittori ed irregolari a livello provinciale, ad eccezione di Livorno, che ha registrato una continua crescita durante il periodo osservato. Singole province hanno registrato cambiamenti eclatanti da un anno all'altro, come Firenze, che nel 2003 aveva registrato 118 autorizzazioni, il numero più alto della Regione, registrandone appena 31 l'anno successivo, un numero molto inferiore rispetto a Pisa e Livorno.

Un altro fenomeno che viene messo in risalto dalla tabella 3.1 è il tracollo delle autorizzazioni concesse in base alla lettera g) dell'articolo 27, comma 1 nel 2004: dopo tre anni di aumento esse passano a 13 nel 2004, contro le 71 del 2003. Ricordiamo che questo tipo di autorizzazioni riguarda l'ammissione al lavoro in Italia di lavoratori extracomunitari dipendenti di imprese o di organizzazioni operanti nel nostro paese. Le autorizzazioni per il lavoro in distacco in base alla lettera i) dell'articolo 27, comma 1 sono invece aumentate costantemente, passando dalle 101 del 2001 alle 268 del 2004. Queste autorizzazioni riguardano i dipendenti di ditte stabilite in paesi extracomunitari che effettuano delle prestazioni presso ditte stabilite in Italia. (si vedano le note 1 e 2).

Questo andamento è riflesso anche dal tasso di crescita percentuale delle autorizzazioni: mentre quelle in base alla lettera g) hanno registrato una crescita del 153% fra il 2002 ed il 2003, per poi diminuire dell'81% fra il 2003 ed il 2004, le autorizzazioni in base alla lettera i) sono cresciute ad un ritmo meno elevato

ma sempre più alto durante il periodo osservato; fra il 2003 ed il 2004 esse sono aumentate del 63%.

Tabella 3.1. Autorizzazioni concesse a cittadini extracomunitari per lavoro subordinato in distacco in Toscana Ex art. 27, comma 1, lett. g) ed i) del Testo Unico sull'immigrazione, anni 2001-2004 (valori percentuali approssimati al primo decimale)

Provincia	Autorizzazioni concesse per anno Ex art. 27, c. 1, T.U. immigrazione							
	2001		2002		2003		2004	
	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)
Arezzo	-	3	25	45	1	-	-	16
Firenze	9	29	2	4	59	59	3	28
Grosseto	-	-	-	-	-	-	-	16
Livorno	-	16	1	41	3	50	-	112
Lucca	-	11	-	12	-	19	-	-
M. Carrara	-	-	-	-	-	15	10	14
Pisa	6	27	-	-	7	5	-	56
Pistoia	-	-	-	-	-	9	-	1
Prato	-	-	-	-	-	-	-	-
Siena	-	15	-	19	1	7	-	25
Toscana	15	101	28	121	71	164	13	268
Var % Toscana	ND	ND	86,7	19,8	153,6	35,5	-81,7	63,4

Fonte: ns elaborazione su dati Direzione Regionale del Lavoro Toscana

Il sesso maschile è in netta prevalenza fra i lavoratori in distacco nella nostra regione, come mostra la tabella 3.2. Nel 2004, a dispetto del notevole aumento complessivo delle autorizzazioni, 281 contro le 235 del 2003, solo 7 sono state quelle concesse a lavoratrici, contro le 17 dell'anno precedente.

L'evoluzione della presenza femminile mostra una significativa differenza fra la categoria g) e la i): laddove le donne erano il 26% dei lavoratori sotto la lettera g) nel 2001, la loro incidenza è costantemente diminuita fino a zero nel 2004; d'altro canto, le lavoratrici ai sensi della lettera i), che totalizzavano appena l'1% delle autorizzazioni nel 2001, sono passate al 2,6% nel 2004, sebbene avessero toccato il loro massimo nel 2003, con circa l'8%.

Tabella 3.2. Ripartizione delle autorizzazioni al lavoro in regime di distacco in base al sesso in Toscana, anni 2001-2004 (valori percentuali approssimati al primo decimale)

	Autorizzazioni concesse per anno Ex art. 27, c. 1, T.U. immigrazione							
	2001		2002		2003		2004	
	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)
Maschi	11	100	23	120	67	151	13	261
Femmine	4	1	5	1	4	13	-	7
Totale	15	101	28	121	71	164	13	268
% maschi	73,3	99	82,1	99,2	94,4	92,1	100	97,4
% femmine	26,7	1	17,9	0,8	5,6	7,9	-	2,6

Fonte: ns elaborazione su dati Direzione Regionale del Lavoro Toscana

La tabella 3 mette in evidenza la ripartizione delle autorizzazioni in base alla loro durata: le autorizzazioni di durata superiore ad un anno sono aumentate con un ritmo più alto delle altre fino al 2003, per poi diminuire anche in termini assoluti nel 2004, quando sono state 98 contro le 119 del 2003. Le autorizzazioni con durata inferiore ai sei mesi sono cresciute costantemente, passando da 28 nel 2001 a 98 nel 2004; le autorizzazioni di durata compresa tra sei e dodici mesi erano 85 nel 2004, sebbene fossero le più diffuse nel 2001.

Si può notare come per le autorizzazioni rilasciate in base alla lettera g) dell'articolo 27, comma 1, la durata più diffusa fosse da sei a dodici mesi nel 2004, mentre per quelle concesse in base alla lettera i) prevalessero i periodi inferiori a sei mesi o quelli superiori ad un anno. Nel 2003 invece la durata superiore ad un anno era quella prevalente per entrambi i tipi di autorizzazione.

Tabella 3.3. Ripartizione delle autorizzazioni al lavoro in regime di distacco in base alla loro durata in Toscana, anni 2001-2004 (valori percentuali approssimati al primo decimale)

Durata	Autorizzazioni concesse per anno Ex art. 27, c. 1, T.U. immigrazione							
	2001		2002		2003		2004	
	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)
Fino a 6 mesi	-	28	-	35	-	62	1	97
Da 6 a 12 mesi	-	54	25	34	24	30	11	74
Da 1 a 2 anni	15	19	3	52	47	72	1	97
Totale	15	101	28	121	71	164	13	268
% fino a 6 mesi	-	27,7	-	28,9	-	37,8	7,7	36,2
% da 6 a 12 mesi	-	53,5	89,3	28,1	33,8	18,3	84,6	27,6
% da 1 a 2 anni	100	18,8	10,7	43	66,2	43,9	7,7	36,2

Fonte: ns elaborazione su dati Direzione Regionale del Lavoro Toscana

La maggior parte dei lavoratori extracomunitari in regime di distacco hanno un'età inferiore ai quarant'anni, sebbene quelli di età inferiore ai venti anni siano praticamente inesistenti. Nel periodo osservato, la fascia di età prevalente è sempre stata quella dai venti ai trentanove anni, con un'incidenza costantemente al di sopra del 50% del totale. Numerosi sono anche i lavoratori con età superiore ai quaranta anni (vedi tab. 3.4). L'assenza di giovanissimi e la forte incidenza di ultraquarantenni può forse essere spiegata con il livello di specializzazione dei lavoratori in distacco, che teoricamente è più alto della media, in quanto una delle caratteristiche fondamentali del regime di distacco è il riferimento a lavoratori specializzati e quindi con maggiore esperienza.

Uno fra i pochi fenomeni che, dal punto di vista delle classi di età, presentano una dinamica regolare, è l'aumento dell'incidenza dei lavoratori al di sotto dei quaranta anni di età fra i lavora-

tori sotto la lettera i): essi sono passati dal 52 al 65% fra il 2001 ed il 2004, crescendo con una relativa regolarità; i lavoratori di età superiore ai quaranta anni sono progressivamente diminuiti, di conseguenza, dal 47% nel 2001 al 34% nel 2004. Si può notare, osservando la tabella 3.4, come questo fenomeno abbia seguito un andamento diverso per quanto riguarda i lavoratori sotto la lettera g), per quanto nel 2004 i lavoratori più giovani fossero la maggioranza anche qui.

Tabella 3.4. Ripartizione delle autorizzazioni al lavoro in regime di distacco in base all'età del lavoratore in Toscana, anni 2001-2004 (valori percentuali approssimati al primo decimale)

Fascia di età	Autorizzazioni concesse per anno Ex art. 27, c. 1, T.U. immigrazione							
	2001		2002		2003		2004	
	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)	lett. g)	lett. i)
Da 14 a 19 anni	-	-	-	-	-	2	-	-
Da 20 a 39 anni	7	53	20	76	33	102	7	176
Oltre 40 anni	8	48	8	45	38	60	6	92
Totale	15	101	28	121	71	164	13	268
% da 14 a 19 anni	-	-	-	-	-	1,2	-	-
% 20 a 39 anni	46,7	52,5	71,4	62,8	46,5	62,2	53,8	65,7
% oltre 40 anni	53,3	47,5	28,6	37,2	53,5	36,6	46,2	34,3

Fonte: ns elaborazione su dati Direzione Regionale del Lavoro Toscana

La provenienza dei lavoratori extracomunitari in distacco è in massima parte europea, come mostra la tabella 3.5, mentre gli Stati Uniti sono il paese di origine extraeuropeo più importante. Pochissimi sono gli africani, gli asiatici ed i latino-americani. Le due consuete tipologie di autorizzazione (lettera g e lettera i) sono state raggruppate per facilitare la lettura dei dati. A causa della estrema irregolarità dell'andamento dei vari gruppi nazionali anche da un anno all'altro, è stato deciso di mettere in evidenza le quattro nazionalità che hanno avuto registrato una presenza abbastanza costante ed al tempo stesso significativa.

Un fenomeno che appare costante è la presenza di lavoratori rumeni, che hanno continuamente fatto registrare autorizzazioni dal 2001 al 2004, toccando addirittura il 70% del totale nel 2003, per poi attestarsi sul 49% nel 2004. Gli altri tre gruppi nazionali maggiori, ossia i cechi, gli ungheresi e gli statunitensi, hanno registrato presenze talvolta superiori al 10% o anche al 20% (i cechi nel 2001), ma il loro andamento è stato assai più irregolare dei rumeni. Ciascuna di queste tre nazionalità non ha registrato alcuna autorizzazione in uno dei quattro anni osservati (i cechi e gli statunitensi nel 2002, gli ungheresi nel 2004). Il quadro della situazione nel 2004, l'ultimo anno osservato, è il seguente: i rumeni, come abbiamo visto, sono la prima nazionalità

con il 49% delle autorizzazioni, seguiti dai cechi con il 20%; dal resto d'Europa proviene il 29% dei lavoratori, con una significativa presenza di macedoni e, infine, gli Stati Uniti ed il resto del mondo registrano poco più del 2% delle autorizzazioni.

Questo andamento fortemente irregolare e diversificato fra le varie nazionalità, potrebbe essere dovuto alla natura occasionale del lavoro in distacco: ad esempio, essendo le autorizzazioni in base alla lettera i) la maggioranza, ed essendo esse relative ad aggiudicazione di appalti (frutto di gare o di contrattazioni dall'esito incerto e dalla frequenza variabile), è abbastanza semplice comprendere come questa categoria di lavoratori sia soggetta a cambiamenti molto radicali nella composizione nazionale e nel numero di autorizzazioni.

Tabella 3.5. Ripartizione delle autorizzazioni al lavoro in regime di distacco in base alle principali nazionalità extracomunitarie in Toscana, anni 2001-2004, valori assoluti e percentuali (valori percentuali approssimati al primo decimale)

Nazionalità	Autorizzazioni concesse per anno Ex art. 27, c. 1, lett. g) e i), T.U. immigrazione							
	2001		2002		2003		2004	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Rep. Ceca	27	23,3	-	-	8	3,4	56	19,9
Romania	38	32,8	42	28,2	165	70,2	137	48,8
Ungheria	13	11,2	24	16,1	15	6,4	-	-
Altre Europa	22	19	81	54,4	24	10,2	82	29,2
USA	13	11,2	-	-	12	5,1	3	1,1
Resto del mondo	3	2,6	2	1,3	11	4,7	3	1,1
Totale	116	100	149	100	235	100	281	100

Fonte: ns elaborazione su dati Direzione Regionale del Lavoro Toscana

Se assumiamo che lavoratori di determinate nazionalità vengano richiesti dalle ditte italiane perché in possesso di specializzazioni particolari, possiamo spiegarci le ragioni della presenza significativa e continua di lavoratori in distacco provenienti da paesi come Romania, Stati Uniti o Repubblica Ceca; al tempo stesso, sapendo che l'autorizzazione al lavoro in distacco deve avere per legge una durata determinata dal termine della prestazione del lavoratore, trascorsa la quale egli vede scadere il proprio permesso di soggiorno, e sapendo che il lavoro in distacco è sostanzialmente basato su commesse, cioè su lavori a tempo che, peraltro, possono variare di anno in anno a seconda dell'andamento del mercato, si può spiegare l'andamento irregolare della presenza delle varie nazionalità.

D'altro canto, si deve anche notare come il numero delle autorizzazioni al lavoro in distacco sia costantemente aumentato nel periodo considerato; le autorizzazioni sono più che raddoppiate dal 2001 al 2004, passando da 116 a 281.

Tabella 3.6. Ripartizione delle autorizzazioni al lavoro in regime di distacco per provincia, totale anni 2001-2004

	lett. G	lett. I
Livorno	3,1%	33,5%
Firenze	57,5%	18,3%
Pisa	10,2%	13,5%
Siena	0,8%	10,1%
Arezzo	20,5%	9,8%
Lucca	0,0%	6,4%
M. Carrara	7,9%	4,4%
Grosseto	0,0%	2,4%
Pistoia	0,0%	1,5%
Prato	0,0%	0,0%
Toscana	100,0%	100,0%

Fonte: ns elaborazione su dati Direzione Regionale del Lavoro Toscana

Il totale cumulato delle autorizzazioni al lavoro a stranieri in base all'art. 27, ripartito per province (tab. 3.6), al di là degli andamenti oscillatori di anno già segnalati in precedenza, consente alcune riflessioni sulle caratteristiche delle tipologie di lavoro e lavoratori su cui di fatto questa normativa incide. Ad esempio non è probabilmente casuale che le province di Prato e Pistoia, quelle con le maggiori caratteristiche "distrettuali" abbiano una utilizzazione nulla o prossima allo zero di questa tipologia di lavoro: i caratteri di informalità prevalenti nel mercato del lavoro e gli elementi (almeno parzialmente) "comunitari" del mercato del lavoro locale (derivati appunto dal "distretto industriale") fanno sì che sia più improbabile che le imprese committenti si fidino ad affidare lavorazioni ad imprese estere e si affidino a meccanismi di controllo sul lavoro che presuppongono un grado elevato di impersonalità (per il fatto di essere applicati per definizione a lavoratori "esterni" all'ambiente locale). Non a caso la provincia dove maggiore è la presenza di lavoratori stranieri distaccati ex lettera i (che poi sono cinque volte più incidenti, in termini numerici, di quelli afferenti alla lett. i dell'art. 27) è Livorno, che ha una storia sociale ed economica per molti versi opposta a quella delle province "distrettuali" ed è stata (e in parte è) una sorta di terminale regionale della presenza di grandi gruppi industriali e finanziari nazionali e internazionali. Fra l'altro la maggiore presenza settoriale delle im-

prese livornesi riguarda, secondo le informazioni trasmesse dalla DPL, il settore metalmeccanico, che in parte consistente si identifica con la cantieristica navale, settore come si vedrà di ampia presenza di relazioni di appalto e subappalto fra imprese.

3.2. Appalto-distacco e “Bossi-Fini”

Analizzare i punti di contatto, di contraddizione o di coerenza fra normativa sull'appalto distacco e normativa generale sull'immigrazione aiuta a comprendere il ruolo di tipologie di lavoro per certi versi simili (poiché mosse da analoghe esigenze delle imprese insoddisfatte dal mercato del lavoro “autoctono”) e per altri versi del tutto differenti.

Cardine della L. 189/2002 (“Bossi-Fini”) è il sistema delle quote che limita l'afflusso di immigrati sul mercato del lavoro nazionale “privilegiando” l'impiego di manodopera nazionale. A parte le considerazioni sull'efficienza dei meccanismi circostanti (ad esempio le funzioni di osservatorio che consentono di verificare l'entità effettiva della domanda e dell'offerta sul territorio, nei settori e nell'ambito delle specializzazioni professionali), ci si può chiedere se la diversificazione della normativa per persone provenienti dagli stessi paesi e occupate negli stessi settori (l'edilizia, in specie) risponde ad una ratio economica e di razionalizzazione del mercato del lavoro.

La categoria dei lavoratori in distacco presenta caratteristiche originali che la rendono in un certo senso “anomala”, in particolare nell'ambito dei rapporti di lavoro transnazionali e, quindi, dell'immigrazione.

In base all'articolo 27 del Decreto Legislativo 286/98 (il cosiddetto Testo unico) ed al rispettivo regolamento di attuazione il nullaosta al lavoro per i lavoratori extracomunitari in regime di distacco avviene al fuori del sistema delle quote stabilite dal decreto flussi; sebbene il Decreto Legislativo 72/2000 non faccia esplicito riferimento al Testo Unico, i casi di distacco descritti in queste due norme sembrano sostanzialmente coincidenti. La Legge 189/2002, meglio conosciuta come Legge Bossi Fini, ha apportato massicce modifiche al Testo Unico, ma le categorie dell'articolo 27 che vengono accostate al distacco dalla circolare 82/2000 restano ancora al di fuori del sistema delle quote.

L'estraneità del distacco ai limiti stabiliti dal decreto flussi lo caratterizza già come fenomeno particolare, ma le differenze fra esso e la disciplina del lavoro immigrato attualmente in vigore non si limitano a questa.

Il regolamento di attuazione della Bossi Fini prevede (art. 37 c. 1, che sostituisce l'art. 40 del regolamento del T.U.) che il nullaosta al lavoro in distacco non sia soggetto all'adempimento descritto nell'articolo 22, comma 4, del Testo Unico, modificato dall'articolo 18 della Legge Bossi Fini. L'adempimento previsto consiste nella pubblicazione, da parte del centro per l'impiego competente, dell'offerta di lavoro di un datore che ha fatto richiesta di nullaosta al lavoro per un cittadino extracomunitario, affinché ci si possa accertare che non ci siano lavoratori italiani o comunitari che possano fare il lavoro offerto al cittadino extracomunitario. Se il centro per l'impiego non riceve, entro venti giorni dalla pubblicazione, una domanda di lavoro relativa all'offerta in questione da parte di un italiano o di un comunitario, il "diritto di precedenza" di questi ultimi rispetto al cittadino extracomunitario viene a cadere. Ebbene, i lavoratori in distacco extracomunitari non sottostanno a quest'obbligo di "dare precedenza" agli italiani ed ai comunitari; si tratta di una differenza di rilievo, che teoricamente facilita l'impiego dei lavoratori extracomunitari in distacco rispetto ai "normali" extracomunitari.

Questa peculiarità fa sorgere un interrogativo: l'assenza del principio della precedenza agli italiani ed ai comunitari, unita con l'esclusione dal sistema delle quote, potrebbe favorire l'utilizzo del distacco come canale d'ingresso fuori dalle quote di lavoratori extracomunitari che, in certi casi, dovrebbero essere effettivamente inseriti nelle categorie soggette alle limitazioni del decreto flussi (cioè non coerenti con le disposizioni dell'articolo 27)? Le riflessioni che saranno esposte nelle pagine successive di questo capitolo portano a pensare che questa domanda abbia, con buona probabilità, una risposta negativa, ma le ragioni contrarie permangono.

Per quanto riguarda la richiesta di nullaosta allo Sportello Unico, essa dovrebbe contenere gli stessi elementi essenziali stabiliti per i lavoratori subordinati extracomunitari all'articolo 30 bis del regolamento di attuazione del T.U. (inserito dall'art. 24 c. 2 del regolamento della Bossi Fini). La procedura di rilascio del nullaosta al lavoro subordinato e del visto d'ingresso è quella stabilita dall'articolo 31 dello stesso regolamento (il cui testo è stato sostituito dall'art. 25 del regolamento della Bossi Fini), con l'eccezione del comma 3, che riguarda, non a caso, l'acquisizione del parere della DPL competente da parte dello S.U. in merito al rispetto delle quote d'ingresso.

Il regolamento della Bossi Fini stabilisce inoltre (art. 37 c. 2) che il nullaosta al lavoro in distacco non può essere concesso per

un periodo superiore a quello del rapporto di lavoro, e comunque non oltre due anni di durata. Oltre a questo, per il distacco dei lavoratori in base alla lettera i) dell'articolo 27, comma 1 del Testo unico, il regolamento stabilisce che *“il visto d'ingresso e il permesso di soggiorno sono rilasciati per il tempo strettamente necessario alla realizzazione dell'opera o alla prestazione del servizio”* (art. 37 c. 13); una ulteriore limitazione, questa, che sottolinea il carattere irrevocabilmente temporaneo del soggiorno dei lavoratori extracomunitari in distacco.

Per i distacchi in base alla lettera a) dell'articolo 27, comma 1, che riguardano una ristretta *elite* di professionisti e dirigenti, la durata del *“trasferimento”* in Italia non può superare i cinque anni (art. 37 c. 5), il che appare come una eccezione a quanto stabilito in precedenza dal regolamento della Bossi Fini.

Questa netta delimitazione temporale del lavoro in distacco sembra in linea di principio coerente con l'impostazione generale della Bossi Fini, che è di legare la permanenza dei lavoratori extracomunitari alla durata del loro impiego (indirettamente anche tramite l'abbassamento del limite di tempo necessario per trovare un nuovo lavoro nel caso in cui il rapporto lavorativo precedente si esaurisca).

3.3. Applicazione e procedure

L'analisi della normativa, le interviste realizzate con alcune Direzioni del Lavoro e con altre imprese ed *opinion leaders*, permettono di ricostruire la procedura di richiesta ed approvazione delle autorizzazioni al lavoro in distacco e, soprattutto, di mettere in evidenza alcune peculiarità di questa categoria di lavoratori.

La procedura di richiesta può essere delineata, a grandi linee, tramite le disposizioni date dall'articolo 40 del DPR 394/99, il regolamento d'attuazione del Testo Unico sull'immigrazione e dalle successive modifiche (in particolare il DPR 334/04, articolo 37).

L'articolo 40, al comma 1, stabilisce che il nulla osta al lavoro per le categorie di lavoratori stranieri di cui all'art. 27 del T.U. è rilasciato al di fuori delle quote stabilite dal decreto flussi. Il comma 2 stabilisce che il nullaosta al lavoro non può essere rilasciato per un periodo superiore alla durata del contratto di lavoro (che è a tempo determinato) e comunque per non più di due anni. Abbiamo riscontrato che l'estensione del periodo di permanenza richiesta per il lavoratore distaccato è talvolta superiore alla durata effettiva della sua prestazione, in quanto chiedere proroghe può interrompere lo svolgimento del lavoro: *“Tenga*

conto che la richiesta è più lunga di quanto effettivamente poi queste persone rimangono, per un problema cautelativo perché per avere delle proroghe ci vuole molto tempo e quindi preferiscono interrompere prima dandone comunicazione agli enti che rischiare di dover interrompere il lavoro in attesa della proroga..." (da un'intervista con una DPL).

Il regolamento di attuazione della Bossi Fini (DPR 334/2004) entrato in vigore nel febbraio 2005 ha stabilito che il nullaosta al lavoro debba essere rilasciato dallo Sportello Unico¹² e non più dalla Direzione Provinciale del Lavoro, e che il visto di ingresso ed il permesso di soggiorno siano rilasciati per il periodo indicato nel nullaosta al lavoro. Queste disposizioni sembrano evidenziare il carattere strettamente temporaneo del lavoro in distacco.

Il comma 11 dell'articolo 40 si riferisce ai lavoratori sotto la lettera g) dell'art. 27 comma 1 del T.U., e stabilisce che il nulla osta per questa tipologia di lavoratori possa essere richiesto solo da organizzazioni o imprese, italiane o straniere, operanti sul territorio italiano con proprie sedi, rappresentanze o filiali. La richiesta può riguardare esclusivamente *"prestazioni qualificate di lavoro subordinato"*.

Infine il comma 13 riguarda i lavoratori sotto la lettera i) dell'art. 27 comma 1 del Testo Unico. Il nullaosta per questa categoria di lavoratori deve essere richiesto a cura dell'appaltante (cioè la ditta che riceve i lavoratori distaccati). Il nullaosta al lavoro, il visto d'ingresso ed il permesso di soggiorno sono rilasciati, *"previa comunicazione, da parte del datore di lavoro, agli organismi provinciali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative nel settore interessato"*. Dunque la comunicazione al sindacato sarebbe vincolante ai fini dell'accoglimento della richiesta di distacco in base alla lettera i).

Una richiesta di nullaosta, ad esempio in base alla lettera i) dell'art. 27 comma 1 del T.U., è composta da una richiesta nominativa e da una serie di documenti allegati, che comprovino l'esistenza e la regolarità fiscale delle ditte coinvolte nell'appalto/distacco ed il rapporto di lavoro fra azienda distaccante e lavoratore distaccato, da copia del contratto di appalto e dal Piano Operativo di Sicurezza (P.O.S.) della ditta appaltante e di quella distaccante (Fig. 3.1). Alcune Direzioni provinciali del lavoro sostengono di chiedere una documentazione aggiuntiva rispetto a

¹² Lo Sportello Unico è composto da almeno un rappresentante della Prefettura-UTG, uno della Direzione Provinciale del Lavoro ed uno della Questura (Art.30 DPR 394/1999 e successive modifiche).

quella prevista dalla legge che dimostri l'effettiva esistenza della ditta straniera distaccante, del rapporto di lavoro con i propri dipendenti distaccati e della loro qualifica e di far seguire alle autorizzazioni il controllo ispettivo:

“chiediamo una documentazione aggiuntiva, che è costituita da alcuni atti che attestano almeno formalmente l'effettiva esistenza di questa ditta all'estero e che questi lavoratori siano stati effettivamente assunti, che per loro sia stata aperta una posizione previdenziale all'estero e che magari se lavorano da un certo tempo, di avere delle buste paga e che abbiano una qualifica. (...) Noi abbiamo cercato di far seguire alle autorizzazioni che rilasciavamo una attività di vigilanza ed è una cosa che cercheremo di fare anche per i provvedimenti dello Sportello Unico” (da un'intervista con una DPL).

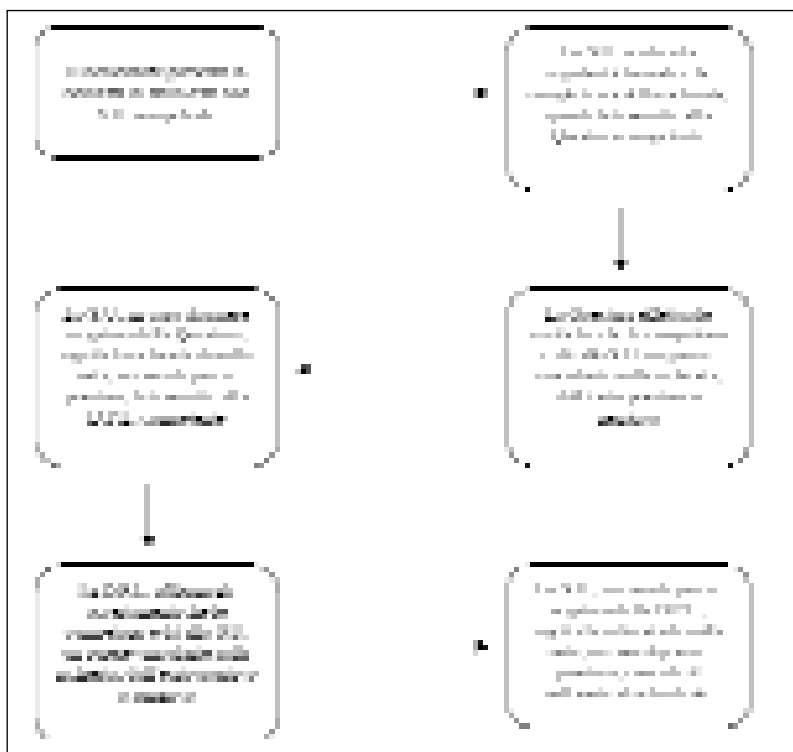
In particolare, la richiesta nominativa deve contenere l'oggetto dell'appalto e la data della comunicazione preventiva inviata al sindacato/i; ai fini del rilascio del nullaosta, il richiedente deve fornire una copia di questa comunicazione. La ditta appaltante deve inoltre indicare la sistemazione alloggiativa dei lavoratori distaccati, che deve rientrare nei parametri stabiliti dalle normative vigenti nel nostro Paese.

Per ogni lavoratore distaccato deve essere aperta una posizione con INPS e INAIL; il trattamento antinfortunistico, la malattia, i rapporti fra i vari enti previdenziali e assicurativi possono variare a nel caso in cui esistano convenzioni fra il paese di origine dei lavoratori e l'Italia.

Le interviste sul tema del distacco realizzate con cinque diverse Direzioni Provinciali del Lavoro toscane¹³ hanno fornito interessanti spunti di riflessione. Premettiamo che, sebbene il rilascio del nullaosta al lavoratore in distacco sia effettuato adesso dallo Sportello Unico, le Direzioni Provinciali del Lavoro collaborano all'istruttoria della pratica e rilasciano un parere allo Sportello Unico sull'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo del lavoro applicabile al contratto proposto dal datore di lavoro (Circ. ministeriale n° 3 del 30 maggio 2005), sulla completezza della richiesta e sui requisiti delle imprese richiedenti e distaccanti, parere che è vincolante ai fini dell'accoglimento o del rigetto della richiesta di distacco. L'approvazione viene comunque data o negata dallo Sportello Unico. In ogni caso, l'esperienza delle D.P.L. è preziosa al fine di chiarire gli aspetti procedurali del distacco, anche perché fino al 2005 sono state esse a rilasciare i nullaosta al distacco.

¹³ Arezzo, Livorno, Lucca, Pistoia, Siena.

Figura 3.1. L'iter di una richiesta di lavoro in distacco, in base alla Circolare Min. dell'Interno n. 3 del 30/05/05



Una questione che si è cercato di mettere in evidenza è la possibile differenza fra la richiesta di distacco per i lavoratori comunitari e quella per gli extracomunitari. Dalle interviste è emerso che i lavoratori comunitari non sono soggetti alle procedure cui devono sottostare gli extracomunitari, ma si direbbero equiparati ai lavoratori italiani, quindi non devono presentare nessuna richiesta di autorizzazione allo Sportello Unico.

Un caso a parte è costituito dai cosiddetti “neocomunitari” (es. lavoratori polacchi), che invece sono ancora soggetti alle procedure di richiesta riservate agli extracomunitari; in un futuro prossimo i neocomunitari dovrebbero essere comunque parificati ai lavoratori comunitari “di lungo corso” (es. francesi, tedeschi), per quanto riguarda la richiesta di distacco.

La stima da parte delle D.P.L. del livello di conoscenza delle aziende della procedura per la richiesta di lavoratori in distacco

non è univoca: alcune Direzioni del Lavoro ritengono che le imprese richiedenti conoscano le procedure, mentre secondo le altre esse non le conoscerebbero a sufficienza. Secondo altre ancora le procedure, attraverso il regolamento attuativo, sono state semplificate e quindi rese più accessibili alle imprese.

La scarsa conoscenza delle procedure potrebbe essere una delle cause del diniego di una richiesta di lavoro in distacco; in realtà, le Direzioni del Lavoro hanno dato, complessivamente, un vasto spettro di motivazioni ai casi in cui esse hanno espresso parere negativo al rilascio dell'autorizzazione. L'incompletezza della documentazione presentata dal richiedente, che potrebbe rendere difficoltoso l'accertamento dell'esistenza e della regolarità dell'attività della ditta italiana e di quella straniera distaccante, sembra essere un motivo ricorrente. Vi sono poi casi in cui la richiesta non dimostra con chiarezza il rapporto di lavoro dipendente fra il lavoratore distaccato e la ditta distaccante, o emerge l'inosservanza del contratto collettivo di riferimento per il lavoratore distaccato, oppure l'azienda richiedente non era in regola con il versamento dei contributi. È stato menzionato un caso in cui, ad una richiesta in base alla lettera g) dell'art. 27 comma 1 del Testo Unico, è stato dato parere negativo perché la ditta che richiedeva il distacco non aveva filiali né rappresentanze in Italia, venendo così a mancare un presupposto fondamentale di questa tipologia di distacco. In altri casi non è stata indicata la specializzazione del lavoratore. In almeno un caso è stato dato un parere negativo a causa della mancata trasmissione della comunicazione alle organizzazioni sindacali.

Uno degli aspetti del lavoro in distacco in Toscana è il suo scarso rilievo numerico. Abbiamo provato ad interrogare le Direzioni del Lavoro sulle possibili ragioni della rarità di questo fenomeno. Alcune D.P.L. si sono espresse a riguardo e le risposte sono state abbastanza univoche: se una ditta italiana richiede un lavoratore in distacco e lo impiega nel rispetto di tutte le norme, il costo di questo lavoratore sarà molto alto, forse più alto rispetto ad un lavoratore italiano con simili caratteristiche (si deve tenere conto anche dei costi di viaggio ed alloggio); di conseguenza le ditte toscane, in linea di massima, richiedono lavoratori in distacco nei casi in cui effettivamente manca manodopera italiana con determinate caratteristiche o specializzazioni.

Fra gli ostacoli alla diffusione del lavoro in distacco, le D.P.L. hanno anche elencato l'alto livello della professionalità dei lavoratori richiesti, nonché il loro alto costo, che scoraggerebbe le ditte italiane dal farne richiesta se non veramente necessario.

Le autorizzazioni con durata superiore ai dodici mesi concesse dagli Sportelli Unici nel corso del 2005 non sembrano essere state molto numerose, in linea con le cifre degli anni precedenti. Molte di queste autorizzazioni riguardano lavoratori “neocomunitari” o comunque provenienti dall’Europa orientale; si registra anche una presenza sporadica di asiatici ed anglosassoni extraeuropei (es. australiani). In provincia di Livorno il distacco riguarda principalmente la metalmeccanica e l’edilizia, a Siena buona parte delle autorizzazioni era presente nel settore edile. A Lucca si sono registrate autorizzazioni nel settore edile ed elettronico.

3.4. Il ruolo del sindacato e i meccanismi che ne consentono l’intervento

Come abbiamo accennato in precedenza, la ditta che richiede il distacco di lavoratori nel nostro paese deve inviare alle organizzazioni sindacali “*comparativamente più rappresentative*” nel settore interessato una comunicazione riguardante la richiesta del distacco del lavoratore. L’invio di questa comunicazione al sindacato o ai sindacati è vincolante ai fini del rilascio del nullaosta al lavoro in distacco da parte dello Sportello Unico.

Il richiedente il distacco deve indicare, sulla richiesta nominativa, la data della comunicazione alle organizzazioni sindacali e deve produrne copia allo S.U. (in base alle indicazioni date nel modulo di richiesta), quindi al momento della presentazione della richiesta di distacco questa comunicazione deve essere già stata effettuata.

In base alle interviste realizzate con le Direzioni del Lavoro, è risultato che la comunicazione al sindacato è sempre stata effettuata nei casi di approvazione della relativa richiesta. Una delle Direzioni Provinciali intervistate ha dichiarato di interpellare i sindacati in merito a ciascuna richiesta di distacco, per verificare se la comunicazione di ciascun richiedente fosse stata effettivamente recapitata ai sindacati stessi. Va detto che, in base alle normative (in particolare il regolamento d’attuazione del T.U.), questa comunicazione non è richiesta per i distacchi in base all’art. 27 comma 1 lettera g), ma solo per quelli relativi alla lettera i). Infatti, la richiesta di indicare la data della comunicazione alle organizzazioni sindacali è presente solo sul modulo relativo alle richieste sotto la lettera i); non si trova invece sul modulo riguardante le richieste sotto la lettera g).

Da questo sintetico esame si può concludere quindi che la co-

municazione ai sindacati deve essere effettuata solo per i distacchi di lavoratori dipendenti da una ditta differente da quella richiedente nell'ambito di un appalto come descritto nella lettera i), che sono comunque la maggioranza in Toscana. Le richieste di distacco di lavoratori presso una filiale, sede o rappresentanza italiana di una ditta sovranazionale o straniera (lettera g)) non sarebbero soggette all'obbligo della comunicazione.

Prima delle modifiche stabilite dal regolamento di attuazione della Bossi Fini, l'articolo 40 del DPR 394/99 non contemplava l'invio di questa comunicazione alle organizzazioni sindacali; successivamente la circolare ministeriale 82/2000 dispose che le Direzioni Provinciali del Lavoro avrebbero dovuto acquisire "*il parere della rappresentanza sindacale dell'azienda richiedente e delle OO.SS. di categoria dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello provinciale nel settore interessato*".

Con l'entrata in vigore del regolamento di attuazione della Bossi Fini quindi non si parla più di parere da parte delle OO.SS. e addirittura non si menzionano più le RSU.

3.5. Valutazione delle criticità e differenze

L'esame dell'approccio amministrativo al distacco, che abbiamo condotto nel corso di questo capitolo, mette in evidenza, a nostro avviso, alcuni aspetti critici di questo fenomeno in Toscana.

Innanzitutto, è evidente come il lavoro in distacco sia poco utilizzato nella nostra regione, con sole 281 autorizzazioni concesse dalle Direzioni Provinciali del Lavoro nel 2004; dalle interviste condotte con gli *opinion leaders* e con le amministrazioni si possono ipotizzare le ragioni.

Tanti *opinion leaders* intervistati non conoscono molto bene la normativa e soprattutto anche i loro affiliati non sanno di questa opportunità. Un'altra ragione risiede nell'elevato controllo a cui è sottoposta la procedura, la cui apparente complessità scoraggia alcune imprese. Inoltre si può notare come molti degli attori coinvolti sostengano che il costo di questa categoria di lavoratori stranieri è molto alto, e la necessità che il lavoratore sia qualificato, stabilita da alcune norme e circolari ministeriali, restringe ulteriormente il campo per il distacco. La mancanza di contatti con imprese estere unita ad una scarsa fiducia in un lavoratore estraneo che viene ad inserirsi nel proprio contesto aziendale pongono un ulteriore freno all'utilizzo di questo particolare rapporto di lavoro.

C'è la possibilità che questo tipo di rapporto di lavoro venga

utilizzata allo scopo di aggirare le quote stabilite dal decreto flussi, che permettono di assumere un numero di lavoratori limitato sul territorio nazionale. Infatti, sebbene i lavoratori in distacco debbano, essere in teoria, in possesso di qualifiche specializzate (non solo quelli sotto le lettere a) e g) ma anche, secondo la circolare ministeriale 82/2000, quelli sotto la categoria i)), alcuni potrebbero richiedere distacchi di lavoratori effettivamente non specializzati ma dichiarati tali, aggirando, appunto, le quote d'ingresso. Il controllo dello Sportello Unico sull'effettiva specializzazione dei lavoratori distaccati assume un notevole rilievo in questo contesto, tuttavia, le normative in vigore non sembrano prevedere un controllo sistematico, perlomeno per quanto concerne i lavoratori sotto la lettera i).

Vi è tuttavia da chiedersi, qualora i datori di lavoro usino questo sistema per aggirare le quote, le ragioni per cui sono così pochi i lavoratori in distacco. Alla luce dell'entità attuale del fenomeno, questa possibilità sembra collocarsi nel futuro, se il ritmo di crescita delle autorizzazioni al distacco si manterrà e se, ovviamente, resterà in piedi il sistema delle quote.

Una questione problematica che appare più attuale è quella riguardante la tutela delle garanzie per i lavoratori distaccati. Come abbiamo visto, il DPR 334/2004 prevede, e solo per i lavoratori in distacco sotto la lettera i), che le autorizzazioni al lavoro in distacco vengano rilasciate a seguito della comunicazione effettuata dal richiedente alle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello provinciale nel settore produttivo attinente. È sufficiente che l'impresa richiedente produca una copia della comunicazione allo S.U. e che ne indichi la data sulla richiesta nominativa.

Quindi, a meno che non ci sia un coordinamento sistematico fra lo S.U. ed i sindacati coinvolti, questa dichiarazione della ditta sembra essere l'unica prova che il richiedente abbia effettivamente inviato la comunicazione.

In precedenza, in base alle disposizioni della circolare 82/2000, le Direzioni Provinciali del Lavoro dovevano acquisire il parere delle RSU e dei sindacati per ogni richiesta di autorizzazione, quindi c'era la certezza che le organizzazioni fossero informate dell'esistenza delle richieste di distacco. Inoltre, attraverso il rilascio del proprio parere, i sindacati erano maggiormente coinvolti nella tutela delle garanzie dei lavoratori distaccati rispetto alla situazione attuale, in cui sono solamente destinatari di una comunicazione da parte del richiedente.

Un'altra questione che appare delicata è relativa alla defini-

zione delle organizzazioni sindacali “*comparativamente più rappresentative*” alle quali deve essere inviata la comunicazione. Si è verificato almeno un caso in cui un’azienda richiedente il distacco di lavoratori extracomunitari ha ricevuto un diniego perché la comunicazione era stata inviata ad una sola organizzazione sindacale; l’azienda in questione aveva già effettuato richieste di distacco in precedenza, in altre province, inviando la comunicazione ad una sola organizzazione sindacale, vedendosi accettare la richiesta.

Alla luce di questa esperienza, è plausibile che in diverse province o regioni le organizzazioni più rappresentative in un determinato settore non siano le stesse, quindi un’azienda che intende richiedere lavoratori in distacco dovrebbe forse accertarsene per non correre il rischio di veder respingere la propria richiesta.

Il problema della comunicazione al sindacato si può sovrapporre a quello dell’identificazione delle organizzazioni sindacali più rappresentative da parte del richiedente. Infatti, laddove in passato c’era un collegamento sistematico fra le DPL e le OO.SS. e oltretutto le prime sapevano con precisione a quali categorie e livelli sindacali rivolgersi, oggi il richiedente, che può essere una semplice impresa, può avere delle difficoltà nell’individuare i destinatari appropriati della comunicazione, perché può non conoscere a sufficienza la realtà sindacale locale, ad esempio se proviene da una Regione o Provincia diversa da quella in cui fa richiesta.

La criticità di questo aspetto è emersa anche dalle interviste alle organizzazioni sindacali che hanno illustrato come una comunicazione possa andare “smarrita” negli uffici, nel caso in cui non venga recapitata alla categoria sindacale competente. Questo comporta il rischio che il sindacato non entri effettivamente in contatto con l’impresa richiedente mentre ciò non accadeva con la procedura antecedente.

L’impressione è che la normativa in vigore abbia lasciato un’area scoperta dall’effettiva tutela dei diritti del lavoratore, in quanto sembra che lo S.U. non riceva alcuna disposizione di effettuare verifiche in merito, stanti eventuali iniziative discrezionali. Appare quindi fondamentale il collegamento fra lo Sportello Unico e le organizzazioni sindacali, che solo può garantire che queste ultime siano effettivamente informate della richiesta di distacco e che lo S.U. sia al corrente che la comunicazione al sindacato sia stata realmente effettuata.

Gli attori coinvolti sembrano ben coscienti della delicatezza di questo aspetto, e dalle interviste condotte risulta che lo S.U.

sia in contatto con i sindacati e che non vengano concesse autorizzazioni al distacco prive della comunicazione in questione. L'attenzione delle organizzazioni sindacali a che questo obbligo venga adempito dai richiedenti è altrettanto importante.

Il lavoro in distacco è, come abbiamo visto, un rapporto di durata limitata nel tempo, che di regola non può protrarsi per più di due anni. I lavoratori stranieri distaccati nel nostro paese sono sostanzialmente "di passaggio", dato che il loro permesso di soggiorno spirerà con la fine del nullaosta al lavoro. Poiché essi giungono in Italia con un lavoro teoricamente certo e definito e per un periodo limitato, è molto probabile che essi non acquisiscano, o che non lo facciano in modo sufficiente, i mezzi per tutelare efficacemente i loro diritti di lavoratori sul suolo italiano, come la nostra lingua, i contatti con le organizzazioni sindacali e la conoscenza delle norme italiane. Un rappresentante del sindacato che abbiamo intervistato ci ha illustrato un caso di vertenza di alcuni lavoratori distaccati, remunerati con una cifra notevolmente inferiore rispetto ai lavoratori italiani dello stesso livello nel settore edile, nonostante svolgessero un monte ore decisamente superiore. Per poter agire legalmente, le rappresentanze sindacali hanno dovuto interagire con lavoratori stranieri che non conoscevano i loro diritti e neanche la lingua italiana, per cui si sono dovuti avvalere di un interprete che facesse da mediatore.

Questa condizione di debolezza potrebbe essere sfruttata da altri datori di lavoro, sebbene vada detto che i lavori distaccati sono una categoria "privilegiata" fra i lavoratori stranieri extracomunitari, dal punto di vista della loro tutela sulla carta. Per alcuni intervistati, infatti, vi è il rischio che il distacco, soprattutto se cresce come numero di casi, diventi una forma di elusione o di economia semi-sommersa, in quanto i distaccati come categoria di lavoratori non sufficientemente informati dei loro diritti e, d'altro canto, difficilmente "sindacalizzabili", appaiono soggetti deboli che possono lavorare oltre il massimo orario consentito dalle norme e per stipendi inferiori a quanto stabilito dai contratti nazionali.

La situazione sopra descritta presenta il fianco ad un rischio ulteriore, ossia che il richiedente possa far lavorare gli stranieri distaccati a mansioni non consone alla loro specializzazione, o addirittura non specializzate. In altre parole, ci si chiede se esiste una sufficiente tutela contro la possibilità che lavoratori extracomunitari siano chiamati a lavorare nel nostro paese a mansioni generiche, mascherandoli come lavoratori distaccati. Nel caso

dei distacchi in base alla lettera g), la richiesta nominativa deve contenere sia l'esperienza specifica del lavoratore che, soprattutto, *“l'attività oggetto della prestazione qualificata”*: si specifica che questa attività deve essere tale da permettere di identificare *“l'inquadramento professionale e contrattuale”* del lavoratore come non inferiore a quello di lavoratore specializzato in base al contratto collettivo nazionale applicato. Di conseguenza il lavoratore distaccato in base alla lettera g) deve essere qualificato e deve svolgere mansioni qualificate in base ad uno standard italiano.

Nel caso del distacco in base alla lettera i) la situazione è diversa, anche se esistono delle condizioni che fanno ritenere che la prestazione del lavoratore distaccato debba essere in linea di massima qualificata. Se prendiamo in considerazione le specifiche fornite dalla Circolare 82/2000, in base alla quale i lavoratori distaccati in base alla lettera i) devono essere in possesso di *“qualifiche specializzate”*, a meno che non esista una regolamentazione differente basata su accordi bilaterali, possiamo assumere che anche questa categoria di lavoratori distaccati debba essere specializzata. La circolare stabilisce anche che le Direzioni del Lavoro (prima della creazione dello Sportello Unico, si suppone, che è successiva a questa circolare) debbano verificare la corrispondenza fra le qualifiche possedute dai lavoratori distaccati e l'attività oggetto del contratto di appalto.

La richiesta nominativa di distacco relativa ai casi sotto la lettera i) deve includere il contratto di categoria applicato per il lavoratore distaccato, il suo livello e la categoria di inquadramento professionale e, infine, la mansione che svolgerà, la quale deve far parte dell'elenco relativo al livello ed alla categoria di inquadramento del lavoratore. In questo modo il richiedente deve rendere noto che il lavoratore distaccato ha un determinato livello di specializzazione, ed al tempo stesso la mansione svolta deve essere coerente con il livello dichiarato; quanto dichiarato deve essere in linea con il contratto di categoria applicato.

Appare evidente che, qualora il richiedente rispetti di fatto le indicazioni della circolare 82/2000 e quelle date nella richiesta nominativa, il rischio che il lavoratore distaccato venga utilizzato per mansioni non specializzate non sussiste. Nel caso, possibile, in cui il richiedente non rispetti quanto dichiarato nella richiesta nominativa, facendo svolgere al lavoratore distaccato mansioni non specializzate od incoerenti con le disposizioni di cui si è detto sopra, gli unici strumenti di tutela sono quelli dei controlli da parte dell'ente pubblico preposto e dell'attività delle organizzazioni sindacali. Vi è da chiedersi, d'altro canto, quale

beneficio possa trarre un'impresa italiana facendo svolgere mansioni al livello di apprendistato o generico a lavoratori distaccati inquadrati ufficialmente come operai qualificati, quindi più retribuiti di un apprendista o di un operaio generico italiano, a meno che questi ultimi siano irreperibili nel nostro paese; tuttavia, qualora esistano accordi bilaterali fra l'Italia ed altri paesi extracomunitari che stabiliscano condizioni contrattuali più svantaggiose per i lavoratori immigrati rispetto a quelle imposte dalla normativa sul distacco, il rischio dell'utilizzo del distacco come elusione delle quote o come forma di "caporalato" si fa più palpabile.

Si deve porre attenzione, infine, al fatto che il requisito della "*qualifica specializzata*" del lavoratore sotto la lettera i) è stabilito dalla sola circolare 82/2000; né il Dlgs 72/2000, né il Testo Unico sull'immigrazione, né la Bossi Fini, tanto meno i rispettivi regolamenti di attuazione fanno menzione di qualifiche specializzate per i lavoratori distaccati in base alla lettera i), al contrario di quelli che ricadono sotto le lettere a) e g). Ci chiediamo se questo quadro normativo possa dare origine a situazioni contraddittorie oppure se, in assenza di limiti posti dalle norme che abbiamo citato, la circolare 82/2000 basti di per sé a garantire determinati diritti ed a far rispettare alcuni requisiti.

4.

Il lavoro in appalto in Toscana

4.1. Lavoro in appalto, edilizia e dintorni

L'industria edile è per lungo tempo apparsa come un fenomeno economico “deviante” rispetto alle tendenze prevalenti nei decenni del fordismo. Organizzazione del lavoro, organizzazione della produzione, relazioni fra imprese e con il territorio, caratteristiche della manodopera, meccanismi di regolazione, rapporto con le istituzioni: tutto portava questo settore in una direzione differente rispetto a quella dominante nel sistema delle imprese; di conseguenza, la categoria più semplice cui ricorrere era quella del ritardo e dell'arretratezza. In sostanza si identificava come “ritardo” l'assetto produttivo a bassa intensità di capitale, l'organizzazione del lavoro con ampi elementi di tipo artigianale, l'informalità delle relazioni di lavoro, la mancata integrazione verticale e l'esistenza di sistematiche e ampie relazioni di appalto e subfornitura, il radicamento territoriale dei mercati delle imprese, il ricorso a manodopera poco qualificata o migrante, la forte influenza delle politiche territoriali di fatto intraprese dai vari ambiti urbani sullo sviluppo delle imprese, la presenza di sistemi di relazioni industriali sistematicamente concertative (enti bilaterali). Tutto ciò componeva un quadro di apparente e piana arretratezza rispetto al modello supposto di *best practice*, quello fordista¹⁴. La rilevanza e l'influenza della rendita differenziale sui suoli urbani come meccanismo di appropriazione della ricchezza prodotta pareva essere

¹⁴ Per parte nostra concordiamo con quegli studiosi che negano in radice la fondatezza del concetto di *best practice*, osservando che la “ottimalità” di determinate pratiche dipende dal contesto e dalle sue caratteristiche istituzionali, e che semmai vi è un problema di rendere efficienti le “ibridazioni” di modelli fra contesti diversi.

una componente che motivava questo stato di arretratezza.

La crisi del meccanismo di sviluppo fordista porta a considerare sotto una luce differente diversi di questi elementi, non più qualificabili come scostamenti da un *benchmark* settoriale (per esempio l'industria dell'auto), adesso (cioè, con la crisi di un paradigma economico dominante) in crisi, ma, per certi versi, come elementi di una modernità non necessariamente "progressiva"¹⁵. Questa tesi è stata sviluppata in particolare da Ivan Cicconi¹⁶, che vede la forma "subcontrattuale" (intendendo qualcosa di più ampio ed articolato dei semplici rapporti di subappalto) come caratteristica di fondo del settore dell'edilizia. Secondo Cicconi già alla fine degli anni Settanta l'impresa edile era una "organizzazione virtuale", consolidatasi negli anni Novanta, mentre cresceva la spinta alla autonomia e autonomizzazione del fattore lavoro. Il cantiere, unico luogo dove si incontrano i due fattori produttivi (l'organizzazione d'impresa e il lavoro), decisivi e del tutto separati, è un sistema che accoppia arretratezza tecnologica e forma di impresa virtuale, tutt'altro che "arretrata". Tentativi di modernizzazione dell'organizzazione tecnologica, fatti soprattutto nel mondo cooperativo degli anni Settanta, sono stati ridimensionati dall'esplosione delle relazioni subcontrattuali, e anche in seguito alle trasformazioni legislative che sono rapidamente mutate negli anni. Proprio nel periodo di Tangentopoli, quando apparentemente è stata tentata una codifica e ridimensionamento del subappalto, vi è stata una estensione dei rapporti di subfornitura ("subcontrattazione" nella terminologia di Cicconi) in forme diverse dal semplice subappalto (come i contratti di nolo e fornitura), aggirando i tentativi legislativi di attribuire all'impresa appaltatrice (capofila della catena produttiva) la maggior parte del lavoro edile relativo ad un singolo appalto. I capisaldi del postfordismo sono stati così esaltati dalle evoluzioni dell'edilizia: esternalizzazione dei cicli produttivi, flessibilità del lavoro, autonomia e imprenditorializzazione del lavoro.

¹⁵ In questo ambito il ruolo centrale di quell'impresa che media su ampia scala il rapporto fra mercato e produzione non è certo prerogativa del settore edile, basti pensare al fenomeno notato dalla pubblicistica corrente del "passaggio di testimone" come imprese *leader* a scala internazionale dai grandi produttori (come General Motors, oggi sull'orlo del fallimento) a grandi venditori (che guidano le strategie delle stesse imprese manifatturiere) come Wal-Mart, ormai il maggior datore di lavoro degli Usa se non del mondo.

¹⁶ I. Cicconi, *I paradossi della produzione postfordista nel comparto costruzioni*, in Bologna S. (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, Milano, Feltrinelli, 1997.

Una osservazione più recente ed approfondita, anche se basata su un numero ristretto di casi, è stata dedicata al lavoro e all'organizzazione nel settore edile dall'Istituto per il Lavoro di Bologna, all'interno del suo terzo rapporto annuale¹⁷. In questo ambito il saggio di Ceccherelli nota anzitutto come lo sviluppo del lavoro indipendente si sia avuto nei sistemi territoriali più strutturati del Centro-Nord (al Sud continua invece a prevalere il lavoro dipendente in edilizia), e come il processo di frammentazione e decentramento del settore sia ormai indipendente dalle dimensioni di impresa. In effetti sia le imprese minori che le più grandi hanno puntato sul governo di una rete di fornitori, qualificati o meno, come primo fattore di competitività, diversificando e personalizzando incessantemente l'offerta; se nelle imprese maggiori la qualità e personalizzazione presiedono le tendenze al decentramento, le imprese minori tendono a crearsi reti di artigiani e cottimisti per motivi di costo. In tutti i casi si strutturano reti territoriali di imprese a geometria variabile (ed in cui non sono ben delimitati da chiari confini i vari ambiti organizzativi di impresa), il cui problema principale diventano le modalità di controllo della catena dei fornitori, secondo regole sempre più rigide (gli aspetti di specializzazione, condivisione di obiettivi e socializzazione di competenze, tipici delle economie di rete non sono invece sviluppati). L'enfasi sulla costruzione della rete dipendente implica una attenzione decrescente alle tematiche del lavoro e della sua qualità. Per le imprese obiettivo centrale è risalire la piramide che rappresenta la filiera produttiva, verso il ruolo di *general contractor* che centralizza capacità progettuali e di coordinamento di imprese, o, in qualche caso, di *global service* (proiettandosi verso la gestione delle opere realizzate: pulizie, manutenzione, sicurezza...). Tutte le funzioni produttive sono in tutto o in gran parte decentrate ad imprese di minore livello: ovviamente le forniture di componenti di base (a partire dal cemento e laterizi), ma anche le opere di struttura, gli impianti e le finiture (a volta con fasi ulteriori di preassemblaggio). Questa situazione ha reso del tutto disapplicata, secondo l'autore, la legislazione sugli appalti (fra l'altro attraverso lo scollamento fra capacità contrattuali "private" dei lavoratori più specializzati¹⁸ e riconoscimenti economici apportati dal sistema di contrattazio-

¹⁷ P. Ceccherelli, *Il settore edile*, in Istituto per il Lavoro, 3° Rapporto annuale. *Globalizzazione, strategie d'impresa e qualità della vita lavorativa*, Milano, FrancoAngeli, 2003.

¹⁸ In particolare gruisti e conduttori di macchine operatrici, e tecnici di cantiere.

ne sindacale); nello stesso sistema giuridico si sono riconosciute figure come quelle del “contraente generale” che appunto ha un preminente ruolo di coordinare il lavoro di terzi, in effetti contraddittorie rispetto alla normativa sugli appalti. In questo quadro la flessibilità numerica del lavoro è irrilevante per quanto riguarda le imprese che si avvalgono di fornitori, mentre è a volte ingente in queste ultime: ma elemento portante della flessibilità è l'esistenza di rapporti fiduciari fra imprese, i cui risultati sono costantemente monitorati dalle imprese capofila.

Alla specificità del settore, derivante dall'instabilità dei rapporti di lavoro e alla stessa instabilità delle forme di impresa, si collegano anche le forme di regolazione del mercato del lavoro mediante la *bilateralità* (gli enti paritetici che hanno il compito di mutualizzare rischi fra imprese e fra lavoratori, in alcuni casi anche assumendosi l'onere di politiche di sviluppo di cui che le singole imprese non sono in grado di farsi carico), che si sono particolarmente sviluppate in edilizia¹⁹, attraverso il sistema delle casse edili²⁰.

Anche secondo Follis la reazione a Tangentopoli, esaltando la logica dell'appalto al massimo ribasso come forma oggettiva di relazioni di mercato scevre da favoritismi impropri, ha potentemente promosso la frammentazione del settore attraverso subappalti e subforniture, quali modalità più semplici per imporre riduzioni di costo. Ciò ha cambiato decisamente la composizione occupazionale delle imprese edili, portando alla quasi scomparsa delle imprese strutturate (che comprendevano, fino agli anni Settanta almeno un capocantiere, qualche muratore, un ferraiolo e un carpentiere, cioè coloro che potevano lavorare alla realizzazione integrale di un'opera edilizia), lasciando imprese o in grado di svolgere singole fasi/lavorazioni del processo produttivo o in grado solo di coordinare i subappalti (Follis, 2000, cit.).

La frammentazione del sistema delle imprese attraverso il subappalto ha significato dunque aggiungere ulteriore instabilità al lavoro in edilizia (nel quale la stessa prevalenza del lavoro a tempo indeterminato non ha molto significato essendo del tutto normale il licenziamento a fine cantiere anche dei rapporti a

¹⁹ M. Giaccone, L. Lugli, *Processi di aggiustamento a livello territoriale. La regolazione del mercato del lavoro i contesti ad alta mobilità*, in G. Cerruti, R. Di Monaco, M. Follis, *Flessibilità d'impresa e sicurezza del lavoro: per un nuovo approccio alle crisi occupazionali*, Milano, FrancoAngeli, 2000.

²⁰ M. Follis, *La Cassa Edile di Torino*, in G. Cerruti, R. Di Monaco, M. Follis, *Flessibilità d'impresa e sicurezza del lavoro: Per un nuovo approccio alle crisi occupazionali*, Milano, FrancoAngeli, 2000.

tempo indeterminato). Questa instabilità non determina un abbassamento sostanziale della retribuzione immediata, che anzi per alcune tipologie di lavoro è di fatto molto superiore a quella contrattuale (diverso il discorso per il salario differito, ovviamente, ove la retribuzione mensile sia in tutto o, come accade più spesso, in parte “al nero”), ma certamente impedisce la riproduzione delle competenze specializzate, di cui pure vi è richiesta sul mercato, che sono contese a caro prezzo (anche fuori busta) fra le imprese, per un piccolo nucleo stabile di lavoratori che hanno compiti di coordinamento, di controllo e di addestramento nei confronti della massa di lavoratori di volta in volta reclutati all'uopo per i singoli cantieri. Questo fenomeno della trasformazione dei compiti del “nucleo duro” di lavoratori a tempo indeterminato, da ruoli operativi a ruoli di controllo si verifica anche nel caso della cantieristica navale²¹, settore affine per organizzazione e struttura del subappalto; nel caso dell'edilizia è spesso svolto da lavoratori specializzati, ma non con una preparazione polivalente, visto che la figura del muratore polivalente tradizionale è quasi sparita (Follis, cit., p. 109). Il fatto che le imprese di subappalto abbiano una crescente specializzazione e specificità ostacola fra l'altro la trasmissione di competenze, che si fanno sempre più monovalenti (e che, a loro volta, incentivano i lavoratori specializzati a mettersi in proprio aumentando la frammentazione del sistema).

Anche alcuni studi effettuati in paesi esteri gettano una ulteriore luce interessante sul settore dell'edilizia e sulla sua organizzazione, illustrando percorsi di risposta differenti a problematiche analoghe a quelle affrontate dal settore italiano.

Nel classico studio di Sabel e Piore sul postfordismo²², non privo di qualche aspetto tendenzialmente agiografico relativamente ai fenomeni “extra-fordisti”, gli autori si soffermano, fra l'altro, su di un modello di organizzazione industriale diverso da quello prevalente nell'America degli anni '50, sebbene coevo: quello artigianale presente in particolare nell'edilizia americana. A parte le numerose specificità del contesto istituzionale descritto (come il ruolo centrale dei funzionari sindacali nella gestione di un sistema di lavoro a chiamata, e come la restrizione degli ingressi nel mercato del lavoro che automaticamente rafforzava il peso contrattuale dell'offerta di lavoro), l'elemento interessante per il nostro punto di vista è la motivazione di queste specificità,

²¹ F. Bortolotti, D. Cazzaniga Francesetti, *Varare la flessibilità*, Firenze, Irpet, 1998.

²² C. Sabel, M. Piore, *Le due vie dello sviluppo industriale*, Torino, Isedi, 1987.

rintracciata nelle specifiche esigenze della produzione del cantiere edile: la personalizzazione e l'informalità delle relazioni nelle squadre di lavoro (in contrasto con il rigido formalismo procedurale delle relazioni industriale e dell'organizzazione scientifica del lavoro americana) rispondeva a queste necessità di variabilità organizzativa del cantiere e alla esigenza di un continuo riaggiustamento collaborativo dell'organizzazione di cantiere. Poiché in ogni progetto l'organizzazione del lavoro viene ridefinita, l'esperienza degli operai è comunque indispensabile per affrontare problemi inediti in maniera rapida e gestibile. Anche il continuo ricambio nella gerarchia di cantiere (lo stesso lavoratore trovandosi una volta dipendente dell'impresa appaltante, un'altra volta coordinatore del subappalto, senza un percorso di carriera predefinito, ma con concrete possibilità di mobilità socio-professionale) era una componente di questo modello produttivo a forte radicamento territoriale.

In Francia alcuni studi sul settore sono stati condotti da Christian du Tertre²³, che pone il settore edile come rappresentativo della configurazione produttiva "tipo cantiere" avente uno specifico assetto, differente da quello della configurazione delle industrie di serie e da quella delle industrie di processo, che è fondato sulla unicità di ciascun (progetto di) prodotto e sull'uso di tecniche specializzate ma non specifiche rispetto a tipologie di prodotti di volta in volta variati.

Secondo Tertre, in Francia il settore ha percorso una fase di forte sviluppo fino al 1970, e poi una di ristrutturazione, che è sfociata in una maggiore concorrenza fra imprese (che, nel frattempo, si è spostata dalla competizione sul prezzo a quella sulla qualità intrinseca, la varietà della gamma dei prodotti offerti, la capacità di associarvi servizi aggiuntivi, la gestione della complessità, oltre che sul rispetto e l'accorciamento delle scadenze della esecuzione), in una polarizzazione fra imprese e nella industrializzazione delle tecniche produttive. Se molte medie imprese sono state assorbite dalle aziende maggiori, nondimeno anche qui il ruolo delle piccole imprese e della loro flessibilità è uscito esaltato, con una forte eterogeneità e differenziazione delle tecnologie e della crescita della produttività (ma anche con problemi specialmente nella riproduzione delle competenze delle PMI).

La peculiarità della configurazione tipo cantiere consistono

²³ C. Du Tertre, *Technologie, flexibilité, emploi. Une approche sectorielle du post-taylorisme*, L'Harmattan, 1989; C. Du Tertre, *Le bâtiment: une régulation sectorielle spécifique*, 1995.

nella variabilità (eterogeneità di prodotto e mercato, radicamento territoriale dell'attività produttiva) che limita la possibilità di sistematizzare le mansioni; nell'importanza di eventi aleatori e disfunzionali (non regolarità dei carichi di lavoro e necessaria autonomia delle squadre); nella naturale fusione di funzioni esecutive e regolative nel lavoro anche operaio ("tempi connessi" e non parcellizzati); nella semplicità delle apparecchiature che non richiedono una organizzazione strutturata. La funzionalità del processo dipende dalle interfaccia fra competenze e funzioni, dentro la squadra, fra squadre nel cantiere, fra cantiere e funzioni di impresa (interfaccia che gestiscono i "tempi connessi"); questa funzione (i quadri che le ricoprono) decidono della funzionalità del processo, razionalizzando e riducendo i tempi morti, il consumo di materiali, i tempi di ammortamento delle apparecchiature; questo ruolo di interfaccia è svolto dalle squadre polivalenti e dai "nuclei duri" di lavoratori.

In conclusione, come si è visto, il settore delle costruzioni ha ovunque delle specificità di mercato e di gestione delle risorse umane, combinando tratti di arretratezza e modernità. Il ruolo delle soluzioni e delle regolazioni istituzionali è ovunque assolutamente centrale nel determinarne le specificità, anche se poi le soluzioni regolative differiscono da paese a paese. La tematica della frammentazione di impresa e della crescita delle relazioni interimpresa, variamente definite, è comune a tutti i paesi ricordati, ma sembra avere una specifica diffusione in Italia. La diffusione delle relazioni di subfornitura determina alcuni problemi comuni, come la crescente difficoltà di riprodurre competenze tacite polivalenti, ma nel caso italiano non sembra esservi un rafforzamento delle competenze tecniche delle grandi imprese paragonabile a quello francese, anche per via delle specifiche soluzioni istituzionali che hanno finito per sostenere la diffusione delle relazioni di subfornitura fino al "subappalto a cascata", e gli aspetti di risparmio di costo del subappalto (che comporta anche il lavoro nero di specifiche fasce di lavoratori, come gli immigrati) hanno finito per avere un ruolo del tutto centrale.

Alcuni riferimenti sul ruolo delle relazioni interimpresa, che significa essenzialmente appalto e subappalto, nello specifico dell'edilizia toscana, possono essere riprese da un recente rapporto dell'Osservatorio regionale sull'artigianato²⁴. A parte la dimen-

²⁴ Osservatorio Regionale Toscano sull'Artigianato, *L'edilizia artigiana nella regione Toscana*, Regione Toscana, Unioncamere Toscana, Can Toscana, Confartigianato Toscana, Firenze, 2001.

sione veramente notevole dell'universo dell'artigianato edile (oltre 23mila imprese, che negli anni successivi sono ulteriormente cresciute), la dimensione dei rapporti di subfornitura nelle varie forme è assolutamente rilevante: ben 4.700 imprese artigiane infatti, sono a loro volta committenti di altre imprese, perlopiù situate nella stessa provincia del committente; oltre 2.000 fra le imprese artigiane censite hanno partecipato a gare di appalto indette da Amministrazioni pubbliche. Oltre 10.000 sono viceversa le aziende che hanno avuto commesse di lavoro da altre imprese edili; per l'80% si tratta di imprese con un numero ridotto di committenti (non più di cinque), e quasi sempre i committenti risiedono nella stessa provincia o nello stesso comune (solo 1.400 hanno committenti al di fuori della provincia e 300 al di fuori della regione). Dunque è particolarmente rilevante il modello della subfornitura/subappalto come elemento di radicamento e diffusione sul territorio, con microreti di imprese attraverso le quali anche gli appalti di dimensioni maggiori (oltre che, in una regione come la nostra, una quota crescente di commesse di lavoro di piccole dimensioni, per lavori di ristrutturazione e riqualificazione del costruito) si articolano sul territorio alimentando un sistema di imprese a forte diffusione sul territorio e integrazione con l'economia locale, anche quando viene svolto da soggetti imprenditoriali originari di paesi stranieri o di altre regioni (il 20% degli imprenditori edili italiani in Toscana è nato nel Meridione). Occorre dire che più ci si allontana dal livello centrale del sistema della subfornitura/subappalto e ci si dirige verso le imprese "periferiche" del sistema, più si accresce la componente "grigia" o "nera" del lavoro in edilizia, in cui lavoro imprenditoriale e prestazione di lavoro dipendente si confondono²⁵.

Ma a questo punto una visione più approfondita delle imprese appaltanti, di quelle appaltatrici e dei complessi legami che le connettono può essere data attraverso i risultati delle interviste dirette che sono state fatte nel corso della ricerca.

²⁵ Cfr. L. Bigliuzzi, F. Zanotelli, *Migrazioni, precarietà e lavoro nero in edilizia*, ricerca in provincia di Siena, Cna, Confartigianato, 1998. Da notare che secondo le stime Istat (*La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali Anno 2003*, Istat, Statistiche in breve, 22 settembre 2005) il "tasso di irregolarità" nell'edilizia toscana è del 5,2%, contro una media nazionale del 12,5% (con oscillazioni dal 27% del Mezzogiorno all'1,4% dell'Emilia-Romagna, non a caso la regione in cui vi sono stati i maggiori tentativi di industrializzazione del settore, ad opera specialmente di imprese cooperative, come notato da Cicconi, 1997).

4.2. Imprese appaltatrici e appaltanti nell'edilizia toscana: casi di impresa

Il modello della sub fornitura e del sub appalto è estremamente ricorrente e ormai generalizzato alla gran parte delle relazioni contrattuali tra le aziende operanti nel settore dell'edilizia. Secondo quanto dichiarato in un'intervista *"il rapporto tra nostri dipendenti e dipendenti delle imprese appaltatrici è all'incirca di uno a due. Su cento persone cioè che stanno eseguendo un lavoro ce ne sono trenta della ditta appaltante e settanta delle ditte appaltatrici. Questo come minimo ma il rapporto è spesso ancora più alto"*. Inoltre: *"non è tanto l'azienda appaltante che fa la scelta di appaltare o di realizzare il lavoro con le proprie maestranze, ma le condizioni del mercato nel quale si opera per il quale il sub appalto è diventato la norma"*. D'altra parte, come vedremo, la convenienza economica nell'utilizzare tale modalità risulta ormai acclarata e trasversale al sistema aziendale, sia quello di grandi dimensioni ed attivo anche nelle committenze pubbliche, sia quello di medio piccole dimensioni operante in particolare negli appalti di privati.

Il successo di tale modello è da attribuire, tra l'altro (si veda a proposito il paragrafo precedente), da un lato alle caratteristiche di sviluppo di un sistema microimprenditoriale radicato e diffuso sul territorio, che ha acquisito competenze e specifiche specializzazioni, dall'altro, contemporaneamente, alla rete di relazioni instauratesi nel corso del tempo tra molti committenti e le diverse aziende presenti sul territorio in un rapporto in cui la conoscenza e la fiducia reciproca giocano un ruolo determinante e fondamentale nel determinare le scelte cui affidare un incarico. A questo collaudato sistema si sta "aggiungendo", e questo ci pare il dato più significativo degli ultimi anni, un sistema di micro imprese a titolarità straniera. Il lavoro straniero in edilizia è un dato ormai stabile e diffuso: ad una componente occupata alla dipendenze, a causa della indisponibilità della manodopera italiana, si sta affiancando, in misura quantitativamente sempre più consistente, un sistema di piccole e piccolissime imprese (spesso individuali) assai rilevante, per la specializzazione posseduta e per la "necessità" di un lavoro (attraverso il quale passa la realizzazione del progetto migratorio), ad accettare le condizioni del sub appalto anche da imprese non di grosse dimensioni attive sul territorio.

Le aziende intervistate, individuate soprattutto in base alla loro disponibilità a farsi somministrare un breve questionario,

sono state in totale sette, tutte operanti nella provincia di Firenze ad esclusione di una della provincia di Arezzo.

Una breve ricognizione delle loro caratteristiche principali mette in evidenza i seguenti elementi:

- tutte le aziende operano nel settore costruzioni ed edilizia;
- due interviste hanno riguardato grandi gruppi o consorzi, le altre cinque invece hanno riguardato imprese di medio-piccole dimensioni;
- quattro imprese sono state contattate nella doppia veste di appaltante e appaltatrice (che acquisisce cioè e commissiona lavori), due in quanto ditte sub appaltatrici prevalentemente di un grande gruppo, una come ditta appaltante;
- tutte le aziende contattate, ad esclusione dei due grandi gruppi che hanno alle loro dipendenze centinaia di unità, hanno un numero di lavoratori dipendenti che oscilla da un minimo di quattordici ad un massimo di cento. Tra questi la componente straniera rappresenta, nei casi accertati, circa un terzo.

Gli imprenditori intervistati concordano unanimemente nell'affermare che reperire manodopera italiana locale disposta a lavorare in edilizia è molto difficoltoso e questo determina il ricorso agli immigrati stranieri, molto più disponibili ad occuparsi alle attuali condizioni *“È molto difficile trovare lavoratori italiani, soprattutto nella nostra area, che si vogliono occupare in edilizia”*. Il dato è trasversale ed, in considerazione di quanto emerso anche da altri capitoli del presente lavoro, assai diffuso e consolidato *“quasi tutte le aziende vi fanno ricorso. L'incidenza degli stranieri è molto alta anche più di quella riscontrabile nella nostra azienda. Conosco ditte che hanno esclusivamente manodopera straniera”*.

Soltanto nel caso di lavori con un certo livello di specializzazione, come ad esempio il restauro di qualità, è ancora possibile fare ricorso a qualcuno del posto. In generale comunque la manodopera italiana occupata proviene quasi esclusivamente dalle regioni meridionali *“Qualcuno tuttavia (italiani), per la particolarità della nostra specializzazione, il restauro edile costituisce l'80% del nostro lavoro, si può ancora trovare. Capita più frequentemente di trovare a lavorare nel settore edile italiani del sud”*.

Tutte le imprese intervistate preferiscono subappaltare il lavoro piuttosto che assumere direttamente personale anche se, come vedremo successivamente, questo indirizzo, in riferimento soprattutto alle aziende che acquisiscono appalti pubblici, non sembra così univoco.

Appaltare consente infatti di realizzare una serie di economie

che servono a contenere i costi complessivi dell'azienda: non si grava con spese fisse sul bilancio aziendale in considerazione anche della variabilità delle commesse (*"si risparmia sul personale e ci si assicura una professionalità dovuta al fatto che in generale le imprese appaltatrici in edilizia hanno una propria specializzazione"*), inoltre *"gli appalti a terzi hanno un costo certo e sempre inferiore a lavori direttamente realizzati con le proprie maestranze"*.

Il lavoro sub appaltato, inoltre, se realizzato secondo i criteri della professionalità, della specializzazione e della flessibilità è in generale, sul piano qualitativo, fatto molto bene, inoltre i tempi di consegna sono certi.

Il lavoro in appalto, comunque, secondo alcuni intervistati, non si adatta a tutte le fasi di realizzazione del lavoro, ma solo laddove è necessario fare ricorso a professionalità ed a specializzazioni ben individuate (ad esempio piastrellisti, impiantisti) fatto che consente tempi di esecuzione del lavoro più ristretti: *"I lavori specifici vengono sempre subappaltati a più imprese, ognuna specialista in un certo tipo di lavoro. Un'impresa subappaltatrice non può fare la specialista in tutto. Il lavoro più generico di coordinamento e di assistenza al cantiere viene in genere realizzato con le proprie maestranze"*.

D'altra parte in edilizia il sistema dell'appalto è molto diffuso e trasversale ed a questo modello fanno ricorso gran parte delle aziende in particolare *"vi fanno ricorso tutte le aziende di una certa levatura, quelle con più cantieri sul territorio"*.

La scelta di ricorrere all'appalto o invece assumere direttamente personale dipende dalle condizioni e dai tipi di lavoro. Si segnala infatti nelle due interviste realizzate a grandi gruppi (attivi nell'edilizia e nelle costruzioni) che *"per i lavori su committenza pubblica la normativa prevede una serie di rigidità che rendono difficile subappaltare una parte dei lavori. In questo caso (cioè su committenza pubblica) si va anche all'assunzione diretta"*.

Assumere direttamente personale quindi diviene una strada economicamente vantaggiosa e percorribile solo per grandi gruppi, che consente, soprattutto nel caso di committenze pubbliche una più attenta gestione dell'attività. È una risposta conveniente quando l'azienda ha aperti sul territorio grandi e numerosi cantieri, dove quindi l'utilizzo del personale assunto è continuo ed a rotazione in maniera tale da poter ammortizzare adeguatamente i costi realizzando risparmi di spesa attraverso l'organizzazione di tutte le fasi del lavoro: *"il dirigente del settore appalti pubblici è convinto che gestendo in prima persona alcune fasi del ciclo lavorativo (ad esempio nel nostro caso l'acquisto di una*

cava, il calcestruzzo invece che fatto fare realizzato direttamente in cantiere) noi potremmo avere un risparmio di diversi punti percentuali. Per tutte le ditte anche per noi il problema non è di guadagnare, quanto di far pari, perché per prendere il lavoro sei abituato a fare un certo sconto”.

Quanto appena detto viene attuato, come si diceva, solo nel caso di appalti pubblici poiché infatti, in questo caso, sussistono vincoli legislativi e normativi che impongono alcune rigidità e che rendono perciò più opportuno realizzare il lavoro direttamente con le proprie maestranze *“Dipende se il lavoro è fatto su committenza pubblica o privata. Se è su committenza privata, sulla base delle indicazioni fornite dal nostro ufficio acquisti e dai nostri specialisti, viene individuata la ditta a cui appaltare il lavoro, e poi firmiamo un contratto di sub appalto ed è finita lì. Se il lavoro è su committenza pubblica ci vuole la autorizzazione dell’Ente pubblico appaltante, autorizzazione formale e sostanziale con una risposta vincolante e precisa. Se all’atto della firma del contratto la ditta appaltatrice non è in regola con i contributi non gli si dà il contratto. Per i privati c’è il nostro ufficio acquisti che fa una selezione sulla base dei requisiti che devono essere posseduti (ad esempio regolarità contributiva, iscrizione alla camera di commercio e altro previsto dalla legge). Noi adottiamo questa procedura per tutte le imprese subappaltatrici solo che su committenza privata siamo noi ad avere l’ultima parola, sul pubblico è l’Ente appaltante. Quindi di fatto utilizziamo gli stessi criteri e le stesse procedure per privato e per pubblico”.*

Tra i casi esaminati, come si accennava, due soltanto sono le realtà (un grande gruppo ed un consorzio) che concorrono per acquisire appalti pubblici. A differenza delle altre aziende contattate, pur non tutte di piccole dimensioni, esse hanno una struttura societaria e finanziaria che consente loro di partecipare a gare per committenze pubbliche in considerazione dei vincoli, dei problemi (ivi compreso i tempi di pagamento come un imprenditore con un linguaggio semplice ma molto efficace ci ha descritto: *“una volta alla settimana mi finisco le scarpe dal primo al quarto piano del committente pubblico per la liquidazione delle spettanze perché devi andare dall’avvocato, dalla responsabile e cercano di prenderti per sfinimento. Chi è che si può permettere una cosa del genere? Solo grosse ditte, la medio-piccola chiude”*) delle certificazioni di qualità che la legge per le opere pubbliche richiede.

Per gli appalti commissionati da privati invece sembrano sussistere molti meno obblighi e quindi risulterebbe più semplice

l'acquisizione e la realizzazione del lavoro nei tempi e con le modalità previste dal contratto *“Noi sono già diversi anni che non facciamo assunzione di appalti pubblici perché oggi giorno per gli appalti pubblici, bisogna essere iscritti alla qualità, alla SOAL e noi non l'abbiamo e poi c'è secondo me una grossa burocrazia, vediamo che anche per le concessioni edilizie in questi comuni ci vuole il suo tempo, però per queste c'è sempre stata. Però noi si è preso una linea, ci siamo buttati più sul privato che sul pubblico. Per il privato una volta che hai avuto la concessione edilizia, non ci sono problemi... ad un certo punto si può partire...”*.

In generale tra ditta appaltante e appaltatrice esistono rapporti di lavoro stabili e consolidati nel tempo che si basano sull'esperienza e la fiducia reciproca *“i nostri subappaltatori sono un po' storici. Sono con noi da una decina di anni e sono più o meno sempre gli stessi, perché ci siamo trovati bene, c'è stato un discorso di accordo reciproco che ha dato soddisfazione a tutti e due altrimenti dopo 10, 7, 8 anni non continueremo a lavorare ...se si propone qualcuno è ovvio che viene valutato, ma lo zoccolo duro sono quelle sette o otto ditte che ci supportano in questi lavori privati”*.

In molti casi ex dipendenti della ditta appaltante hanno aperto una propria attività proprio con l'obiettivo di funzionare da satellite attorno alla ditta più grossa di provenienza *“... alcuni di questi subappaltatori già lavoravano per noi. Sono alcuni proprio, che tenga conto, hanno 50 anni oggi, sono partiti con il primo lavoro con noi che avevano 20 anni, ed è 30 anni che lavorano con noi...addirittura i figli di quelli che cominciarono... è una catena così perché quando c'è un buon rapporto e una fiducia reciproca...perché le cose vanno bene e sono soddisfacenti per tutti e due non c'è bisogno di cambiare”*.

L'elemento fiduciario e di conoscenza personale fra l'imprenditore appaltante e quello della ditta appaltatrice si ritrova anche nella scelta di prediligere ditte della zona, conosciute e apprezzate sul mercato locale e di optare per aziende più lontane solo nei casi in cui non esistano in zona quelle competenze e specializzazioni necessarie alla realizzazione del lavoro: *“per quanto riguarda gli impianti di solito prendiamo ditte della zona... per dire, impianto elettrico, idro-termico-sanitario, mentre per le strutture, cemento armato e altre opere nella zona non esiste della manovalanza e a volte bisogna prendere della manovalanza giù, del meridione”* e inoltre *“però sempre ditte di vecchia marca toscana”*.

Anche i sub-appaltatori intervistati riconoscono nella reciprocità delle relazioni di carattere fiduciario, il collante dei rap-

porti instaurati e la garanzia di una vicendevole soddisfazione. La serietà, la tranquillità e la continuità delle commesse sono i punti salienti che regolano le relazioni tra i due imprenditori e la chiave per la stabilità della loro attività.

Alcuni subappaltatori di grandi imprese toscane sostengono che queste, per la propria struttura e serietà, richiedono molti adempimenti burocratici, controlli e garanzia (*“diciamo che fino a quando non abbiamo tutti i requisiti relativi alla ditta appaltatrice tali da rispondere alle norme del nostro ufficio non si parte con l'appalto. Se qualche documento poi non è aggiornato ne risponde la ditta stessa”*) ma che questo lavoro, talvolta pesante, è notevolmente ripagato dalle garanzie nei pagamenti e dalla continuità delle commesse.

In riferimento ai temi della sicurezza, oggetto di specifiche domande, si deve rilevare come i meccanismi fiduciari e di conoscenza reciproca che stanno alla base delle relazioni di lavoro tra ditta appaltante e appaltatrice siano perfettamente funzionali e giochino un ruolo di primo piano anche nella gestione della normativa e delle questioni legate alla sicurezza.

L'art. 7 della legge 626/94 prevede, tra l'altro, che *“1) Il datore di lavoro in caso di affidamento dei lavori ... a imprese appaltatrici... fornisce agli stessi dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività e ... i datori di lavoro a) cooperano all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dei rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto, b) coordinano gli interventi di protezione e prevenzione dei rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nella esecuzione dell'opera complessiva. 3) Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento cui al comma 2”*.

Poiché gli elementi fondamentali che la legislazione prevede riguardano appunto l'informazione, la cooperazione ed il coordinamento è del tutto evidente che i rapporti fiduciari e consolidati instauratisi nel corso del tempo tra il committente e l'esecutore (nel senso che si conoscono da tanto tempo) diventano fondamentali per la gestione ed il controllo di tutto ciò che concerne i temi della sicurezza.

Occorre infine segnalare che la *“626 ha operato una forte selezione delle ditte che lavorano perché quelle di piccole dimensioni, spesso non sono a norma e questo ha determinato uno sfoltimento delle imprese appaltatrici”*.

In definitiva se volessimo definire, sia pur schematicamente e con tutti i dubbi d'interpretazione del caso – in considerazione soprattutto dell'esiguo numero di imprese contattate – una struttura tra le aziende sembra configurarsi sulla base di quanto emerso la seguente tipologia:

- 1) i grandi gruppi ed i consorzi che hanno una struttura organizzativa, risorse e competenze che consentono loro di acquisire e gestire anche grandi appalti in particolare nel settore pubblico ricorrendo, per la realizzazione del lavoro sia al sub appalto (spesso ditte consorziate) sia all'assunzione diretta;
- 2) aziende di medie dimensioni che hanno struttura organizzativa e lavorano soprattutto su appalti privati, sub appaltando il lavoro;
- 3) aziende di piccole dimensioni che operano esclusivamente come subappaltatrici caratterizzate da un'alta specializzazione in una specifica fase della lavorazione.

4.3. Il lavoro in appalto nelle imprese della cantieristica navale

La Toscana è una delle regioni italiane a maggiore presenza di imprese della cantieristica navale, specialmente microimprese legate al comparto del diporto (ma anche alcuni dei leader mondiali nella produzione di megayacht). Appare invece sull'orlo della scomparsa (o meglio della conversione verso il comparto del diporto) il comparto della cantieristica "commerciale", che produceva negli anni recenti principalmente ferries (cantiere Sec di Viareggio ora sostanzialmente smembrato) e navi chimichiere (cantieri Orlando di Livorno, ora assorbiti da Benetti-Azimut, che però produrranno prevalentemente imbarcazioni da diporto). Lo sviluppo del settore del diporto si è strettamente intrecciato con la crescita di un complesso sistema di relazioni inter-impresa, con lo sviluppo di relazioni di indotto, fornitura, decentramento, appalto e subappalto.

Particolarmente in un'area densa e congestionata come la Versilia (ma l'industria cantieristica è ormai abbastanza diffusa su tutta la costa da La Spezia a Livorno) una estrema necessità di risparmiare spazio ha incentivato, insieme ad altri fattori, la scomposizione del ciclo produttivo delle imbarcazioni, frazionando le imprese che vi prendono parte, di modo che intorno all'imbarcazione si alternano lavoratori solo in parte dipendenti dell'impresa capofila (quella che "vende" l'imbarcazione), ma appartenenti a imprese incaricate di svolgere singo-

le lavorazioni, o di montare singole componenti o sistemi.

In particolare nell'area della Versilia, intorno a Viareggio, abbiamo, accanto ad alcuni cantieri leader mondiali, una serie di imprese che lavorano da terziste²⁶, in appalto per grandi costruttori: carpentieri, impiantisti elettromeccanici, officine meccaniche in genere, falegnamerie, verniciatori, tubisti, saldatori. Queste sono spesso microimprese di singoli artigiani o con 2,3,5 dipendenti, che costruiscono impianti di ogni genere, fino alle lavorazioni minute in acciaio speciale come bitte, passerelle, ringhiere, passamani, il cui carattere comune è l'estrema accuratezza.

La rete di fornitori ad elevata specializzazione è fondamentale per dare valore al prodotto di punta (*megayacht*), sia che si tratti di lavorazioni esterne o interni, per l'arredamento o per gli apparati. I terzisti svolgono una funzione fondamentale, per dare valore all'imbarcazione, soprattutto nella falegnameria per l'interno e nella verniciatura per l'esterno, che ha un ciclo complesso, concluso dagli smalti poliuretani. Di poco minore è l'importanza delle lavorazioni in marmo o in cuoio, dell'apparato di illuminazione, dei tubisti e degli idraulici. Abitualmente oltre il 50% del lavoro di falegnameria è affidato ad imprese esterne. Necessariamente, dunque, i lavoratori interni fungono in buona parte da *coordinatori e controllori del lavoro degli esterni*.

Le imprese minori (che sono della zona di Viareggio ma anche di altre parti della Toscana e di altre regioni, come molte imprese di verniciatura genovesi), a differenza dei grandi cantieri e delle imprese artigiane più strutturate, hanno scarse o nulle strutture fisse (i cui costi non riuscirebbero ad ammortizzare) ed offrono solo lavoro. Diverse di queste imprese, od 'officine' artigiane, con pochi (ma a volte qualificati) macchinari e ridottissime strutture fisse, sono nate dopo la grande crisi dei primi anni Ottanta, quando a Viareggio ex operai di alcune imprese maggiori fallite o ristrutturate avviarono proprie attività, basandosi sulle competenze accumulate nella esperienza fatta nelle aziende maggiori.

In questo periodo d'altronde iniziò il processo di esternalizzazione di molte attività da parte delle imprese maggiori, che così raggiungevano una maggiore flessibilità ed una diminuzione di costi.

In generale la cantieristica ha visto una crescente rilevanza delle relazioni interimpresa in forma di *outsourcing*, che hanno

²⁶ D. Cazzaniga Francesetti (a cura di), *Cantieristica da diporto e cantieristica commerciale. Opportunità e problemi della Versilia*, Ires Toscana, Firenze, 2001.

riguardato anche fasi qualificate del processo produttivo, a partire dalla progettazione:

Come tutta l'industria leggera anche la cantieristica è ora caratterizzata da tecnologie d'avanguardia provenienti da altri settori, dall'uso delle tecnologie dell'informazione e da una organizzazione fortemente basata sull'outsourcing. Cioè con il 70% del valore aggiunto che nasce dalla catena dei produttori terzi, spesso legati in rete sotto un system leader o comunque controllati strettamente dal cantiere. È essenzialmente quest'ultima, la catena dei subfornitori, appaltatori, fornitori, etc., anche ad altissima qualificazione, che caratterizza adesso l'industria cantieristica europea.

La tendenza nei cantieri più avanzati va verso la formalizzazione di una catena di terzi legata in sistema sotto un system leader. La catena dei terzi è legata in una stretta integrazione delle informazioni, come dei servizi e della R&D. In particolare la R&D non costituisce più la principale fonte di profitto del cantiere centrale, che tradizionalmente si occupava dell'innovazione con finanziamenti statali di supporto.

Adesso di fatto la nave è prodotta in gran parte fuori dello yard. In particolare, ribadiamo che sono prodotte fuori tutte le parti più 'preziose': motore, elettronica, sistema di navigazione, equipaggiamenti computerizzati... I fornitori sono altamente specializzati, come vedremo con lo sviluppo dei compact yards, tanto che il cantiere navale si riduce essenzialmente ad un luogo di assemblaggio²⁷.

Anche l'ultimo periodo di espansione della cantieristica livornese, negli anni Novanta, un ruolo crescente è stato svolto dalle imprese dell'indotto, e che ha implicazioni profonde, spesso negative, sull'organizzazione e la regolazione del lavoro:

Molti dei lavoratori della fascia complementare vengono da fuori, possono rimanere a Livorno anche solo dieci giorni per eseguire una lavorazione specifica e poi tornare via; le loro condizioni di lavoro difficilmente vengono contrattate, giacché il sindacato sta appena cominciando a seguire quelle dei lavoratori della fascia più stabile dell'indotto.

... prevale quello che il sindacato ha definito una specie di "mercenariato": il lavoratore ha capito che la sua professionalità ha un valore elevato, e contratta per conto suo le contropartite economiche. I lavoratori in queste condizioni sono mobili fra i vari cantieri. Prevalgono i contratti a tempo determinato, ma anche la cosiddetta "paga globale": l'impresa calcola tutte le voci di retribu-

²⁷ F. Bortolotti, D. Cazzaniga Francesetti, *Varare la flessibilità, I problemi della cantieristica navale. Il caso dei cantieri toscani*, Irpet, Firenze, 1998.

zione (*ferie, tredicesima, premi, etc.*, le riporta a paga oraria e liquida tutto a fine mese). Ma il vantaggio che si ritagliano, sia le imprese che i lavoratori, in questo caso, è soprattutto nella possibilità di gestire ulteriori ore di lavoro straordinario al nero. Anche le imprese che rispettano i contratti nazionali sono spinte inevitabilmente a qualche forzatura per stare nei tempi. Avendo margini ridotti, le imprese in appalto allora o fanno fare qualche lavorazione al nero, oppure le danno in subappalto²⁸.

L'analisi delle interviste relative al sistema degli appalti nel settore della cantieristica navale a Viareggio permette di fare un utile raffronto con quello dell'edilizia. È opportuno tenere in considerazione che in un settore come la cantieristica da diporto, in cui le commissioni dei lavori sono effettuate quasi esclusivamente da privati, il fenomeno dell'appalto assume una configurazione diversa e più "snella" rispetto ad un settore come quello dell'edilizia, dove la presenza dell'appalto pubblico è un fattore primaria importanza.

Secondo le imprese nautiche intervistate nel corso di questa ricerca, l'organizzazione del sistema produttivo nel settore delle imbarcazioni attraverso un sistema di decentramento e subfornitura permette di avere una maggiore flessibilità e di esternalizzare costi che sarebbero altrimenti direttamente (e magari indefinitamente) in carico alla ditta principale, vale a dire quella che ha ricevuto la commissione dal cliente.

In sostanza, la gestione del ciclo completo della costruzione di un'imbarcazione all'interno della stessa ditta comporterebbe dei costi assai maggiori rispetto all'opportunità di appaltare varie lavorazioni ad altre ditte, in linea di massima specializzate in determinate prestazioni o forniture, con le quali l'appaltante ha un rapporto di lavoro occasionale.

Le interviste condotte con alcune ditte di Viareggio, operanti nel settore della cantieristica, offrono alcuni spunti di riflessione. Le ditte intervistate, sia quelle classificabili come appaltanti che quelle classificabili come appaltatrici (anche se non andrebbe trascurata l'ipotesi che una ditta assuma entrambi i ruoli nel corso della sua attività), hanno uniformemente confermato che il ricorso all'appalto è molto diffuso: sarebbero più della metà le imprese che ricorrono all'appalto, mentre alcuni intervistati hanno quantificato in uno a tre il rapporto fra i dipendenti delle ditte appaltanti e quelli delle ditte appaltatrici operanti nel settore. Gli appalti vengono assegnati spesso per una singola imbar-

²⁸ Bortolotti e Cazzaniga Francesetti, 1998, cit.

cazione, contribuendo ad una qual certa frammentazione dei rapporti di lavoro.

La nazionalità delle ditte appaltatrici a Viareggio è in larga parte italiana; numerose sarebbero le imprese del Meridione e sembrano in aumento quelle straniere.

La presenza di rapporti maturati nel tempo fra ditte appaltanti ed appaltatrici risulta abbastanza diffusa, ma non pervasiva. Differenti sono le modalità con cui vengono individuate le ditte appaltatrici: spesso è il capo cantiere della ditta appaltante che allaccia i contatti con le ditte appaltatrici, grazie alla sua conoscenza della realtà del settore. Il “passaparola” è un altro canale utilizzato e, in alcuni casi, sono le ditte appaltatrici a proporsi.

L'appalto a ditte straniere appare ancora poco diffuso, ma in espansione; la manodopera locale è molto specializzata e le ditte preferiscono affidarsi ad appaltatori italiani, ma gli appaltatori stranieri (probabilmente gli extracomunitari ed i “neocomunitari”) e, in parte, quelli del sud dell'Italia, praticerebbero prezzi vantaggiosi e sarebbero disposti ad effettuare lavorazioni poco gradite dai lavoratori locali, come la resinatura, il che favorisce la loro crescita. Secondo alcuni intervistati, buona parte del personale impiegato dalle ditte appaltatrici, anche italiane, è di nazionalità straniera.

Rari, se non inesistenti, sarebbero i casi di relazione societaria fra ditte appaltanti ed appaltatrici.

La procedura di appalto sembra essere snella e informale: a seguito di una richiesta di offerta da parte dell'appaltante, le proposte degli appaltatori vengono valutate, con particolare riguardo all'offerta economica; la ditta appaltatrice selezionata deve fornire all'appaltante una serie di documenti (riguardanti ad esempio la sicurezza sul lavoro e la regolarità contributiva) che dimostrino la regolarità della propria attività e dei propri dipendenti che saranno impiegati nella lavorazione oggetto dell'appalto. Le procedure previste dalle normative non sembrano creare particolari problemi, se non qualche possibile ritardo nei lavori, in quanto l'acquisizione della documentazione sopra citata da parte dell'appaltante può richiedere molto tempo e di conseguenza rallentare la partenza e lo svolgimento dei lavori o, al contrario, spingere ad iniziare i lavori senza aver ancora ottenuto tutta la documentazione necessaria dalla ditta appaltatrice, per rimanere in linea con il programma dei lavori.

L'irregolarità, secondo le imprese intervistate, sarebbe quasi inesistente nel settore oggetto di analisi. In particolare, per

quanto riguarda l'appalto, l'appaltante, essendo responsabile in solido, effettua controlli adeguati e si accerta che la documentazione sul personale impiegato dagli appaltatori nel proprio cantiere sia adeguata.

5.

Il ruolo degli immigrati in edilizia

5.1. Immigrazione ed edilizia

L'edilizia ha sempre costituito uno dei serbatoi principali di impiego della forza lavoro immigrata. Già a partire dal secondo dopoguerra, con il crescere dei flussi migratori diretti verso le aree più industrializzate d'Europa – dapprima solo dall'Italia e poi successivamente, sovrapponendosi alla presenza dei nostri connazionali, dagli altri paesi dell'Europa Meridionale – il lavoro straniero trovava nel settore edile, in rapida e tumultuosa crescita in conseguenza della ricostruzione post bellica, uno dei bacini privilegiati di impiego. Diversi autori (si vedano in particolare: Petroli E., Trucco M., 1981, *Emigrazione e mercato del lavoro in Europa Occidentale*, Angeli - Castles S., Kosack G., 1973, *Immigrazione e struttura di classe in Europa Occidentale*, Angeli - Fontani A., 1962, *Gli emigrati*, Editori Riuniti) hanno analizzato e documentato in diverse circostanze le condizioni di lavoro degli immigrati allora occupati ed il disagio e le difficoltà connesse ad una situazione salariale e normativa insicura e precaria.

Anche per il nostro paese, a distanza di molti anni ed in un mutato quadro economico, l'edilizia rappresenta per gli stranieri – quasi tutti provenienti dai paesi extra UE – un vasto e consolidato bacino di occupazione. Il dato non è una novità. Già alcuni anni fa (Prefetto M., Tassinari A., Valzania A., 2001, *Immigrazione e lavoro*, Regione Toscana Rapporto 2000, Giunti) veniva segnalata nella nostra regione, ma anche nel resto d'Italia, (si vedano in particolare i Dossier statistici, varie annate, della Caritas/Migrantes) una diffusa e territorialmente diversificata presenza di stranieri extra UE nel settore, ancora non così massic-

cia e incidente come quella attuale (secondo le indicazioni provenienti da fonte sindacale già a partire dal 2006 gli stranieri saranno quantitativamente maggioritari) ma tale comunque da configurarsi ormai come un dato strutturale ed incontrovertibile, necessario e funzionale alle esigenze economiche e di mercato delle varie imprese operanti nel settore.

La situazione degli stranieri extra UE in edilizia appare nel complesso assai difficile e insicura, caratterizzata, come è, da condizioni lavorative pesanti ed onerose, e da retribuzioni, che pur essendo di molto superiori a quelle realizzabili nel paese di origine, sono non di rado, come segnalano le organizzazioni sindacali e l'alta vertenzialità registrata, inferiori a quelle percepite dai colleghi italiani, sempre meno disponibili, con la parziale eccezione di una parte della componente proveniente dal sud Italia, ad occuparsi alle attuali condizioni.

Le modalità inoltre del rapporto di lavoro che si instaura: (i) da come si entra in azienda, (ii) alle relazioni con il datore di lavoro e non di rado con i colleghi, (iii) alla condizione di ricattabilità che alcuni immigrati sono costretti a vivere, (iiii) all'inquadramento professionale ed alle difficoltà di sviluppare una adeguata mobilità verticale, sembrano configurare una situazione difficile e per molti versi insostenibile se è vero, come risulta da alcune interviste ad imprenditori (si veda in particolare il capitolo che analizza le aziende che utilizzano manodopera in distacco secondo le norme dell'art. 27) che molti lavoratori, in assenza di condizioni più vantaggiose, se ne vanno dopo pochi mesi in cerca di migliori opportunità.

La situazione descritta negli studi sull'emigrazione italiana nei paesi europei (in edilizia e negli altri settori economici di utilizzo) risulta quindi abbastanza simile, per caratteristiche e condizioni di impiego, a quella rintracciabile oggi per gli immigrati extra UE nel nostro paese, anche se in un contesto ed in una situazione profondamente mutata per caratteristiche e modalità di sviluppo dei flussi migratori.

Il dato forse non è casuale. Già altri ricercatori (si vedano in particolare gli studi di Adriana Dadà sull'emigrazione femminile italiana alla fine dell'800) analizzando differenti contesti lavorativi, come ad esempio il lavoro di cura e domestico, hanno messo in evidenza il parallelismo tra la condizione di lavoro delle donne italiane (in particolare le balie) alla fine del secolo scorso nelle ricche famiglie del nord, e quella delle badanti, provenienti soprattutto dai paesi dell'est europeo, che trovano impiego oggi nelle nostre famiglie, segnalando, al contempo,

come alcune caratteristiche relative all'accesso al mercato del lavoro oppure legate alle modalità della prestazione, siano del tutto simili.

Una maggiore attenzione sul piano della ricerca a quelle caratteristiche di omogeneità che pure a distanza di diversi anni sono rintracciabili nelle diverse esperienze migratorie sembra quindi quanto mai auspicabile e terreno sul quale sviluppare una seria indagine conoscitiva e bibliografica. Si tratta ovviamente di un'ipotesi di lavoro da verificare ed approfondire che induce, tuttavia, a riflettere su aspetti e questioni molto spesso dimenticate, forse cancellate dalla nostra memoria individuale e collettiva: 1) la trasversalità diacronica relativa ad alcuni elementi di fondo comuni a diverse esperienze migratorie 2) guardare alla immigrazione attuale come specchio di passate vicende ed esperienze in una prospettiva che focalizzi l'attenzione e metta in risalto i diversi punti in comune.

5.2. Il comparto edilizio nell'economia italiana: un cenno sugli sviluppi recenti

L'edilizia italiana, sebbene condizionata dall'andamento generale dell'economia del paese, ha registrato una continua crescita negli ultimi anni. La crescita del comparto edilizio è stata fra le più marcate per quanto concerne l'aumento del numero degli addetti: nel 1998 si contavano 1.493.000 occupati nell'edilizia, nel 2004 questi erano saliti a 1.833.000; nello stesso periodo di tempo il numero totale di occupati nel settore secondario (costruzioni incluse) è salito da 6.561.000 a 6.868.000 unità: ciò significa che nell'ambito del secondario solo l'edilizia ha una dinamica occupazionale positiva. A tale riguardo, un fenomeno da non trascurare è senza dubbio l'aumento del lavoro indipendente nell'edilizia, salito dalle 619.000 unità del 1998 alle 727.000 del 2004. I lavoratori indipendenti in questo comparto sono aumentati del 7,7% fra il 2003 ed il 2004, un dato ampiamente al di sopra della media dell'intera economia, che nello stesso periodo si attestava sul 1,4%, mentre il settore secondario (escluso il comparto delle costruzioni) ha addirittura registrato un calo del 1,4%. L'aumento dei dipendenti è stato senza dubbio meno marcato ma comunque significativo, passando dagli 874.000 occupati del 1998 agli 1.106.000 del 2004 (vedi tab. 5.1).

Tabella 5.1. *Occupati totali, dipendenti ed indipendenti nel comparto delle costruzioni in Italia, 1998-2004 (dati in migliaia di unità)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Occupati totali	1.493	1.521	1.559	1.641	1.674	1.742	1.833
Dipendenti	874	890	923	974	1.011	1.066	1.106
Indipendenti	619	631	636	667	663	675	727

Fonte: ISTAT, rilevazione continua sulle forze di lavoro

In Toscana l'andamento dell'occupazione nelle costruzioni ha seguito il *trend* nazionale, registrando una crescita degli occupati dai 91.000 del 1998 ai 111.000 del 2003. Nello stesso lasso di tempo, i lavoratori dipendenti sono aumentati da 45.000 a 55.000 unità, mentre gli indipendenti hanno registrato una crescita da 47.000 a 56.000 unità (vedi tab. 5.2)²⁹.

Tabella 5.2. *Occupati totali, dipendenti ed indipendenti nel comparto delle costruzioni in Toscana, 1998-2003 (dati in migliaia di unità, arrotondati al migliaio più prossimo)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Occupati totali	91	95	97	105	107	111
Dipendenti	45	47	48	51	54	55
Indipendenti	47	49	49	54	53	56

Fonte: ns. elaborazione su dati ISTAT, rilevazione continua sulle forze di lavoro, ricostruzione delle serie storiche

Il comparto delle costruzioni è affetto in modo particolare dalla sottoccupazione³⁰: nel 2004 i sottoccupati erano 112.000, il 6,1% degli occupati totali del comparto; questo tasso di sottoccupazione è peraltro più alto del tasso medio complessivo del 2004, che si attesta al 4,4% (vedi tab. 5.3). I dipendenti a carattere temporaneo ammontano, sempre nel 2004, a 139.000, mentre i dipendenti occupati a tempo parziale risultano essere 56.000 (vedi tab. 5.4).

²⁹ In questo come in altri settori la Toscana si caratterizza per una specifica presenza di lavoratori autonomi, qui superiori al 50% degli addetti.

³⁰ Secondo la ILO (International Labour Organization), i sottoccupati sono coloro che hanno dichiarato di aver lavorato, indipendentemente dalla propria volontà, meno ore di quelle che avrebbero voluto e potuto fare.

Tabella 5.3. *Lavoratori sottoccupati nel comparto delle costruzioni in Italia, 2004 (dati in unità)*

	2004	
	Valore assoluto	percentuale
Occupati totali	1.833.000	100,0
Di cui sottoccupati	112.000	6,1
Tasso di sottoccupazione complessivo in Italia	-	4,4

Fonte: ISTAT, rilevazione continua sulle forze di lavoro

Tabella 5.4. *Lavoratori dipendenti temporanei ed a tempo parziale nel comparto delle costruzioni in Italia, 2004 (dati in unità)*

	2004	
	Valore assoluto	percentuale
Occupati dipendenti totali	1.106.000	100,0
Dipendenti a carattere temporaneo	139.000	12,5
Dipendenti a tempo parziale	56.000	5,0

Fonte: ISTAT, rilevazione continua sulle forze di lavoro

Il valore aggiunto del comparto è stato in costante crescita dal 2001 al 2004 (vedi tab. 5.5).

La tipologia della piccola impresa è di gran lunga maggioritaria: nel 2003, il 94,8% delle imprese edili aveva non più di nove addetti e, al tempo stesso, in queste imprese erano impiegati il 64,6% degli occupati nel comparto. Le aziende con più di cinquanta dipendenti ammontavano a circa lo 0,2%, impiegando il 9,3% degli occupati (vedi tab. 5.6).

Tabella 5.5. *Valore aggiunto a prezzi base 1995 nel comparto delle costruzioni in Italia e media italiana complessiva, anni 2001-2004 (variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)*

	2001	2002	2003	2004
Costruzioni	3,1	2,6	2,3	2,7
Media italiana complessiva	2,0	0,6	0,3	1,3

Fonte: ISTAT, rilevazione continua sulle forze di lavoro

Tabella 5.6. *Imprese e addetti nel comparto delle costruzioni in Italia per classe di addetti, 2003 (dati in unità)*

Addetti per impresa	2003			
	Imprese	Percentuale sul totale delle imprese	Addetti	Percentuale sul totale degli addetti
1-9	519.863	94,8	1.092.703	64,6
10-49	27.123	4,9	441.999	26,1
50-249	1.274	0,2	107.928	6,4
Oltre 250	84	0,0	48.741	2,9
Totale	548.344	100,0	1.691.371	100,0

Fonte: ISTAT, rilevazione continua sulle forze di lavoro

5.3. I lavoratori stranieri nell'edilizia in Italia: una breve descrizione

La presenza dei lavoratori stranieri ed in particolare extracomunitari nell'edilizia italiana è cresciuta in modo sorprendente negli ultimi anni, sia in rapporto al comparto delle costruzioni che alla totalità dei lavoratori stranieri. Alcune ricerche recenti, come il rapporto preliminare di ricerca "Lavoratori immigrati nel settore edile" realizzato da IRES nel luglio 2005 ed il Rapporto Annuale ISTAT del 2004 sulla situazione del paese, hanno messo in rilievo la marcata crescita del lavoro straniero nel comparto in questione, senza dubbio dovuta anche alla "grande" regolarizzazione avvenuta con la legge Bossi-Fini; la spiegazione di questo fenomeno viene dunque cercata nella regolarizzazione del lavoro nero, ma anche in un fabbisogno di manodopera che sembra essere divenuto strutturale.

Dalle ricerche sopra citate ma anche dai dati forniti da ISMU, INPS ed INAIL emerge un quadro della situazione contraddistinto da notevoli squilibri fra la condizione dei lavoratori edili stranieri e di quelli italiani, sotto aspetti come le retribuzioni, gli infortuni sul lavoro, le mansioni svolte.

La presenza dei lavoratori dipendenti e dei titolari d'impresa extracomunitari nel comparto delle costruzioni è stata in continua crescita negli ultimi anni, con i primi che sono passati da 36.000 nel 1998 a 174.000 nel 2002 (vedi tab. 5.7).

Tabella 5.7. *Lavoratori dipendenti non comunitari con contribuzione INPS in edilizia ed in totale in Italia, 1998-2002 (dati in unità)*

	1998	1999	2000	2001	2002
Lavoratori dipendenti non comunitari in edilizia	36.563	48.447	69.251	89.095	174.532
Lavoratori dipendenti non comunitari totali	405.409	475.659	696.617	801.193	1.117.899

Fonte: INPS, rapporto annuale 2003³¹

³¹ I dati sulla presenza di lavoratori immigrati offerta dall'INPS risentono di alcune "distorsioni" che vanno evidenziate: dal ritardo nell'aggiornamento degli archivi (i dati provenienti dalle denunce fiscali/contributive registrano un fisiologico ritardo medio di 18 mesi), alle difficoltà di codifica dei dati anagrafici nel codice fiscale e, soprattutto, alla difficoltà di rilevazione della cittadinanza per cui si utilizza il criterio del paese di nascita (con l'esclusione dei cittadini stranieri nati in Italia e l'inclusione dei cittadini italiani nati all'estero). [Nota originariamente inserita in "Lavoratori immigrati nel settore edile", Rapporto preliminare di ricerca IRES CGIL, luglio 2005, a cura di Emanuele Galossi e Maria Mora].

Da un punto di vista relativo, i lavoratori dipendenti extracomunitari nel settore sono aumentati dal 9% del totale dei dipendenti extracomunitari nel 1998 al 15,6% nel 2002 (vedi tab. 5.8).

Tabella 5.8. *Dipendenti extracomunitari in edilizia su totale dipendenti extracomunitari in Italia, 1998-2002 (dati in percentuale)*

	1998	1999	2000	2001	2002
Perc. in edilizia sul totale	9	10,2	9,9	11,1	15,6

Fonte: ns. elaborazione su dati INPS, rapporto annuale 2003

Il Rapporto ISTAT del 2004 sulla situazione del paese, permette di notare alcuni dati decisamente interessanti sulla concentrazione dei lavoratori extracomunitari in determinate attività economiche grazie al calcolo del quoziente di localizzazione³², che consente di determinare in quali attività la presenza di dipendenti extracomunitari è superiore alla media. Secondo la ricerca dell'ISTAT, se nel 2001 i quozienti di localizzazione più alti erano stati registrati per alcune attività manifatturiere, nel 2003 queste sono state scavalcate da attività che fanno parte del settore edile; in particolare le attività di completamento degli edifici, fra le meno specializzate nel settore, presentano una quota di lavoratori extracomunitari sei volte superiore alla media (tab. 5.9).

La tabella 5.9 mostra come le attività che si possono ricondurre al settore delle costruzioni abbiano fatto un significativo balzo in avanti dal punto di vista della proporzione di lavoratori extracomunitari presenti. Laddove nel 2001 l'attività di tipo edilizio con il maggior quoziente di localizzazione era "Altri lavori di completamento degli edifici", situata al settimo posto, nel 2003 troviamo quattro attività edilizie nei primi cinque posti. L'attività "Altri lavori di completamento edifici" è salita al primo posto ed il suo quoziente di localizzazione è cresciuto da 3,7 a 6,3. Questi dati sembrano quindi confermare il marcato rafforzamento della presenza extracomunitaria nel comparto delle costruzioni.

³² Il quoziente di localizzazione è costruito come rapporto tra l'incidenza percentuale dei dipendenti extracomunitari e l'incidenza percentuale del complesso dei dipendenti per ciascuna classe di attività economica: $L_i = (E_i / E_t) / (D_i / D_t)$ dove E rappresenta i dipendenti extracomunitari, D i dipendenti totali, i indica la classe di attività economica, infine t il totale industria più servizi. [Nota originariamente inserita in "Rapporto Annuale - La situazione del paese nel 2004" ISTAT].

Tabella 5.9. *Quozienti di localizzazione dei lavoratori extracomunitari per classe di attività economica. Prime quindici classi, anni 2001 e 2003*

Classi di attività economica	Quozienti di localizzazione	Classi di attività economica	Quozienti di localizzazione
Anno 2001		Anno 2003	
Preparazione e concia del cuoio	6,9	<i>Altri lavori di completamento edifici</i>	6,3
Fusione di altri metalli non ferrosi	5,1	<i>Rivestimento di pavimenti e muri</i>	5,9
Fusione di metalli leggeri	4,8	<i>Intonacatura</i>	5,6
Trattamento e rivestimento dei metalli	4,5	Preparazione e concia del cuoio	4,4
Fabbricazione di prodotti in fibrocemento	3,8	<i>Posa in opera di infissi</i>	4,3
Movimentazione merci	3,7	Commercio al dettaglio ambulante e posteggio fisso	4,1
<i>Altri lavori di completamento degli edifici</i>	3,7	<i>Posa in opera di coperture e costruz. ossature tetti edifici</i>	3,9
<i>Rivestimento di pavimenti e muri</i>	3,6	tinteggiatura e posa in opera di vetri	3,7
<i>Intonacatura</i>	3,6	Movimentazione merci	3,6
Preparazione e filatura di altre fibre tessili	3,5	Fusione di altri metalli non ferrosi	3,4
<i>Posa in opera di coperture e costruz. ossature tetti edifici</i>	3,4	Trattamento e rivestimento dei metalli	3,2
Ristoranti	3,4	Ristoranti	3,1
Ostelli della gioventù e rifugi di montagna	3,3	Commercio al dettaglio di articoli di seconda mano	3,0
Fabbricazione di tubi di ghisa	3,3	Fusione di metalli leggeri	3,0
Taglio, piallatura e trattamento del legno	3,0	Confezione di vestiario in pelle	2,8

Fonte: ISTAT, Rilevazione su occupazione, retribuzioni e oneri sociali

L'influenza della regolarizzazione che ha accompagnato la legge Bossi-Fini è stata senza dubbio forte nel determinare le dinamiche di cui si è detto sopra. L'ISTAT ha effettuato una stima dei lavoratori extracomunitari regolarizzati fra il settembre 2002 ed il dicembre 2003, scoprendo che, su un totale minimo di 248.000 dipendenti regolarizzati totali nel periodo preso in esame, circa 95.000, ossia il 38% del totale, erano occupati nelle costruzioni (vedi tab. 5.10).

Tabella 5.10. *Stima dei dipendenti extracomunitari regolarizzati totali e nel comparto delle costruzioni, settembre 2002-dicembre 2003*

Regolarizzati:	Valori assoluti	Composizioni percentuali
Nel settore edilizio	94.865	38,3
Totali	247.523	100,0

Fonte: ISTAT, Rilevazione su occupazione, retribuzioni e oneri sociali

L'ISTAT ha anche effettuato un controllo sui dipendenti regolarizzati (sempre nello stesso periodo) ed ha stimato che, al dicembre 2003, solo 33.000 dei 95.000 dipendenti regolarizzati nelle costruzioni avevano il rapporto di lavoro originario ancora aperto, per un tasso di permanenza del 35,4%, lievemente più basso di quello medio complessivo, attestato sul 38,2% (vedi tab. 5.11).

Tabella 5.11. Tasso di permanenza dei dipendenti extracomunitari regolarizzati nel rapporto di lavoro originario: dipendenti totali e nel settore delle costruzioni

Dipendenti	Regolarizzati tra settembre 2002 e dicembre 2003 (A)	Rapporti di lavoro ancora aperti a dicembre 2003 (B)	Tasso di permanenza (B/A*100)
Nel settore edilizio	94.865	33.482	35,3
Totali	247.523	94.618	38,2

Fonte: ISTAT, Rilevazione su occupazione, retribuzioni e oneri sociali

Passiamo ora ad esaminare i differenziali retributivi fra i dipendenti extracomunitari e quelli totali, ed in seguito lo stesso differenziale fra i dipendenti extracomunitari regolari, quelli regolarizzati nel 2003 e quelli totali. Sia in generale che nel solo settore delle costruzioni, il differenziale fra la retribuzione lorda dei dipendenti extracomunitari e quella dei dipendenti totali è negativo nel periodo 2001-2003. In particolare nel settore delle costruzioni il differenziale è passato da -17 nel 2001 a -16 nel 2002, per poi tornare ad allontanarsi nel 2003, raggiungendo quota -20 (vedi tab 5.12).

Tabella 5.12. Differenziali retributivi lordi tra dipendenti extracomunitari e totale dei dipendenti nel settore delle costruzioni, anni 2001-2003 (punti percentuali rispetto alla retribuzione totale dei dipendenti)

Settore economico	2001	2002	2003
Costruzioni	-17	-16	-20
Totale dei settori	-31	-32	-34

Fonte: ISTAT, Rilevazione su occupazione, retribuzioni e oneri sociali

Questo peggioramento della situazione è stato motivato da alcuni con gli effetti dell'ultima regolarizzazione; in effetti, se osserviamo il differenziale retributivo lordo degli extracomunitari regolari totali e di quelli regolarizzati nel 2003, notiamo che per i primi si attesta su -20, mentre per i secondi esso è di -24 (vedi tab. 5.13).

Tabella 5.13. Differenziali retributivi lordi tra dipendenti extracomunitari (totali e regolarizzati) e totale dei dipendenti nel settore delle costruzioni, anno 2003 (punti percentuali rispetto alla retribuzione totale dei dipendenti)

Settore economico	Dipendenti extracomunitari totali/dipendenti totali	Dipendenti extracomunitari regolarizzati/dipendenti totali
Costruzioni	-20	-24
Totale dei settori	-34	-43

Fonte: ISTAT, Rilevazione su occupazione, retribuzioni e oneri sociali

Si è accennato in precedenza al fatto che i lavoratori edili immigrati svolgono mansioni mediamente meno specializzate rispetto agli italiani. Lo studio³³ effettuato da IRES riguardo alle qualifiche degli operai iscritti alle Casse Edili nel 2004 ha confermato questa opinione: ben il 67% dei lavoratori stranieri ha la qualifica di operaio generico, a fronte del 37% del totale dei lavoratori, mentre gli operai qualificati e quelli specializzati sono rispettivamente il 18% e l'8% degli stranieri, contro il 26% ed il 25% del totale dei lavoratori. Inoltre, gli operai di IV livello sono solo l'1% degli stranieri, mentre ammontano al 5% del totale dei lavoratori (vedi tab. 5.14).

Tabella 5.14. Lavoratori stranieri e lavoratori complessivi per qualifica, anno 2004 (dati percentuali)

Qualifica	Lavoratori stranieri	Lavoratori complessivi
Apprendisti e formazione lavoro	6	7
Operaio comune	67	37
Operaio qualificato	18	26
Operaio specializzato	8	25
Operaio IV livello	1	5
Totale	100	100

Fonte: Ns. elaborazione su dati CNCE (2005)

Il già citato Rapporto di IRES sul lavoro immigrato in edilizia ha messo in evidenza l'incidenza dei lavoratori stranieri sul totale, in base alle qualifiche e ad una ripartizione territoriale del paese in quattro aree: Nord Ovest, Nord Est, Centro e Mezzogiorno (incluse le Isole). Da questa elaborazione sono emerse differenze assai marcate fra le aree geografiche esaminate. In primo luogo, l'incidenza dei lavoratori stranieri nel Mezzogiorno è scarsa se non insignificante in tutte le qualifiche esaminate:

³³ In *Lavoratori immigrati nel settore edile*, Rapporto preliminare di ricerca IRES CGIL, luglio 2005, a cura di Emanuele Galossi e Maria Mora.

sono stranieri il 4% degli apprendisti, il 4,4% degli operai comuni, l'1,4% degli operai qualificati, l'1,1% degli operai specializzati e l'1,2% degli operai di IV livello.

La situazione è radicalmente differente nelle altre tre aree del paese, ossia Nord Ovest, Nord Est e Centro: la percentuale degli apprendisti stranieri varia tra il 17,4 ed il 19,2, gli operai comuni sono il 26,3% nel Centro ed il 51,1% nel Nord Ovest mentre nel Nord Est raggiungono addirittura il 60%.

L'incidenza dei lavoratori stranieri diminuisce proporzionalmente all'aumentare della specializzazione in tutta l'Italia, sebbene permangano notevoli differenze fra il Mezzogiorno ed il resto del paese anche in queste categorie. La presenza straniera fra gli operai specializzati e quelli di IV livello nel Nord Est è comunque notevole rispetto al resto del paese (vedi tab. 5.15).

Tabella 5.15. Incidenza della forza lavoro immigrata sulla forza lavoro complessiva in edilizia, per ripartizione geografica e qualifica, anno 2004 (dati percentuali)

Qualifica	Area geografica			
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Mezzogiorno
Apprendisti e formazione lavoro	19,2	17,4	18,7	4
Operai comuni	51,1	60	26,3	4,4
Operai qualificati	18,8	24	13,3	1,4
Operai specializzati	7	11,7	3,8	1,1
Operai di IV livello	4,2	10,1	3	1,2

Fonte: Ns. elaborazione su dati CNCE (2005)

L'inserimento dei lavoratori stranieri nel settore assume sempre più importanza anche nell'imprenditoria, in particolare con la formazione di ditte a titolarità individuale. Le imprese di questo tipo con titolari extracomunitari sono passate dalle 20.000 del 2001 alle 46.000 del 2004 e, nello stesso periodo, la loro incidenza sul totale è cresciuta dal 4,6% al 9,1% (vedi tab. 5.16). La crescita delle ditte individuali extracomunitarie ha inciso per il 41,2% sulla crescita delle imprese totali nel settore fra il 2001 ed il 2004; si tratta di un dato che fa riflettere, se si considera la loro "bassa" incidenza sul totale.

Tabella 5.16. Titolari di ditte individuali in edilizia. Totale e persone di nazionalità alla nascita extracomunitaria, anni 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
Totale titolari	440.371	459.783	479.426	502.408
Titolari extracomunitari alla nascita	20.375	26.518	34.817	45.941
Incidenza % dei titolari extracomunitari	4,6	5,8	7,3	9,1

Fonte: Elaborazioni ISMU su dati Unioncamere-InfoCamere

La regolarizzazione di decine di migliaia di lavoratori edili, l'aumento di manodopera straniera e l'alta incidenza di infortuni tipica dell'edilizia mettono in rilievo il problema degli incidenti sul lavoro per i lavoratori stranieri. Fra il 2003 ed il 2004 gli infortuni complessivi ai lavoratori immigrati sono aumentati da 109.000 a 116.000, con 161 casi mortali nel 2003 e 167 nel 2004. Per quanto riguarda il solo settore edilizio, gli infortuni sono rimasti intorno ai 17.700 all'anno, mentre i casi mortali sono stati 41 nel 2003 e 42 nel 2004 (vedi tab. 5.17).

L'aumento degli infortuni, anche mortali, occorsi ai lavoratori extracomunitari nel settore è un dato preoccupante, anche perché nelle costruzioni la tendenza generale è stata, durante gli ultimi anni, verso una diminuzione degli infortuni come anche dei casi mortali; è da mettere in rilievo anche il fatto che ben il 25% dei casi mortali fra lavoratori extracomunitari si è verificato nel settore edilizio, sia nel 2003 che nel 2004.

Tabella 5.17. *Infortuni occorsi a lavoratori extracomunitari nel settore edilizio ed in totale, anni 2003-2004*

	Infortuni				Casi mortali			
	2003		2004		2003		2004	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Edilizia	17.682	16,2	17.730	15,3	41	25,5	42	25,1
Totale	109.323	100,0	115.883	100,0	161	100,0	167	100,0

Fonte: INAIL, "Rapporto Annuale 2004"

Una recente indagine della Caritas/Migrantes ha rilevato che i lavoratori stranieri iscritti ai sindacati CGIL, CISL e UIL sono aumentati del 49% negli ultimi tre anni, passando da circa 220.000 a circa 334.000.

I lavoratori extracomunitari iscritti alla FILLEA-CGIL risultano essere 39.336 al marzo 2005, su un totale di 269.703 iscritti, ossia circa il 14,6%; sebbene nelle regioni del Nord gli extracomunitari iscritti superino il 20% del totale degli iscritti, nel sud essi sono meno del 2%. Indubbiamente queste cifre risentono della minore presenza dei lavoratori edili stranieri in determinate zone del paese rispetto ad altre, ma potrebbe non essere trascurabile anche il peso del lavoro nero (vedi tab. 5.18).

I funzionari extracomunitari della FILLEA a tempo pieno risultano essere solo 15, pertanto gli iscritti extracomunitari risultano essere sottorappresentati nel sindacato.

Tabella 5.18. Tesseramento FILLEA marzo 2005

	Totale iscritti marzo 2005	di cui lavoratori extracomunitari	% lavoratori extracomunitari su totale
Nord	136.541	27.754	20,33
Centro	57.332	10.252	17,88
Sud-Isole	75.830	1.330	1,75
Totale Italia	269.703	39.336	14,58

Fonte: elaborazione IRES su dati FILLEA

5.4. I lavoratori stranieri nell'edilizia toscana: alcuni aspetti generali

Lavoro sommerso

Una ricerca dell'INPS³⁴, basata su dati derivati da ispezioni effettuate dall'Ente stesso nel periodo 2000-2002, ha messo in evidenza la marcata presenza di lavoratori al nero³⁵ nel settore edilizio in Toscana. Nel triennio preso in esame, sono state effettuate 4.340 visite ad aziende edili e, su 4.373 lavoratori edili al nero individuati nel corso delle attività di vigilanza, 689 sono risultati essere cittadini extracomunitari; oltre ad essi, altri 257 lavoratori individuati sono di cittadinanza straniera. Osserviamo che, in termini percentuali, i lavoratori extracomunitari al nero sono stati circa il 15,8% del totale di quelli individuati; se prendiamo in considerazione anche gli altri stranieri, si arriva al 21,6% (vedi tab. 5.19).

Tabella 5.19. Lavoratori al nero in edilizia individuati tramite attività di vigilanza INPS, periodo 2000-2002, Toscana

Lavoratori al nero	Val. assoluto	Percentuale
Stranieri extracomunitari	689	15,76
Stranieri non extracomunitari	257	5,88
Totali	4.373	100,00

Fonte: ns. elaborazione su dati INPS

³⁴ *Lavoro nero in Toscana - Indicatori oggettivi e linee d'intervento*, INPS, Direzione Regionale Toscana, ottobre 2003.

³⁵ È opportuno sottolineare che, nella ricerca sopraccitata, secondo L'INPS "...l'ambito del lavoro nero in senso stretto è definito dalla mancata registrazione a libro paga di lavoratori, retribuzioni e ore. Si tratta di lavoro di cui non sussistono tracce documentali ufficiali, quindi completamente occulto. Può manifestarsi nei seguenti contesti:

- aziende iscritte, con alcuni lavoratori non registrati e/o ore e retribuzioni non registrate per tutti o per alcuni lavoratori registrati;
- aziende non iscritte, completamente sconosciute all'Istituto, in cui tutti i lavoratori, quindi le relative ore e retribuzioni, non sono registrati. Le aziende non iscritte possono essere aziende con dipendenti oppure soggetti autonomi, Artigiani e Commercianti.

In tutti i casi si configura evasione contributiva e fiscale".

Se esaminiamo i dati annuali possiamo notare alcune dinamiche interessanti. Innanzitutto, mentre il rapporto fra lavoratori al nero e lavoratori occupati è diminuito nel corso del triennio dal 22,4% al 21,4%, il rapporto fra lavoratori stranieri al nero e lavoratori occupati è aumentato dal 5% del 2000 al 5,7% del 2002, sebbene esso sia stato del 3,7% nel 2001. Infine, l'incidenza degli stranieri sul totale dei lavoratori al nero è aumentata dal 22,2% al 26,8% (vedi tab. 5.20).

Tabella 5.20. *Lavoratori al nero in edilizia individuati tramite attività di vigilanza INPS, anni 2000-2002, Toscana (dati percentuali sono arrotondati al primo decimale)*

	2000	2001	2002
Aziende visitate	1.220	1.438	1.682
Tot. occupati nelle aziende visitate	6.288	7.541	6.212
Tot. lavoratori al nero	1.406	1.637	1.332
Di cui lavoratori stranieri al nero	312	277	357
% Al nero/Occupati	22,4	21,7	21,4
% Stranieri al nero/Occupati	5,0	3,7	5,7
% Stranieri al nero/Al nero	22,2	16,9	26,8

Fonte: ns. elaborazione su dati INPS

La tabella 5.21 qui sotto mostra che i lavoratori extracomunitari al nero sono costantemente aumentati nel periodo in esame ed è interessante notare come essi siano aumentati del 54% fra il 2001 ed il 2002, l'anno della sanatoria che accompagnò la legge Bossi-Fini, laddove il loro aumento fra il 2000 ed il 2001 era stato "solo" del 24%. I lavoratori stranieri comunitari sono invece diminuiti sensibilmente, passando dai 146 del 2000 ai 40 del 2002.

Tabella 5.21. *Lavoratori stranieri extracomunitari e comunitari al nero in edilizia individuati tramite attività di vigilanza INPS, anni 2000-2002, Toscana (i dati percentuali sono arrotondati al primo decimale)*

	2000	2001	2002
Lavoratori stranieri al nero	312	277	357
Lavoratori extracomunitari al nero	166	206	317
Variazione percentuale extracomunitari al nero	ND	24,0	53,9
Lavoratori stranieri comunitari al nero	146	71	40
Variazione percentuale stranieri comunitari al nero	ND	-51,4	-43,7

Fonte: ns. elaborazione su dati INPS

La tabella 5.22 mostra chiaramente l'aumento del rilievo dei lavoratori extracomunitari sul totale dei lavoratori al nero, che passa dall'11,8% del 2000 al 23,8% del 2002, così come sul totale degli stranieri, dove crescono dal 53,2% all'88,8% nello stesso spazio temporale.

Un altro fenomeno da notare è la costante diminuzione degli stranieri comunitari in nero che sono passati dal 46,8% degli stranieri nel 2000 all'11,2% nel 2002; la loro rilevanza sul totale dei lavoratori al nero è ormai scarsamente significativa nel 2002, quando non superano il 3%.

Tabella 5.22. Incidenza degli stranieri extracomunitari e comunitari sul totale dei lavoratori e dei lavoratori stranieri in edilizia individuati tramite attività di vigilanza INPS, anni 2000-2002, Toscana (i dati percentuali sono arrotondati al primo decimale)

	2000	2001	2002
% Extracomunitari al nero/Al nero	11,8	12,6	23,8
% Stranieri comunitari al nero/Al nero	10,4	4,3	3,0
% Extracomunitari al nero/Stranieri al nero	53,2	74,4	88,8
% Stranieri comunitari al nero/Stranieri al nero	46,8	25,6	11,2

Fonte: ns. elaborazione su dati INPS

Sindacalizzazione

Per quanto concerne la sindacalizzazione dei lavoratori edili stranieri, al marzo 2005 la Toscana, terza regione d'Italia per numero di iscritti totali, risulta essere la quinta per numero di extracomunitari iscritti alla FILLEA (Federazione Italiana Lavoratori Legno Edili e Affini) CGIL con 3.600 tesserati (vedi tab. 5.23), ma solo la nona per percentuale di extracomunitari iscritti sul totale regionale, che sono circa il 17,2%.

Tabella 5.23. Tesseramento FILLEA in Toscana, Tesserati extracomunitari e totali, marzo 2005

	Totale iscritti marzo 2005	Di cui lavoratori extracomunitari	% extracomunitari su totale
Toscana	21.014	3.609	17,17
Posizione della Toscana rispetto alle altre regioni	3°	5°	9°

Fonte: elaborazione IRES su dati FILLEA

In merito al numero di immigrati funzionari della FILLEA stessa, la nostra regione è al secondo posto con il 33% del totale dei funzionari stranieri (vedi tab. 5.24), preceduta solo dalla Lombardia. Si tratta di un dato senza dubbio positivo, sebbene i funzionari stranieri siano ancora una frazione esigua, sia rispetto al totale dei funzionari che di quello dei lavoratori extracomunitari tesserati.

Tabella 5.24. *Immigrati funzionari a tempo pieno nella FILLEA-CGIL, marzo 2005*

Regione	Funzionari extracomunitari a tempo pieno
Lombardia	6
Toscana	5
Piemonte	1
Veneto	1
Lazio	1
Liguria	1
Totale	15

Fonte: elaborazione IRES su dati FILLEA

Imprenditoria

Il peso relativo dell'imprenditoria edile è sensibilmente cresciuto nel microcosmo imprenditoriale extracomunitario, sebbene resti ancora secondario rispetto al commercio. Grazie ai dati elaborati da IRES³⁶ e CENSIS³⁷ in anni recenti possiamo fare un confronto fra l'incidenza degli imprenditori edili sul totale degli imprenditori extracomunitari nel terzo trimestre del 2000 e del 2002. L'incidenza degli imprenditori edili è aumentata in tutte le province toscane nel periodo preso in considerazione e, in alcune province, la crescita è stata notevole: in particolare Pistoia, Arezzo e Siena, che erano le prime tre province della Toscana, aumentano rispettivamente di nove, otto e dieci punti percentuali la loro incidenza di imprenditori edili extracomunitari sul totale (vedi tab. 5.25).

Gli imprenditori edili in provincia di Pistoia sono addirittura il 31,6% del totale, superando anche i commercianti e piazzandosi al primo posto nella classifica dei settori di imprenditorialità extracomunitaria; lo stesso fenomeno si verifica ad Arezzo ed a Siena.

Nel complesso, la Toscana registra un aumento dal 12,2% al 16,4% di questa categoria, che resta ancora molto indietro rispetto al commercio ed alle attività manifatturiere, che impegnano rispettivamente il 30,6% ed il 28% degli imprenditori extracomunitari.

³⁶ M. Prefetto, A. Tassinari, A. Valzania, *Immigrazione e lavoro - Regione Toscana rapporto 2000*, Prato, Giunti, 2001.

³⁷ CENSIS, *La situazione sociale della Toscana. Secondo Rapporto CENSIS*, Pisa, Edizioni Plus - Università di Pisa, 2003.

Tabella 5.25. *Incidenza percentuale degli imprenditori edili extracomunitari sul totale degli imprenditori extracomunitari in Toscana per provincia, 3° trimestre 2000 e 3° trimestre 2002*

	Arezzo	Firenze	Grosseto	Livorno	Lucca	Massa Carrara	Pisa	Pistoia	Prato	Siena	Totale
2000	21,1	10,1	8,0	9,4	18,2	10,5	11,8	22,6	5,4	18,7	12,2
2002	28,9	13,7	9,4	13,6	23,0	14,9	14,0	31,6	7,8	28,4	16,4

Fonti: per il 2000, elaborazione IRES su dati C.C.I.A.A. Firenze; per il 2002, CENSIS/C.C.I.A.A. Lucca
Nota: i dati non includono solamente i titolari d'impresa, ma anche altre cariche come socio, amministratore etc.

Gli studi di IRES e CENSIS permettono anche di confrontare l'incidenza dell'imprenditoria edilizia in alcune delle principali nazionalità di immigrati extracomunitari. La tabella 5.26 mostra come nelle nazionalità prese in esame si possa denotare una sorta di "specializzazione" imprenditoriale: l'edilizia è di gran lunga il settore preferito dagli imprenditori albanesi, impegnandone circa l'81% nel terzo trimestre del 2002, mentre fra i cinesi è assolutamente insignificante, con solo lo 0,1% dei loro imprenditori impegnati nelle costruzioni.

L'edilizia costituisce un settore importante anche per l'imprenditoria di marocchini e jugoslavi, sebbene non al livello degli albanesi: gli imprenditori edili marocchini sono circa il 16% nel terzo trimestre 2002, mentre quelli jugoslavi arrivavano al 19,4% nel terzo trimestre 2000.

Sia gli imprenditori edili albanesi che quelli marocchini sono aumentati rispetto ai loro totali nazionali, passando rispettivamente dal 75,9% all'80,8% e dal 13,6% al 15,8% fra il terzo trimestre 2000 ed il terzo trimestre 2002. Il settore edile è invece rimasto inconsistente nell'imprenditoria cinese.

Tabella 5.26. *Incidenza percentuale degli imprenditori edili sul totale degli imprenditori albanesi, marocchini, jugoslavi e cinesi in Toscana, 3° trimestre 2000 e 3° trimestre 2002*

	Arezzo	Firenze	Grosseto	Livorno	Lucca	Massa Carrara	Pisa	Pistoia	Prato	Siena	Totale
2000	21,1	10,1	8,0	9,4	18,2	10,5	11,8	22,6	5,4	18,7	12,2
2002	28,9	13,7	9,4	13,6	23,0	14,9	14,0	31,6	7,8	28,4	16,4

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decine. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti.

Anche i totali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

Assunzioni. Previsioni Unioncamere 2005

I dati forniti dal database Excelsior ci permettono di avere un quadro di massima sulle assunzioni di extracomunitari previste

nel settore delle costruzioni in ciascuna provincia toscana. Firenze è la provincia con maggiore propensione ad assumere extracomunitari, con 430 assunzioni previste sul totale regionale di 1.630. Segue Lucca con 280 assunzioni e molto indietro, Massa Carrara con 160 e Grosseto con 150 (vedi tab. 5.27).

Tabella 5.27. Previsioni sul numero massimo³⁸ di assunzioni di lavoratori extracomunitari per il 2005 nel settore delle costruzioni nelle province toscane.

Provincia	Assunzioni max previste
Firenze	430
Prato	70
Pistoia	60
Massa Carrara	160
Lucca	280
Pisa	110
Livorno	140
Grosseto	150
Siena	140
Arezzo	90
Totale Toscana	1.630

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decine. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti.

Anche i totali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

Possiamo fare un confronto a livello provinciale fra i dati riguardanti le previsioni di assunzioni di lavoratori extracomunitari e quelli totali del settore (Tab. 5.28). Sebbene si debba tenere in considerazione che questi dati sono approssimazioni su previsioni, possiamo notare come circa il 35% delle assunzioni previste nella nostra regione riguarderà extracomunitari; solo le province di Firenze e di Grosseto si avvicinano alla media regionale, con il 33%.

A Massa e Carrara ben il 64% dei probabili nuovi assunti sarà composto da lavoratori extracomunitari; anche Lucca e Siena sono ampiamente al di sopra della media toscana, con rispettivamente il 48 ed il 47%. Pistoia segue con il 40%. Fra le province che assumeranno (in percentuale) meno extracomunitari abbiamo Pisa con il 21 % ed Arezzo con il 25%.

³⁸ Si intende per numero massimo, qui e nelle successive tabelle, il numero di assunzioni per le quali le imprese non hanno escluso la possibilità pur senza aver ancora deciso in tal senso.

Tabella 5.28. Previsioni delle assunzioni massime di extracomunitari (A) e delle assunzioni totali (B) nel settore delle costruzioni nelle Province Toscane e rapporto percentuale A/B. Anno 2005

Provincia	Assunzioni max previste extracom. (A)	assunzioni totali previste (B)	% A/B
Firenze	430	1.290	33
Prato	70	250	28
Pistoia	60	150	40
Massa Carrara	160	250	64
Lucca	280	580	48
Pisa	110	520	21
Livorno	140	450	31
Grosseto	150	450	33
Siena	140	300	47
Arezzo	90	360	25
Toscana	1.630	4.600	35

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decine. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti. Anche i totali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

Riguardo l'età dei lavoratori assunti, si prevede che circa 460 avranno meno di trent'anni, mentre 670 supereranno questa soglia. Per quanto riguarda le rimanenti 520 assunzioni l'età non è stata reputata rilevante. Le situazioni provinciali sono piuttosto diversificate: mentre a Lucca ben 240 assunzioni su 280 riguarderanno lavoratori con trenta o più anni di età, a Pisa i lavoratori assunti sotto i trent'anni saranno almeno 60 su 110, così come a Siena saranno 80 su 140. Ad Arezzo, Pistoia e Massa Carrara le due classi di età prese in considerazione si equivalgono (vedi tab. 5.29).

Nell'osservare questi dati si deve comunque tenere di conto dell'elevato numero relativo di assunzioni previste per le quali non è stata specificata l'età del lavoratore; in quasi tutte le province c'è un buon numero di assunzioni di questo tipo, in particolare a Firenze, a Massa Carrara ed a Grosseto, dove esse sono rispettivamente 200 su 430, 80 su 160 e 120 su 150.

La tabella 5.30 presenta la situazione delle assunzioni di extracomunitari in rapporto al totale delle assunzioni previste in Toscana nelle costruzioni. Possiamo notare come riguardo agli extracomunitari solo il 28% delle assunzioni riguarderà individui con meno di trenta anni, a fronte del 41% delle assunzioni totali. I dati si capovolgono per i lavoratori con trenta o più anni: fra le assunzioni di extracomunitari il 41% riguarderà loro, contro solo il 32% del totale delle assunzioni previste. Si noti un 30% circa di assunzioni in cui non sarà rilevante l'età.

Tabella 5.29. Previsioni sul numero massimo di assunzioni di lavoratori extracomunitari, suddivisi per classi di età, nel settore delle costruzioni nelle province toscane. Anno 2005

Provincia	Assunzioni max previste per classe di età			
	Sino a 29 anni	30 anni ed oltre	Non rilevante	Totale
Firenze	100	140	200	430
Prato	30	0	40	70
Pistoia	30	30	0	60
Massa Carrara	40	40	80	160
Lucca	50	240	0	280
Pisa	60	20	30	110
Livorno	30	70	40	140
Grosseto	0	40	120	150
Siena	80	50	0	140
Arezzo	40	40	10	90
Totale Toscana	460	670	520	1.630

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decine. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti. Anche i totali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

Questi dati potrebbero far ipotizzare che fra gli extracomunitari si tenda ad assumere persone con un'età più elevata rispetto alla media regionale, anche alla luce del fatto che il 46% delle assunzioni di lavoratori con trenta e più anni riguarderà extracomunitari, mentre per essi si prevede solo il 24% delle assunzioni di persone con meno di trent'anni.

Tabella 5.30. Previsioni sul numero massimo di assunzioni di lavoratori extracomunitari (A) e sul totale delle assunzioni (B) nel settore delle costruzioni in Toscana, suddivise per classi di età. Anno 2005

Assunzioni	Classi di età						
	Sino a 29 anni		30 anni ed oltre		Non rilevante		Totale
	Val. ass.	% su tot.	Val. ass.	% su tot.	Val. ass.	% su tot.	Val. ass.
Extracom. (A)	460	28	670	41	520	32	1.630
Tot. Toscana (B)	1.880	41	1.460	32	1.270	28	4.600
% A/B	24		46		41		35

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decine. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti. Anche i totali e le percentuali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

La tabella 5.31 ci mostra la ripartizione delle assunzioni fra dirigenti, impiegati e quadri e, infine, operai. La quasi totalità delle assunzioni di lavoratori extracomunitari riguarderà operai: solo 20 assunzioni su 1.630 concerneranno quadri ed impiegati, mentre non si prevede l'assunzione di alcun dirigente extraco-

munitario. Il dato non sorprende più di tanto, alla luce della ripartizione delle figure professionali immigrate nel settore edilizio, ovviamente escludendo i titolari di impresa extracomunitari.

Tabella 5.31. Previsioni sul numero massimo di assunzioni di lavoratori extracomunitari, suddivise per inquadramento professionale, nel settore delle costruzioni nelle province toscane. Anno 2005

Provincia	Assunzioni max previste per inquadramento			
	Dirigenti	Impiegati e quadri	Operai	Totale
Firenze	0	0	430	430
Prato	0	0	70	70
Pistoia	0	0	60	60
Massa Carrara	0	0	160	160
Lucca	0	0	280	280
Pisa	0	0	110	110
Livorno	0	20	110	140
Grosseto	0	0	150	150
Siena	0	0	140	140
Arezzo	0	0	90	90
Totale Toscana	0	20	1.600	1.630

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decine. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti. Anche i totali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

La tabella 5.32 offre un quadro comparato fra extracomunitari e totale dei lavoratori in rapporto all'inquadramento delle nuove assunzioni previste: si può notare la quasi completa assenza di assunzioni di dirigenti³⁹ e, ovviamente, l'alta percentuale di operai. La discrepanza più interessante appare nelle assunzioni di impiegati e quadri: solo un'assunzione di lavoratori extracomunitari su cento sarà riservata a questa categoria di inquadramento, laddove saranno dodici su cento assunzioni totali.

Solo il 4% delle assunzioni di impiegati e di quadri riguarderà lavoratori extracomunitari; fra le assunzioni di operai esse arriveranno invece al 40%.

I lavoratori extracomunitari assunti avranno in gran parte esperienza professionale specifica o comunque nel settore delle costruzioni, mentre ad una quota minore, circa 500, sarà richiesta esperienza generica o addirittura nessuna esperienza. I dati mostrati dalla tabella 5.33 fanno pensare che il fabbisogno di lavoro immigrato in Toscana sia orientato verso figure che hanno già esperienza nel settore delle costruzioni.

³⁹ Sebbene i dati Excelsior siano arrotondati alle decine, la discrepanza fra gli addendi ed i totali può far ipotizzare che sia prevista qualche rara assunzione di questo di tipo.

Tabella 5.32. Previsioni sul numero massimo di assunzioni di lavoratori extracomunitari (A) e sul totale delle assunzioni (B) nel settore delle costruzioni in Toscana, suddivise per inquadramento professionale. Anno 2005

Assunzioni	Inquadramento						
	Dirigenti		Impiegati e quadri		Operai		Totale
	Val. ass.	% su tot.	Val. ass.	% su tot.	Val. ass.	% su tot.	Val. ass.
Extracom. (A)	0	0	20	1	1.600	98	1.630
Tot. Toscana (B)	0	0	530	12	4.040	88	4.600
% A/B	0		4		40		35

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decine. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti. Anche i totali e le percentuali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

Tabella 5.33. Previsioni sul numero massimo di assunzioni di lavoratori extracomunitari, suddivise per livello di esperienza, nel settore delle costruzioni nelle province toscane. Anno 2005

Provincia	Assunzioni max previste per livello di esperienza		
	Esperienza specifica o nel settore	Esperienza generica o non richiesta	Totale
Firenze	360	80	430
Prato	30	40	70
Pistoia	50	10	60
Massa Carrara	80	80	160
Lucca	170	110	280
Pisa	80	30	110
Livorno	110	20	140
Grosseto	90	60	150
Siena	110	30	140
Arezzo	50	40	90
Totale Toscana	1.130	500	1.630

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decine. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti. Anche i totali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

Sotto il punto di vista dell'esperienza professionale, i dati sulle previsioni di assunzione totali e di extracomunitari sono molto più omogenei rispetto all'età od all'inquadramento professionale. Osservando la tabella 5.34, si può notare come circa il 30% delle assunzioni previste riguarderà lavoratori con poca o nessuna esperienza, mentre circa il 70% sarà riservato a lavoratori con maggiore esperienza.

L'incidenza di assunzioni di extracomunitari in rapporto all'esperienza, che si situa intorno al 35% per le due categorie pre-

se in considerazione nella tabella 5.34, è inoltre in linea con l'incidenza di assunzioni di extracomunitari sul totale, che si attesta anch'essa sul 35%.

Tabella 5.34. Previsioni sul numero massimo di assunzioni di lavoratori extracomunitari (A) e sul totale delle assunzioni (B) nel settore delle costruzioni in Toscana, suddivise per livello di esperienza. Anno 2005

Assunzioni	Livello di esperienza				
	Esperienza specifica o nel settore		Esperienza generica o non richiesta		Totale
	Val. assoluto	% su tot.	Val. assoluto	% su tot.	Val. assoluto
Extracom. (A)	1.130	69	500	31	1.630
Tot. Toscana (B)	3.140	68	1.450	32	4.600
% A/B	36		34		35

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decime. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti. Anche i totali e le percentuali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

La tabella 5.35 mostra come quasi tutte le assunzioni previste (circa il 95%) dovrebbero avvenire in aziende di piccole dimensioni, e ciò è senza dubbio in linea con la struttura dimensionale dell'impresa edile in Italia, dove il 90% delle ditte di costruzioni hanno meno di 50 addetti, ed il 64% ne hanno meno di 10, oltre che con l'osservabile maggiore presenza di immigrati nelle imprese "in coda" alle catene di subappalto.

Tabella 5.35. Previsioni sul numero massimo di assunzioni di lavoratori extracomunitari, suddivise per dimensioni dell'azienda, nel settore delle costruzioni nelle province toscane. Anno 2005

Provincia	Assunzioni max previste per dimensioni aziendali		
	1 - 49 dipendenti	50 dipendenti	Totale
Firenze	400	30	430
Prato	60	10	70
Pistoia	60	0	60
Massa Carrara	150	0	160
Lucca	270	10	280
Pisa	110	0	110
Livorno	130	0	140
Grosseto	150	0	150
Siena	130	10	140
Arezzo	90	0	90
Totale Toscana	1.550	60	1.630

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decime. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti. Anche i totali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

La tabella 5.36 indica come le assunzioni dei lavoratori extracomunitari per dimensione d'azienda seguiranno un andamento simile al complesso. Si può notare una lieve discrepanza nelle aziende di maggiori dimensioni, dove avremo il 4% delle assunzioni di extracomunitari a fronte dell'8% delle assunzioni totali; in queste aziende solo il 16% delle assunzioni riguarderà extracomunitari, laddove raggiungerà il 37% nelle aziende con meno di cinquanta dipendenti.

Tabella 5.36. Previsioni sul numero massimo di assunzioni di lavoratori extracomunitari (A) e sul totale delle assunzioni (B) nel settore delle costruzioni in Toscana, suddivise per dimensioni dell'azienda. Anno 2005

Assunzioni	Dimensioni aziendali				
	1-49 dipendenti		50 dipendenti		Totale
	Val. assoluto	% su tot.	Val. assoluto	% su tot.	Val. assoluto
Extracom. (A)	1.550	95	60	4	1.630
Tot. Toscana (B)	4.220	92	370	8	4.600
% A/B		37		16	35

Fonte: ns. elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

N.B.: i dati forniti da Excelsior sono arrotondati alle decine. I totali possono non corrispondere alla somma dei singoli valori a causa degli arrotondamenti. Anche i totali e le percentuali per la Toscana sono pertanto basati su approssimazioni.

Dipendenti dell'artigianato

Come si vede dalla Tab. 5.37 la presenza di lavoratori dipendenti extracomunitari è particolarmente incisiva nelle aziende artigiane in generale (11,1% in Toscana) e nell'edilizia in particolare (37,9%). Questi dati, riferiti alle aziende le cui paghe sono amministrare dalla maggiore organizzazione di settore a livello regionale, la Cna, evidenziano anche forti differenziali territoriali, con valori prossimi o superiori al 50% nelle province della Toscana centrale (Firenze 55%, Prato 47%, Pistoia 44%), e con valori invece fra il 10% e il 20% nelle aree costiere di declino industriale (Massa-Carrara, Grosseto, Livorno).

Tabella 5.37. Lavoratori dipendenti extracomunitari su totale dipendenti dell'artigianato - Aziende con paghe amministrare da Cna

	Edilizia	Totale
Firenze	55,2%	14,4%
Prato	47,2%	11,7%
Pistoia	44,2%	10,7%
Massa Carrara	16,8%	5,1%
Lucca	26,5%	13,2%
Pisa	52,0%	8,6%
Livorno	11,8%	4,3%
Grosseto	12,7%	6,5%
Totale Toscana	37,9%	11,1%

Fonte: Cna

Si tratta di un dato rilevante per la nostra indagine in quanto riferito in particolare a quel segmento di microaziende che si colloca ai livelli inferiori della catena del subappalto, dove si conferma la strutturalità della presenza di lavoratori extracomunitari.

5.5. Gli immigrati nell'edilizia: alcune situazioni territoriali

I dati forniti dalle casse edili

I dati forniti dalle casse edili della Toscana possono dare indicazioni significative sull'evoluzione dell'occupazione nel settore edile.

Si devono fare tuttavia alcune precisazioni sui dati presentati nelle pagine successive: innanzitutto, un lavoratore edile può aver lavorato nel corso di un anno in diversi cantieri, stabiliti in province diverse e, quindi, può essere stato iscritto nel corso dello stesso anno a più di una cassa edile, sia in Toscana che in un'altra regione. Ad esempio, nel periodo di tempo fra ottobre 2002 e settembre 2003, un lavoratore italiano o albanese può aver lavorato tre mesi in un cantiere in provincia di Firenze e quindi essere stato iscritto alla rispettiva cassa edile e, nei due mesi successivi, in un cantiere di Lucca (con relativa iscrizione alla Cassa Edile di Lucca). Ciò comporta che i numeri totali per la Toscana sarebbero quasi sicuramente inesatti, perché dovremmo aggregare i dati delle casse edili, che sono su base provinciale, per risalire alla situazione complessiva della nostra regione. Riteniamo opportuno, pertanto, procedere ad un'analisi dei dati su base provinciale.

In secondo luogo, sono stati presi in considerazione anche i lavoratori che sono stati iscritti ad una cassa edile per uno o pochi giorni; date la stagionalità e la mobilità geografica del lavoro in questo settore, è parso opportuno prendere in considerazione anche questi lavoratori.

Lucca

Le analisi riguardanti la provincia di Lucca danno un quadro di significativa crescita dell'edilizia, sia nel numero totale dei lavoratori che in quello degli stranieri (vedi tab. 5.38). L'aumento dei lavoratori stranieri (quasi tutti extracomunitari) è notevole: dal 6% sul totale degli iscritti nel periodo 2000-2001 essi sono passati al 21% nel 2003-2004, aumentando quattro volte in termini assoluti, da 161 a 688.

L'aumento degli stranieri è stato spettacolare fra l'ottobre del 2000 ed il settembre del 2002, quando sono aumentati del 140%,

a fronte di una crescita degli iscritti totali di circa otto punti percentuali. Nei due anni successivi la crescita degli iscritti stranieri si è mantenuta sul 33% annuo, mentre la crescita totale è passata dall'11,5% del 2002-2003 al 2,1 del 2003-2004.

Si può notare infine come nell'ultima annualità presa in considerazione (ottobre 2003 - settembre 2004) i lavoratori edili sarebbero diminuiti senza la crescita degli stranieri, essendo questi ultimi aumentati di 171 unità rispetto all'annualità precedente, laddove il totale dei lavoratori è cresciuto di sole 68 unità. Questo fenomeno è dovuto all'andamento altalenante della presenza di lavoratori italiani che è costantemente diminuita in termini percentuali, passando dal 94% del totale nel periodo 2000-2001 al 79% nel periodo 2003-2004 mentre, in termini assoluti, ha avuto momenti di crescita seguiti da fasi di diminuzione nel periodo preso in esame.

Tabella 5.38. *Lavoratori edili italiani e stranieri in provincia di Lucca, ottobre 2000-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)*

	Periodo			
	ott. 2000 - sett. 2001	ott. 2001 - sett. 2002	ott. 2002 - sett. 2003	ott. 2003 - sett. 2004
Lavoratori (A)	2.664	2.875	3.206	3.274
Var. % iscritti	ND	7,9	11,5	2,1
Lavoratori stranieri (B)	161	387	517	688
% B/A	6	13,5	16,1	21
Var. % stranieri iscritti	ND	140,3	33,6	33,1
Lavoratori italiani (C)	2.503	2.488	2.689	2.586
% C/A	94	86,5	83,9	79
Var. % italiani iscritti	ND	-0,6	8,1	-3,8

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Lucca

I dati disponibili per la provincia di Lucca permettono di esaminare la presenza delle varie nazionalità dei lavoratori stranieri. I lavoratori comunitari hanno rappresentato una frazione irrisoria nel periodo preso in considerazione, risultando essere solo 6 sui 688 stranieri iscritti fra l'ottobre 2003 ed il settembre 2004.

Nella tabella 5.39 abbiamo preso in considerazione l'evoluzione delle quattro nazionalità principali, raggruppando le rimanenti ventidue sotto la voce "altre".

Il gruppo più importante è senza dubbio quello degli albanesi: fra l'ottobre del 2000 ed il settembre 2001 ben il 51% dei lavoratori edili stranieri era di nazionalità albanese; pur restando al primo posto per dimensioni, l'incidenza di questa nazionalità è

andata progressivamente diminuendo, attestandosi sul 40% nell'annualità 2003-2004. I marocchini ed i rumeni si attestano, nell'annualità 2003-2004, intorno al 20% del totale; essi erano rispettivamente il 16 e circa il 9% del totale nell'annualità 2000-2001. Entrambe queste nazionalità hanno avuto una crescita più sostenuta di quella albanese (in particolare i rumeni), pur restando assai indietro in termini assoluti. Anche la quarta nazionalità, quella tunisina, ha conosciuto un significativo sviluppo, sebbene essa rappresenti solo il 6% del totale degli stranieri nell'ultima annualità esaminata (2003-2004).

Albanesi, rumeni, marocchini e tunisini costituivano insieme circa l'87% dei lavoratori edili stranieri nell'annualità 2003-2004.

Tabella 5.39. *Evoluzione delle principali nazionalità di lavoratori edili in provincia di Lucca, ottobre 2000-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)*

Nazionalità	Periodo			
	ott. 2000 - sett. 2001	ott. 2001 - sett. 2002	ott. 2002 - sett. 2003	ott. 2003 - sett. 2004
Albania	82	179	208	275
% Albania su tot. stranieri	50,9	46,3	40,2	40
Var. % Albania	ND	118,3	16,2	32,2
Marocco	26	75	111	134
% Marocco su tot. stranieri	16,1	19,4	21,5	19,5
Var. % Marocco	ND	188,5	48	20,7
Romania	14	66	94	143
% Romania su tot. stranieri	8,7	17,1	18,2	20,8
Var. % Romania	ND	371,4	42,4	52,1
Tunisia	6	17	33	44
% Tunisia su tot. stranieri	3,7	4,4	6,4	6,4
Var. % Tunisia	ND	183,3	94,1	33,3
Altre	33	50	71	92
% Altre su tot. stranieri	20,5	12,9	13,7	13,4
Var. % Altre	ND	51,5	42	29,6
Tot. stranieri	161	387	517	688

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Lucca

Prato

I dati disponibili per la provincia di Prato (tab. 5.40) permettono di ricostruire la composizione dei lavoratori edili in base alla nazionalità comunitaria o extracomunitaria. La diminuzione, sia in valori percentuali che numerici, dei lavoratori comunitari (e quindi degli italiani) si accompagna alla crescita degli extracomunitari che, nelle ultime due annualità considerate, ha da sola contribuito all'aumento dei lavoratori totali.

I lavoratori comunitari sono diminuiti del 3% nel periodo

2003-2004, mentre gli extracomunitari sono cresciuti del 10%. Sebbene la crescita del numero dei lavoratori extracomunitari abbia costantemente rallentato il ritmo fra il 2000 ed il 2004, la loro incidenza sul totale è aumentata dal 19% del periodo 2000-2001 a quasi il 37% nel 2003-2004.

Tabella 5.40. *Lavoratori edili comunitari ed extracomunitari in Provincia di Prato, periodo ottobre 2000-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)*

Lavoratori	Periodo			
	ott. 2000 - sett. 2001	ott. 2001 - sett. 2002	ott. 2002 - sett. 2003	ott. 2003 - sett. 2004
Totali	2.783	3.283	3.478	3.528
Var. % totali	ND	18	5,9	1,4
Comunitari*	2.252	2.338	2.308	2.238
% Com./totali	80,9	71,2	66,4	63,4
Var. % comunitari	ND	3,8	-1,3	-3
Extracomunitari	531	945	1.170	1.290
% Extracom./totali	19,1	28,8	33,6	36,6
Var. % extracomunitari	ND	78	23,8	10,3

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Prato

*Nota: la voce "comunitari" include i lavoratori italiani

È possibile tracciare un quadro generale dello sviluppo della presenza extracomunitaria in base al continente di provenienza. La tabella 5.41 mostra come, fra il 2000 ed il 2004, gli europei siano la componente di gran lunga maggioritaria (fra il 76 ed il

Tabella 5.41. *Lavoratori edili extracomunitari in provincia di Prato suddivisi per continente di provenienza, periodo ottobre 2000-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)*

Continente di provenienza	Periodo			
	ott. 2000 - sett. 2001	ott. 2001 - sett. 2002	ott. 2002 - sett. 2003	ott. 2003 - sett. 2004
Europa	406	726	895	951
% Europa su tot. extracomunitari	76,5	76,8	76,5	73,7
Var. % Europa	ND	78,8	23,3	6,3
Asia	11	23	29	42
% Asia su tot. extracomunitari	2,1	2,4	2,5	3,3
Var. % Asia	ND	109,1	26,1	44,8
Africa	105	183	228	277
% Africa su tot. extracomunitari	19,8	19,4	19,5	21,5
Var. % Africa	ND	74,3	24,6	21,5
Americhe	9	13	18	20
% Americhe su tot. extracomunitari	1,7	1,4	1,5	1,6
Var. % Americhe	ND	44,4	38,5	11,1
Totale extracomunitari	531	945	1.170	1.290

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Prato

73% degli extracomunitari), seguiti dagli africani (fra il 19 ed il 22%); asiatici ed americani sono una stretta minoranza (fra il 2 ed il 3% i primi, intorno all'1,5% i secondi), sebbene essi abbiano avuto tassi di crescita più alti degli europei e degli africani. I tassi di crescita degli africani e soprattutto degli europei sono sensibilmente diminuiti durante il periodo esaminato, ma la loro presenza è costantemente cresciuta in termini numerici, così come quella di asiatici ed americani.

Arezzo

La provincia di Arezzo costituisce una delle realtà occupazionali più rilevanti della Toscana nel settore edile (vedi tab. 5.42). Il numero di lavoratori raggiunge, nel periodo di ottobre 2003 – settembre 2004, quasi 7.000 unità, di cui il 23% è di nazionalità straniera. In questa provincia si registra un fenomeno inverso rispetto alle province esaminate fin qui: il numero dei lavoratori stranieri è leggermente diminuito (-3%) nell'ultima annualità presa in considerazione, mentre i lavoratori italiani sono leggermente aumentati (0,7%). L'occupazione straniera è comunque aumentata sensibilmente fra il periodo 2000-01 e quello 2003-04, passando da 805 a 1.606 unità e, in percentuale, dal 14 al 23% dei lavoratori edili.

Tabella 5.42. *Lavoratori edili italiani e stranieri in provincia di Arezzo, periodo ottobre 2000-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)*

Lavoratori	Periodo			
	ott. 2000 - sett. 2001	ott. 2001 - sett. 2002	ott. 2002 - sett. 2003	ott. 2003 - sett. 2004
Totali (A)	5.584	6.417	6.916	6903
Var. % totali	ND	14,9	7,8	-0,2
Stranieri (B)	805	1.049	1.655	1.606
% B/A	14,4	16,3	23,9	23,3
Var. % stranieri	ND	30,3	57,8	-3
Italiani (C)	4.779	5.368	5.261	5.297
% C/A	85,6	83,7	76,1	76,7
Var. % italiani	ND	12,3	-2	0,7

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile Arezzo e FALEA Arezzo

Nota: i dati in termini assoluti mostrati nella tabella risultano dalla somma dei dati forniti dalla Cassa Edile di Arezzo e da quelli forniti dalla FALEA di Arezzo

La tabelle 5.43, 5.44 e 5.45 mostrano un quadro più approfondito dei lavoratori stranieri presenti in provincia di Arezzo.

La tabella 5.43 evidenzia come il livello della qualifica professionale sia in linea di massima più basso fra gli stranieri rispetto al complesso dei lavoratori: circa il 67% dei lavoratori stranieri

ha la qualifica di operaio generico, contro il 37% dei lavoratori complessivi. Si può vedere come gli operai qualificati e gli apprendisti costituiscano porzioni simili sia fra gli stranieri (rispettivamente, circa il 20 ed il 7%) che fra i lavoratori complessivi (rispettivamente il 25 ed il 6%). Per ciò che riguarda le qualifiche più elevate, il dislivello è di notevoli proporzioni: se il 25% dei lavoratori complessivi è un operaio specializzato, solo il 6% degli stranieri lo è, mentre gli operai di quarto livello sono il 7% del complesso dei lavoratori e lo 0,6% degli stranieri.

Tabella 5.43. Ripartizione ed incidenza percentuale delle qualifiche professionali fra i lavoratori edili complessivi e quelli stranieri in provincia di Arezzo*, periodo ottobre 2003-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)

Lavoratori	Qualifica	Val. assoluto	Incidenza percentuale
Complessivi	Apprendista	234	5,8
	Operaio comune	1.501	37,2
	Operaio qualificato	1.008	25
	Operaio specializzato	1.008	25
	Operaio 4° livello	284	7
	Totali	4.035	100
Stranieri	Apprendista	47	6,7
	Operaio comune	468	66,7
	Operaio qualificato	139	19,8
	Operaio specializzato	44	6,3
	Operaio 4° livello	4	0,6
	Totali	702	100

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Arezzo

*Nota: i dati riguardano la sola Cassa Edile di Arezzo

Tabella 5.44. Lavoratori edili stranieri in provincia di Arezzo* suddivisi in fasce di età, periodo ottobre 2000-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)

Fasce di età	Periodo							
	ott. 2000 - sett. 2001		ott. 2001 - sett. 2002		ott. 2002 - sett. 2003		ott. 2003 - sett. 2004	
	Val. ass.	Perc.	Val. ass.	Perc.	Val. ass.	Perc.	Val. ass.	Perc.
Fino a 20 anni	37	7,8	48	7,7	37	5,1	21	3,0
Da 21 a 40 anni	345	72,3	459	73,3	548	75,8	528	75,2
Da 41 a 60 anni	94	19,7	118	18,8	137	18,9	152	21,7
Oltre 60 anni	1	0,2	1	0,2	1	0,1	1	0,1
Totale	477	100	626	100	723	100	702	100

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Arezzo

*Nota: i dati riguardano la sola Cassa Edile di Arezzo

L'età dei lavoratori stranieri (vedi tab. 5.44) è prevalentemente giovane: nel periodo 2003-2004 il 78% di essi non superava i quaranta anni di età. L'incidenza dei giovanissimi (meno

di venti anni) è diminuita progressivamente nel corso degli anni, passando dal circa 8% del periodo 2000-2001 al 3% del periodo 2003-2004; nel corso dello stesso arco di tempo, la percentuale dei lavoratori fra i venti ed i quarant'anni è moderatamente cresciuta, aumentando dal 72 al 75%. Sono aumentati anche i lavoratori con età compresa fra i quarantuno ed i sessanta anni, passando dal circa 20% del 2000-2001 al circa 22% del 2003-2004; la frazione degli ultrasessantenni è quantitativamente irrisoria.

I lavoratori albanesi costituiscono l'entità nazionale più rilevante, come si può vedere nella tabella 5.45, seguiti dai rumeni, dai marocchini e dai tunisini. L'entità dei lavoratori stranieri comunitari è irrilevante, con una unità per annualità osservata. Si può notare come molte delle nazionalità elencate nella tabella 8 abbiano registrato un calo numerico nell'ultimo periodo osservato, quello 2003-004, che si iscrive (e vi influisce) nella diminuzione dei lavoratori edili stranieri. Fra le cinque nazionalità principali, solo marocchini e tunisini sono aumentati, sia numericamente che in percentuale.

Tabella 5.45. *Lavoratori edili stranieri in provincia di Arezzo* suddivisi per nazionalità, periodo ottobre 2000-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)*

Nazionalità	Periodo			
	ott. 2000 - sett. 2001	ott. 2001 - sett. 2002	ott. 2002 - sett. 2003	ott. 2003 - sett. 2004
Albania	232	293	323	309
% Albania su tot. stranieri	48,6	46,8	44,7	44
Var. % Albania	ND	26,3	10,2	-4,3
Marocco	47	42	40	46
% Marocco su tot. stranieri	9,9	6,7	5,5	6,6
Var. % Marocco	ND	-10,6	-4,8	15
Romania	70	152	195	179
% Romania su tot. stranieri	14,7	24,3	27	25,5
Var. % Romania	ND	117,1	28,3	-8,2
Tunisia	38	38	45	58
% Tunisia su tot. stranieri	8	6,1	6,2	8,3
Var. % Tunisia	ND	-	18,4	28,9
Ex-Jugoslavia	34	25	32	28
% Ex-Jugoslavia su tot. stran.	7,1	4	4,4	4
Var. % Ex-Jugoslavia	ND	26,5	28	-12,5
Altre	56	76	88	82
% Altre su tot. stranieri	11,7	12,1	12,2	11,7
Var. % Altre	ND	35,7	15,8	-6,8
Tot. stranieri	477	626	723	702

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Arezzo

*Nota: i dati riguardano la sola Cassa Edile di Arezzo

Gli albanesi, pur costituendo il 44% dei lavoratori nel 2003-2004, hanno visto diminuire costantemente la propria incidenza sul totale nel corso degli ultimi anni; i rumeni, la seconda nazionalità per dimensioni, sono invece cresciuti da circa il 15% del 2000-2001 a quasi il 26% nel 2003-2004, sebbene abbiano toccato la loro punta nel 2002-2003, quando erano il 27% dei lavoratori stranieri.

A fronte del recente calo delle due prime nazionalità, si registra un lieve recupero di marocchini e tunisini: il numero dei primi ha ricominciato a crescere nel 2003-2004 dopo due anni di diminuzione, mentre i secondi hanno avuto una crescita lenta ma senza passi indietro, e costituiscono più dell'8% dei lavoratori stranieri.

Firenze

Il numero dei lavoratori impiegati nel settore edile in provincia di Firenze è il più alto della Toscana: come si può vedere nella tabella 5.46, nel periodo ottobre 2003 - settembre 2004 i lavoratori impiegati sono stati più di 14.000, di cui quasi 5.000 di nazionalità straniera. I lavoratori stranieri sono più che raddoppiati fra il 2000-2001 ed il 2003-2004, crescendo da 2.100 a 4.800, sebbene il tasso di crescita sia progressivamente diminuito nel corso del periodo osservato. Si può notare come, in questa provincia, anche i lavoratori italiani siano aumentati, seppure ad un ritmo molto più lento rispetto a quello degli stranieri.

L'incidenza dei lavoratori stranieri è stata in costante crescita e nel periodo 2003-2004 ha rappresentato il 34% del totale provinciale, a fronte del circa 20% del periodo 2000-2001. Siamo dunque di fronte a numeri assai importanti, che mettono bene in rilievo le dimensioni del fenomeno del lavoro immigrato nell'edilizia toscana.

Tabella 5.46. Lavoratori edili italiani e stranieri in provincia di Firenze, periodo ottobre 2000-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)

Lavoratori	Periodo			
	ott. 2000 - sett. 2001	ott. 2001 - sett. 2002	ott. 2002 - sett. 2003	ott. 2003 - sett. 2004
Totali (A)	10.802	12.591	13.361	14.240
Var. % totali	ND	16,6	6,1	6,6
Stranieri (B)	2.124	3.379	4.148	4.841
% B/A	19,7	26,8	31	34
Var. % stranieri	ND	59,1	22,8	16,7
Italiani (C)	8.678	9.212	9.213	9.399
% C/A	80,3	73,2	69	66
Var. % italiani	ND	6,2	-	2

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Firenze

I lavoratori stranieri sono, come nelle altre province fin qui esaminate, meno qualificati della media (vedi tab. 5.47). L'incidenza di apprendisti e di operai qualificati fra gli stranieri si avvicina alla media del complesso dei lavoratori, mentre è notevolmente più grande la proporzione di operai comuni (circa il 64%) rispetto al complesso (40%). La situazione dei livelli di qualifica più alti vede gli stranieri nettamente svantaggiati: solo l'1,5% dei lavoratori stranieri ha la qualifica di operaio di quarto livello, contro l'8% del complesso, mentre circa il 9% degli stranieri è qualificato come operaio specializzato, di fronte al 23% dei lavoratori complessivi.

Tabella 5.47. Ripartizione ed incidenza percentuale delle qualifiche professionali fra i lavoratori edili complessivi e quelli stranieri in provincia di Firenze, periodo ottobre 2003-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)

Lavoratori	Qualifica	Val. assoluto	Incidenza percentuale
Complessivi	Apprendista	677	4,8
	Operaio comune	5.760	40,4
	Operaio qualificato	3.354	23,6
	Operaio specializzato	3.298	23,2
	Operaio 4° livello	1.151	8,1
	Totali	14.240	100
Stranieri	Apprendista	255	5,3
	Operaio comune	3.074	63,5
	Operaio qualificato	1.013	20,9
	Operaio specializzato	427	8,8
	Operaio 4° livello	72	1,5
	Totali	4.841	100

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Firenze

La tabella 5.48 mostra come, anche in provincia di Firenze, la grande maggioranza dei lavoratori stranieri non superi i quarant'anni di età. Si noti tuttavia come le due fasce di età più basse abbiano perso alcuni punti percentuali a favore delle due più alte, passando da poco più dell'80% del periodo 2000-2001 a circa il 78% del periodo 2003-2004; gli ultra quarantenni sono quindi saliti da circa il 20% al 22%. Questo leggero "invecchiamento" dei lavoratori stranieri potrebbe far ipotizzare che un buon numero di essi lavori in provincia di Firenze con continuità, o che vi torni a lavorare nel corso degli anni.

I lavoratori albanesi sono la prima nazionalità per dimensioni numeriche, con circa il 42% degli stranieri nel periodo 2003-2004 (vedi tab. 5.49); sebbene il loro numero sia quasi raddoppiato fra il 2000-2001 ed il 2003-2004, la loro incidenza sul totale è diminuita di nove punti percentuali, dato che nel 2000-2001 es-

si erano addirittura il 51% dei lavoratori stranieri. Uno dei fenomeni che risaltano maggiormente è l'aumento dei lavoratori rumeni, passati da circa il 7% nel 2000-2001 a quasi il 19% nel 2003-2004: la loro crescita è stata eccezionale fra il 2000-2001 ed il 2001-2002 (+276%) ed in questo caso, probabilmente, l'ultima sanatoria ha giocato un ruolo significativo.

Tabella 5.48. *Lavoratori edili stranieri in provincia di Firenze suddivisi in fasce di età, periodo ottobre 2000-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)*

Fasce di età	Periodo							
	ott. 2000 - sett. 2001		ott. 2001 - sett. 2002		ott. 2002 - sett. 2003		ott. 2003 - sett. 2004	
	Val. ass.	Perc.	Val. ass.	Perc.	Val. ass.	Perc.	Val. ass.	Perc.
Fino a 20 anni	100	4,7	210	6,2	207	5	181	3,7
Da 21 a 40 anni	1.608	75,7	2.495	73,8	3.101	74,8	3.594	74,2
Da 41 a 60 anni	413	19,4	666	19,7	832	20,1	1.055	21,8
Oltre 60 anni	3	0,1	8	0,2	8	0,2	11	0,2
Totale	2.124	100	3.379	100	4.148	100	4.841	100

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Firenze

I marocchini si collocano al terzo posto nel periodo 2003-2004, con il 15% dei lavoratori stranieri; la loro incidenza sul totale è lievemente diminuita nel corso degli ultimi anni, nonostante una crescita numerica costante. I lavoratori della Ex-Jugoslavia e della Tunisia formano rispettivamente il 5 ed il 3% del totale degli stranieri, nel periodo 2003-2004. Entrambe queste nazionalità sono cresciute numericamente negli anni osservati, ma mentre la Ex-Jugoslavia ha visto diminuire la sua incidenza dal 6 al 5%, la Tunisia si è di nuovo assestata sul 3% dopo un biennio in leggero calo. Quella tunisina è stata l'unica, fra le cinque principali nazionalità, a crescere di più del 25% fra il 2002-2003 ed il 2003-2004: in questo arco di tempo i lavoratori tunisini sono infatti aumentati del 50%.

Gli altri gruppi nazionali non comunitari forniscono nel 2003-2004 circa il 14% dei lavoratori: fra questi, i gruppi più significativi sono i macedoni, gli ucraini, gli egiziani ed i senegalesi, tutti comunque sotto il 2% del totale. La presenza di lavoratori comunitari (in gran parte tedeschi) è qui più marcata che in altre province, attestandosi su circa il 3% nel 2003-2004, sebbene il suo peso relativo sia andato costantemente affievolendosi.

Le situazioni provinciali che abbiamo esaminato presentano alcune caratteristiche rilevanti in comune. Innanzitutto appare come il rilievo del lavoro straniero sia ormai tale da far ritenere

che esso sia essenziale al funzionamento del settore edile: i lavoratori stranieri superano il 20% del totale ed in alcune zone costituiscono oltre il 35% della forza lavoro impiegata. Inoltre, in quasi tutte le province esaminate gli edili stranieri sono costantemente in aumento e la loro crescita compensa in alcuni casi la diminuzione dei lavoratori italiani.

Tabella 5.49. *Lavoratori edili stranieri in provincia di Firenze suddivisi per nazionalità, periodo ottobre 2000-settembre 2004 (dati percentuali approssimati al primo decimale)*

Nazionalità	Periodo			
	ott. 2000 - sett. 2001	ott. 2001 - sett. 2002	ott. 2002 - sett. 2003	ott. 2003 - sett. 2004
Albania	1.078	1.559	1.809	2.020
% Albania su tot. stranieri	50,8	46,1	43,6	41,7
Var. % Albania	ND	44,6	16	11,7
Marocco	336	476	582	720
% Marocco su tot. stranieri	15,8	14,1	14	14,9
Var. % Marocco	ND	41,7	22,3	23,7
Romania	143	538	776	907
% Romania su tot. stranieri	6,7	15,9	18,7	18,7
Var. % Romania	ND	276,2	44,2	16,9
Tunisia	61	89	100	150
% Tunisia su tot. stranieri	2,9	2,6	2,4	3,1
Var. % Tunisia	ND	45,9	12,4	50
Ex-Jugoslavia	132	210	246	255
% Ex-Jugoslavia su tot. stran.	6,2	6,2	5,9	5,3
Var. % Ex-Jugoslavia	ND	59,1	17,1	3,7
Altre non UE	285	393	508	656
% Altre non UE su tot. stran.	13,4	11,6	12,2	13,6
Var. % Altre non UE	ND	37,9	29,3	29,1
Altre UE	89	114	127	133
% Altre UE su tot. stranieri	4,2	3,4	3,1	2,7
Var. % Altre UE	ND	28,1	11,4	4,7
Tot. stranieri	2.124	3.379	4.148	4.841

Fonte: ns. elaborazione su dati Cassa Edile di Firenze

Le nazionalità straniere più presenti nel settore sono sostanzialmente le stesse ovunque: lavoratori albanesi in primo luogo, poi rumeni e, in misura minore, marocchini e tunisini. La presenza albanese è particolarmente importante, superando il 40% dei lavoratori stranieri in quasi tutte le province osservate.

I lavoratori stranieri sono decisamente meno qualificati degli italiani, ma questo fenomeno potrebbe essere ingannevole: è assai probabile che i lavoratori edili stranieri accettino mansioni meno qualificate rispetto a quelle che sono le loro reali competenze, pur di ottenere un impiego ed una retribuzione.

Il lavoro straniero nell'edilizia toscana appare dunque un fenomeno di entità considerevole ed in marcata crescita, di origi-

ne principalmente europea e, in misura minore, nordafricana. Nell'osservare la crescita del fenomeno, non va trascurato l'effetto dell'ultima sanatoria portata dalla Bossi-Fini: non è un caso che l'aumento più marcato dei lavoratori stranieri abbia avuto luogo fra il 2001 ed il 2002, nella maggior parte delle province esaminate.

5.6. Percorsi di inserimento e condizioni di lavoro

Le interviste realizzate ai lavoratori stranieri in edilizia sono state complessivamente dodici. Esse sono state fatte grazie alla disponibilità di alcuni funzionari sindacali extracomunitari che hanno operato come mediatori, facendosi tramite con i lavoratori intervistati (anzitutto per la traduzione di domande e risposte). Naturalmente la disponibilità degli immigrati a rispondere alle nostre domande ha operato da "filtro", e pertanto il campione ottenuto non è in alcun modo rappresentativo statisticamente, tuttavia rappresenta adeguatamente le diverse tipologie di presenza degli immigrati in edilizia (fra le quali l'articolo 27 non è sostanzialmente presente in maniera quantitativamente percepibile); sono probabilmente più rappresentati nel nostro campione gli immigrati più avanti con gli anni, più qualificati e meglio inseriti lavorativamente nel settore, che d'altronde sono anche quelli più in grado di valutare in termini di percorso la propria esperienza di inserimento.

Le caratteristiche principali, demografiche e lavorative, degli intervistati sono le seguenti:

Nazionalità

Marocco	7
Albania	3
Tunisia	2

Età:

meno di 20 anni	1
dai 21 a 30 anni	1
da 31 anni a 40	8
da 41 a 50	2

Anno di primo ingresso in Italia:

prima del 1990	2
dal 1991 al 1995	3
dal 1996 al 2000	5
dal 2001 al 2006	2

Qualifica:

Apprendista	1
Operaio comune 1 livello	3
Operaio qualificato 2 livello	5
Operaio Specializzato 3 livello	3

L'analisi delle interviste consente di individuare abbastanza bene alcuni dati di fondo, comuni alle diverse esperienze e, secondo le valutazioni di esponenti sindacali, generalizzabili ad una gran parte degli immigrati occupati nel settore.

Il modo in cui gli immigrati intervistati sono entrati in contatto con l'azienda nella quale attualmente sono occupati evidenzia le numerose difficoltà incontrate e la situazione di precarietà, spesso estrema, che contraddistingue la ricerca di un posto di lavoro.

Nella maggioranza dei casi sono i meccanismi amicali ed in parte parentali (otto in totale) che hanno consentito agli immigrati intervistati di entrare in azienda (*“sono entrato in contatto tramite mio cugino che lavorava con questa impresa”* oppure *“ci lavorava un mio amico, è lui che mi ha presentato al principale”* oppure *“tramite un amico che mi ha presentato alla ditta nella quale ora lavoro”*) anche se la casualità (tre in totale) ha giocato un ruolo non secondario (*“in giro per cantieri e dopo cinque mesi sono riuscito a trovare questo maledetto lavoro”* oppure *“sono due mesi che sto cercando un lavoro, una mattina presto passando davanti ad un cantiere ho visto un lavoratore che sta scaricando mattoni da un camioncino e portarli al secondo piano...mi sono messo ad aiutarlo...e mi ha chiesto di lavorare insieme a lui”*).

Il fatto che siano i meccanismi amicali e parentali, il network intraetnico, a rappresentare la modalità più ricorrente per cercare e trovare lavoro è un dato che appare consolidato e diffuso (Prefetto M., Tassinari A., Valzania A., 2001, cit. – Giovani F., Valzania A. (a cura di), 2004, *Società toscana ed immigrazione: un rapporto ineludibile*, Giunti) anche ad altri settori produttivi. I meccanismi formali di accesso al mercato del lavoro sembrano essere del tutto marginali (se non completamente inesistenti almeno tra gli immigrati intervistati) in questo contesto, a tutto vantaggio della informalità e di quello che è il sistema più consueto di natura solidaristica e legato alle conoscenze personali che contraddistinguono e segnano ogni gruppo nazionale.

Gli immigrati che sono entrati in azienda per motivi casuali, o dopo alcuni mesi passati a “giro per i cantieri” (tre unità in totale), rappresentano la parte più debole del campione ed eviden-

ziano, con le loro vicende, da un lato la situazione di precarietà e l'elevato grado di incertezza che contraddistingue la ricerca del lavoro, dall'altro, contemporaneamente, la voglia e la disponibilità a "darsi da fare" che determina l'esperienza migratoria e la ragione stessa della presenza dell'immigrato nella nostra società. Solo attraverso un lavoro e la realizzazione di un reddito egli può aspirare a portare avanti il proprio progetto. Occorre altresì notare che nessuno degli immigrati contattati, anche dopo alcuni mesi di ricerca infruttuosa del lavoro, si è rivolto ai centri per l'impiego o a società specializzate nella ricerca di lavoro – la probabile situazione di clandestinità lo ha ovviamente impedito ma solo una parte degli intervistati si trovava in questa condizione – tutti hanno cercato di dare risposte individuali senza fare ricorso ad agenzie "formali" di collocamento.

La maggior parte degli immigrati intervistati, prima dell'attuale impiego, aveva già avuto precedenti esperienze di lavoro (otto unità in totale): in altre imprese edili (*"ho sempre lavorato in edilizia a Firenze partendo come manovale fino a diventare muratore specializzato"*), in agricoltura come stagionale (*"ho lavorato anche in una cooperativa di agricoltura"* oppure *"lavori agricoli: raccolta frutta ed altro nelle province di Firenze e Siena, lavoro stagionale"*) in imprese di pulizia e di facchinaggio a tempo parziale (*"prima di questo lavoro ho lavorato con una cooperativa di pulizia che ha sede a Firenze con la qualifica di operaio comune"*). I motivi che hanno determinato l'abbandono della precedente attività fanno riferimento sostanzialmente a tre fattori.

- 1) il più ricorrente è legato alla necessità, che traspare dalle interviste, di avere un impiego più sicuro e più prolungato nel tempo (*"avevo bisogno di un lavoro più sicuro e non occasionale e per poco tempo"*) anche in relazione alle esigenze familiari (*"ho cambiato il lavoro perché mi stanno aumentando le spese e sto pensando di avere la mia famiglia accanto a me"*);
- 2) un migliore salario ed un'occupazione, anche in riferimento alla propria salute, meno impegnativa ed usurante (*"perché nella mia ditta c'è troppo rischio e non mi sento bene con la salute"*);
- 3) il fallimento della ditta oppure il licenziamento (*"a causa del fallimento della precedente ditta"*).

Si tratta di motivazioni che mettono in evidenza una delle esigenze primarie che definisce l'esperienza migratoria, forse una delle più importanti: cercare di dare continuità, attraverso un lavoro più sicuro, al proprio progetto in una prospettiva temporale, quindi, prolungata nel tempo e non provvisoria, ricer-

cando condizioni economiche e possibilmente normative che consentano il soddisfacimento dei bisogni propri e della propria famiglia attraverso la realizzazione di un reddito adeguato.

L'esperienza lavorativa pregressa, comunque, in riferimento ai rapporti con il datore di lavoro e con i colleghi, è risultata nel complesso abbastanza positiva, anche se la situazione lavorativa improntata spesso alla instabilità ed alla provvisorietà, rendeva di fatto l'immigrato altamente ricattabile e quindi molto disponibile alle esigenze del datore di lavoro (*"Non ero tanto soddisfatto delle condizioni di lavoro, con il datore di lavoro c'era un buon rapporto anche con i compagni; non c'erano molti conflitti; considerando che lavoravo in nero il datore di lavoro mi trattava bene"* oppure *"non ero soddisfatto delle condizioni di lavoro e non mi trovavo bene con il datore di lavoro perché si è approfittato delle mie necessità; siccome le mie mansioni stavano aumentando ho chiesto un aumento, lui mi ha aggredito con parole offensive la cosa mi ha fatto stare male e qui ringrazio un compagno livornese che mi ha difeso"*). Questo dato – la ricattabilità e la estrema disponibilità dimostrata hanno determinato, in qualche caso, l'insorgere di una certa conflittualità, poi ricomposta anche con i colleghi di lavoro italiani, che comunque non vedono di buon occhio questo atteggiamento – in ogni modo è abbastanza diffuso e comune anche ad altri settori produttivi (nel terziario dequalificato, in agricoltura) in virtù proprio della precarietà che i contratti a tempo parziale determinano.

Il nuovo lavoro sembra soddisfare abbastanza le esigenze e le aspettative che stavano alla base della scelta di licenziarsi, anche se qualche volta i desideri e le attese riposti nel cambiamento non sono completamente soddisfatte (il dato è comune anche a quella componente che non ha avuto un'esperienza lavorativa pregressa) e questo in particolare vale per quegli immigrati che hanno inquadramenti professionali ai livelli più bassi (*"non ti posso dire nulla, ma almeno ho un contratto che mi permette di rinnovare il mio permesso di soggiorno... siccome sono sempre a disposizione del mio datore di lavoro sono riuscito ad acquistare la sua fiducia anche se esagera qualche volta perché sfrutta la mia debolezza... con i compagni dipende perché c'è qualcuno di loro che non accetta un immigrato più qualificato"*).

Occorre segnalare, a proposito, che complessivamente gli immigrati intervistati situati al primo livello (operaio comune) sono tre, quelli al secondo livello (operaio qualificato) cinque e soltanto tre sono operai di terzo livello (operaio specializzato). La collocazione ai livelli più bassi, con una difficile mobilità verti-

cale comporta con una certa frequenza l'insorgere di un conflitto con il datore di lavoro che può essere riassunto nei seguenti termini: molti immigrati (secondo quanto riferito da chi ha agevolato il contatto con gli intervistati), poiché avevano già maturato un'esperienza lavorativa pregressa in edilizia nel loro paese, possiedono, proprio in virtù di questo, competenze e professionalità specifiche, insomma un capitale lavorativo che li colloca, dal loro punto di vista, non proprio "alle prime armi". L'inquadramento al livello più basso, se si prolunga per molto tempo e senza ragione, soprattutto se si posseggono i requisiti per il passaggio di categoria, viene pertanto percepito e vissuto del lavoratore come discriminatorio e punitivo e non conforme alle competenze professionali ed alle conoscenze acquisite anche nel proprio paese. Le loro legittime aspirazioni ed aspettative per una progressione di carriera meno difficile e che sentono di meritare, vengono così frustrate sentendosi penalizzati, di fatto, nella carriera professionale (passaggio di livello e quindi di salario) (*"il lavoro è duro e si fatica molto... il datore di lavoro mi tratta bene perché lavoro molto e sono disponibili"*).

Questo fatto che riguarda anche operai inquadrati al secondo livello (*"sul salario ti posso dire che a vedere la busta paga sembra tutto a posto anche se il mio gradimento sarebbe di essere operaio specializzato mentre invece sono solo operaio qualificato e pagato al secondo livello"*) e che secondo le indicazioni di esponenti sindacali sembra interessare trasversalmente una larga parte della manodopera immigrata, è particolarmente significativo ed incidente soprattutto nelle piccole aziende dove le tutele e le garanzie sono minori e la possibilità di subire ricatti (secondo alcuni testimoni privilegiati gli immigrati spesso vengono fatti oggetto, a loro insaputa, di atti illegali) più alta. Coloro invece che lavorano in aziende di medio grandi (tre in totale) dimensioni (tre in totale) sono meno esposti a tali rischi ed il passaggio di livello che viene maturato per le competenze acquisite, è concesso più facilmente e con minori difficoltà.

Le condizioni lavorative ed i rapporti con i colleghi, pur nel contesto che si delineava, sono comunque considerati abbastanza positivi e poco o per niente conflittuali. Tra gli aspetti positivi riscontrati si segnala inoltre (i) la maggiore sicurezza che deriva da un lavoro con contratto a tempo indeterminato (*"sono soddisfatto finché ho un contratto indeterminato che mi permette di rinnovare i miei documenti"*), (ii) la possibilità conseguente di poter rinnovare senza problemi il permesso di soggiorno e di programmare quindi la propria vita con più margini (iii) la maggio-

re professionalità acquisita dovuta all'aver imparato nuove abilità e capacità (*"si penso che resterò perché sto imparando un mestiere"*) ed, infine, (iiii) una certa tranquillità personale che deriva dalla sicurezza del posto di lavoro e da un salario che, seppur non sempre completamente soddisfacente per quanto si diceva prima in relazione all'inquadramento professionale, consente tuttavia di guardare al futuro con maggiore serenità (*"vedo che chi lavora di più come me guadagna meno e c'è chi lavora di meno e guadagna di più"* oppure *"...per quanto riguarda le condizioni salariali e normative sono abbastanza sensibile in materia e quindi non ho tanti problemi..."*).

Quasi tutti, infatti, indistintamente, alla domanda se resteranno nell'azienda dove ora lavorano per molto tempo, rispondono affermativamente, indicando inoltre che proprio le difficoltà legate alla ricerca di un lavoro costituiscono un deterrente importante che induce a non operare, per ora, scelte di altro genere (*"per ora si perché mi trovo bene"* oppure *"si sapendo della crisi che c'è ora ed il tipo di contratti che ci sono"* oppure *"penso che resterò perché oggi è difficile trovare lavoro"*). Trapela comunque in alcune risposte una situazione di indeterminatezza e di non definitiva collocazione che porta ad ipotizzare anche altre opportunità e percorsi lavorativi (*"non lo so spero di trovare un lavoro migliore, in quel caso forse smetterei"* oppure *"per ora non penso di cambiare vediamo nel futuro, sono ancora giovane"*).

La percezione che gli immigrati intervistati hanno della presenza straniera in edilizia, sotto il profilo quantitativo, è molto alta (*"secondo me sono tanti perché lavorano molto"* oppure *"secondo me sono tanti perché chi arriva da lontano per lavoro ha il lavoro come primo pensiero e quindi lavora tanto e oggi gli italiani che vogliono fare questo mestiere stanno diminuendo"*). La causa viene attribuita, come si vede, al fatto che la nostra manodopera – per una serie di motivi che concernono, essenzialmente, le caratteristiche e le condizioni del lavoro nel settore, ritenute troppo pesanti ed onerose ed inoltre poco appetibili sul piano salariale – è indisponibile ad occuparsi e si rivolge perciò verso altre opportunità ritenute meno impegnative e più remunerate.

Il dato non è una novità ed è segnalato anche da numerosi imprenditori. Occorre comunque rilevare che la componente nazionale, in particolare una parte della emigrazione proveniente dalle regioni meridionali, rappresenta ancora una quota significativa (anche se ormai minoritaria) di addetti nel settore.

Secondo alcuni intervistati il numero di stranieri occupati in edilizia, seppur molto grande, non è, contrariamente a quanto

invece sostenuto da altri, in crescita e ciò per il concorso di almeno due fattori tra loro interconnessi:

- 1) la tendenza, che la legge Bossi-Fini ha di fatto favorito, senza che questo fosse, forse, nelle intenzioni del legislatore, a passare dal lavoro dipendente a quello autonomo;
- 2) dall'altro la valutazione che fare l'imprenditore ed aprire una propria attività consente di rendere "più elastica" ed "aggirabile" la normativa in vigore in particolare laddove si stabilisce l'obbligo di rientrare al proprio paese (pena la clandestinità) dopo sei mesi di inattività e di non lavoro.

Il lavoro autonomo rappresenta comunque, per tutti gli immigrati intervistati ad eccezione di uno, una occasione ed una opportunità, una strada che potrebbe essere percorsa proprio perché molti stranieri hanno quelle capacità e abilità professionali che non sempre, come già si diceva, sono riconosciute nel lavoro dipendente, ma che consentono sicuramente di intraprendere e gestire un lavoro di tipo imprenditoriale nel settore (*"penso che sia possibile per un immigrato sviluppare una propria attività di lavoro autonomo perché è questo che ultimamente sto pensando di fare. Quando uno ha l'esperienza e la voglia di fare è giusto che vada avanti"*).

La diffusione del lavoro autonomo tra gli immigrati è per altro un dato ormai consolidato e incontrovertibile ed anche di un certo peso quantitativo. Trasversale inoltre ai diversi settori produttivi. Si rileva anzi un forte parallelismo tra nazionalità e ramo di attività economica che in edilizia riguarda in particolare gli immigrati provenienti dai paesi dell'est europeo.

6.

Le imprese che utilizzano manodopera straniera in distacco

6.1. I casi analizzati

L'utilizzo di manodopera straniera per eseguire lavori in regime di distacco ai sensi dell'art. 27 (lettere g ed i), rappresenta una tipologia d'impiego abbastanza esclusiva e non abituale nel contesto delle modalità contrattuali di impiego dei flussi migratori per lavoro diretti verso il nostro paese. Tale presenza – dell'ordine in Toscana, nel periodo 2001-2004, di alcune centinaia di unità – mostra caratteristiche e specificità del tutto particolari perché legate ad una normativa che determina, ad esempio, condizioni di ingaggio uniche e, almeno a prima vista, più vantaggiose, sul piano salariale e normativo, di quelle offerte agli altri immigrati.

La platea delle imprese che fanno ricorso a lavoratori stranieri in regime di distacco non sembra, almeno nella nostra regione, al momento, quantitativamente molto ampia ed è quasi tutta concentrata, sulla base delle rilevazioni effettuate, nel settore dell'edilizia. Ciononostante alcune specificità connesse (i) agli assetti societari rilevati, (ii) alle relazioni in essere tra impresa distaccante e impresa distaccata (iii), alle caratteristiche dei lavori eseguiti, configurano situazioni del tutto particolari ed originali che meritano una attenta valutazione.

Le aziende contattate e che hanno dato la loro disponibilità ad essere intervistate sono complessivamente cinque: tre della provincia di Firenze, una della provincia di Prato, una della provincia di Lucca. Una prima parziale ricognizione delle loro caratteristiche mostra i seguenti elementi:

- quattro imprese sono state intervistate in quanto ditte appaltanti (che utilizzano cioè lavoratori in distacco da un'impresa

- straniera in art. 27 lettera i) e solo una come impresa appaltatrice (art. 27 lettera g), anche se le relazioni societarie tra impresa appaltante italiana ed impresa appaltatrice straniera (dalla quale devono continuare a dipendere i lavoratori utilizzati in distacco) che contraddistinguono alcune delle aziende intervistate, hanno consentito di definire più precisamente le modalità e le caratteristiche del rapporto di appalto;
- tutte le imprese appaltanti fanno parte del settore costruzioni (tre nell'edilizia ed una nel legno). La impresa appaltatrice fa riferimento invece al settore dei servizi: si tratta in questo caso di personale altamente specializzato (ingegneri) che esegue lavori di progettazione di macchinari particolari per una grande impresa italiana (facente parte di un gruppo multinazionale);
 - tutte le imprese contattate hanno in organico pochi dipendenti fissi;
 - quattro interviste hanno riguardato l'art. 27 lettera i e una la lettera g;
 - tre delle imprese esaminate avevano già utilizzato in passato manodopera in distacco mentre per le altre due si tratta della prima volta. I colloqui sono stati realizzati durante la definizione della fase procedurale antecedente l'arrivo nel nostro paese dei lavoratori coinvolti motivo per il quale non è stato possibile intervistare questi ultimi (come originariamente era stato previsto).

6.2. La domanda di lavoro in distacco-appalto: vincoli e opportunità per le imprese

Le motivazioni che stanno alla base di un coinvolgimento così quantitativamente poco significativo di aziende sono diverse e tra loro intrecciate. L'esiguo numero delle interviste realizzate e la non comparabilità delle informazioni raccolte non consentono ovviamente di trarre conclusioni definitive. Le ipotesi emerse dai colloqui, anche in merito a quanto sostenuto dai testimoni privilegiati contattati, devono pertanto essere verificate ed approfondite accuratamente. Tuttavia esse fanno riferimento soprattutto ai seguenti elementi:

- 1) una insufficiente conoscenza di questa opportunità e della normativa che la disciplina;
- 2) un iter amministrativo e burocratico inadeguato con molti punti controversi e critici tali da creare difficoltà e ritardi;
- 3) una certa rigidità di alcune Direzioni Provinciali del Lavoro che, secondo alcuni imprenditori intervistati, non sembra-

rebbero “rendere possibile” l’ingresso in Italia di questi immigrati, interpretando in modo “ristretto” alcune disposizioni normative. A questo proposito occorre ricordare che il DPR 334/2004 del febbraio 2005 al T.U. ha trasferito alcune funzioni in merito alle procedure per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno, sino ad oggi esercitate dalle Direzioni Provinciali del Lavoro, allo Sportello Unico per l’immigrazione. Poiché lo sportello Unico non è ancora completamente operativo, il legislatore ha stabilito, con la circolare n. 9 del 2005 che “l’istruttoria delle pratiche sarà avviata per quanto di competenza dalle singole amministrazioni interessate, fermo restando che le domande e le comunicazioni dovranno essere presentate alla Prefettura-Ufficio Territoriale di Governo e che il provvedimento finale sarà adottato dallo Sportello Unico. In conseguenza di ciò la Direzione Provinciale del Lavoro è chiamata ad effettuare, per la parte di propria competenza l’istruttoria allo scopo di verificare la sussistenza dei presupposti di accoglibilità diversi da quelli devoluti all’accertamento delle questure;

- 4) i vincoli legati alle condizioni salariali e normative che equiparano la manodopera in distacco a quella italiana;
- 5) l’obbligo della comunicazione alle organizzazioni sindacali di categoria della richiesta di autorizzazione per la manodopera in distacco (la vecchia normativa definita nella circolare 82/2000 prevedeva un requisito più vincolante in quanto doveva essere acquisito il parere delle organizzazioni sindacali);
- 6) la specificazione, secondo quanto previsto dalla circolare 82/2000, che il distacco in articolo 27 lettera i deve riguardare lavoratori stranieri con “qualifiche specializzate”. Tale requisito non è vincolante solo nel caso che le norme di applicazione siano regolate da accordi bilaterali tra i paesi coinvolti. A questo proposito occorre segnalare che il nuovo regolamento di attuazione del Testo Unico fa riferimento al lavoro in distacco all’art. 40, specificando che il requisito del possesso di “competenze specifiche” per eseguire prestazioni qualificate di lavoro subordinato vale per l’art. 27 lettera g., senza fare alcuna menzione e riferimento alla lettera i. Lasciando in sostanza nel vago, per questa tipologia di impiego, il requisito della specializzazione. Il fatto non è secondario perché crea confusione nell’interpretazione della norma.

Una prima riflessione concerne proprio questo ultimo punto. A parte il caso precedentemente accennato relativo all’art. 27 lettera g (sul quale comunque ci soffermeremo più diffusamente in

seguito) e quello relativo ad un'azienda che realizza fabbricati in legno, sembra di poter affermare, pur con tutte le cautele del caso, che risulta abbastanza difficoltoso, e comunque oggetto più d'interpretazione soggettiva – in mancanza di un quadro legislativo più chiaro e preciso – individuare in chi esegue lavori di imbiancatura e/o di restauro in edilizia (come è il caso di tre aziende intervistate) una qualifica specializzata; ciò in considerazione anche del fatto che in alcune interviste viene sottolineata più la capacità di realizzare velocemente un lavoro che la professionalità posseduta: *“le capacità professionali dei lavoratori stranieri provenienti dalle zone sopra citate permettono loro di realizzare costruzioni in legno in tempi molto minori rispetto ai pochi lavoratori italiani attivi nel settore, essi possono realizzare con perizia delle abitazioni in tempi tre volte inferiori rispetto ai lavoratori italiani”* oppure *“lavorano bene e velocemente fatto che consente di avere tempi certi nella consegna del lavoro”*.

Risulta del tutto evidente che la rapidità di esecuzione di un lavoro sia il frutto anche dell'abilità professionale acquisita e quindi della specializzazione – come più in generale il sistema del sub appalto in edilizia sembra indicare – ciononostante occorre considerare che ciò può essere conseguito anche, ad esempio, con un orario di lavoro più intenso e prolungato, situazione questa assai diffusa tra gli immigrati ed alla quale essi sembrano essere spesso molto disponibili (si vedano le interviste realizzate agli immigrati occupati in ditte appaltatrici in edilizia riportate nel capitolo precedente) sia per la condizione di debolezza economica e sociale che spesso li contraddistingue (la realizzazione del proprio progetto passa attraverso l'ottimizzazione del tempo passato all'estero) sia a causa della loro “ricattabilità” che li costringe ad accettare condizioni più pesanti ed onerose.

Si consideri poi che in almeno in tre dei casi analizzati sono state rilevate strette relazioni societarie tra impresa distaccante italiana e impresa distaccata straniera, intendendo con ciò che le stesse persone hanno incarichi societari contemporaneamente in entrambe le aziende. In sostanza non sembra infrequente il caso che il titolare od un socio di una ditta attiva nella nostra regione, “dia vita” ad una impresa in un altro paese straniero extra UE che, in qualche maniera, sia in grado di controllare sul piano degli assetti societari. Questo consente di avere a disposizione la manodopera straniera – formalmente dipendente da un'altra ditta come prevede la legge per il distacco ma di fatto alle sue dipendenze – della quale ha bisogno per la sua attività e che gli garantisce pertanto la realizzazione del lavoro. Lo scopo è quello di

assicurarsi la disponibilità di manodopera da utilizzare per il tempo strettamente necessario alle sue esigenze contrattuali e poi farla rientrare nel proprio paese.

Le motivazioni che stanno alla base dell'utilizzo di immigrati stranieri in distacco, che successivamente saranno esaminate, sembrano confermare questa ipotesi.

Sarebbe poi importante sapere se vengono effettuati da parte degli organismi preposti gli accertamenti necessari al fine di definire se la manodopera distaccata ha davvero le competenze professionali e specialistiche per la realizzazione di un lavoro e se rispetto a questo elemento esista una casistica di controlli e di verifiche.

Viene infatti il dubbio, sulla base di quanto si diceva, che il distacco in art. 27 da imprese straniere, a dispetto di una normativa formalmente molto rigida, possa essere solo una modalità che riproduca, a livello transnazionale, il sistema di lavoro e di relazioni tipico dell'appalto e del subappalto in edilizia, ciò allo scopo di assicurarsi manodopera estremamente flessibile e disponibile alle esigenze della produzione (si vedano anche le interviste ai testimoni privilegiati) da utilizzare, senza ricorrere alle procedure previste dal Testo Unico, per il tempo strettamente necessario alla realizzazione dell'incarico.

Ciò nulla toglie al fatto, sottolineato dagli intervistati, che gli immigrati distaccati abbiano quelle capacità professionali e quelle competenze, per il lavoro che sono chiamati a svolgere, che garantiscono una realizzazione di quanto loro assegnato di buon livello qualitativo.

Si tratta, come già detto, di un'ipotesi da approfondire e verificare ulteriormente, ma alcuni degli elementi raccolti sembrano indicare questa possibilità.

In merito all'utilizzo di manodopera straniera secondo le modalità previste dall'art. 27 lettera g, l'unico caso analizzato riguarda un'azienda che opera distaccando lavoratori stranieri originari non dell'est europeo, come nel caso delle altre quattro interviste, ma di un grande paese asiatico. A proposito si devono segnalare almeno due aspetti:

- 1) Si tratta in questo caso di attività per la quale è ipotizzabile che non esistano nel nostro paese le competenze necessarie e il livello di specializzazione è garantito dalla formazione dei distaccati (ingegneri) che possiede quindi alti livelli di specializzazione e soddisfa esigenze di lavoro di livello molto alto: progettazione di impianti, macchinari e dispositivi particolari per una grande impresa toscana.

- 2) La modalità di lavoro, unico caso tra quelli analizzati, non prevede la presenza permanente per tutta la durata del contratto del personale distaccato nella sede di lavoro. Soltanto una parte delle ore della prestazione sono eseguite nella sede distaccata; le altre, trattandosi di attività non manuali, possono essere realizzate anche “a casa propria”, inviando il lavoro attraverso le moderne tecnologie informatiche.

La necessità di ricorrere al distacco – in un contesto, segnalato un po’ da tutti gli imprenditori, che vede un gran numero di italiani indisponibile ad occuparsi in edilizia – è determinata da un insieme di fattori spesso interconnessi che integrano e chiariscono le considerazioni precedentemente svolte:

- 1) Le quote di immigrati stranieri definite annualmente sono di difficile accesso (per i singoli lavoratori immigrati) e non consentono di soddisfare compiutamente le esigenze del sistema economico nazionale e locale. Per cui ricorrere al distacco è una necessità ed un modo per “aggirare” la normativa allo scopo di rendere possibile la fruizione di manodopera per le esigenze “insoddisfatte” delle imprese. La motivazione ha un fondamento perché, come è noto, le quote che vengono stabilite annualmente dal Ministero del Lavoro sono ritenute, anche dagli imprenditori, largamente insufficienti e del tutto inadeguate a coprire le esigenze della produzione per cui si rende necessario il ricorso a “forme” diverse di impiego.
- 2) Il ricorso a manodopera straniera in posizione di distacco consente all’imprenditore di avere la certezza del lavoro. Secondo quanto dichiarato da un intervistato gli immigrati assunti secondo la procedura della Bossi-Fini, *“appena assunti lavorano tranquillamente, poi cominciano a pretendere sempre più sul piano economico.... così è accaduto che dopo due tre mesi di lavoro non ci vogliono più stare e vanno via”*. Con il distacco invece *“sono sicuro che per il tempo stabilito dal contratto (fino a due anni come prevede la normativa) loro lavorano per me e finiscono il lavoro senza andarsene e senza pretendere di più di quello che è stabilito dal contratto”*. In sostanza “la certezza” della realizzazione del lavoro e delle condizioni contrattuali pattuite ed il rispetto dei tempi di consegna si configurano come gli elementi centrale che determinano la necessità di ricorrere a manodopera in distacco.
- 3) La specializzazione e le abilità in possesso a manodopera che per la realizzazione di alcuni lavori sembra possedere. Si tratta di capire, riprendendo le considerazioni già esplicitate, se la specializzazione dipende dal tipo di lavoro da realizzare

(restauro edili, imbiancatura, assemblaggio di case in legno) o semplicemente dal fatto che gli immigrati eseguono il lavoro più velocemente e senza creare (vedi la risposta precedente) problemi.

- 4) *“La motivazione è da ricondurre alla scelta di non impiantare autonomamente una organizzazione per la gestione delle diverse figure professionali”, utilizzando quindi “una struttura aziendale già consolidata e con esperienza”.* In sostanza sembra di poter capire da questa risposta, che il ricorso al distacco è funzionale alla necessità di non assumere direttamente manodopera ma di utilizzare per il lavoro ditte che forniscono esperienza, specializzazione e capacità professionali che garantiscono la certezza del lavoro e che non gravino con costi fissi permanenti sulla struttura aziendale. Si tratta comunque dei meccanismi tipici e ormai consolidati che regolano, più in generale, il sistema del lavoro in appalto con la sostanziale differenza che, in questi casi sono estesi a livello internazionale, con particolare riferimento, nei casi analizzati, ad imprese operanti nei paesi dell'est europeo.

In considerazione delle valutazioni prima esplicitate l'utilizzo di manodopera straniera in distacco, viene ritenuto dagli imprenditori una direzione obbligata che *“offre risposte ad un sempre maggiore disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro riscontrabile nel nostro paese”,* e che rientra a pieno titolo nelle strategie d'impresa (anche in virtù delle relazioni societarie tra impresa distaccante ed impresa distaccata): *“rientra nelle nostre strategie perché gli stranieri assunti con la Bossi-Fini non garantiscono continuità al lavoro da realizzare e la certezza di portare a termine la consegna del lavoro”.*

Un aspetto interessante è relativo al modo che ha determinato ed “innescato” il primo contatto con l'impresa straniera dalla quale giungono i lavoratori in distacco e/o con la realtà territoriale del paese straniero coinvolto, in considerazione del fatto che in alcuni casi, come già si diceva, gli imprenditori hanno dato origine direttamente (o hanno comunque cariche societarie) ad un'impresa in loco.

La casualità secondo quanto dichiarato dagli imprenditori è l'elemento più ricorrente: *“ho conosciuto un cittadino rumeno... che era venuto a trovare in Italia un suo parente. Questo suo parente abita vicino alla casa di mio suocero... e si è rivolto a lui per sapere di qualche lavoro. Mio suocero lo ha indirizzato a me”* oppure *“ribadiamo che il contatto con l'azienda appaltatrice è stato del tutto occasionale”* anche se la stessa appartenenza nazionale

(*“essendo di nazionalità rumena cerco di dare una mano ai miei connazionali che ne hanno bisogno”*) e precedenti esperienze di lavoro (*“avendo soggiornato e lavorato in Europa Orientale”*) rappresentano la causa principale che ha dato origine al primo contatto con la realtà territoriale dalla quale giungono i lavoratori distaccati.

In parte diverso è il caso dell'art. 27 lettera g perché l'azienda che fornisce i lavoratori richiesti ha sede in un altro paese: quella presente in Italia è solo una “costola” di un assetto societario internazionale più esteso.

Gli imprenditori che hanno dato origine ad una ditta nel paese straniero o sono diventati soci di un'impresa già attiva, hanno valutato, conosciuto e apprezzato, prima di inoltrare la richiesta di distacco, le abilità professionali e le capacità lavorative della manodopera che hanno visto lavorare

nell'attività che poi li vedrà impegnati nel nostro paese. Chi non si trova in questa condizione ha operato acquisendo *“notizie da parte della stessa azienda sulle proprie caratteristiche e sui lavori che stava facendo, notizie che abbiamo verificato e confrontato con quelle raccolte su aziende italiane, contattate precedentemente... Abbiamo svolto indagini sull'affidabilità dell'azienda appaltatrice...”*.

In riferimento all'iter amministrativo previsto ed alle criticità che la procedura solleva, oggetto di domande specifiche, gli imprenditori sollevano una serie di perplessità legate prevalentemente alle lungaggini burocratiche, alle rigidità ed alle incongruenze riscontrate anche nell'attività delle Direzioni Provinciali del Lavoro e dello Sportello Unico.

“A nostro avviso la legislazione e le procedure si potrebbero anche ritenere accettabili, ma come spesso accade implicano lungaggini e difficoltà che entrano inevitabilmente in contrasto con le necessità e le particolarità dei lavori da svolgere e soprattutto con i tempi stimati per il loro completamento. Spesso si rendono necessarie, a causa di possibili imprevisti, variazioni all'impianto iniziale delle autorizzazioni (numero di addetti, durata dei lavori) e non sempre la normativa offre strumenti per farvi fronte con tempestività, provocando problemi anche importanti”.

Queste considerazioni espresse da un imprenditore riassumono abbastanza bene alcuni degli argomenti oggetto di critica. Il meccanismo dell'assegnazione del lavoro in appalto, dall'acquisizione del contratto alla consegna del lavoro, rende necessaria quasi sempre un'alta flessibilità da parte dell'impresa che deve aderire alle richieste del committente garantendo, in tempi certi, spesso brevi, la realizzazione del lavoro. Tutto ciò contra-

sta con la “lentezza” della procedura amministrativa, con la incongruenza delle modalità normative che prevedono passaggi precisi secondo meccanismi che vengono considerati poco in linea e di fatto penalizzanti con le necessità e l’urgenza che invece hanno gli imprenditori.

“L’iter amministrativo è complesso e rigido, dice un altro imprenditore, ci sono stati una serie di problemi 1) con le organizzazioni sindacali, un’organizzazione voleva firmare l’accordo e le altre no. Per l’accordo sarebbe opportuno evitare ulteriori ritardi che si mettessero prima d’accordo tra loro. 2) Abbiamo dovuto tradurre tutto della ditta appaltatrice (la traduzione si rende necessario per l’espletamento della procedura presso gli organismi deputati)”.

Proprio il rapporto con le organizzazioni sindacali è spesso causa anche di altri problemi: *“la prefettura di Lucca non mi ha rilasciato il permesso di soggiorno per un gruppo di lavoratori in distacco. Il diniego è stato motivato con la mancata presentazione a tutti i sindacati della documentazione riguardante la richiesta per il distacco dei lavoratori; la documentazione è stata presentata alla sola Fillea Cgil. Mi domando però perché, in precedenza, in altre regioni, quando avevo fatto altre richieste analoghe...non sono incorso in alcun diniego, presentando la documentazione ad un solo sindacato”*.

Il rapporto con le organizzazioni sindacali potrebbe consentire, a giudizio di un imprenditore, di accelerare i tempi dell’iter amministrativo *“le organizzazioni sindacali che vengono chiamate alla stipula del verbale di accordo...instaurano un rapporto di costante confronto sia con l’azienda appaltante che con quella appaltatrice. Confronto che potrebbe trasformarsi in una sorta di monitoraggio dell’andamento dei lavori da cui poter ricavare le necessarie informazioni per l’amministrazione pubblica finalizzate ad offrire tempestivamente le riposte necessarie ad un organico svolgimento dei lavori”*.

Critiche più puntuali e precise sono rivolte anche agli organismi specifici che sono deputati alla istruttoria ed alla definizione della procedura. La diversità di valutazione e di interpretazione che le Direzioni Provinciali del Lavoro danno alla procedura amministrativa crea difficoltà ed incomprensione: *“problemi di rigidità ci sono in relazione alla Direzione Provinciale del Lavoro di x... la Direzione provinciale del Lavoro di x mi ha fatto perdere un sacco di tempo (per la definizione della competenza territoriale) poi mi ha mandato a y... a y sono più veloci di x...”*. Anche lo Sportello Unico crea secondo alcuni imprenditori problemi: *“tempi lunghi e problemi strutturali allo sportello unico che fun-*

ziona con difficoltà". Difficoltà e problemi per acquisire i nulla osta che possono anche causare ritardi nell'inizio dei lavori.

Per la professionalità e le abilità che contraddistinguono le aziende straniere dalle quali provengono i lavoratori in distacco, queste, secondo gli intervistati, hanno indubbiamente gli strumenti e la capacità di acquisire altri incarichi e di diversificare le loro opportunità lavorative; di collocarsi quindi sul mercato in una posizione non marginale.

7.

Il distacco di manodopera extracomunitaria in Lombardia nel settore edile, un fenomeno in crescita⁴⁰

7.1. Il settore edile e il mercato del lavoro straniero in Lombardia. Breve comparazione con la realtà toscana

L'edilizia è stata uno dei pochi settori che negli ultimi cinque anni non ha patito il periodo di ristagno economico che ha invece caratterizzato buona parte dei comparti produttivi del Paese. Anche in Lombardia le costruzioni rappresentano l'industria con i migliori indici di crescita degli ultimi anni, contribuendo così in buona parte al rilancio economico-produttivo e all'incremento occupazionale della regione⁴¹.

Per quanto riguarda il tessuto produttivo, le aziende lombarde del settore edile attive nel 2005 erano 128.412 (Unioncamere - Movimprese, anno 2005). Di queste 91.890 erano ditte individuali, 18.422 società di persone, 15.763 imprese di capitale e 2.337 aziende con altre forme societarie (il dato riferibile alla Toscana per il 2005 – sempre per Movimprese – era di 57.131 imprese edili

⁴⁰ Lo studio si basa su una serie di dati e interviste, qui di seguito riportate: Claudio Molteni, segretario Fillea Regionale Lombardia e Avv. Alberto Ghidoni di Milano.

Sig. Salluzzo, Fillea Cgil Pavia.

Sig.ra Canto, Direzione Regionale del Lavoro Lombardia.

Dott.ssa Tommasini, Assimpredil di Milano.

Dott. Cavalier, Assimpredil di Lecco.

Dott. Monticelli, Ance Lombardia.

Dott.ssa Giovanna Bertazzi, Agenzia Regionale per il Lavoro (della Regione Lombardia).

Dott.ssa Banfi, responsabile Ufficio del personale della Torno S.p.a.

Per quanto riguarda gli attori istituzionali, sono state incontrate alcune difficoltà, ed in particolare non è stato possibile intervistare un funzionario membro del comitato autorizzazioni al lavoro in distacco.

⁴¹ Cfr. anche intervista a Dott. Monticelli, dell'Ance Lombardia.

totali attive, di cui 43.188 individuali, 7.740 società di persone, 5.524 di capitale, 679 di altre forme). Un altro dato che può aiutare a capire il volume dei lavori di edificazione, e quindi la consistenza del settore, è quello legato ai permessi di costruire. L'ultima stima disponibile è del 2002 (Istat, Annuario statistico italiano, 2005), quando i permessi di costruire fabbricati, residenziali e non residenziali, per nuove costruzioni ammontarono a 10.028, pari a 51.231.000 metri cubi (in Italia furono – sempre nello stesso anno – 70.266, per un totale di 275.283.000 metri cubi; in Toscana si attestarono a 3.453, pari a 12.349.000 metri cubi).

Dal punto di vista delle forze di lavoro, nel 2003, gli occupati in Lombardia nel settore dell'edilizia erano 303.000, di cui 274.000 uomini e 29.000 donne (elaborazione Cnel su dati Istat). Mentre in Toscana il personale occupato, nel 2003, raggiungeva le 108.000 unità, di cui 100.000 uomini e 8.000 donne. Di questa forza lavoro una parte non trascurabile è composta da lavoratori stranieri, la cui consistenza precisa non è però statisticamente rilevabile in maniera omogenea (infatti, tabelle che incrociano il numero degli occupati stranieri per settore di attività e area geografica non sono attualmente disponibili). Il comparto delle costruzioni, insieme all'agricoltura e al turistico-alberghiero, è comunque uno tra quelli che attraggono maggiormente manodopera straniera. Questi tre settori, infatti, totalizzano un terzo delle assunzioni annuali, mentre un altro terzo riguarda le collaborazioni domestiche.

Nonostante tali lacune statistiche, siamo però in grado di quantificare la presenza dei lavoratori stranieri nelle diverse Regioni/Province, nonché di indicare il loro grado di inserimento lavorativo sul territorio, a partire dai permessi di soggiorno per motivi di lavoro che al 2003 ammontavano a 325.485 in Lombardia e 115.721 in Toscana (Cnel, Stats - Banca Dati Immigrazione).

Ma la ricerca più approfondita a tale proposito è quella pubblicata dal Cnel, il 22 marzo 2006, dal titolo *Indici di integrazione degli immigrati - IV Rapporto* che si rifà ad una serie di fonti tra cui l'Inail, l'Inps e soprattutto l'indagine Excelsior, condotta in collaborazione con il Ministero del Lavoro e Unioncamere. In tabella 7.1 sono indicati gli indici di inserimento lavorativo basati su una serie di parametri. Tra questi, oltre ai soggiornanti stranieri maggiorenni, la disoccupazione complessiva (riferita tanto agli italiani che agli immigrati), il movimento annuale delle assunzioni di lavoratori extracomunitari, i saldi tra assunzioni e cessazioni, la quota dei lavoratori stranieri assicurati come dipendenti e il grado di coinvolgimento imprenditoriale.

Tabella 7.1. Dati di base per gli indicatori dell'indice di inserimento lavorativo (2003)

Province	Soagg. >18enni	Imppr. cont. strann. 2003	% It. d'impr. strann. tot. soagg. >18	Stima mand. strann. 2003	Stima mand. tot. 2003	% fabbis. mand. su tot. fabbis.	Assumz. l.i. 2003	di cui entracomm.	% ass. strann. l.i. su tot. ass. a l.i.	Saldi l.i. extrac. 2003	Assumz. l.i. extrac. 2003	Saldi l.i. extrac. 2003	Lavorat. str. iscritti INPS 2002	di cui dipendenti	Tasso di disoccupaz. compless.
Bergamo	46.632	533	1,1	5.872	15.537	37,8	68.006	14.539	21,4	4.137	17.439	2.702	32.385	26.400	1,9
Brescia	79.491	1.534	1,9	6.888	16.775	41,1	82.569	22.197	26,9	2.973	26.033	1.393	47.866	43.433	3,2
Como	20.881	502	2,4	2.278	5.915	38,5	30.288	4.724	15,6	913	5.326	1.393	12.545	8.928	2,7
Cremona	13.102	441	3,4	1.236	3.189	38,8	17.084	3.373	19,7	419	3.748	321	7.852	6.205	2,7
Lodi	8.328	237	2,8	799	1.781	44,9	10.637	1.948	18,3	335	2.115	221	4.502	3.534	4,6
Lecco	10.160	217	2,1	1.424	3.806	37,4	15.344	2.643	17,2	565	2.842	435	6.995	5.462	1,3
Mantova	20.002	616	3,1	2.047	5.554	36,9	22.429	5.013	22,4	963	5.941	809	12.208	9.399	2,6
Milano	239.355	9.647	4,0	19.980	65.078	30,7	308.447	47.837	15,5	9.742	82.181	5.227	158.800	109.385	4,5
Pavia	16.166	315	1,9	2.039	5.185	39,3	23.572	3.807	16,2	571	4.403	433	10.584	7.235	4,5
Sondrio	3.479	126	3,6	667	2.569	26,0	18.168	2.340	12,9	439	2.586	333	2.175	1.703	3,5
Varese	24.930	748	3,0	3.758	10.070	37,3	47.451	6.978	14,7	1.582	7.793	1.181	18.312	13.075	3,4
Lombardia	482.526	14.916	3,1	46.988	135.459	34,7	643.995	115.399	17,9	22.639	160.410	13.719	314.224	234.759	3,6
Nord ovest	701.815	21.836	3,1	71.393	202.984	35,2	993.875	169.111	17,0	31.138	223.997	20.346	460.509	334.088	4,2
Arezzo	16.367	384	2,3	1.167	3.381	32,6	21.348	4.357	20,4	511	5.407	363	10.933	7.394	3,5
Firenze	56.314	498	0,9	4.769	14.724	32,4	71.305	13.229	18,5	1.204	22.597	528	36.569	24.530	3,9
Grosseto	7.987	253	3,2	557	1.586	35,1	19.279	2.987	15,5	78	3.304	59	4.389	2.178	6,6
Livorno	9.583	335	3,5	1.252	3.684	34,0	26.604	2.825	10,6	490	3.301	446	5.554	3.165	6,4
Lucca	11.353	132	1,2	1.601	4.466	35,8	27.380	3.378	12,3	511	3.801	295	7.602	4.802	5,8
Massa C.	5.002	519	10,4	482	1.766	27,3	11.587	1.317	11,4	243	1.487	174	3.124	2.038	7,7
Pistoia	15.504	354	2,3	1.947	4.748	41,0	23.800	3.251	13,7	245	3.751	144	9.020	5.913	4,5
Pistoia	10.986	549	5,0	745	2.644	28,2	16.615	2.876	17,3	555	3.629	347	7.035	4.773	4,2
Prato	20.458	1.716	8,4	1.211	3.349	37,3	18.052	4.380	24,3	-786	4.784	-1.363	14.573	13.182	4,0
Shina	13.012	451	3,5	1.019	3.348	30,4	24.550	4.712	19,2	680	5.989	896	7.633	4.917	2,0
Toscana	166.566	5.191	3,1	14.750	43.796	35,7	260.580	43.312	16,6	3.731	56.050	1.589	106.434	71.892	4,7
Centro	592.929	12.034	2,0	42.171	129.568	32,5	713.285	108.189	15,2	13.937	155.937	7.794	341.324	206.271	6,5
ITALIA	2.102.829	56.421	2,7	223.944	672.472	33,3	3.678.746	541.533	14,7	92.007	727.477	65.642	1.426.391	992.300	8,7

Fonte: ns elaborazione su CNEL/Dossier Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Sistema Excelsior di Ministero del Lavoro-Unioncamere, su dati INAIL e INPS.

Entrambi le regioni qui considerate sono territori forti sotto l'aspetto lavorativo. E questo porta sia Lombardia che Toscana ad appartenere alla fascia alta delle regioni che detengono i migliori indici di inserimento di manodopera straniera nel mercato del lavoro.

L'indagine Excelsior – i cui dati sono riportati in tabella 7.1 – ha ipotizzato, per il 2003, l'esigenza di 46.988 nuovi lavoratori di origine extracomunitaria per la Lombardia e 14.750 per la Toscana necessari a soddisfare il fabbisogno delle aziende locali (pari rispettivamente al 34,7% e al 33,7% delle assunzioni previste dalle imprese con dipendenti). Un tale richiesta, che rimane inferiore alle effettive assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori immigrati (la cui incidenza sul totale è del 17,9% in Lombardia e del 16,6% in Toscana, cifre queste che rimangono comunque superiori alla media nazionale del 14,7%) è dovuta alla carenza di manodopera locale per la copertura di posti a bassa qualificazione. Positivi anche i saldi tra assunzioni e cessazioni, in particolare per i tempi indeterminati, segno di una maggiore continuità occupazionale raggiunta dai lavoratori extracomunitari; non altrettanto significativi però, se si aggiungono anche i contratti a tempo determinato, a riprova della maggiore mobilità lavorativa degli immigrati rispetto agli italiani.

Da notare, infine, l'indice d'imprenditorialità che risulta identico per entrambe le regioni: 3,1% di imprenditori stranieri sul totale dei soggiornanti maggiorenni nati all'estero. Un indice tra i più alti rispetto a quello delle altre regioni, ma ancora assai basso per quanto riguarda la capacità/possibilità di impiantare aziende con titolari non italiani.

7.2. I lavoratori distaccati extracomunitari in Lombardia.

Dati statistici

Un dato quantitativo preciso e aggiornato sui distacchi di lavoratori stranieri nell'edilizia in Lombardia (e, più in generale, in Italia) non è al momento possibile per due ordini di ragioni. La prima attiene al registro delle autorizzazioni che fino a febbraio del 2005 erano in capo alle Direzioni Provinciali del Lavoro, e da queste sintetizzate in un unico documento (Mod. AUT/27) dalle rispettive Direzioni Regionali del Lavoro. Tali statistiche raccolte su distacchi (ex art. 27), come si è già notato non sono scorporate per singoli comparti produttivi, in modo da poter evidenziare il fenomeno settore per settore. Si potrebbe avviare ad una simile mancanza ricorrendo alle statistiche delle

Casse Edili provinciali, a cui anche i distaccati sono tenuti per legge ad iscriversi. Ma non sempre il dato fornito da quest'ultime risulta disponibile e/o attendibile. In secondo luogo, a partire dall'anno scorso, il nuovo regolamento di attuazione (DPR 334/2004, entrato in vigore il 25/02/2005) trasferisce le funzioni, sino ad oggi esercitate dalla DPL, allo Sportello Unico per l'Immigrazione. Ad oggi la raccolta dei dati statistici, non più compito delle DPL, non è ancora disponibile al pubblico. Le stime si fermano al 2004, mentre per l'anno passato non sono ancora chiari i criteri di catalogazione adottati dallo Sportello Unico. Infine, un altro elemento che costituisce una difficoltà oggettiva all'individuazione delle posizioni lavorative in distacco è rappresentato dalla natura stessa di alcuni appalti caratterizzati da più cantieri dislocati in diverse Province della Regione. L'autorizzazione al lavoro, infatti, non viene rilasciata in tutte le Provincia coinvolte, ma soltanto in quella dell'appalto preminente, rendendo così alquanto problematica la ricostruzione territorio per territorio di tutti i soggetti coinvolti.

Sebbene i dati riguardanti le autorizzazioni al lavoro in distacco rilasciate dalle Direzioni Provinciali del Lavoro non permettano un'analisi per settore, il fenomeno in Lombardia è in continua espansione (anche se, dal punto di vista quantitativo, i numeri sono ancora poco significativi). Sappiamo, inoltre, che i comparti maggiormente coinvolti dall'istituto del distacco sono quello edile e metalmeccanico (così non è per l'agricoltura). Da qui si deduce, ma solo approssimativamente, che i lavoratori distaccati nelle costruzioni da Paesi stranieri possano aggirarsi intorno al 40% del totale (se non di più).

Gli anni qui a disposizione per la Lombardia sono quelli 2001-2004 (tab. 7.2). Il dato che salta subito all'occhio è la costante crescita delle autorizzazioni rilasciate nel periodo di riferimento, con un incremento complessivo del 132% nell'arco del quadriennio. Si passa, infatti, dalle 713 del 2001 alle 1.654 del 2004. Significativo l'exploit del 2002, con 1.445 autorizzazioni e un'impennata del 102% rispetto all'anno precedente; più contenuto l'aumento del 2004 (+ 16% rispetto all'anno prima). Da notare che il *trend* positivo si interrompe soltanto nel 2003, quando i permessi di lavoro in distacco (1.420) fanno segnare -1,7% sul 2002; è significativo che questo accada in concomitanza con la formalizzazione della posizione di 703.000 stranieri che in quell'anno hanno chiesto la regolarizzazione a seguito della legge Bossi-Fini (legge 189/2002).

Tabella 7.2. Ripartizione delle autorizzazioni al lavoro in distacco in Lombardia per genere e tipologia (lettera), anni 2001-2004

	2001			2002			2003			2004		
	Let. a	Let. g	Let. i	Totale	Let. a	Let. g	Let. i	Totale	Let. a	Let. g	Let. i	Totale
Maschi	213	178	261	652	321	345	658	1324	348	544	435	1327
Femm.	36	18	7	61	74	19	28	121	57	34	2	93
Totale	249	196	268	713	395	364	686	1445	405	578	437	1420
									419	790	445	1654

Fonte: ns elaborazione su dati Direzione Regionale del Lavoro Lombardia.

Se analizziamo – sempre in tab. 7.2 – la scomposizione delle autorizzazioni per lettera, notiamo una significativa presenza (anche se complessivamente minoritaria) della lettera “a” che rappresenta dirigenti o personale altamente specializzato⁴². Questo è più evidente nel 2001 e 2002, meno nei due anni successivi. Un simile equilibrio è confermato dalle tre tipologie di richieste, la cui suddivisione si avvicina a un terzo per ciascuna, in particolare negli anni 2001 e 2003. Per quanto riguarda le lettere “g” e “i”, si assiste ad un loro avvicinarsi al primo posto per numero di distacchi. Le autorizzazioni sotto la lettera “i” risultano le più numerose soltanto nel 2001 e 2002; mentre quelle legate alla lettera “g”, le meno consistenti negli stessi anni, sono maggioritarie nel 2003 e 2004.

Infine, l’analisi per genere conferma anche in Lombardia il lavoro in distacco come un fenomeno quasi esclusivamente maschile, con il 9% di donne coinvolte sul totale nel 2004.

Per quanto riguarda la durata delle autorizzazioni (tab. 7.3), al primo posto per numero di richieste concesse si collocano i contratti da uno a due anni. Quest’ultimi, la cui crescita nei due anni precedenti è costante, fanno registrare un incremento significativo nel 2003, quando risultano più della metà rispetto a tutti gli altri, per poi crollare in proporzione l’anno successivo ad un livello inferiore a quello del 2001. Indice, questo, di un’accreciuta temporalità dei contratti, meno legati al progetto produttivo e più alla stagionalità del ciclo di produzione, un aspetto forse imputabile all’aumento in proporzione, nel 2004, di lavoratori con una professionalità media (lettera “g” e “i”) rispetto a quelli altamente specializzati (lettera “a”).

Tabella 7.3. Ripartizione delle autorizzazioni al lavoro in distacco in Lombardia per durata, anni 2001-2004

Durata	2001	2002	2003	2004
Fino a 6 mesi	67	111	106	315
Da 6 a 12 mesi	193	378	297	447
Da 1 a 2 anni	453	956	1017	892

Fonte: ns elaborazione su dati Direzione Regionale del Lavoro Lombardia.

⁴² Si ricordi che in Lombardia vi è una significativa presenza di imprese multinazionali.

Un altro aspetto riportato dalle statistiche ufficiali è quello sulla ripartizione dei lavoratori distaccati per fasce di età. Dalla tabella 7.4, si evidenzia che la classe maggiormente coinvolta è quella dai 20 ai 39 anni, presumibilmente manodopera con specializzazioni medie, che nel 2004 risulta essere quasi il 60% rispetto a quella oltre i 40 anni (essendo la categoria degli *under 20* praticamente inesistente), nella quale ipotizziamo si concentrino i distaccati con grande esperienza, nonché alte professionalità.

Tabella 7.4. Ripartizione delle autorizzazioni al lavoro in distacco in Lombardia per classi di età, anni 2001-2004

Fascia di età	2001	2002	2003	2004
Da 14 a 19 anni	1	2	1	0
Da 20 a 39 anni	487	959	896	1159
Oltre 40 anni	225	484	523	495

Fonte: ns elaborazione su dati Direzione Regionale del Lavoro Lombardia.

La tabella 7.5, infine, riporta le autorizzazioni suddivise per nazionalità di provenienza. Il Paese in assoluto più coinvolto è la Romania che da sola rappresenta, nel 2003, il 34% dei distacchi complessivi (il totale, invece, dei permessi accumulati nell'arco del quadriennio è di 1.426). Seguono per consistenza numerica, di autorizzazioni concesse dal 2001 al 2004, la Polonia con 507 lavoratori distaccati, gli Stati Uniti (406), l'India (402), la Croazia (295). Discreta la presenza del Giappone, con 182 distacchi complessivi equamente distribuiti nel quadriennio. Da analizzare l'exploit dell'Egitto, con 172 permessi (dei 190 totali) concentrati nel solo 2004. Mentre ancora poco significativa la presenza di lavoratori cinesi (50 unità), se paragonata a quella della terza potenza economica dell'Asia, l'India.

Da questo quadro emerge chiaramente una scissione netta tra aree territoriali e Paesi sviluppati (come Stati Uniti e Giappone) e in forte via di sviluppo (come l'India), nei confronti dei quali si ha una grande richiesta di personale altamente qualificato, nei settori dell'industria avanzata e dei servizi finanziari. E con l'aggiunta, per l'India, di lavoratori che assommano ad una elevata preparazione un molto minore livello retributivo di partenza, se paragonato agli standard italiani. Si deve poi aggiungere la presenza consistente in Lombardia, e in particolare a Milano, di multinazionali che hanno qui dislocato sedi secondarie o filiali, nelle quali operano a livello decisionale dirigenti provenienti dai Paesi di origine della casa madre.

Tabella 7.5. Ripartizione delle autorizzazioni al lavoro in distacco in Lombardia per nazionalità, anni 2001-2004

Nazionalità	2001	2002	2003	2004
Albania	3	1	5	1
Rep. Ceca	8	10	35	88
Croazia	52	124	90	29
Macedonia	0	1	20	8
Polonia	63	85	125	234
Romania	116	394	492	424
Slovacchia	34	41	35	16
Ungheria	19	103	15	14
altri Europa	73	200	156	171
Cina	9	9	17	15
Filippine	0	2	5	4
Giappone	33	52	59	38
India	53	107	85	157
altri Asia Oceania	42	71	49	60
Algeria	0	0	2	4
Egitto	0	16	2	172
Marocco	1	6	3	0
Senegal	0	0	0	0
Tunisia	1	6	12	0
altri Africa	21	8	13	28
Brasile	25	16	10	10
Colombia	0	1	21	19
Cuba	0	1	0	1
Rep. Dominicana	0	0	0	1
Ecuador	8	2	2	1
Perù	0	0	6	0
U.S.A.	91	109	96	110
altri America	61	80	64	49

Fonte: ns elaborazione su dati Direzione Regionale del Lavoro Lombardia.

L'altra faccia del fenomeno è rappresentata dai lavoratori provenienti dai paesi dell'Est europeo. Non si verificano ingressi di lavoratori, o solo in minima parte, provenienti dai Paesi in via di sviluppo del resto del mondo. Ancora pochi, infatti, sono i distacchi da Americhe, Asia e Africa. Mentre massicce sono le richieste provenienti e autorizzate dall'Est Europa. Si tratta di aree che per vicinanza geografica rappresentano il bacino d'utenza naturale di manodopera medio/bassa specializzata, retribuita con compensi di gran lunga inferiori e che si concentra prevalentemente nel settore dell'edilizia.

7.3. Distacco e relazioni sindacali: alcuni casi lombardi

Questo contributo, in relazione alle difficoltà a contattare e intervistare imprenditori di imprese distaccatarie e distaccanti, prende in esame prevalentemente le informazioni e le valutazioni che testimoni privilegiati e dirigenti appartenenti al sindacato

lombardo ci hanno fornito. La fonte sindacale è anche in questo caso di particolare interesse, in considerazione del ruolo che secondo la normativa vigente le organizzazioni sindacali svolgono nella fase autorizzativa della presenza dei lavoratori in appalto e distacco.

Anche in questo caso le difficoltà e le reticenze ad effettuare interviste costituiscono già di per sé un primo indicatore delle difficoltà e dei chiaroscuri che si incontrano nell'affrontare questa problematica.

D'altra parte, seppur in modo minore, anche nella situazione toscana sembrano emergere sia difficoltà e indisponibilità a contattare e intervistare imprenditori (e lavoratori) delle ditte distaccatarie, sia valutazioni non troppo difformi da quelle espresse nel contesto lombardo.

Le valutazioni espresse assumono un tono piuttosto forte e preoccupato; in considerazione di questo, e del numero limitato dei testimoni privilegiati che è stato possibile intervistare, occorre tener conto del carattere soggettivo e specifico delle valutazioni espresse, che andrebbero ulteriormente approfondite e circostanziate attraverso uno specifico lavoro di ricerca ed analisi.

Sono diverse le imprese edili in Lombardia che ricorrono a manodopera distaccata da aziende straniere. Tra le più significative, la Torno, la Garboli-Conicos, l'Italcantieri, la Marcora.

I lavoratori vengono distaccati esclusivamente per subappalti, mai per appalti. Nella maggior parte dei casi si tratta di commesse private, ma qualche volta anche di cantieri pubblici.

I due esempi qui riportati, antitetici e per questo significativi, sono quello della azienda "alfa" e della azienda "beta"⁴³, che possono essere valutati come significativi di un'aderenza positiva alle esigenze poste dalla normativa il primo, e negativa per quanto riguarda il secondo.

La "alfa" è tra le più importanti aziende edili lombarde, nonché italiane. Specializzata nel settore delle infrastrutture, è impegnata nella costruzione di autostrade, ferrovie, metropolitane (*in primis*, quella milanese), dighe e discenderie (miniere).

"Alfa" ha contribuito alla realizzazione di diverse le grandi opere pubbliche; da ultimo, il tratto di metropolitana che congiunge Milano (da Molino Dorino) con il polo fieristico di Rho-Pero. In quest'ultimo caso (l'inaugurazione della linea è avvenuta soltanto un anno fa), l'azienda ha fatto ricorso, per la perfora-

⁴³ Per motivi di privacy, e perché in alcuni casi non è stato possibile intervistare la parte imprenditoriale, riportiamo solo le sigle i casi intervistati.

zione, del sottosuolo ad un'azienda canadese. L'intervento dell'impresa nord americana ha comportato il trasferimento in loco del macchinario necessario (il cui solo trasporto via mare è durato alcuni mesi di viaggio) e di personale distaccato specializzato costituito da tecnici altamente qualificati, in grado di utilizzarlo. Il caso qui descritto è tipico degli appalti pubblici, dove l'ente committente (di natura pubblica, appunto) indica per determinate lavorazioni il ricorso a ditte terze rispetto alla stazione appaltante. Si tratta, per lo più, di opere in subappalto complesse che richiedono elevate competenze tecniche, per cui è necessario il ricorso ad aziende con uno specifico *know-how*, attrezzature ad alta tecnologia e personale già qualificato al suo impiego (nel nostro caso, un escavatore per il tracciato in galleria della metropolitana).

Viene così delineato quello che dovrebbe essere il percorso per un distacco non fittizio di manodopera. Dalla realizzazione dell'opera oggetto del contratto di appalto alla base del distacco viene individuata l'azienda, dotata di suoi mezzi e strumenti specifici. E, soltanto come ultima conseguenza, questa individua tra il suo personale quello da distaccare, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa (iscrizione alla Cassa edile territorialmente competente e applicazione della contrattazione collettiva), così come è avvenuto nel caso della "Alfa" e dei lavoratori canadesi.

Di tutt'altro aspetto il caso "Beta", ex azienda a partecipazione statale, oggi privata, con sede in altra regione, che utilizzava lavoratori rumeni distaccati aggirando la normativa vigente in una importante sede di attività finanziarie, nel cuore della Milano terziaria. Una realtà, quindi, riferibile non a un piccolo cantiere periferico, bensì a grandi lavori in pieno centro cittadino.

Il caso, evidenziato dalla Fillea-Cgil, ha, secondo il sindacato, messo in luce retribuzioni più basse di quelle dei colleghi italiani (un quinto), orari di lavoro e turni superiori a quanto previsto dalla normativa vigente, trattenute in busta paga per l'affitto di alloggi di pochi metri quadrati.

Da una ricostruzione dettagliata degli appalti, in cui "Beta" è presente (anche in Campania e Veneto), emerge un quadro favorevole alla presenza di illegalità diffusa e di sfruttamento. Non sorprende, pertanto, l'intervento della DIA (Direzione Investigativa Antimafia) negli appalti veneti di "Beta". Gli stessi lavoratori stranieri distaccati transitavano da un cantiere all'altro di "Beta", da una provincia all'altra, anche in regioni differenti.

Se è assolutamente comune il fatto che molte imprese edili italiane, come "Beta", ben inserite sul territorio nazionale, si ag-

giudichino numerosi lavori che poi subappaltano ad altre imprese più piccole, delegando a loro l'effettiva presenza in cantiere, spesso queste ultime lavorano senza strumentazioni e mezzi propri (per es., escavatrici e gru), appoggiandosi per le attrezzature alle ditte appaltanti (in veste di distaccatarie), alle quali si limitano a fornire esclusivamente personale, senza assumere nessun rischio d'impresa. Tra queste imprese vi sono svariate aziende straniere (distaccanti) che aprono una sede in Italia. Inoltre, molti lavoratori distaccati in ingresso nel territorio nazionale sembrerebbero essere neo-assunti: da ciò si può ragionevolmente supporre che, in realtà, sono assunti proprio per essere distaccati.

Sono queste le modalità ricorrenti dell'interposizione fittizia di manodopera. Si tratta di lavoratori inquadrati come operai generici (definiti in gergo "mezze cazzuole"), senza competenze specifiche o qualifiche particolari. A tali lavoratori distaccati, secondo le fonti sindacali intervistate, non sarebbe applicata la contrattazione nazionale e integrativa, e raramente vengono iscritti alle Casse edili territoriali per l'accantonamento di ferie e tredicesima.

Le aziende straniere in questione sono caratterizzate da una elevata natalità/mortalità che rende le stesse sfuggenti a qualsiasi tipo di controllo (dalle visure camerali risulterebbero molti imprenditori, soprattutto rumeni, che chiudono e aprono nuove attività legate al settore edile).

Ciò non toglie che si segnalino anche situazioni di relazioni industriali incisive. A Pavia l'intervento presso i cantieri dell'Università degli Studi da parte del sindacato, che ha richiesto al committente pubblico il rispetto della normativa sugli appalti, ha determinato che l'impresa "Beta" rinunciasse ad affidare parte dei lavori ad imprese straniere, non garantendo quest'ultime il riconoscimento della contrattazione collettiva italiana.

Infine, sempre a Pavia presso la nuova centrale Enipower di Ferrera Erbognone, la violazione dei diritti di informazione alle OO.SS. da parte dell'azienda appaltante ("Delta", proveniente da una regione confinante) ha indotto la Fillea-Cgil a denunciare la stessa per condotta antisindacale. Da qui la decisione del giudice del lavoro di decretare la responsabilità in solido tra distaccante (un'azienda portoghese) e la distaccataria ("Delta"), sentenziando il versamento da parte di quest'ultima delle differenze retributive, di ferie e tredicesima presso la Cassa edile per tutti i lavoratori portoghesi distaccati.

7.4. La visione del sindacato: i lavoratori stranieri in distacco come strumento di concorrenza sleale per abbattere i costi

La visione complessiva degli intervistati di parte sindacale è preoccupatamente negativa, e disegna un'immagine del distacco ai confini della legalità. Questa immagine, al di là della sua aderenza al complesso del fenomeno analizzato, è di per sé un importante componente nello sviluppo del fenomeno stesso, e merita dunque di essere ricostruita con una certa precisione.

In questo ambito, il distacco di manodopera extracomunitaria sarebbe un fenomeno che ha prodotto gravi episodi di sfruttamento, un meccanismo di vera e propria intermediazione di manodopera, "un caporalato che oltrepassa le frontiere, nel quale sono spesso presenti fenomeni malavitosi nazionali e transnazionali" (Molteni, Fillea Regionale), rappresentando un caso di come legislazioni europee apparentemente neutre possano essere usate come uno strumento di pressione su soggetti deboli, i lavoratori extracomunitari.

Nell'ambito del distacco, i lavoratori stranieri extracomunitari coinvolti sarebbero comunque inseriti in un contesto di regolarità formale, essendo infatti titolari di regolare permesso di soggiorno, avendo ricevuto il nulla osta autorizzativo da parte della P.A. Tuttavia le situazioni-limite sarebbero numerose e il più delle volte tendono a confondersi con il lavoro irregolare. Esisterebbero poi situazioni di palese violazione dei diritti minimi, quali, si sospetta, il sequestro del passaporto e dei documenti di soggiorno, il mancato versamento della retribuzione, sostituita da esigui acconti o addirittura dalla richiesta di depositi cauzionali a favore dell'impresa distaccante a garanzia dell'alloggio fornito.

Spesso è impegnativo per le organizzazioni sindacali entrare in contatto con questi lavoratori, sia perché non è facile trovare strumenti di comunicazione comuni (a partire da quelli linguistici), sia per una indotta diffidenza. I lavoratori stranieri non hanno infatti alcun contatto diretto concreto con il territorio, se non mediato attraverso i preposti del distaccante (o dell'utilizzatore/distaccatario). Si costituiscono così dei veri e propri microcosmi, spesso impenetrabili. Questa situazione può determinare l'impossibilità per gli stessi lavoratori di accedere a qualsiasi tipo di informazione.

Si tratta di persone che arrivano in Italia per lavorare, avendo due principali obiettivi:

- guadagnare molto di più di quanto riceverebbero in patria a parità di mansione;
- trovare stabilità al fine di un trasferimento pressoché definitivo nel nostro paese.

Nell'immagine del distacco che il sindacato si è costruita, il lavoratore straniero extracomunitario tipo si caratterizza per una serie di elementi comuni ricorrenti:

- viene reclutato dal distaccante che gli offre una paga oraria superiore a quella garantita nel paese di origine;
- spesso si tratta di retribuzioni orarie di gran lunga inferiori a quelle previste dai CCNL italiani, ma molto più alte rispetto a quelle che percepirebbero in patria;
- vengono garantiti vitto e alloggio; quest'ultimo è solitamente un letto in stanze dormitorio comuni;
- il trasporto sul luogo di lavoro viene gestito dal distaccante;
- sul cantiere i lavoratori impiegati sono tutti dipendenti del distaccante, ad eccezione di alcune figure (per es., il geometra);
- in alcuni casi potrebbe venire trattenuto il permesso di soggiorno;
- l'orario di lavoro si estenderebbe su 6 giorni la settimana per 50-60 ore alla settimana; non vengono consegnati indumenti e attrezzatura antinfortunistica, né tanto meno formazione-informazioni in tema di sicurezza sul lavoro;
- il pagamento avviene alla fine del mese attraverso somme in contanti;
- in concomitanza con il mese di agosto e la pausa natalizia, il lavoratore impegnato in Italia già da alcuni mesi (e che può già avere avuto ragioni di contrasto con il distaccante o l'utilizzatore) chiede o viene invitato a tornare al paese d'origine per due/tre settimane. In alcune occasioni, mentre si trova a casa, il lavoratore può venire convocato presso la sede estera e licenziato;
- l'incontro con il sindacato è spesso casuale e legato all'iniziativa di pochi (e spesso deriva da particolari situazioni di difficoltà e disperazione);
- il sindacato si trova così a gestire rapporti con lavoratori privi di denaro, con scarse capacità di dialogo e a volte provvisti solo di una fotocopia del permesso di soggiorno.

A ciò va aggiunto che il distaccante, rispetto al lavoratore che contesta l'agire del proprio datore può comunicare alla Questura territorialmente competente il venire meno delle ragioni alla base del rilascio del permesso di soggiorno e per le quali era stato distaccato, ponendo la posizione del lavoratore (ovvero la sua

presenza sul territorio italiano) in una situazione di irregolarità nei confronti della legge.

Anche l'operato delle Direzioni Provinciali del Lavoro, che inviano comunicazioni alle OO.SS., in ordine alle richieste di autorizzazione al lavoro in distacco provenienti dalle imprese, non è sempre valutato come adeguato, soprattutto in relazione alle autorizzazioni concesse a imprese che indicano come luogo di svolgimento della prestazione lavorativa più località, modalità operativa che di fatto nega ogni possibilità di controllo alle OO.SS. territoriali.

Vi è poi la questione dell'obbligazione solidale dell'impresa distaccataria o utilizzatrice nei confronti dell'azienda straniera distaccante, da considerarsi non solo estendibile alla contrattazione collettiva nazionale e territoriale, ma anche in merito all'iscrizione agli enti previdenziali (Inps e Inail) e alla Cassa edile territoriale. L'intervento a tutela dei lavoratori, secondo gli intervistati di parte sindacale, non può prescindere dal coinvolgimento dell'utilizzatore. Sono molti, infatti, i casi di imprese distaccatarie che, in veste di enti appaltanti, non sono in grado di controllare il numero delle persone presenti in cantiere e il numero delle ore lavorate dalle stesse, limitandosi a pagare l'impresa distaccante sulla base delle fasi di lavoro portate a termine. Per questo l'avvio di iniziative legali a tutela di lavoratori distaccati, vittime di meccanismi fraudolenti, può comunque rappresentare per l'utilizzatore italiano un aumento imprevisto dei costi, oltre a determinare difficoltà nei rapporti con i committenti, in particolare se pubblici.

Si costituisce forse, ci pare, per questa via, un deterrente ad un'ampia espansione del meccanismo del distacco – appalto di manodopera straniera, che effettivamente riguarda un numero non elevatissimo di persone e imprese, come si è messo in luce nel paragrafo 7.1.

7.5. Direttiva servizi e normative nazionali sul lavoro: alcuni casi stranieri

Per ampliare una comparazione sulle differenti forme di applicazione della direttiva europea sul distacco appalto, abbiamo creduto utile inserire anche alcune informazioni su alcuni casi stranieri che presentano qualche analogia con i casi lombardi citati.

Due casi di applicazione delle norme europee sul distacco, che indirettamente, ma con grande evidenza politica, hanno richiamato la Direttiva Bolkestein in gestazione, hanno sollevato

una viva attenzione in due differenti paesi europei, Francia e Svezia, saranno di seguito ricordati. Per inciso si può notare come questi due paesi hanno, anche in seguito a questi due casi, assunto una posizione di netta ripulsa del “principio del paese di origine”: il caso “Laval un Partneri” (impresa appaltatrice lettone) a Vaxholm (Spezia) e il caso “Vasabeira/Constructel” (società appaltatrice franco-portoghese) – France Télécom (impresa appaltante) a Valence (nel Sud della Francia).

A Vaxholm⁴⁴ l'impresa lettone Laval un Partneri ha vinto nel 2004 un bando pubblico per la ristrutturazione di un edificio scolastico. Laval ha ritenuto di poter costruire la scuola direttamente con lavoratori lettoni (e questo non ha comportato alcun problema, essendo la Svezia una delle poche nazioni (con Irlanda e Regno Unito) a non aver posto restrizioni al flusso di lavoratori neocomunitari (inclusi dunque quelli provenienti dalla Lettonia). Il punto è che Laval ha preteso di poter impiegare questi lavoratori secondo la normativa del paese di origine. D'altronde la normativa svedese non prevede norme quali minimi salariali⁴⁵, demandando alla contrattazione sindacale (che d'altronde è fortemente tutelata in Svezia) la definizione dei livelli retributivi. Laval, il 14 settembre 2004, ha stipulato un accordo sindacale con i propri dipendenti (35, tutti lettoni), basato tuttavia sul diritto del lavoro lettone e non su quello svedese (accordo che prevede, fra l'altro, il divieto di stipulare altri accordi collettivi, in modo da chiudere la via ad uno specifico accordo “svedese”). In sostanza questo comporta una differenza retributiva di 2:1.

Il sindacato svedese di categoria Byggnads è intervenuto con durezza non attraverso i lavoratori del cantiere di Vaxholm (che non sono in alcun modo associati a Byggnads) ma attraverso picchetti e attraverso una dura pressione sui fornitori svedesi di Laval (in particolare tutte le installazioni elettriche sono state bloccate dal sindacato degli elettricisti). Conseguentemente, dopo che i lavori del cantiere di Vaxholm sono stati bloccati per tre mesi (da novembre 2004 a febbraio 2005), Laval è stata costretta ad abbandonare quindi i lavori, ricorrendo poi in Tribunale. In un primo tempo i magistrati svedesi hanno dato torto a Laval; in

⁴⁴ Fra le fonti C:\Documents and Settings\ires\Documenti\bolkestein\Actualité - Service de Presse - Background - Le Point de la session plénière - Strasbourg - 24-27 octobre 2005.htm; A. Larsson, «Le modèle sociale suédois à l'épreuve de Vaxholm», *L'Humanité*, 4 novembre 2005; T. Fuller, «The Workplace: Live there, work here, paid what?» *International Herald Tribune*, 4 maggio 2005.

⁴⁵ Il rispetto dei minimi salariali nazionali è previsto dall'articolo 3 della Direttiva Europea del 1999 sui distacchi di lavoratori.

seguito hanno demandato un parere alla Corte di Giustizia delle Commissioni Europee, per verificare eventuali violazioni, come sostenuto da Laval, dei trattati europei sulla libera circolazione dei lavoratori. (Trattato di Nizza); viceversa, secondo Laval, la direttiva europea sui minimi salariali dei lavoratori in distacco non sarebbe applicabile in quanto questi non sono legalmente riconosciuti in Svezia. Intanto il commissario europeo Mc Creevy, delegato alla costruzione del mercato interno, ha affermato (5 ottobre 2005) che la Commissione sosterrà la tesi della violazione dei diritti di libera circolazione dei lavoratori nel caso in esame.

Il libero movimento di servizi e lavoratori è stato, secondo i legali di Laval, ostacolato dalla normativa svedese, che richiede di essere adeguata alle direttive europee; viceversa, i sindacati svedesi affermano che non è in questione la libera circolazione dei lavoratori (tra l'altro garantita anche per i neocomunitari, in Svezia), ma la loro tutela omogenea⁴⁶.

Una riflessione più complessiva su questa vicenda ha portato alcuni esperti a ritenere che, per la Svezia, si ponga l'esigenza di un sistema di relazioni industriali più istituzionalizzato, codificando nella normativa gli accordi fra *partners*, giacché sarebbe altrimenti messa a rischio la stessa esistenza di un modello sociale nazionale di stato del benessere⁴⁷.

France Télécom, fra i suoi fornitori in appalto, utilizza la società Constructel per la messa in opera di cavi e reti telefoniche. Constructel è la filiale francese della portoghese Vasabeira, ed impiega un centinaio di dipendenti con contratto portoghese, oltre ad una cinquantina con contratto francese⁴⁸. I lavoratori portoghesi sono attivati attraverso un distacco dalla portoghese Viatel, del gruppo Vasabeira. Nel caso in esame, l'impresa appaltante (FT) sostiene che i suoi fornitori devono comunque rispettare il diritto del lavoro francese e l'impresa appaltatrice sostiene che è previsto dalle regole comunitarie di poter distaccare "mezzi operativi" (e relativo personale) fino a due anni dal paese di ori-

⁴⁶ "È assurdo un sistema in cui salari diversi si applicano allo stesso impiego a seconda della nazionalità del lavoratore", secondo E. Olauson, vicesegretario di LO, il sindacato svedese (A. D'Argenzio, "La Bolkestein si avvicina", *Il Manifesto*, 1.2.2006)

⁴⁷ B. Rolfer, Compromises may keep the Swedish collective bargaining model, in *Working Life*, intervista a N. Bruun, n. 2, 2005.

⁴⁸ Una descrizione del caso in *Le Monde* del 18 maggio 2005, ed in S. Ganet, "France Télécom, Donneur d'ordre", *L'Humanité* 23 aprile 2005; H. Adam, "C'est Bolkestein avant l'heure" in <http://cgcdvoteam.free.fr/blog/?p=153#comments>.

gine (al termine del periodo, inoltre, i lavoratori portoghesi passeranno sotto contratto francese). Anche una associazione di PMI subfornitrici ha denunciato questo caso di “delocalizzazione all’inverso”, a scapito non solo delle PMI concorrenti, ma anche dei lavoratori (che, secondo un sindacato dell’impresa appaltante, sono più o meno pagati come i lavoratori francesi, fra 1300 e 1500 euro⁴⁹, ma lavorano fino a 60 ore/settimana). Constructel replica che le condizioni salariali sono parificate attraverso premi di produzione aggiuntivi. In effetti l’eccesso di ore lavorative è stato sanzionato dagli Uffici del Lavoro francesi, sulla base delle differenti normative che regolano l’annualizzazione dell’orario nei due paesi.

Un caso⁵⁰ con caratteristiche simili, sempre in Francia, è sorto nei lavori di ristrutturazione di una centrale elettrica di Edf (l’Enel francese), affidati a Alstom, che a sua volta ha decentrato alcuni lavori alla società polacca Zrew, che ha inviato 32 operai in missione (altri lavoratori sul sito dipendono da un’altra società polacca Zrec). Il sindacato francese Cgt ha denunciato che i lavoratori polacchi ricevevano un salario di soli 400 euro, ben inferiore ai livelli minimi legali francesi. A questo ha replicato Alstom, facendo notare che oltre ai circa 400 euro direttamente versati in Polonia, i lavoratori polacchi ricevevano un premio di 1350 euro, per 44 ore di lavoro / settimana, equivalenti a 45 euro giornalieri; inoltre la Zrew si faceva carico delle spese di alloggio in appartamenti appositamente affittati, ma non del vitto, che doveva appunto essere coperto dal premio giornaliero. Nel complesso la retribuzione sarebbe stata dunque equivalente ai minimi francesi (come dalla Direttiva Europea 96-71) e ovviamente ben superiore al livello salariale polacco. A questo punto è nata una battaglia legale sul carattere di questo rimborso giornaliero: una componente di “salario di base e premi” come sostenuto da Edf, Alstom e Zrew, oppure un premio / indennità di trasferta come sostenuto dal sindacato CGT? La direzione del lavoro dipartimentale, dopo una ispezione approfondita, ha dato ragione al sindacato; secondo il regolamento lavorativo polacco, infatti, il 75% del premio è destinato, almeno in linea teorica, a pagare il vitto, e pertanto non può essere in alcun modo equiparato allo

⁴⁹ Ma l’aliquota della contribuzione sociale passa, fra i due paesi, dal 60% al 24%.

⁵⁰ P. Smolar, L’affaire des Polonais de Porcheville met en lumière les problèmes de la libéralisation des services, *Le Monde*, 8.2.2006; L. Vicent, Bolkestein avant l’heure, *Le Courrier de Mantes*, 8.2.2006; C. Mathiot, L’affaire des Polonais de Porcheville, *Le Quotidien*, 9.2.2006; D. Dubuc, Les Polonais de Porcheville devront être payés au SMIC, *Le Monde*, 20.2.2006.

SMIC (il salario minimo francese); pertanto all'impresa polacca è stato intimato di pagare una retribuzione equivalente a quella prevista dal contratto francese dei metallurgici. Lo stesso Ministero del Lavoro ha commentato la vicenda osservando che le frodi legate al distacco dei lavoratori sono in netto aumento negli ultimi anni.

Tutti questi casi hanno avuto un ruolo nel convincere le opinioni pubbliche dei due paesi, ed in seguito gli stessi governi, dei rischi insiti nell'approvazione dell'impostazione della Direttiva Bolkestein, e dell'opportunità perlomeno di modificarla ampiamente.

8.

Alcune brevi conclusioni

L'utilizzo di lavoratori stranieri in distacco ai sensi dell'art. 27 rappresenta, come abbiamo visto, una tipologia d'impiego quantitativamente molto poco diffusa e non abituale nel contesto dei flussi migratori per lavoro diretti verso il nostro paese.

I dati quantitativi a disposizione, sia per quanto riguarda la nostra regione sia in riferimento alla Lombardia presa a riferimento, vedono un coinvolgimento complessivo di circa 1.350 unità (lettere g ed i) di cui 268 in Toscana, a fronte di quasi 197.000 assunzioni di lavoratori extracomunitari (dati del 2004) di cui 52.000 in Toscana e ben 144.800 in Lombardia.

Il dato quindi è poco significativo e, seppur in crescita tra il 2001 ed il 2004, estremamente marginale rappresentando meno dell'1% di tutti gli avviamenti al lavoro di stranieri extra UE nel 2004.

Le motivazioni di un così limitato coinvolgimento di lavoratori e di conseguenza del numero esiguo di imprese che fa ricorso a questa modalità d'impiego, sono diverse e di diversa natura e tra loro strettamente interconnesse. Gli elementi centrali, i punti critici prevalenti, ci sembrano tuttavia essere i seguenti:

- 1) una insufficiente o del tutto assente conoscenza di questa opportunità e della normativa che regola e disciplina il distacco di lavoratori stranieri;
- 2) una legislazione farraginoso ed inadeguata, con molti punti di criticità, rispetto alle esigenze ed alle necessità di grande "flessibilità" degli imprenditori e che prevede una serie di adempimenti burocratici ed amministrativi, di vincoli che, almeno formalmente, sembrano garantire e tutelare sul piano salariale, normativo e della prestazione i lavoratori coinvolti;

3) la specializzazione che deve essere posseduta dai distaccati per l'esecuzione del lavoro per cui sono stati chiamati.

Questi tre fattori sembrano costituire un freno ad una diffusione più consistente del distacco, anche se, in considerazione dell'inadeguato numero di ingressi, più volte lamentato dagli imprenditori, che il decreto flussi annuale rende disponibile, l'opportunità del distacco sembrerebbe rappresentare una "scappatoia" ed una condizione favorevole – anche in virtù degli "escamotages" messi in atto da alcune imprese – insomma una possibile soluzione alla cronica carenza di personale soprattutto in alcuni settori del mercato del lavoro.

I casi di impresa che abbiamo analizzato mostrano alcuni aspetti che, ad un attento esame, sembrano rappresentare dei tentativi per "aggirare" e rendere in parte inutile la normativa in materia soprattutto in riferimento ai succitati punti due e tre.

In questo quadro occorre rilevare la cronica e del tutto inadeguata verifica attraverso i controlli, da parte degli organi competenti, delle reali condizioni in cui la prestazione lavorativa (salari, orario di lavoro, alloggio) viene effettuata anche in relazione agli accertamenti che si renderebbero necessari (in almeno due casi esaminati) volti ad appurare se la manodopera distaccata possiede davvero le competenze professionali e specialistiche per la realizzazione del lavoro per il quale è stata ingaggiata e se, rispetto a questo, esista un "metro" per accertare la posseduta specializzazione ed una casistica di riferimento.

L'intervento delle organizzazioni sindacali che si sostanzialmente, fino all'approvazione dei decreti di attuazione della legge 189/2002 (meglio conosciuta come Bossi-Fini), in un *parere* in merito al materiale ed alla documentazione prodotta, *parere* che doveva essere acquisito dall'ufficio provinciale del lavoro territorialmente competente, è stato sostituito da una *comunicazione*, che sembra dare meno peso e rendere meno incisivo il possibile controllo che le organizzazioni sindacali in qualche maniera potevano esercitare.

Il complesso della normativa pur essendo formalmente molto garantista, mostra tutta la sua fragilità nella realtà delle cose, questo almeno in riferimento ad alcuni dei casi analizzati ed anche in considerazione delle indicazioni e dei dati che le organizzazioni sindacali in particolare forniscono.

Sono stati rilevati a riguardo in almeno tre dei cinque casi esaminati strutturate relazioni societarie tra l'impresa distaccataria e l'impresa straniera distaccante nel senso che, come già si diceva, le stesse persone hanno responsabilità formali ed incari-

chi societari contemporaneamente in entrambe le aziende. In sostanza un imprenditore italiano “fa nascere” un’impresa in un paese straniero dal quale intende far arrivare i lavoratori che gli serviranno, ciò allo scopo, tra l’altro, di avere a disposizione e di gestire la manodopera di cui ha bisogno – formalmente dipendente dalla ditta straniera ma di fatto alle sue dipendenze – per il tempo strettamente necessario alla realizzazione del lavoro per il quale è stata ingaggiata.

La procedura amministrativa che prevede una serie di adempimenti attraverso i quali la manodopera distaccata deve avere contezza della normativa, delle condizioni di lavoro e del salario, può essere facilmente vanificata – tanto più quando sussistono relazioni societarie del tipo di quelle che prima si indicavano – da un lato attraverso una informazione (si tenga presente il problema della lingua e quindi della necessità della traduzione delle disposizioni⁵¹) superficiale ed inadeguata, se non proprio oggetto di falso, dall’altro attraverso una disponibilità della manodopera che crea poca conflittualità perché ha tutto l’interesse a non sollevare problemi per essere nuovamente richiamata in seguito e perché in ogni caso realizza salari molto superiori a quelli che gli sarebbero garantiti al proprio paese.

La certezza della realizzazione del lavoro che è determinata dal fatto che per il tempo stabilito dal contratto gli stranieri in distacco lavorano per l’imprenditore senza andarsene in cerca di altre opportunità e senza pretendere di più di quello che è stato pattuito rappresenta un elemento importante nel rapporto che si instaura tra imprenditore e manodopera forse quello più importante e che giustifica il ricorso a questa tipologia d’impiego.

La normativa sul distacco appalto si presta, oltre che alle considerazioni sullo stato di fatto sin qui avanzate, ad alcune osservazioni più generali, che non costituiscono vere e proprie conclusioni, quanto segnalazioni di problematiche aperte, di campi da esplorare, di ipotesi da precisare e consolidare ulteriormente. Anzitutto, come si è visto nel secondo capitolo, questa normativa, per come è congegnata, si presta a percorsi di aggiramento della normativa giuslavoristica: l’appalto potrebbe più facilmente “velare” un prestito di manodopera, illecito dal punto di vista della normativa sulla somministrazione (che prevede specifici iter e tutele), ed il distacco potrebbe non comportare un effettivo interesse della impresa distaccataria nell’esecuzione dei lavori. I

⁵¹ Che già potrebbero essere di per sé di difficile comprensione: si pensi alle differenze di sistemi giuslavoristici, delle regolazioni di orario, etc.

rischi, aggiuntivi rispetto a quelli abitualmente presenti in procedure di appalto e distacco, emergerebbero in particolare dalla posizione particolarmente debole dei lavoratori stranieri che, come si è detto, non possono neanche essere considerati “immigrati”. Questa situazione va peraltro inserita in una più generale situazione del mercato del lavoro edile, dove rischi di moltiplicazione irregolare delle relazioni di appalto e subappalto sono comunque presenti (Cicconi, 2002), unitamente a forme di irregolarità nelle condizioni di lavoro. Tuttavia la stessa modesta utilizzazione di questa normativa ci fa comprendere come, oggi, i rischi di degenerazione della normativa sull'appalto distacco internazionale sono secondari, sia per l'esistenza di alcuni (peraltro farraginosi) controlli ex ante, sia perché, tutto sommato, esistono altre forme di aggiramento della normativa giuslavoristica che “spiazzano” questa più complessa normativa. Rimane forse la convenienza della normativa dell'appalto distacco per tutte quelle situazioni in cui la ristrettezza dei tempi di esecuzione di un'opera richiede la stabilità della manodopera (stabilità che le condizioni di mercato, di insufficiente offerta di manodopera edile, specie immigrata, non consentono), quasi “forzata” nel caso dei lavoratori stranieri in distacco appalto, che non hanno titolo di soggiorno in Italia al di fuori della durata dell'appalto⁵².

⁵² Si può notare come la forma contrattuale del distacco appalto sia particolarmente appropriata per illustrare le tesi dell'antropologo francese Moulrier Boutang, che “sostiene che il mercato del lavoro abbia un solo scopo: quello di controllare la mobilità del lavoro di cui le migrazioni internazionali rappresentano l'*ideal-tipo*. Nella sua autonomia, infatti, il fenomeno della mobilità della forza lavoro internazionale costituisce oggi un mercato del lavoro parallelo a quello della forza lavoro “nazionale”, vale a dire un mercato “esogeno”. In tutta Europa, come negli USA, la forza lavoro internazionale è vincolata al permesso di soggiorno, al famigerato contratto di lavoro. I migranti internazionali sono oggi prigionieri di un residuo giuridico arcaico di cui la forza lavoro “nazionale” si è liberata nel corso dell'ultimo secolo, sin dal momento dell'introduzione dei primi elementi di *Welfare State*. La differenza essenziale tra le due forme di contratto di lavoro sta nel diritto dei cittadini di rompere l'impegno sottoscritto con il datore di lavoro. Questo diritto non è invece riconosciuto agli stranieri. È come se il diritto del lavoratore salariato abbia come contropartita la limitazione severa del diritto di rompere il contratto di lavoro da parte dell'immigrato. In che cosa consiste il rapporto di complementarità tra queste due forze-lavoro e i rispettivi mercati? Per Moulrier-Boutang questo rapporto deriva da un'esigenza sistemica: quella cioè di controllare il mercato del lavoro nel caso dei flussi di forza lavoro esogena (la quota di immigrazione necessaria ad affrontare un razionamento dell'offerta in determinati settori del mercato), oppure nel caso dei flussi endogeni (cioè quando l'offerta di forza lavoro è eccedente rispetto alla capacità di impiego)”. (R. Ciccarelli, recensione a Y. Moulrier Boutang, *Dalla schiavitù al lavoro salariato*, Manifestolibri, Roma 2002, in *Jura Gentium* <http://dex1.tsd.unifi.it/jg/it/index.htm?books/moulrier.htm>). Vedi anche Y. Moulrier-Boutang e S. Grelet, *The Art of Flight: An Interview*, http://metabolik.hacklabs.org/alephandria/txt/the_art_of_flight.pdf.

Dunque il segmento del mercato del lavoro coperto da immigrati extracomunitari nel settore edile è di fatto quello più vicino ai lavoratori del nostro target. Possiamo brevemente ricapitolarne la composizione:

- a. una componente dipendente regolare (senza dimenticare che in origine quasi ogni immigrato “regolare” è stato necessariamente “irregolare”), che a sua volta si distingue in due sotto-componenti, una del tutto in regola, l'altra di lavoro “grigio” (la cui presenza e il cui contratto di lavoro sono regolari, ma che presenta qualche condizione di impiego irregolare, ad es. straordinari al nero);
- b. una componente di lavoratori autonomi (che ha al suo interno presumibilmente una forte quota di imprese “fittizie”), la cui posizione è di solito relativamente debole nel mercato del lavoro, anche se esiste ormai uno strato di imprenditori extracomunitari stabilmente inseriti nel loro ruolo;
- c. una componente irregolare, definibile come “lavoro nero” che peraltro presenta diverse articolazioni (ad esempio una parte priva di titoli di soggiorno legittimi, un'altra parte con regolare permesso di soggiorno, ma senza un rapporto di lavoro regolare, magari solo per un limitato periodo di tempo, in vista di una assunzione regolare).

È evidente come lo stesso lavoratore nel tempo si sposti da una collocazione all'altra, secondo le opportunità offerte al momento dal mercato⁵³ (che geograficamente è molto differenziato), ma anche secondo le opportunità offerte da un quadro legale in evoluzione (si pensi al susseguirsi delle “sanatorie”, ed ai cambiamenti ripetuti della normativa sull'immigrazione). L'inclusione nel mercato regolare fra l'altro è determinata da un sistema di quote il cui funzionamento è stato sin qui abbastanza incostante. In questo quadro il ricorso a lavoratori in distacco-appalto è stato, per le imprese, modesto per gli effetti di “spiazzamento” operati, salvo particolari casi, da queste altre collocazioni.

Incrociando questo contesto del mercato del lavoro, già abbastanza articolato e complesso, con un assetto imprenditoriale caratterizzato da frammentazione, da rapporti interimpresa polverizzati e basati sul subappalto, abbiamo un concentrarsi delle fasce deboli del lavoro edile nelle collocazioni estreme della ca-

⁵³ Ed è bene ricordare che, nell'edilizia in particolare, si tratta di un mercato con forti caratteri di informalità, incluso un ruolo decisivo delle reti etniche ed amicali nella ricollocazione della manodopera, che non funziona secondo l'astratto operare delle forze dell'offerta e della domanda.

tena del subappalto. È comprensibile come vi siano “patologie strutturali”⁵⁴, in questa situazione, che vanno al di là delle “opportunità” offerte dal distacco-appalto dei lavoratori stranieri.

Alcuni problemi che emergono da questa specifica forma contrattuale hanno allora una valenza più generale. Quello delle forme di controllo e contrasto del lavoro nero, quello delle capacità ispettive dei servizi all’impiego (che per essere tali devono contenere anche capacità analitiche delle imprese e dei sistemi di imprese); quello della finalizzazione delle relazioni industriali alla regolarità dei rapporti di lavoro.

Senza delineare soluzioni al riguardo, possiamo limitarci a segnalare come possibili percorsi di superamento di queste contraddizioni, l’estensione di una contrattazione quadro nelle imprese maggiori e nei maggiori appalti pubblici (con, in particolare, clausole di obbligazione solidale di imprese distaccatarie e distaccanti), la modificazione (ripristino) delle norme che hanno ridotto l’impatto del parere sindacale sull’operato delle imprese con appalto-distacco (che a sua volta ha servito di stimolo all’iniziativa più penetrante dei servizi all’impiego), la promozione di protocolli di intesa che stabilizzino una metodica di informazione dei sindacati da parte delle DPL in quanto soggetti degli sportelli unici sull’immigrazione preposti ad una fase dell’iter autorizzativo. In prospettiva si pone comunque un problema di maggiore informazione e capacità di conoscenza, da parte dei servizi all’impiego, di queste problematiche e degli stessi contesti lavorativi delle imprese distaccanti.

⁵⁴ Il cui limite in quanto patologie è posto proprio da un mercato del lavoro relativamente dinamico, in cui vi è un deficit di offerta di lavoro manuale, ed in cui la mobilità volontaria dei lavoratori spinge le imprese a offrire quote non trascurabili di rapporti di lavoro a tempo indeterminato e retribuzioni non sempre ridotte.

Indice

1.	Introduzione	00
2.	Il prestito di manodopera straniera e l'ordinamento italiano	00
3.	L'amministrazione della normativa appalti / distacco	00
4.	Il lavoro in appalto in Toscana	00
5.	Il ruolo degli immigrati in edilizia	00
6.	Le imprese che utilizzano manodopera straniera in distacco	00
7.	Il distacco di manodopera extracomunitaria in Lombardia nel settore edile, un fenomeno in crescita	00
8.	Alcune brevi conclusioni	00