

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali

OSSERVAZIONI E PROPOSTE SU L'ECONOMIA SOMMERSA

Relatore

Vice Presidente Maria Luigia Maulucci

Comitato di Presidenza

18 ottobre 2001

***Approvato dalla Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali
nella riunione del 16 ottobre 2001***

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali

OSSERVAZIONI E PROPOSTE SU L'ECONOMIA SOMMERSA

Relatore

Vice Presidente Maria Luigia Maulucci

Comitato di Presidenza

18 ottobre 2001

***Approvato dalla Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali
nella riunione del 16 ottobre 2001***

OSSERVAZIONI E PROPOSTE SU

L'economia sommersa

Premessa

Alla luce dello studio effettuato dall'Intergruppo di Lavoro sull'Economia sommersa appare necessario definire una modalità di approccio congiunto e integrato al problema, che contribuisca ad individuare alcune misure finalizzate a ridurre l'ampiezza e la diffusione.

I numerosi dibattiti degli ultimi anni pongono in risalto la difficoltà di stimare il sommerso basandosi esclusivamente su dati quantitativi e, di conseguenza, la necessità e l'opportunità del riferimento all'analisi sul campo, strumento in grado di arricchire le informazioni su un fenomeno per sua natura difficilmente e pienamente rilevabile. L'approccio integrato tra le due metodologie ha consentito di offrire una fotografia del sommerso che risulta ancor oggi preoccupante. Insieme alla Grecia, l'Italia è il paese dell'Unione europea con il più alto tasso di "lavoro nero". Dati ISTAT 1999 rivelano infatti una percentuale di lavoro sommerso del 15,1% (pari a 3 milioni e 486 mila unità di lavoro), con un incremento dell'11,1% rispetto al 1992, e una incidenza del sommerso economico sul PIL pari ad un massimo del 15,4%.

L'entità del sommerso è testimoniata anche dai risultati dell'attività di vigilanza condotta negli ultimi due anni, che forniscono una misura dell'incidenza delle irregolarità sulle ispezioni effettuate, variabile a seconda delle zone geografiche, dei settori produttivi e delle dimensioni delle aziende. A questo proposito, l'attività di vigilanza del Ministero del Lavoro ha evidenziato la presenza di 51.965 aziende irregolari su un totale di 118.638 aziende ispezionate. Secondo dati INPS, su circa 1.495 miliardi di contributi evasi, 1.102 miliardi sono da ricondurre al lavoro nero propriamente inteso (il 73,72%), mentre l'INAIL ha rilevato un'incidenza del lavoro nero sul totale degli accertamenti pari al 62,65% (su 191 miliardi di premi evasi accertati, 119 miliardi si riferiscono ad evasioni totali). Preoccupante è infine il risultato che scaturisce dal confronto, condotto dall'INAIL, tra la data di denuncia dell'evento infortunistico e la data di assunzione dell'assicurato: l'alta

percentuale di infortuni concentrata nei primi 5 giorni (6.399 casi su 92.474, circa il 7% del totale), rivela infatti seri indizi di lavoro nero nei primi 2 giorni di attività, ed induce a ritenere che molte assunzioni sono denunciate solo in caso di incidente. Oltretutto il fatto che, su 135 incidenti mortali, 42 (più del 30%) siano riferiti ai primi 5 giorni di lavoro avvalorla la tesi, sebbene non strettamente scientifica, che le assunzioni vengano denunciate solo nei casi in cui ciò risulta inevitabile (in coincidenza, appunto, con l'accadimento di incidenti mortali).

Riguardo poi alla varietà delle forme in cui si manifesta il fenomeno, dalle relazioni elaborate dai diversi organismi risulta che mentre al Sud prevale il lavoro nero in senso proprio, nel Centro-Nord è maggiormente diffusa la pratica dell'occultamento del lavoro subordinato, mediante l'uso improprio di contratti riconducibili al *genus* del lavoro autonomo, così come del doppio lavoro e dello straordinario fuori busta.

Infine, occorre sottolineare il contributo offerto dalle indagini territoriali, utile strumento di comprensione delle cause del sommerso che, pur diffuso in tutto il Paese, ha origini diverse a seconda delle aree geografiche. Al Sud, ad esempio, esse risultano essenzialmente legate a condizioni di arretratezza dell'organizzazione sociale e produttiva, a stati di indigenza di fasce della forza lavoro, e alla pressione della criminalità, tutti fattori che abbassano la produttività e comprimono i rendimenti. A ciò si aggiungono, dato comune al resto dell'Italia, il basso livello dei servizi alla consulenza e della formazione, il peso talvolta eccessivo di procedure e obblighi amministrativi, e la difficoltà per molte aziende di adeguarsi agli standard previsti da una normativa che, talvolta, mal si attaglia al sistema produttivo italiano, basato per la gran parte sulle piccole imprese.

Non va tuttavia dimenticata l'incidenza delle motivazioni a carattere esclusivamente economico (lavorare nel sommerso offre spesso l'opportunità di ottenere un aumento del reddito e di evitare gli oneri fiscali e contributivi), spesso accompagnate da una certa tolleranza da parte della collettività dovuta anche alla percezione di uno Stato distante ed estraneo.

Per le ragioni sopra esposte appare evidente il motivo per cui l'esigenza di trovare una soluzione al problema dell'economia sommersa sia oggi avvertita, anche dall'opinione pubblica, come una questione di fondamentale importanza, in Italia e in gran parte dei paesi dell'Unione europea. Una drastica riduzione dell'entità del fenomeno riporterebbe,

infatti, al livello europeo la competitività del nostro Paese, e ristabilirebbe gli indispensabili criteri di equità sociale e di certezza delle norme.

Si pensi all'incremento del reddito nazionale e del gettito delle entrate, ai benefici per le imprese in termini di concorrenza, alla riduzione dei casi di sfruttamento dei soggetti deboli, al freno dei fenomeni di collusione con la criminalità organizzata; al ristabilirsi, insomma, degli indispensabili criteri di equità sociale e di certezza delle norme.

In questo senso, i Governi che negli ultimi anni si sono succeduti alla guida del Paese da un lato, e l'Unione europea dall'altro, si sono impegnati a portare avanti una politica a favore dell'emersione volta a individuare le condizioni che favoriscono la nascita delle attività sommerse, e a combattere la preoccupante diffusione del fenomeno. A tal proposito, in Italia sono stati predisposti, a partire dal 1989, una serie di interventi miranti, da una parte, ad incentivare le aziende che intendono emergere, dall'altra a potenziare l'attività ispettiva e di controllo, con un contemporaneo alleggerimento del sistema sanzionatorio. Strumento trainante di tali politiche sono stati, fino ad oggi, i contratti di riallineamento che, pur nella loro limitata attuazione rispetto al vasto arcipelago del sommerso, si sono rivelati utili sia come primo approccio sistematico al problema (per la prima volta, ad una logica esclusivamente repressiva-sanzionatoria si è aggiunta una prospettiva di tipo promozionale e incentivante), sia per l'influenza positiva sulle condizioni lavorative e retributive e sull'affermazione dei diritti di lavoratori e aziende.

Il merito che va riconosciuto agli interventi sino ad oggi predisposti, di cui non va comunque dimenticato il carattere congiunturale, è di aver risposto all'esigenza di affrontare in modo attento e mirato il problema dell'emersione, sottolineando l'importanza della dimensione territoriale e conferendo una spinta al riassetto tecnico ed organizzativo dell'attività ispettiva: si pensi, ad esempio, all'istituzione del Comitato per l'emersione e delle Commissioni territoriali, alla previsione del coordinamento dell'attività tra gli organi ispettivi e di controllo (*ex artt. 79-79 della Finanziaria 2000*), o anche all'istituzione del *tutor* per l'emersione e all'alleggerimento delle sanzioni (*artt. 5, 116 e 119 della Finanziaria per il 2001*).

Tuttavia le dimensioni ancora rilevanti del fenomeno e l'affinamento delle tecniche di elusione della normativa in materia di lavoro e previdenza sociale impongono uno sforzo ulteriore. L'esperienza dei contratti di riallineamento - che sembra ormai volgere alla fine in considerazione dell'approvazione il 10 ottobre 2001 della legge sull'emersione

(non ancora pubblicata) - ha indubbiamente contribuito a tracciare un percorso; è dunque necessario insistere per rendere strutturale il processo di emersione, dando sempre più spazio ad un intervento che incida sulle cause strutturali che inducono le imprese e i lavoratori a fuoriuscire dal lavoro regolare.

La fruizione di incentivi fiscali e contributivi per datori di lavoro e lavoratori, infatti, seppur al momento necessaria, non può che essere transitoria, per evitare distorsioni alla concorrenza. D'altra parte, la lotta al sommerso non può esaurirsi nel prevedere condizioni più favorevoli, ma deve essere integrata da rigorosi interventi che rafforzino l'azione di controllo e vigilanza e da politiche che puntino sullo sviluppo.

In quest'ottica va valutata la nuova legge sull'emersione, che introduce nuove agevolazioni per i datori di lavoro, e la possibilità di effettuare una sanatoria delle irregolarità contributive, fiscali e anche, se di piccole dimensioni, ambientali. Il provvedimento sembra forse troppo ancorato ad una logica di tipo promozionale, e quindi parziale e non strutturale, prevedendo per di più, per le aziende "emerse", anche la sospensione delle ispezioni fino al 2002.

Inoltre un attento esame della nuova legge rivela la presenza di norme in contrasto con la normativa previdenziale e fiscale attualmente in vigore, contrasti che potrebbero dare vita ad un notevole contenzioso giudiziario con un aggravio di oneri per gli Enti previdenziali e/o per gli utenti (imprese e lavoratori).

Per l'analisi della disciplina in oggetto, sia consentito rinviare al Capitolo VI, paragrafo 7, del Rapporto.

Sulla base delle osservazioni sopra esposte, il CNEL intende formulare alcune proposte destinate sia al Governo sia alle Forze Sociali.

I. L'importanza di una politica per lo sviluppo

Il CNEL ritiene che le politiche per l'emersione debbano essere considerate parte di una più generale politica per la qualificazione dello sviluppo produttivo del nostro Paese. In questo senso, l'impegno maggiore dovrebbe riguardare, da un lato, come raccomandato dall'UE, la "prosecuzione nell'aumento di flessibilità del mercato del lavoro, combinando meglio la stabilità con una maggiore adattabilità per facilitare l'accesso al lavoro", dall'altro la predisposizione di una normativa più aderente alle caratteristiche del tessuto

industriale del Paese, e la semplificazione e lo snellimento delle procedure spesso gravanti sul sistema produttivo.

II. Le politiche per l'emersione e le politiche a sostegno dello sviluppo locale: una combinazione virtuosa

Ad avviso del CNEL l'attivazione di una strategia volta a combattere il sommerso dovrebbe comunque raccordarsi con la predisposizione di politiche a sostegno dello sviluppo locale, in modo da dar vita ad interventi per l'emersione *ad hoc*, in grado di rispondere alle diverse esigenze e specificità locali.

E' dunque ipotizzabile la implementazione di un modello di intervento che preveda, da un lato, la messa a punto di misure a carattere generale volte al miglioramento delle condizioni strutturali, dall'altro l'attivazione di strumenti mirati, collegati alle specificità dei diversi contesti socio-economici. Più in particolare,

a) in relazione agli interventi di tipo strutturale, il CNEL auspica:

- un maggiore impegno nella lotta alla criminalità;
- la diffusione della cultura della legalità e il rafforzamento dell'attività ispettiva, sia attraverso il potenziamento degli uffici e delle strutture sia, soprattutto, realizzando un più stretto coordinamento tra le diverse sedi ispettive. Occorre infatti dare certezza della regolarizzazione delle aziende, e ciò anche sul versante dell'assicurazione infortuni e in materia di sicurezza sul lavoro;
- una maggiore formazione e informazione (anche sui vantaggi offerti dalle normative), finalizzata alla nascita di una cultura d'impresa e al miglioramento della visibilità e della capacità innovativa delle imprese locali;
- la realizzazione di un sistema di infrastrutture idoneo a favorire la creazione di nuove imprese e l'innovazione delle esistenti;
- maggiori investimenti, maggiori convenienze per le imprese, e facilitazioni riguardanti la regolarizzazione delle violazioni in materia di sicurezza sul lavoro (prolungamento del termine di adeguamento ed esenzione del pagamento della somma attualmente posta a carico del soggetto impegnato nella regolarizzazione); incentivi rivolti anche ai lavoratori e creazione di "lavori buoni";

- una maggiore formazione e specializzazione della manodopera, diffusione di sportelli di orientamento per i lavoratori;
- azioni di animazione per lo sviluppo di una cultura collaborativa volta a creare un sistema produttivo che si salda con la comunità locale;
- il riordino degli incentivi fiscali e contributivi in direzione di una riduzione della pressione fiscale e contributiva per le qualifiche e i salari più bassi, in linea con quanto raccomandato dall'UE, per realizzare una progressiva sostenibilità del costo del lavoro; sistemi premiali per le imprese regolari e misure a sostegno delle pmi, soprattutto in fase di avvio.

b) per quanto concerne gli strumenti *ad hoc*, collegati alle specificità settoriali e locali, il CNEL suggerisce:

- l'intensificazione dei controlli e la migliore regolamentazione dell'attività di subfornitura;
- la creazione di centri di servizio, consulenza e formazione in grado di sostenere, da un lato, i lavoratori, dall'altro le attività di impresa, riducendo i costi di impianto e di gestione, soprattutto per le pmi, e sviluppando una sinergia tra operatori economici;
- la predisposizione di "piani locali per l'emersione", frutto della combinazione tra gli interventi a carattere generale e quelli *ad hoc*.

III. Il dialogo tra le Amministrazioni

La proliferazione di forme di elusione della normativa lavoristica e previdenziale necessita di un salto di qualità nella messa a punto degli strumenti informativi, normativi, economici e contrattuali atti a combatterne la diffusione. In questo senso un notevole passo in avanti potrebbe essere rappresentato dalla realizzazione di un più proficuo dialogo tra le Amministrazioni competenti (maggiore coordinamento delle attività ispettive che salvaguardi gli aspetti previdenziali, fiscali, lavoristici e antinfortunistici)¹, e dalla predisposizione di un sistema che metta in rete le diverse banche dati amministrative, in modo da avere sempre a disposizione un quadro che risulti il più completo possibile. In questa direzione, oltretutto, sono già stati apprezzati i risultati positivi ottenuti

¹ In attuazione della normativa scaturente della Carta 2000

dall'adozione di un modulo unico di dichiarazione e versamento, valido ai fini fiscali e contributivi, e dalla denuncia nominativa istantanea che consente di conoscere, in tempo reale, i flussi del mercato del lavoro.

IV. L'importanza del monitoraggio

Risulta infine estremamente importante realizzare un monitoraggio costante di tutte le iniziative attivate, al fine di verificarne l'impatto sul contesto economico e sociale, e incidere tempestivamente sulle eventuali distorsioni verificatesi durante il funzionamento.

Gli interventi a favore dell'emersione non devono più essere sporadici e occasionali, ma diventare parte integrante di una complessa strategia che contribuisca alla diffusione della cultura della legalità, riportando, al tempo stesso, a livello europeo la competitività del nostro Paese.