



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali

SCHEMA DI OSSERVAZIONI E PROPOSTE SU L'ECONOMIA SOMMERSA

Relatore cons. Maria Luigia Maulucci

***Assemblea
25 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.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali

RAPPORTO SULL'ECONOMIA SOMMERSA

Documentazione

***Assemblea
25 ottobre 2001***

NORMATIVA LEGISLATIVA E CONTRATTUALE IN MATERIA DI EMERSIONE

- D.L. 338/1989, articoli 1, 6 e 7 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, L.389/1989);
 - D.L. 129/1990, art.2 bis (convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, L. 210/1990);
 - L. 608/1996, articolo 5
 - L. 196/97, articolo 23
 - L. 448/1998, artt. 75, 78 e 79 (Legge Finanziaria per il 1999)
 - L. 488/1999, art. 63 (Legge Finanziaria per il 2000)
 - Legge 388/2000, artt.5, 116 e 119 (Legge Finanziaria per il 2001)
 - D.L. 1453/2001
-
- Accordo per il lavoro del 24/09/96 – Capitolo “Emersione del Lavoro Sommerso”
 - Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione 1999 – Capitolo 3 (Le Politiche per lo sviluppo e l'occupazione), Punto 7

D.L. 9 ottobre 1989, n. 338

Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati

Pubblicato nella Gazz. Uff. 10 ottobre 1989, n. 237 e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 dicembre 1989, n. 389 (Gazz. Uff. 9 dicembre 1989, n. 287). Il comma 2 dello stesso art. 1 ha, inoltre, disposto che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base del D.L. 30 dicembre 1988, n. 548, del D.L. 28 marzo 1989, n. 110, del D.L. 29 maggio 1989, n. 196, e del D.L. 5 agosto 1989, n. 279, non convertiti in legge

Art.1

Retribuzione imponibile, accreditamento della contribuzione settimanale e limite minimo di retribuzione imponibile.

1. La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo.

2. Con effetto dal 1° gennaio 1989 la percentuale di cui all'articolo 7, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (3), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, è elevata a 40. A decorrere dal periodo di paga in corso alla data del 1° gennaio 1989, la percentuale di cui al secondo periodo del predetto comma è fissata a 9,50

3. (4)

4. (5).

(4) Il comma che si omette sostituisce, a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° gennaio 1989, con due commi, il comma 1 dell'art. 2, D.L. 12 settembre 1983, n. 463, riportato alla voce Invalidità, vecchiaia e superstiti (Assicurazione obbligatoria per).

(5) Il comma, che si omette, sostituisce, a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° gennaio 1989, il comma 5 dell'art. 5, D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, riportato alla voce Lavoro.

Art.6

Fiscalizzazione degli oneri sociali.

1. A decorrere dal periodo di paga in corso al 1° dicembre 1988 e fino a tutto il periodo di paga in corso al 30 novembre 1989 è concessa una riduzione, per ogni

mensilità fino alla dodicesima compresa, sul contributo a carico del datore di lavoro di cui all'articolo 10, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (25), pari a:

- a) L. 55.000 per ogni dipendente delle imprese industriali ed artigiane operanti nei settori manifatturieri ed estrattivi, delle imprese impiantistiche del settore metalmeccanico, risultanti dalla classificazione delle attività economiche adottata dall'ISTAT; delle imprese armatoriali nonché delle imprese iscritte nell'albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi, di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298 (26), secondo un rapporto autista-dipendenti che non superi quello fra trattore e veicoli rimorchiati indicato dal comma 4 dell'art. 41 della L. 6 giugno 1974, n. 298 (26), come sostituito dal comma 1 dell'art. 4 del D.L. 6 febbraio 1987, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 marzo 1987, n. 132;
 - b) ulteriori L. 77.000 per ogni dipendente delle imprese di cui alla lettera a) operanti nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (27), e successive modificazioni ed integrazioni;
 - c) L. 21.000 per ogni dipendente delle imprese alberghiere e delle aziende termali; dei pubblici esercizi, ivi comprese le imprese di esercizio delle sale cinematografiche; delle agenzie di viaggio; dei complessi turistico-ricettivi dell'aria aperta di cui alla legge 17 maggio 1983, n. 217 (28), e dei loro consorzi e società consortili condotte anche in forma cooperativa, di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 377; delle imprese commerciali, loro consorzi e società consortili condotte anche in forma cooperativa, di cui alle leggi 10 maggio 1976, n. 377, e 17 febbraio 1971, n. 127, considerate esportatrici abituali ai sensi dell'articolo 3-bis del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 20 (29), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 1979, n. 92; di ogni altra impresa con più di quindici dipendenti considerata commerciale ai fini previdenziali ed assistenziali; degli enti, fondazioni ed associazioni senza fini di lucro che erogano le prestazioni assistenziali di cui all'articolo 22, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (30), ivi comprese le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonché dei concessionari di impianti di trasporto con fune in servizio pubblico, aventi finalità, turistiche, in zone montane;
 - d) ulteriori L. 18.500 per ogni dipendente delle imprese di cui alla lettera c) operanti nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (31), e successive modificazioni ed integrazioni.
2. Le riduzioni di cui al comma 1, lettera a) e b), sono maggiorate di un terzo per il personale marittimo che non ha continuità di rapporto di lavoro.
 3. Per le donne assunte con contratto di lavoro a tempo indeterminato dalle imprese di cui all'articolo 1, comma 1 e 7, del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536 (32), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1988, n. 48, successivamente alla data del 30 novembre 1988, in aggiunta al numero dei lavoratori occupati alla medesima data, è concessa fino a tutto il periodo di paga in corso al 30 novembre 1989 una riduzione di L. 56.000, per ogni mensilità fino alla dodicesima compresa, sul contributo a carico del datore di lavoro di cui all'articolo 10, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (33).
 4. Per i nuovi assunti di età non superiore ai 29 anni da parte delle imprese di cui al comma 3 successivamente al 30 novembre 1988 con contratto di lavoro a tempo indeterminato, in aggiunta al numero di lavoratori occupati alla stessa data, è concessa fino a tutto il periodo di paga in corso al 30 novembre 1989 una riduzione

di lire 56.000, per ogni mensilità fino alla dodicesima compresa, sul contributo a carico del datore di lavoro di cui all'articolo 10, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (33).

5. I benefici di cui ai commi 3 e 4 non si cumulano fra loro né con il beneficio di cui al comma 1, lettere b) e d), e sono concessi per un periodo non superiore a dodici mesi per ciascun dipendente assunto.

6. A favore dei datori di lavoro del settore agricolo è concessa, a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° dicembre 1988 e fino a tutto il periodo di paga in corso al 30 novembre 1989, per ogni mensilità e fino alla dodicesima compresa, una riduzione sul contributo di cui all'articolo 10, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67, di L. 85.000 per ogni dipendente. Da tale riduzione sono esclusi i datori di lavoro del settore agricolo operanti nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (31), e successive modificazioni ed integrazioni.

7. Le riduzioni di cui al presente articolo si applicano sino a concorrenza dell'importo complessivo dei contributi di malattia e di maternità dovuti.

8. Le riduzioni di cui al presente articolo, nel caso di corresponsione di retribuzione per un numero di giornate inferiore al mese, sono diminuite di un ventiseiesimo del loro ammontare mensile per ogni giornata non retribuita e, nel caso di lavoro a tempo parziale di cui all'articolo 5 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726 (29), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, sono attribuite per ogni ora di attività in misura pari al quoziente che si ottiene dividendo l'importo delle predette riduzioni mensili per 156, entro il limite massimo dell'importo stesso. La predetta diminuzione non trova applicazione per i dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale che prestino attività lavorativa per un numero di ore non inferiore a settantotto ore mensili.

9. Le riduzioni di cui al presente articolo non spettano per i lavoratori che:

- a) non siano stati denunciati agli istituti previdenziali;
- b) siano stati denunciati con orari o giornate di lavoro inferiori a quelli effettivamente svolti ovvero con retribuzioni inferiori a quelle previste dall'articolo 1, comma 1;
- c) siano stati retribuiti con retribuzioni inferiori a quelle previste dall'articolo 1, comma 1 (34).

10. Le disposizioni di cui al comma 9 operano per una durata pari ai periodi di inosservanza anche di una delle condizioni previste dallo stesso comma aumentati del 50 per cento. Nelle ipotesi di cui alle lettere b) e c) del medesimo comma 9 la perdita della riduzione non può superare il maggiore importo tra contribuzione omessa e retribuzione non corrisposta (34/a).

11. Per le imprese operanti nei territori indicati nell'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (35), e successive modifiche ed integrazioni, e nell'articolo 7 del D.P.R. 9 novembre 1976, n. 902, e successive modifiche ed integrazioni, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e sulla base di un programma graduale di riallineamento alle retribuzioni di cui all'articolo 1, comma 1, da verificare semestralmente, può essere sospesa, anche temporaneamente, la condizione prevista dalla lettera c) del comma 9. Tale sospensione è disposta con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, sentite le confederazioni sindacali

maggiormente rappresentative, nei limiti della spesa prevista dal presente decreto per la fiscalizzazione degli oneri sociali (35/a).

12. Con salvezza delle situazioni di cui al comma 11, per gli aspetti ivi disciplinati, le riduzioni di cui al presente articolo non spettano altresì, a decorrere dal periodo di paga in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai datori di lavoro che non diano comunicazione all'INPS del contratto collettivo nazionale di lavoro, stipulato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, da essi applicato.

13. Le riduzioni di cui al presente articolo non spettano, sino al ripristino dei luoghi, ovvero al risarcimento a favore dello Stato, nel limite del danno accertato, per i lavoratori dipendenti delle aziende nei confronti dei cui titolari o rappresentanti legali, per fatti afferenti all'esercizio dell'impresa, siano accertate definitivamente violazioni di leggi a tutela dell'ambiente, commesse successivamente alla data di entrata in vigore del D.L. 30 dicembre 1987, n. 536 (36), convertito, con modificazioni, dalla L. 29 febbraio 1988, n. 48, e che comportino danno ai sensi degli articoli 8 e 18 della L. 8 luglio 1986, n. 349 (37); ove le violazioni comportino rilevante danno ambientale, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, su proposta del Ministro dell'ambiente, può disporre la sospensione totale o parziale del beneficio in attesa della definitività dell'accertamento.

14. A decorrere dal periodo di paga in corso al 1° dicembre 1988 sono abrogate le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 7, del D.L. 30 dicembre 1987, n. 536 (36), convertito, con modificazioni, dalla L. 29 febbraio 1988, n. 48.

15. Il versamento dei contributi e dei premi previdenziali relativi ai periodi di paga in corso dal 1° dicembre 1988 e successivi, effettuato in difformità dalle disposizioni del presente decreto, è conguagliato senza accessori di legge alla prima scadenza utile successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e comunque non oltre il 20 novembre 1989.

16. All'onere derivante dall'applicazione del presente articolo, valutato in lire 3.738 miliardi per l'anno 1989, si provvede a carico del capitolo 3614 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per il medesimo anno.

(25) Riportata alla voce Amministrazione del patrimonio e contabilità generale dello Stato.

(26) Riportata alla voce Trasporto di merci mediante autoveicoli.

(26) Riportata alla voce Trasporto di merci mediante autoveicoli.

(27) Riportato alla voce Cassa per il Mezzogiorno.

(28) Riportata alla voce Turismo.

(29) Riportato alla voce Lavoro.

(30) Riportato alla voce Regioni.

(31) Riportato alla voce Cassa per il Mezzogiorno.

(32) Riportato al n. A/XIX.

(33) Riportata alla voce Amministrazione del patrimonio e contabilità generale dello Stato.

(33) Riportata alla voce Amministrazione del patrimonio e contabilità generale dello Stato.

(31) Riportato alla voce Cassa per il Mezzogiorno.

(29) Riportato alla voce Lavoro.

(34) Il D.M. 21 ottobre 1989 (Gazz. Uff. 6 dicembre 1989, n. 285) ha così disposto:

«1. La condizione prevista dall'art. 6, comma 9, lettera c), del D.L. 9 ottobre 1989, n. 338, è sospesa per le imprese operanti da data anteriore al 10 ottobre 1989 nei territori indicati nell'art. 1 del testo unico approvato con D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, e successive modifiche ed integrazioni, e nell'art. 7 del D.P.R. 9 novembre 1976, n. 902, e successive modifiche ed integrazioni, che hanno recepito o recepiscono, mediante accordi aziendali stipulati con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, comunicati all'Istituto nazionale della previdenza sociale entro quindici giorni dalla stipula medesima, gli accordi provinciali stipulati dalle organizzazioni sindacali anzidette, depositati presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione territorialmente competente, finalizzati ad attuare, in forme e tempi prestabiliti, programmi di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli previsti dai contratti collettivi nazionali.

2. La sospensione decorre dal periodo di paga in corso alla data di recepimento dell'accordo provinciale fino al periodo di paga in corso al 30 novembre 1989 e cessa di avere effetto dal periodo di paga per il quale, in relazione alle denunce contributive mensili presentate dalle imprese all'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Istituto stesso accerta il mancato rispetto del programma graduale di riallineamento dei trattamenti economici contenuto nel predetto accordo provinciale».

Il D.M. 11 giugno 1990 (Gazz. Uff. 26 giugno 1990, n. 147) ha differito dal 30 novembre 1989 al 31 maggio 1990 il termine di cui al D.M. 21 ottobre 1989, sopra riportato. Per l'ulteriore sospensione della condizione prevista dalla presente lettera vedi, anche, l'art. 5, D.L. 1° ottobre 1996, n. 510, riportato alla voce Lavoro.

(34/a) Comma così sostituito dall'art. 4, D.L. 22 marzo 1993, n. 71, riportato alla voce Lavoro.

(35) Riportato alla voce Cassa per il Mezzogiorno.

(35/a) Vedi, anche, l'art. 2-bis, D.L. 4 giugno 1990, n. 129, riportato alla voce Lavoro, e l'art. 5, D.L.

1° ottobre 1996, n. 510, riportato alla stessa voce.

(36) Riportato al n. A/XIX.

(37) Riportata alla voce Ministero dell'ambiente.

(36) Riportato al n. A/XIX.

Art. 7

Differimento di termini per gli sgravi contributivi per il Mezzogiorno, per il completamento del piano straordinario per l'occupazione giovanile e per la presentazione delle domande per il sussidio di disoccupazione. Sospensione del versamento dei contributi per le imprese operanti nelle regioni colpite dal fenomeno dell'eutrofizzazione.

1. Il termine di cui all'art. 2, D.L. 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla L. 20 maggio 1988, n. 160, relativo allo sgravio contributivo di cui all'articolo 59 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (35), e successive modificazioni ed integrazioni, è differito fino a tutto il periodo di paga in corso al 30 novembre 1989. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 9, 10, 11, 12 e 13.

2. All'onere derivante dall'applicazione del comma 1, valutato in lire 5.612 miliardi per l'anno 1991 ed in lire 1.504 miliardi per il periodo 1992-2000, si provvede a carico dell'assegnazione di lire 30.000 miliardi all'uopo prevista dall'articolo 18 della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, sono determinate le modalità di rendicontazione da parte dell'INPS.
3. Fermo restando lo stanziamento di cui all'articolo 2 della legge 11 aprile 1986, n. 113, il termine per il completamento del piano straordinario per l'occupazione giovanile di cui allo articolo 1 della citata legge n. 113 del 1986 e successive modificazioni ed integrazioni, è differito al 31 dicembre 1989. Per ogni componente di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), della medesima legge, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale nomina un membro supplente.
4. Il termine di scadenza per la presentazione delle domande per il sussidio di disoccupazione in agricoltura di cui al decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536 (38), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1988, n. 48, deve considerarsi il 31 marzo.
5. In attesa della riforma della disciplina del trattamento previdenziale delle ostetriche il termine previsto per lo scioglimento dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per le ostetriche è prorogato al 30 giugno 1990. Fino a tale data il commissario straordinario dell'Ente stesso assume, oltre ai compiti ed alle attribuzioni del presidente del comitato direttivo, anche quelli del consiglio nazionale (39).
6. Per i dipendenti delle imprese che gestiscono le strutture ricettive previste dall'articolo 6 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (40), per quelli dei pubblici esercizi, ivi comprese le imprese di esercizio delle sale cinematografiche, delle agenzie di viaggio e turismo, delle imprese esercenti il commercio all'ingrosso ed al dettaglio e per il settore della pesca, operanti nei comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche e Abruzzo, situati entro 10 chilometri dalla costa, il versamento dei contributi e dei premi previdenziali ed assistenziali relativi ai periodi di paga in corso dal 1° luglio al 31 ottobre 1989 è sospeso. Il versamento dei contributi sospesi deve essere effettuato, con aggravio di interessi in misura pari al 5 per cento annuo, in rate bimestrali, uguali e consecutive non superiori a quattro, a decorrere dal mese di gennaio 1990.
7. Le imprese artigiane, con sede nelle province autonome di Trento e di Bolzano, le quali hanno versato i contributi previdenziali ed assistenziali previsti per le imprese artigiane, avendone i relativi requisiti secondo le leggi provinciali sull'artigianato, sono esonerate dal pagamento, per il periodo pregresso e fino al 30 giugno 1989, delle differenze tra la contribuzione prevista per le imprese artigiane e per quelle industriali. All'onere di 5 miliardi di lire per l'anno 1989 si fa fronte mediante corrispondente riduzione del capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1989, utilizzando l'accantonamento «Proroga fiscalizzazione dei contributi di malattia ivi compreso il settore del commercio».

(35) Riportato alla voce Cassa per il Mezzogiorno.

(38) Riportato al n. A/XIX.

(39) Comma così modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 1989, n. 389.

(40) Riportata alla voce Turismo.

D.L. 4 giugno 1990, n. 129

Disposizioni in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi contributivi nel Mezzogiorno

Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 giugno 1990, n. 128 e convertito in legge con modificazioni, dall'art.1, L. 3 agosto 1990, n. 210 (Gazz. Uff. 3 agosto 1990, n. 180).

2-bis.

1. La sospensione di cui al comma 11 dell'articolo 6 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, è ammessa dal 1° dicembre 1988 ed opera nei confronti delle imprese che abbiano recepito o recepiscono gli accordi provinciali stipulati dalle associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale che risultino firmatarie del contratto collettivo nazionale o dell'accordo interconfederale di riferimento, finalizzati ad attuare, in forme e tempi prestabiliti, programmi di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli previsti dai predetti accordi nazionali. L'attuazione avviene mediante verbale aziendale di recepimento da sottoscrivere dalle stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale.
2. Gli accordi provinciali e quelli aziendali dovranno essere depositati dalle parti interessate entro il 31 maggio 1991 rispettivamente presso gli uffici provinciali del lavoro e presso le sedi provinciali dell'INPS.
3. La sospensione cessa di avere effetto dal periodo di paga per il quale, in relazione alle denunce contributive mensili presentate dalle imprese all'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Istituto stesso accerta il mancato rispetto del programma graduale di riallineamento dei trattamenti economici contenuto nel predetto accordo provinciale.

Legge 28 novembre 1996, n. 608

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale"

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 281 del 30 novembre 1996 - Supplemento Ordinario n. 209

Art.5

Disposizioni in materia di contratti di riallineamento retributivo

1. Al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e di consentire la regolarizzazione retributiva e contributiva per le imprese industriali ed artigiane operanti nei territori individuati all'articolo 1 della legge 1 marzo 1986, n. 64, e' sospesa la condizione di corresponsione dell'ammontare retributivo di cui all'articolo 6, comma 9, lettera c), del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389. Tale sospensione opera esclusivamente nei confronti di quelle imprese che abbiano recepito o recepiscono gli accordi provinciali di riallineamento retributivo stipulati dalle associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali locali aderenti o comunque organizzativamente collegate con le associazioni ed organizzazioni nazionali di categoria firmatarie del contratto collettivo nazionale di riferimento. Tali accordi provinciali debbono prevedere in forme e tempi prestabiliti, programmi di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli previsti nei corrispondenti contratti collettivi nazionali di lavoro. Ai predetti accordi e' riconosciuta validita' pari a quella attribuita ai contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento quale requisito per l'applicazione a favore delle imprese di tutte le normative nazionali e comunitarie. Per il riconoscimento di tale sospensione, l'impresa deve sottoscrivere apposito verbale aziendale di recepimento con le stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale.
2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono concessi dodici mesi di tempo per stipulare gli accordi territoriali e quelli aziendali di recepimento da depositare rispettivamente, ai competenti uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, e presso le sedi provinciali dell'INPS, entro trenta giorni dalla stipula.
3. La sospensione di cui al comma 1 cessa di avere effetto dal periodo di paga per il quale l'INPS accerta il mancato rispetto del programma graduale di riallineamento dei trattamenti economici conenuto nell'accordo territoriale. L'applicazione nel tempo dell'accordo provinciale comporta la sanatoria anche per i periodi pregressi per le pendenze contributive ed a titolo di fiscalizzazione ovvero di sgravi contributivi, per le imprese di cui al comma 1, a condizione, che entro il termine di cui al comma 2 venga sottoscritto e depositato l'apposito verbale aziendale di recepimento.

4. La retribuzione da prendere a riferimento per il calcolo dei contributi di previdenza e assistenza sociale dovuti e' quella fissata, dagli accordi di riallineamento. La presente disposizione deve intendersi come interpretazione autentica delle norme relative alla corresponsione retributiva ed alla determinazione contributiva di cui al combinato disposto dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 6, commi 9, lettera c), e 11, del decreto legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389. Restano comunque salvi e conservano la loro efficacia i versamenti contributivi effettuati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

5. E' ammessa una sola variazione ai programmi di riallineamento contributivo compresi quelli gia' stipulati, limitatamente ai tempi ed alle percentuali fissati dagli accordi provinciali, purché tale modifica sia oggettivamente giustificata da intervenuti rilevanti eventi non prevedibili e che incidano sostanzialmente sulle valutazioni effettuate al momento della stipulazione dell'accordo territoriale, ed a condizione che l'intesa di aggiustamento sia sottoscritta dalle medesime parti che hanno stipulato il primitivo accordo.

6. L'ispettorato provinciale del lavoro, nel programmare l'attività ispettiva di concerto con gli istituti previdenziali, sente le commissioni eventualmente istituite a livello provinciale delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro al fine di contrastare le forme di lavoro irregolare.

Legge 24 giugno 1997, n. 196

"Norme in materia di promozione dell'occupazione."

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 154 del 4 luglio 1997 - Supplemento Ordinario n. 136

Art.23.

(Disposizioni in materia di contratti di riallineamento retributivo)

1. All'articolo 5 del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, il primo periodo è sostituito dal seguente: "Al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e di consentire la regolarizzazione retributiva e contributiva per le imprese operanti nei territori individuati dall'articolo 1 della legge 1° marzo 1986, n. 64, è sospesa la condizione di corresponsione dell'ammontare retributivo di cui all'articolo 6, comma 9, lettere a), b) e c), del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389";

b) al comma 3, secondo periodo, dopo le parole: "di fiscalizzazione" sono inserite le seguenti: "di leggi speciali in materia e di sanzioni a ciascuna di esse relative" e sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: "I provvedimenti di esecuzione in corso, in qualsiasi fase e grado, sono sospesi fino alla data del riallineamento. L'avvenuto riallineamento estingue i reati previsti da leggi speciali in materia di contributi e di premi e le obbligazioni per sanzioni amministrative e per ogni altro onere accessorio. Sono fatti salvi i giudizi pendenti promossi dai lavoratori ai fini del riconoscimento della parità di trattamento retributivo";

c) dopo il comma 3, sono inseriti i seguenti:

"3-bis. Le imprese di cui al comma 1 che abbiano stipulato gli accordi di cui al comma 2, nella loro qualità di soggetti indicati nel titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, obbligati all'effettuazione delle ritenute alla fonte sulle somme o valori da essi corrisposti ed alla presentazione della relativa dichiarazione ai sensi dell'articolo 7 del medesimo decreto, sono ammesse a versare, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine finale concesso dal comma 2 per la stipula degli accordi, senza applicazione di sanzioni e interessi, le maggiori ritenute relative ai compensi, risultanti dai suddetti accordi, effettivamente corrisposti fino alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Conseguentemente, entro lo stesso termine, detti soggetti sono ammessi a presentare, per ciascun periodo di imposta cui si riferisce il versamento delle ritenute relative ai compensi e senza applicazione di sanzioni, dichiarazioni integrative per rettificare quelle già presentate utilizzando i modelli di dichiarazione approvati per gli stessi periodi di imposta con decreto del Ministro delle finanze.

3-ter. La presentazione delle dichiarazioni integrative di cui al comma 3-bis e l'esecuzione dei connessi versamenti esclude la punibilità per i reati previsti dal

decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, nei limiti delle integrazioni.

3-quater. Per le ritenute indicate nella dichiarazione integrativa di cui al comma 3-bis non può essere esercitata la rivalsa sui percettori dei compensi non assoggettati in precedenza a ritenuta. Le dichiarazioni integrative non costituiscono titolo per la deducibilità ai fini delle imposte sui redditi.

3-quinquies. Le disposizioni di cui ai commi da 3-bis a 3-quater e al presente comma si applicano anche se le violazioni sono già state rilevate; tuttavia restano ferme le somme pagate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, a titolo di soprattasse, pene pecuniarie e interessi. Le controversie pendenti e quelle che si instaurano sino al termine finale per la presentazione delle dichiarazioni integrative, concernenti i compensi di cui al comma 3-bis, corrisposti fino alla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono estinte mediante ordinanza subordinatamente alla presentazione, da parte del sostituto di imposta, alla segreteria dell'organo del contenzioso tributario presso il quale pende la controversia, di copia, anche fotostatica, della dichiarazione integrativa e della ricevuta comprovante la consegna all'ufficio postale della lettera raccomandata di trasmissione della dichiarazione stessa, nonchè della ricevuta ed attestato di versamento delle ritenute";

d) al comma 4, i primi due periodi sono sostituiti dai seguenti: "La retribuzione da prendere a riferimento per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale, dovuti dalle imprese di cui al comma 1 e alle condizioni di cui al comma 2, è quella fissata dagli accordi di riallineamento e non inferiore al 25 per cento del minimale e, per i periodi successivi, al 50 per cento, da adeguare, entro 36 mesi, al 100 per cento dei minimali di retribuzione giornaliera, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389. La presente disposizione deve intendersi come interpretazione autentica delle norme relative alla corresponsione retributiva ed alla determinazione contributiva di cui al combinato disposto dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 6, commi 9, lettere a), b) e c), e 11, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389. Per la differenza tra la retribuzione di riferimento per il versamento dei predetti contributi e l'intero importo del minimale di cui al citato decreto-legge n. 338 del 1989, possono essere accreditati contributi figurativi, ai fini del diritto e della misura della pensione, con onere a carico del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, nel limite massimo delle risorse preordinate a tale scopo. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale sono stabiliti criteri e modalità per il riconoscimento dei predetti accrediti di contributi figurativi";

e) dopo il comma 6, è aggiunto il seguente:

"6-bis. All'atto del definitivo riallineamento retributivo ai livelli previsti nei corrispondenti contratti collettivi nazionali di lavoro, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, alle imprese di cui al comma 1 sono riconosciuti, per i lavoratori interessati dagli accordi di recepimento, gli incentivi previsti per i casi di nuova occupazione dalle norme vigenti alla data della completa applicazione dei contratti collettivi".

2. I limiti temporali previsti dall'articolo 5 del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. I soggetti che si avvalgono degli accordi di riallineamento retributivo di cui al presente articolo sono esclusi dalle gare di appalto indette da enti pubblici nei territori diversi da quelli di cui all'articolo 1 della legge 1° marzo 1986, n. 64, fino al completo riallineamento.

Legge 23 dicembre 1998, n. 448

"Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo"

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 1998 - Supplemento Ordinario n. 210

Art.75.

(Modifiche alle disposizioni in materia di contratti di riallineamento retributivo)

1. All'articolo 5 del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, come modificato dall'articolo 23 della legge 24 giugno 1997, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, primo periodo, le parole: "per le imprese operanti nei territori individuati dall'articolo 1 della legge 1° marzo 1986, n. 64," sono sostituite dalle seguenti: "per le imprese operanti nei territori di cui alle zone di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), del Trattato istitutivo della Comunità europea, ad eccezione di quelle appartenenti ai settori disciplinati dal Trattato CECA, delle costruzioni navali, delle fibre sintetiche, automobilistico e dell'edilizia,";

b) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:
"2-bis. In caso di recepimento degli accordi provinciali di riallineamento, il datore di lavoro che non abbia integralmente assolto gli obblighi previsti dalle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro può chiedere al competente organo di vigilanza la fissazione di un termine per la regolarizzazione. Il termine, che non può essere superiore a dodici mesi, è stabilito dall'organo di vigilanza mediante apposita prescrizione, tenendo conto dei tempi tecnicamente necessari per eliminare le violazioni e della gravità del rischio. Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine, l'organo di vigilanza verifica l'avvenuta regolarizzazione; dei risultati della verifica è data comunicazione all'interessato, nonché, se in relazione alla violazione degli obblighi oggetto di regolarizzazione era in corso un procedimento giudiziario o amministrativo, all'autorità che procede.

2-ter. L'avvenuta regolarizzazione nel termine di cui al comma 2-bis estingue i reati contravvenzionali e le sanzioni amministrative e civili connessi alla violazione degli obblighi. Dalla data della prescrizione sino a quella della verifica della regolarizzazione a norma dell'ultimo periodo del comma 2-bis non possono essere iniziati o proseguiti procedimenti giudiziari o amministrativi relativi a tali reati e sanzioni.

2-quater. Per quanto non espressamente stabilito dai commi 2-bis e 2-ter si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dagli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, con esclusione di quelle relative all'obbligo di pagamento della somma di cui all'articolo 21, comma 2, del medesimo decreto. Fuori dei casi previsti dall'articolo 24, comma 3, del citato decreto legislativo n. 758 del 1994, se la regolarizzazione avviene in un tempo superiore a quello indicato nella prescrizione, ma che risulta comunque congruo a norma del comma 2-bis del presente articolo, la pena e le sanzioni amministrative e civili previste per la violazione degli obblighi sono ridotte alla metà";

c) al comma 3, dopo il quarto periodo, è inserito il seguente: "Qualora al momento dell'avvenuto riallineamento il numero dei lavoratori risulti inferiore a quello dichiarato nel verbale aziendale di recepimento di cui al comma 1, gli effetti della sanatoria sono subordinati al pagamento di una somma pari alla differenza fra il minimale retributivo e la retribuzione corrisposta nel corso del programma di riallineamento ai lavoratori cessati, salvo che la diminuzione sia avvenuta per riduzione dell'attività attestata dalle parti che hanno stipulato l'accordo provinciale";

d) i commi da *3-bis* a *3-quinquies* sono sostituiti dai seguenti:

"3-bis. Le imprese che abbiano stipulato gli accordi di cui al comma 2 sono ammesse a versare, senza applicazione di sanzioni e interessi, le ritenute o le maggiori ritenute, non effettuate per i periodi interessati sino alla data della stipula degli accordi provinciali di cui al comma 1, relative ai compensi risultanti convenzionalmente dai suddetti accordi, calcolate sulla medesima quota percentuale della base imponibile contributiva di cui al comma 4, risultante dagli accordi medesimi. Le somme dovute devono essere versate negli stessi termini e con le stesse modalità stabilite dal comma *3-sexies* per i versamenti da effettuare ai fini contributivi. Conseguentemente, detti soggetti sono ammessi a presentare, in relazione a ciascun periodo di imposta cui si riferisce il versamento delle ritenute, apposite dichiarazioni integrative. Con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sono stabiliti il contenuto, i termini e le modalità di presentazione delle dichiarazioni integrative, nonché le modalità di pagamento delle somme dovute.

3-ter. La presentazione delle dichiarazioni di cui al comma *3-bis* e l'esecuzione dei connessi versamenti esclude la punibilità per i reati previsti dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, nei limiti delle integrazioni.

3-quater. Per le ritenute indicate nella dichiarazione di cui al comma *3-bis* non può essere esercitata la rivalsa sui percettori dei compensi non assoggettati in precedenza a ritenuta. Relativamente agli stessi compensi, i percettori sono esonerati da qualsiasi adempimento tributario e nei loro confronti non è esercitabile l'attività di accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria. Le dichiarazioni non costituiscono titolo per la deducibilità ai fini delle imposte sui redditi ed ogni eventuale maggior costo non assume rilevanza a tutti gli altri effetti tributari.

3-quinquies. Le disposizioni di cui ai commi da *3-bis* a *3-quater* e al presente comma si applicano anche se le violazioni sono già state rilevate; tuttavia restano ferme le somme pagate anteriormente alla presentazione delle dichiarazioni anche a titolo di sanzioni e interessi. Le controversie pendenti e quelle che si instaurano sino al termine finale per la presentazione delle dichiarazioni, concernenti i compensi di cui al comma *3-bis*, sono estinte mediante ordinanza subordinatamente alla presentazione, da parte del sostituto di imposta alla segreteria dell'organo del contenzioso tributario presso il quale pende la controversia, di copia, anche fotostatica, della documentazione comprovante l'intervenuta regolarizzazione.

3-sexies. In caso di recepimento dell'accordo provinciale di riallineamento, l'impresa può individuare, in sede di sottoscrizione del verbale aziendale di recepimento del medesimo accordo, i lavoratori e i rispettivi periodi di attività precedenti all'accordo di recepimento per i quali richiedere, d'intesa con le parti che hanno stipulato l'accordo provinciale e previa adesione, in forma scritta, dei singoli lavoratori interessati in quel momento in forza all'azienda, l'adempimento dei relativi obblighi

contributivi nella misura della retribuzione fissata dal contratto di riallineamento e comunque non inferiore al 25 per cento del minimale contributivo. All'adempimento degli obblighi contributivi si provvede mediante opzione tra il pagamento in unica soluzione ovvero in 40 rate trimestrali, di pari importo, decorrenti dalla scadenza del secondo trimestre solare successivo al contratto di recepimento, con maggiorazione degli interessi di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Le relative prestazioni sono commisurate all'entità dei contributi versati. L'avvenuto adempimento, previa verifica del competente organo di vigilanza, comporta l'estinzione della relativa contravvenzione ovvero di ogni altra sanzione amministrativa e civile. Ai fini dell'adempimento degli obblighi contributivi per i periodi pregressi, l'impresa operante nel settore agricolo che recepisce l'accordo provinciale di riallineamento può utilizzare, anche mediante dichiarazioni sostitutive, i dati delle dichiarazioni trimestrali presentati all'INPS.";

e) dopo il comma 5 è inserito il seguente:
 "5-bis. I soggetti che si avvalgono degli accordi di riallineamento retributivo di cui al presente articolo sono esclusi dalle gare di appalto indette dagli enti pubblici nei territori diversi da quelli nei quali possono essere stipulati gli accordi medesimi, fino al completo riallineamento.";

f) Il comma 6-bis è abrogato.

2. Il comma 3 dell'articolo 23 della legge 24 giugno 1997, n. 196, è abrogato.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge sono concessi dodici mesi di tempo per la stipula degli accordi territoriali e per quelli aziendali di recepimento di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, come modificato dall'articolo 23 della legge 24 giugno 1997, n. 196, secondo le modalità e nei termini ivi previsti.

4. L'efficacia delle misure di cui al presente articolo è subordinata all'autorizzazione ed ai vincoli della Commissione delle Comunità europee ai sensi degli articoli 92 e seguenti del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Art.78.

(Misure organizzative a favore dei processi di emersione)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Comitato per l'emersione del lavoro non regolare con funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative. A tale fine il Comitato, che riceve direttive dal Presidente del Consiglio dei ministri cui risponde e riferisce:

a) attua tutte le iniziative ritenute utili a conseguire una progressiva emersione del lavoro irregolare, anche attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione tramite i mezzi di comunicazione e nelle scuole;

b) valuta periodicamente i risultati delle attività degli organismi locali di cui al comma 4;

c) esamina le proposte contrattuali di emersione istruite dalle commissioni locali per la successiva trasmissione al CIPE per le deliberazioni del caso.

2. Le amministrazioni pubbliche appartenenti al Sistema statistico nazionale (SISTAN), ivi comprese le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura,

sono tenute a fornire al Comitato, nel rispetto degli obblighi di riservatezza, le informazioni statistiche richieste in loro possesso.

3. Il Comitato è composto da nove membri nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, designati, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministro delle finanze, dal Ministro per le politiche agricole, dal presidente dell'INPS, dal presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), dal presidente dell'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere) e dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il componente designato dal Presidente del Consiglio dei ministri svolge le funzioni di presidente. Per assicurarne il funzionamento, presso il Comitato può essere comandato o distaccato, nel numero massimo di 20 unità, personale tecnico ed amministrativo della pubblica amministrazione e degli enti pubblici economici. Il personale di cui al presente comma mantiene il trattamento economico fondamentale e accessorio delle amministrazioni ed enti di appartenenza.

4. A livello regionale e provinciale sono istituite, presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, commissioni con compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione di collaborazioni ed intese istituzionali, di assistenza alle imprese, finalizzata in particolare all'accesso al credito agevolato, alla formazione ovvero alla predisposizione di aree attrezzate, che stipulano contratti di riallineamento retributivo anche attraverso la presenza di un apposito tutore. Le commissioni sono composte da quindici membri: sette, dei quali uno con funzioni di presidente, designati dalle amministrazioni pubbliche aventi competenza in materia, e otto designati, in maniera paritetica, dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Le commissioni, nominate dal competente organo regionale, possono avvalersi di esperti e coordinarsi, per quanto concerne il lavoro irregolare, con le direzioni provinciali del lavoro, tenendo conto delle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 22 luglio 1961, n. 628, e dell'articolo 3 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638.

5. Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura mettono a disposizione una sede in modo da consentire alla commissione di espletare le sue funzioni. Presso la commissione, per assicurarne il funzionamento, può essere comandato personale della pubblica amministrazione, ivi compresi i ricercatori universitari, restando i relativi oneri a carico delle amministrazioni di provenienza.

Art. 79.

(Misure organizzative intese alla repressione del lavoro non regolare e sommerso)

1. Al fine di intensificare l'azione di controllo contro il fenomeno del lavoro non regolare, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il Ministero delle finanze, l'INPS, l'INAIL e le aziende unità sanitarie locali coordinano le loro attività in materia ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali e contributivi, anche attraverso la predisposizione di appositi programmi mirati, di specifiche iniziative formative comuni del personale addetto ai predetti compiti, nonché l'istituzione di

unità operative integrate. Tali attività, assunte su iniziative del Ministero del lavoro e della previdenza sociale in sede nazionale e dalla regione, in raccordo con le direzioni regionali e provinciali del medesimo Ministero, in sede locale, si espletano, in particolare, nelle aree territoriali ovvero nei settori di attività in cui il fenomeno risulta maggiormente diffuso, anche sulla base delle attività di analisi e di coordinamento espletate dal Comitato di cui all'articolo 78, comma 1, nonché delle attività espletate dalle commissioni regionali e provinciali di cui al comma 4 del medesimo articolo. Le attività predette si raccordano, ai fini della sicurezza e dell'igiene nei luoghi di lavoro, con i comitati di coordinamento istituiti dalle regioni ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 1997 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 5 febbraio 1998.

2. Al medesimo fine di cui al comma 1, una quota pari al 10 per cento dell'importo delle sanzioni amministrative relative alle omissioni contributive accertate e riscosse dalle direzioni provinciali del lavoro - servizio ispezione del lavoro è destinata a corsi di formazione e di aggiornamento del personale addetto e da assegnare al predetto servizio e per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuali, delle attrezzature, degli strumenti ed apparecchi indispensabili per lo svolgimento dell'attività ispettiva e delle relative procedure ad essa connesse. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale sono stabilite le modalità di assegnazione e di utilizzo delle somme di cui al presente comma.

Legge 23 Dicembre 1999, n. 488

" Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

(legge finanziaria 2000)"

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 27 dicembre 1999 - Supplemento ordinario n. 227

Art.63

(Disposizioni in materia di politiche per l'occupazione e di emersione del lavoro irregolare).

1. In attesa della revisione delle misure di inserimento al lavoro, non costituenti rapporto di lavoro, di cui all'articolo 45, comma 1, lettera d), della legge 17 maggio 1999, n. 144, i piani per l'inserimento professionale dei giovani di cui all'articolo 9-octies del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, possono prevedere, fermo restando il limite complessivo delle 960 ore annuali previsto dall'articolo 15, comma 4, del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, lo svolgimento delle attività in un periodo non superiore a sei mesi e comunque nel limite dell'orario contrattuale nazionale e/o aziendale previsto. All'articolo 66, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144, le parole: " 10 miliardi " sono sostituite dalle seguenti: " 110 miliardi ".
2. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale può destinare una quota fino a lire 100 miliardi per l'anno 2000, nell'ambito delle disponibilità del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, agli interventi di promozione del lavoro autonomo di cui all'articolo 9-septies del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608.
3. Il termine per la stipula degli accordi territoriali e di quelli aziendali di recepimento di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, e successive modificazioni, è prorogato al 31 dicembre 2000. Al fine di promuovere il ricorso ai predetti accordi nonché di favorire la creazione delle condizioni per la stabilizzazione dei relativi posti di lavoro, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale può, con proprio decreto, prevedere specifiche misure di agevolazione, anche di carattere contributivo, nel limite massimo di lire 150 miliardi per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002, preordinati allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236. L'efficacia delle disposizioni di cui al presente comma e l'adozione degli incentivi ivi previsti sono subordinate all'autorizzazione della Commissione delle Comunità europee.
4. All'articolo 78 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, al comma 4 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: " Qualora entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge non siano state istituite le predette commissioni, provvede il Ministro

del lavoro e della previdenza sociale, ove i competenti organi regionali non abbiano provveduto entro trenta giorni dall'invito rivolto dal Ministro ".

Legge 23 dicembre 2000, n. 388

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)"

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 219

Art.5.

(Emersione di basi imponibili e riduzione del carico tributario sui redditi d'impresa)

1. Le maggiori entrate che risulteranno dall'aumento delle basi imponibili dei tributi erariali e dei contributi sociali per effetto dell'applicazione delle disposizioni per favorire l'emersione, di cui all'articolo 116 della presente legge, sono destinate ad un fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica finalizzato, con appositi provvedimenti, alla riduzione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche gravanti sul reddito d'impresa. La riduzione e' effettuata con priorit  temporale nelle aree e nei territori di cui al comma 10 dell'articolo 7.
2. Con decreto del Ministro delle finanze, da adottare entro il 31 marzo 2002, sono determinate le maggiori entrate di cui al comma 1, derivanti dai contratti di riallineamento e di emersione registrati entro il 30 novembre 2001, in relazione all'aumento, nel corso degli anni dal 2001 al 2005, delle basi imponibili e alla progressiva riduzione delle agevolazioni concesse ai soggetti aderenti ai contratti di emersione.
3. In relazione alle stime del maggior gettito, determinato ai sensi del comma 2, e' disposta, a decorrere dal 2002, la riduzione delle imposte di cui al comma 1.

Art.116.

(Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare)

1. Alle imprese che recepiscono, entro un anno dalla decisione assunta dalla Commissione delle Comunit  europee sul regime di aiuto di Stato n. 236/A/2000, contratti di riallineamento regolati ai sensi e alle condizioni dell'articolo 5 del decreto-legge 1  ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, e successive modificazioni, e' concesso, per la durata del programma di riallineamento e, comunque, per un periodo non superiore a cinque anni, uno sgravio contributivo nelle misure di cui al comma 2 per i lavoratori individuati secondo le modalit  di cui al comma 3-*sexies* dell'articolo 5 del citato decreto-legge n. 510 del 1996, introdotto dall'articolo 75 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, mai denunciati agli enti previdenziali.
2. Lo sgravio contributivo di cui al comma 1, determinato sulle retribuzioni corrisposte, e' fissato nella misura del 100 per cento per il primo anno, dell'80 per cento per il secondo anno, del 60 per cento per il terzo anno, del 40 per cento per il quarto anno e del 20 per cento per il quinto anno.

3. Per i lavoratori già denunciati agli enti previdenziali e interessati dai contratti di riallineamento di cui al comma 1 per periodi e retribuzioni non denunciate, è concesso uno sgravio contributivo pari alla metà delle misure di cui al comma 2.

4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 trovano applicazione anche nei confronti delle imprese che hanno in corso, alla data di entrata in vigore della presente legge, il programma di riallineamento ai sensi dell'articolo 5 del citato decreto-legge n. 510 del 1996, e successive modificazioni, secondo le seguenti modalità:

a) per il periodo successivo secondo le annualità e con le entità dello sgravio previste dai commi 1, 2 e 3;

b) per il periodo del contratto di riallineamento antecedente, lo sgravio si applica sotto forma di conguaglio sulle spettanze contributive già versate per i lavoratori interessati al contratto stesso nelle misure di cui ai commi 1, 2 e 3. L'importo del conguaglio così determinato, usufruibile entro il termine del periodo di riallineamento e, comunque, entro il periodo di fruizione dello sgravio di cui alla lettera a), è utilizzato secondo le modalità fissate dagli enti previdenziali, a valere anche sulle regolarizzazioni in corso di cui al comma 3-sexies dell'articolo 5 del citato decreto-legge n. 510 del 1996, introdotto dall'articolo 75 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

5. Agli oneri derivanti dai commi da 1 a 4, valutati nel limite massimo di lire 200 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003, e di lire 100 miliardi per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006, si provvede mediante l'utilizzo delle risorse del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

6. All'articolo 63 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, il comma 3 è abrogato.

7. All'articolo 78 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, la parola: "nove" è sostituita dalla seguente: "dieci", dopo le parole: "della programmazione economica," è inserita la seguente: "due" ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Per il funzionamento del Comitato è autorizzata la spesa di lire 1000 milioni a decorrere dall'anno 2001";

b) al comma 4, dopo il primo periodo, è inserito il seguente: "A tale fine le commissioni possono affidare l'incarico di durata non superiore a quindici mesi, rinnovabile una sola volta per una durata non superiore a quella iniziale e comunque non oltre il 31 dicembre 2003, a soggetto dotato di idonea professionalità, previo parere favorevole espresso dal Comitato di cui al comma 3 che provvede, altresì a verificare e valutare periodicamente l'attività svolta dal tutore, segnalandone l'esito alla rispettiva commissione per l'adozione delle conseguenti determinazioni; per la relativa attività è autorizzata la spesa di lire 5 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003; qualora la commissione non sia costituita od operante, all'affidamento dell'incarico e all'adozione di ogni altra relativa determinazione provvede direttamente il Comitato di cui al comma 3";

c) è aggiunto, in fine, il seguente comma: "5-bis. All'onere per il funzionamento del Comitato di cui al comma 3 e a quello relativo agli incarichi di tutore di cui al comma 4 si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 66, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144. Le somme occorrenti sono attribuite in conformità agli indirizzi e criteri determinati dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale".

8. I soggetti che non provvedono entro il termine stabilito al pagamento dei contributi o premi dovuti alle gestioni previdenziali ed assistenziali, ovvero vi provvedono in misura inferiore a quella dovuta, sono tenuti:

a) nel caso di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi, il cui ammontare e' rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non puo' essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge;

b) in caso di evasione connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero, cioe' nel caso in cui il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi, occulta rapporti di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al 30 per cento; la sanzione civile non puo' essere superiore al 60 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge. Qualora la denuncia della situazione debitoria sia effettuata spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli enti impositori e comunque entro dodici mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o premi e sempreche' il versamento dei contributi o premi sia effettuato entro trenta giorni dalla denuncia stessa, i soggetti sono tenuti al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non puo' essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi, non corrisposti entro la scadenza di legge.

9. Dopo il raggiungimento del tetto massimo delle sanzioni civili nelle misure previste alle lettere a) e b) del comma 8 senza che si sia provveduto all'integrale pagamento del dovuto, sul debito contributivo maturano interessi nella misura degli interessi di mora di cui all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, come sostituito all'articolo 14 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46.

10. Nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti orientamenti giurisprudenziali o amministrativi sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo, successivamente riconosciuto in sede giudiziale o amministrativa, sempreche' il versamento dei contributi o premi sia effettuato entro il termine fissato dagli enti impositori, si applica una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non puo' essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge.

11. Nelle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e negli enti locali il dirigente responsabile e' sottoposto a sanzioni disciplinari ed e' tenuto al pagamento delle sanzioni e degli interessi di cui ai commi 8, 9 e 10.

12. Ferme restando le sanzioni penali, sono abolite tutte le sanzioni amministrative relative a violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatorie consistenti nell'omissione totale o parziale del versamento di contributi o premi o dalle quali comunque derivi l'omissione totale o parziale del versamento di contributi o premi, ai sensi dell'articolo 35, commi secondo e terzo, della legge 24 novembre 1981, n. 689, nonche' a violazioni di norme sul collocamento di carattere formale.

13. Nei casi di tardivo pagamento dei contributi o premi dovuti alle gestioni previdenziali ed assistenziali per i quali non si fa luogo all'applicazione delle sanzioni civili e degli interessi di mora di cui al comma 8 del presente articolo e di

cui alla previgente normativa in materia sanzionatoria, non possono essere richiesti gli interessi previsti dall'articolo 1282 del codice civile.

14. I pagamenti effettuati per contributi sociali obbligatori ed accessori a favore degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza non sono soggetti all'azione revocatoria di cui all'articolo 67 delle disposizioni approvate con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

15. Fermo restando l'integrale pagamento dei contributi e dei premi dovuti alle gestioni previdenziali e assistenziali, i consigli di amministrazione degli enti impositori, sulla base di apposite direttive emanate dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica fissano criteri e modalita' per la riduzione delle sanzioni civili di cui al comma 8 fino alla misura degli interessi legali, nei seguenti casi: a) nei casi di mancato e ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti ovvero sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali o determinazioni amministrative sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo successivamente riconosciuto in sede giurisdizionale o amministrativa in relazione alla particolare rilevanza delle incertezze interpretative che hanno dato luogo alla inadempienza e nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi, derivanti da fatto doloso del terzo denunciato, entro il termine di cui all'articolo 124, primo comma, del codice penale, all'autorita' giudiziaria; b) per le aziende in crisi per le quali siano stati adottati i provvedimenti previsti dalla legge 12 agosto 1977, n. 675, dalla legge 5 dicembre 1978, n. 787, dal decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95, e dalla legge 23 luglio 1991, n. 223, e comunque in tutti i casi di crisi, riconversione o ristrutturazione aziendale che presentino particolare rilevanza sociale ed economica in relazione alla situazione occupazionale locale ed alla situazione produttiva del settore, comprovati dalla Direzione provinciale del lavoro - Servizio ispezione del lavoro territorialmente competente, e, comunque, per periodi contributivi non superiori a quelli stabiliti dall'articolo 1, commi 3 e 5, della citata legge n. 223 del 1991, con riferimento alla concessione per i casi di crisi aziendali, di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale.

16. In attesa della fissazione da parte dei medesimi consigli di amministrazione dei criteri e delle modalita' di riduzione delle sanzioni civili di cui al comma 8 per i casi di cui alle lettere a) e b) del comma 15, resta fermo quanto stabilito dall'articolo 3, commi da 1 a 3, del decreto-legge 29 marzo 1991 n. 103, convertito con modificazioni, dalla legge 1° giugno 1997, n. 166 e successive modificazioni. Resta altresì fermo quanto stabilito dall'articolo 1, commi 220 e 221, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di riduzione delle sanzioni civili di cui al comma 8 rispettivamente nelle ipotesi di procedure concorsuali e nei casi di omesso o ritardato pagamento dei contributi o premi da parte di enti non economici e di enti, fondazioni e associazioni non aventi fini di lucro.

17. Nei casi previsti dal comma 15, lettera a), il pagamento rateale di cui all'articolo 2, comma 11, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, può essere consentito fino a sessanta mesi, previa autorizzazione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, e sulla base dei criteri di eccezionalità ivi previsti.

18. Per i crediti in essere e accertati al 30 settembre 2000 le sanzioni sono dovute nella misura e secondo le modalita' fissate dai commi 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223 e 224 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Il maggiore importo versato, pari alla differenza fra quanto dovuto ai sensi dei predetti commi del citato articolo 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e quanto calcolato in base all'applicazione dei commi da 8 a 17 del presente articolo, costituisce un credito contributivo nei confronti dell'ente previdenziale che potra' essere posto a congruaggio ratealmente nell'arco di un anno, tenendo conto delle scadenze temporali previste per il pagamento dei contributi e premi assicurativi correnti, secondo modalita' operative fissate da ciascun ente previdenziale.

19. L'articolo 37 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e' sostituito dal seguente: "*Art. 37 - (Omissione o falsita' di registrazione o denuncia obbligatoria)* - 1. Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, il datore di lavoro che, al fine di non versare in tutto o in parte contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza e assistenza obbligatorie, omette una o piu' registrazioni o denunce obbligatorie, ovvero esegue una o piu' denunce obbligatorie in tutto o, in parte, non conformi al vero, e' punito con la reclusione fino a due anni quando dal fatto deriva l'omesso versamento di contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza e assistenza obbligatorie per un importo mensile non inferiore al maggiore importo fra cinque milioni mensili e il cinquanta per cento dei contributi complessivamente dovuti.

2. Fermo restando l'obbligo dell'organo di vigilanza di riferire al pubblico ministero la notizia di reato, qualora l'evasione accertata formi oggetto di ricorso amministrativo o giudiziario il procedimento penale e' sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale, fino al momento della decisione dell'organo amministrativo o giudiziario di primo grado.

3. La regolarizzazione dell'inadempienza accertata, anche attraverso dilazione, estingue il reato.

4. Entro novanta giorni l'ente impositore e' tenuto a dare comunicazione all'autorita' giudiziaria dell'avvenuta regolarizzazione o dell'esito del ricorso amministrativo o giudiziario".

20. Il pagamento della contribuzione previdenziale, effettuato in buona fede ad un ente previdenziale pubblico diverso dal titolare, ha effetto liberatorio nei confronti del contribuente. Conseguentemente, l'ente che ha ricevuto il pagamento dovra' provvedere al trasferimento delle somme incassate, senza aggravio di interessi, all'ente titolare della contribuzione.

Art.119.

(Potenziamento dell'attivita' ispettiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale)

1. Al fine di potenziare l'attivita' ispettiva nelle materie di competenza con particolare riferimento alle disposizioni concernenti la sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in deroga a quanto previsto dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e' autorizzato ad assumere mille unita' di personale nei ruoli ispettivi di cui seicento nel 2001 e quattrocento nel 2002.

2. E' prorogata di ulteriori dodici mesi la validita' della graduatoria del concorso espletato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale di cui al decreto dirigenziale 3 giugno 1997 per il profilo professionale di ispettore del lavoro.

3. L'articolo 79, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e' sostituito dal seguente:

"2. Al medesimo fine di cui al comma 1 una quota pari al 10 per cento dell'importo proveniente dalla riscossione delle sanzioni penali e amministrative comminate dalle Direzioni provinciali del lavoro - servizio ispezione del lavoro per le violazioni delle leggi sul lavoro e' destinata per il 50 per cento a corsi di formazione e di aggiornamento del personale da assegnare al predetto servizio e per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuale, delle attrezzature, degli strumenti e degli apparecchi indispensabili per lo svolgimento dell'attivita' ispettiva e delle relative procedure ad essa connesse. Il restante 50 per cento della quota predetta e' destinato all'incremento del Fondo unico di amministrazione, di cui al contratto collettivo integrativo di lavoro relativo al personale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'incentivazione dell'attivita' ispettiva di controllo sulle condizioni di lavoro nelle aziende".

4. La tenuta dei libri matricola e paga puo' altresì avvenire mediante l'utilizzo di fogli mobili. Le condizioni e le modalita' di detta tenuta sono stabilite con apposito decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 31 luglio 2001 (v. stampato Senato n. 373)

presentato dal ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

di concerto con il ministro del lavoro e delle politiche
sociali

(MARONI)

con il ministro delle attività produttive

(MARZANO)

con il ministro dell'ambiente e della tutela del
territorio

(MATTEOLI)

con il ministro della giustizia

(CASTELLI)

con il ministro dell'istruzione, dell'università e della
ricerca

(MORATTI)

e con il ministro per l'innovazione e le tecnologie

(STANCA)

Primi interventi per il rilancio dell'economia

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 1^ agosto 2001*

XIV LEGISLATURA
PROGETTO DI LEGGE - N. 1456

DISEGNO DI LEGGE

Capo I
NORME PER INCENTIVARE
L'EMERSIONE DALL'ECONOMIA
SOMMERSA

Art. 1.
(Dichiarazione di emersione).

1. Gli imprenditori che hanno fatto ricorso a lavoro irregolare, non adempiendo in tutto o in parte agli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia fiscale e previdenziale, possono farlo emergere, tramite apposita dichiarazione di emersione, da presentare entro il 30 novembre 2001. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), sentite le organizzazioni sindacali e di categoria, approva i programmi di emersione di cui all'articolo 2, comma 4.

2. Per il periodo di imposta in corso alla data di presentazione della dichiarazione di emersione di cui al comma 1, e per i due periodi successivi, la medesima dichiarazione costituisce titolo di accesso al seguente regime di incentivo fiscale e previdenziale:

a) gli imprenditori che, con la dichiarazione di cui al comma 1, si impegnano nel programma di emersione, e conseguentemente incrementano l'imponibile dichiarato, rispetto a quello relativo al periodo di imposta immediatamente precedente, hanno diritto, fino a concorrenza del triplo del costo del lavoro che hanno fatto emergere con la dichiarazione, all'applicazione sull'incremento stesso di una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile, dovuta in ragione di un'aliquota del 10 per cento per il primo periodo di imposta, del 15 per cento per il secondo periodo di imposta e del 20 per cento per il terzo periodo di imposta. Per il secondo ed il terzo periodo di imposta, nel calcolo dell'incentivo si tiene conto delle eventuali variazioni in diminuzione del costo del lavoro emerso. Sul maggiore imponibile previdenziale relativo ai redditi di lavoro emersi dichiarati, e conseguente alla dichiarazione di emersione, si applica una contribuzione sostitutiva, dovuta in ragione di un'aliquota dell'8 per cento per il primo periodo, del 10 per cento per il secondo periodo e del 12 per cento per il terzo periodo;

b) i lavoratori che, parallelamente, si impegnano nel programma di emersione sono esclusi da contribuzione previdenziale e, sui loro redditi di lavoro emersi, si applica una imposta sostitutiva dell'IRPEF, con tassazione separata rispetto al rimanente

imponibile, dovuta in ragione di un'aliquota del 6 per cento per il primo anno, dell'8 per cento per il secondo anno e del 10 per cento per il terzo anno.

3. Per gli imprenditori, su specifica richiesta, la dichiarazione di emersione vale anche come proposta di concordato tributario e previdenziale, se presentata prima dell'inizio di eventuali accessi, ispezioni e verifiche o della notifica dell'avviso di accertamento o di rettifica. In questo caso, fino a concorrenza del costo del lavoro oggetto della dichiarazione di emersione, l'imprenditore dichiara, per ciascuno dei periodi precedenti, il costo del lavoro irregolare utilizzato. Per ciascuno di questi periodi il concordato si perfeziona con il pagamento di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, dell'IRPEG, dell'IRAP, dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e dei contributi previdenziali, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile, dovuta in ragione di un'aliquota dell'8 per cento del costo del lavoro irregolare utilizzato e dichiarato, senza applicazione di sanzioni e interessi. Per ciascuno degli stessi periodi, sul presupposto della sussistenza dei requisiti di legge, il concordato produce effetti preclusivi automatici degli accertamenti fiscali relativi all'attività di impresa e previdenziali, fino a concorrenza del triplo del costo del lavoro irregolare utilizzato. Il pagamento dell'imposta sostitutiva può essere effettuato in unica soluzione, entro il termine di presentazione della dichiarazione di emersione, con una riduzione del 25 per cento, ovvero in ventiquattro rate mensili a partire dal predetto termine, senza applicazione di interessi. Con l'integrale pagamento sono estinti i delitti di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n.74, il delitto di cui all'articolo 37 della legge 24 novembre 1981, n.689, nonché i reati contravvenzionali e le violazioni amministrative e civili connessi alle violazioni fiscali e previdenziali relative all'esistenza del lavoro sommerso. In caso di rateazione, sono sospesi i termini di prescrizione degli illeciti di cui al presente comma.

4. I lavoratori delle imprese che aderiscono ai programmi di emersione possono, parallelamente, estinguere i loro debiti fiscali e previdenziali, connessi alla prestazione di lavoro irregolare, per ciascuno degli anni che intendono regolarizzare, mediante il pagamento di una contribuzione sostitutiva, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile, dovuta in ragione di lire 200.000 per ogni anno pregresso, senza applicazione di sanzioni e interessi. Il pagamento è effettuato nei termini e con le modalità di cui al comma 3. E' precluso ogni accertamento fiscale e previdenziale sui redditi di lavoro per gli anni regolarizzati. I lavoratori possono, a domanda, ricostruire in tutto o in parte la loro posizione pensionistica per gli anni pregressi, fino ad un massimo di cinque anni esclusivamente mediante contribuzione volontaria integrata fino al massimo di un terzo con trasferimenti a carico del fondo di cui all'articolo 5 della legge 23 dicembre 2000, n.388, nei limiti delle risorse disponibili presso il predetto fondo.

5. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 4 non si applicano con riferimento al lavoro irregolare prestato dai soggetti richiamati all'articolo 62, comma 2, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917.

6. Restano fermi, in alternativa, per gli interessati, i regimi connessi ai piani di riallineamento retributivo e di emersione del lavoro irregolare, di cui all'articolo 5 del decreto-legge 1° ottobre 1996, n.510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n.608, agli articoli 75 e 78 della legge 23 dicembre 1998, n.448, e

successive modificazioni, all'articolo 63 della legge 23 dicembre 1999, n.488, e successive modificazioni, e all'articolo 116 della legge 23 dicembre 2000, n.388.

7. Con decreto di concerto dei Ministri competenti, è definito un piano straordinario di accertamento, operativo dal 1° gennaio 2002, mirato al contrasto dell'economia sommersa. Il piano costituisce priorità di intervento delle autorità di vigilanza del settore ed è basato su idonee forme di acquisizione ed utilizzo incrociato dei dati dell'anagrafe tributaria e previdenziale, dei gestori di servizi di pubblica utilità, dei registri dei beni immobili e dei beni mobili registrati.

8. Le maggiori entrate derivanti dal recupero di base imponibile connessa ai programmi di emersione, con esclusione di quelle contributive, affluiscono al fondo di cui all'articolo 5 della legge 23 dicembre 2000, n.388. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze è determinata la quota del predetto fondo destinata al riequilibrio dei conti pubblici. Con decreto emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è determinata la quota destinata alla riduzione della pressione contributiva, al netto delle risorse destinate all'integrazione del contributo previdenziale dei lavoratori che si impegnano nei programmi di emersione ai sensi del comma 2, lettera b), del presente articolo, e agli oneri concernenti la eventuale ricostruzione della loro posizione previdenziale relativamente agli anni pregressi, ai sensi del comma 4 del presente articolo; con lo stesso decreto è inoltre determinata la misura dell'eventuale integrazione del contributo previdenziale relativo ai lavoratori per i periodi oggetto della dichiarazione di emersione, nei limiti delle risorse all'uopo disponibili presso il fondo, nonché la quota del trattamento previdenziale relativa ai medesimi periodi in proporzione alle quote contributive versate, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. I commi 2 e 3 dell'articolo 5 della citata legge n.388 del 2000 sono abrogati.

Art. 2.

*(Ulteriori effetti della dichiarazione di emersione -
Delega al Governo in materia di tutela ambientale).*

1. Gli imprenditori che aderiscono ai programmi di emersione di cui all'articolo 1 possono regolarizzare i loro insediamenti produttivi, accedendo al regime di cui agli articoli 20, 21 e 24 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n.758, esteso anche alle violazioni amministrative e penali in materia ambientale che determinano solo lesione di interessi amministrativi e sono caratterizzate dalla messa in pericolo e non dal danno al bene protetto. Sono sempre esclusi i casi di esecuzione di lavori di qualsiasi genere su beni culturali nonché ambientali e paesaggistici, realizzati senza le autorizzazioni prescritte dagli articoli 21 e 163 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n.490, o in difformità dalle medesime autorizzazioni.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di tutela ambientale aventi lo scopo di introdurre:

a) una causa estintiva speciale dei reati ambientali, in connessione ad ordini di fare emanati dalla pubblica amministrazione, consistente nel pagamento di una somma di

denaro a titolo di sanzione pecuniaria amministrativa non inferiore alla metà del massimo di quella prevista per il reato commesso e nell'ottemperanza all'ordine di fare mirante a ricondurre il destinatario dell'ordine al rispetto della normativa ambientale;

b) una procedura di ravvedimento operoso, prima dell'accertamento, per tutte le violazioni ambientali di carattere amministrativo, consistente nel pagamento di una somma ridotta per chi regolarizza le violazioni.

3. La delega è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) esclusione dai predetti meccanismi di tutte le violazioni connotate da danno ambientale così come accertato da autorità pubblica competente;

b) semplicità e rapidità delle procedure volte alla verifica dell'adempimento agli ordini di fare;

c) automaticità dell'estinzione delle violazioni amministrative in caso di ravvedimento operoso.

4. Al fine di una compiuta ed efficiente attuazione dei piani di emersione, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, e le organizzazioni sindacali e di categoria, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il CIPE adotta programmi di coordinamento e incentivazione delle attività delle autonomie locali finalizzati al risanamento ambientale, al recupero dei siti inquinati ed alla riqualificazione urbana, anche ai fini della regolarizzazione degli insediamenti produttivi esistenti.

Art. 3.

(Disposizioni di attuazione).

1. Con decreto interministeriale sono determinati forma e contenuto della dichiarazione di emersione di cui all'articolo 1 e degli altri modelli di dichiarazione, in modo da garantire l'applicazione dell'incentivo fiscale a tassazione separata in caso di cumulo tra redditi agevolati ed altri redditi, nonché le modalità di pagamento delle imposte e delle contribuzioni sostitutive di cui all'articolo 1, commi 2, 3 e 4. Con lo stesso decreto sono approvate le istruzioni sulle modalità di presentazione delle dichiarazioni predette e sulle attività amministrative idonee a garantire adeguate forme di partecipazione delle organizzazioni sindacali e di categoria al fine di favorire l'emersione dell'economia sommersa.

2. Le imposte e le contribuzioni sostitutive di cui all'articolo 1, commi 2, 3 e 4, non sono comunque compensabili e non sono deducibili ai fini della determinazione di alcuna imposta, tassa o contributo. Per l'accertamento, la riscossione, il contenzioso e le sanzioni si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste per le imposte sui redditi.

3. L'imposta sostitutiva di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), non genera credito di imposta in favore del socio, ai sensi dell'articolo 14 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986,

n.917, e successive modificazioni.
4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, sono determinate le regolazioni contabili degli effetti finanziari per lo Stato, le regioni e gli enti locali, conseguenti all'attuazione del presente capo.
5. Le disposizioni del presente capo concernenti gli imprenditori si applicano, in quanto compatibili, anche ai titolari di redditi di lavoro autonomo.

Capo II

INCENTIVI FISCALI PER GLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO

Art. 4.

*(Detassazione del reddito di impresa
e di lavoro autonomo reinvestito).*

1. E' escluso dall'imposizione del reddito di impresa e di lavoro autonomo il 50 per cento del volume degli investimenti in beni strumentali realizzati nel periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge successivamente al 30 giugno e nell'intero periodo di imposta successivo, in eccedenza rispetto alla media degli investimenti realizzati nei cinque periodi di imposta precedenti, con facoltà di escludere dal calcolo della media il periodo in cui l'investimento è stato maggiore.
2. L'incentivo si applica anche alle spese sostenute per servizi, utilizzabili dal personale, di assistenza negli asili nido ai bambini di età inferiore a tre anni, e alle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale. A questo importo si aggiunge anche il costo del personale impegnato nell'attività di formazione e aggiornamento, fino a concorrenza del 20 per cento del volume delle relative retribuzioni complessivamente corrisposte in ciascun periodo di imposta. L'attestazione di effettività delle spese sostenute è rilasciata dal presidente del collegio sindacale ovvero, in mancanza, da un revisore dei conti o da un professionista iscritto nell'albo dei revisori dei conti, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali o in quello dei consulenti del lavoro, nelle forme previste dall'articolo 13, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n.79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n.140, e successive modificazioni, ovvero dal responsabile del centro di assistenza fiscale.
3. L'incentivo fiscale di cui ai commi 1 e 2 si applica anche alle imprese e ai lavoratori autonomi in attività alla data di entrata in vigore della presente legge, anche se con un'attività d'impresa o di lavoro autonomo inferiore ai cinque anni. Per tali soggetti la media degli investimenti da considerare è quella risultante dagli investimenti effettuati nei periodi d'imposta precedenti a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge o a quello successivo, con facoltà di escludere dal calcolo della media il periodo in cui l'investimento è stato maggiore.
4. Per investimento si intende la realizzazione nel territorio dello Stato di nuovi impianti, il completamento di opere sospese, l'ampliamento, la riattivazione, l'ammodernamento di impianti esistenti e l'acquisto di beni strumentali nuovi anche

mediante contratti di locazione finanziaria. L'investimento immobiliare è limitato ai beni strumentali per natura.

5. I fabbricanti titolari di attività industriali a rischio di incidenti rilevanti, individuate ai sensi del decreto legislativo 17 agosto 1999, n.334, possono usufruire degli incentivi tributari di cui ai commi 1 e 2 solo se è documentato l'adempimento degli obblighi e delle prescrizioni di cui al citato decreto.

6. L'incentivo fiscale è revocato se l'imprenditore o il lavoratore autonomo cedono a terzi o destinano i beni oggetto degli investimenti a finalità estranee all'esercizio di impresa o all'attività di lavoro autonomo entro il secondo periodo di imposta successivo all'acquisto, ovvero entro il quinto periodo di imposta successivo in caso di beni immobili.

7. Per il secondo periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, l'acconto dell'IRPEF e dell'IRPEG è calcolato, in base alle disposizioni della legge 23 marzo 1977, n.97, assumendo come imposta del periodo precedente quella che si sarebbe applicata in assenza delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2.

8. Le modalità di applicazione dell'incentivo fiscale sono, per il resto, le stesse disposte con l'articolo 3 del decreto-legge 10 giugno 1994, n.357, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1994, n.489.

Art. 5.

(Sostituzione di precedenti agevolazioni fiscali).

1. Le agevolazioni fiscali di cui alla tabella allegata alla presente legge sono soppresse, salvo quanto segue:

a) i soggetti che nel periodo di imposta in corso alla data del 30 giugno 2001 abbiano già realizzato investimenti ed eseguito conferimenti in denaro o accantonamenti di utili a riserva assoggettati alla disciplina di cui all'articolo 2, commi da 8 a 13, della legge 13 maggio 1999, n.133, e successive modificazioni, possono continuare a fruire dei relativi benefici, ovvero, in alternativa, optare per l'incentivo di cui all'articolo 4, comma 1, della presente legge. Il cumulo degli incentivi è comunque consentito per le spese sostenute per formazione e aggiornamento del personale, ai sensi dell'articolo 4, comma 2;

b) i soggetti che alla data del 30 giugno 2001 abbiano già eseguito operazioni di variazione in aumento del capitale ai sensi del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n.466, continuano a fruire dei relativi benefici. Il valore del patrimonio netto che si assume a questi fini da parte di persone fisiche, società in nome collettivo e società in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria, anche per opzione irrevocabile, non può eccedere quello risultante dal bilancio relativo all'ultimo esercizio anteriore a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, salvi gli eventuali decrementi successivi. Gli stessi soggetti possono, in alternativa e per ciascun periodo di imposta, rinunciare ai predetti benefici optando per l'applicazione dell'incentivo di cui all'articolo 4, comma 1. Il cumulo degli incentivi è comunque consentito per le spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, e, in ogni caso, quando l'imponibile

assoggettato ad aliquota agevolata ai sensi del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 466, è inferiore al 10 per cento dell'imponibile totale.

2. I soggetti che effettuano investimenti ai sensi dell'articolo 8, commi 1, 2 e 3, della legge 23 dicembre 2000, n.388, possono continuare a fruire dei relativi benefici, ovvero, in alternativa e per ciascun periodo di imposta, rinunciare ai predetti benefici optando per l'applicazione dell'incentivo di cui all'articolo 4, comma 1. Il cumulo degli incentivi è comunque consentito per le spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale, ai sensi dell'articolo 4, comma 2.

3. In deroga all'articolo 3, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n.212, i redditi prodotti a decorrere dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente legge e fruanti delle agevolazioni contenute nel decreto legislativo 18 dicembre 1997, n.466, e nell'articolo 2, commi da 8 a 13, della legge 13 maggio 1999, n.133, e successive modificazioni, non rilevano ai fini della attribuzione del credito di imposta limitato sugli utili distribuiti ai soci di cui all'articolo 105, comma 4, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

Capo III

INNOVAZIONE

Art. 6.

(Nuove disposizioni in materia di sottoscrizione del capitale sociale).

1. La sottoscrizione del capitale delle società per azioni, delle società in accomandita per azioni e delle società a responsabilità limitata può essere, in tutto o in parte, sostituita dalla stipula di una polizza di assicurazione o di una fideiussione bancaria. Le forme di equivalenza tra polizza o fideiussione stipulate e capitale sottoscritto, in quanto fondo di garanzia e parametro operativo, sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Sono esclusi da questa facoltà le banche e gli altri enti e società finanziari indicati nell'articolo 1 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n.87, e successive modificazioni, nonché le imprese di assicurazione.

Art. 7.

(Nuove regole sulla titolarità dei diritti brevettuali per invenzioni industriali).

1. Al regio decreto 29 giugno 1939, n.1127, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 24, primo comma, le parole: "o dell'Amministrazione pubblica" sono soppresse;

b) dopo l'articolo 24 è inserito il seguente:

"Art. 24-bis. - 1. In deroga all'articolo 23 del presente decreto e all'articolo 34 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n.3, quando il rapporto di lavoro intercorre con una università o con una pubblica amministrazione avente fra i suoi scopi istituzionali finalità di ricerca, il ricercatore è titolare esclusivo dei diritti derivanti dall'invenzione brevettabile di cui è autore. In caso di più autori, dipendenti delle università, delle pubbliche amministrazioni predette ovvero di altre pubbliche amministrazioni, i diritti derivanti dall'invenzione appartengono a tutti in parti uguali, salvo diversa pattuizione. L'inventore presenta la domanda di brevetto e ne dà comunicazione all'amministrazione.

2. Le università e le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della loro autonomia, stabiliscono l'importo massimo del canone, relativo a licenze a terzi per l'uso dell'invenzione, spettante alla stessa università o alla pubblica amministrazione, ovvero a privati finanziatori della ricerca, nonché ogni ulteriore aspetto dei rapporti reciproci.

3. In ogni caso, l'inventore ha diritto a non meno del 50 per cento dei proventi o dei canoni di sfruttamento dell'invenzione. Nel caso in cui le università o le amministrazioni pubbliche non provvedano alle determinazioni di cui al comma 2, alle stesse compete il 30 per cento dei proventi o canoni.

4. Trascorsi cinque anni dalla data di rilascio del brevetto, qualora l'inventore o i suoi aventi causa non ne abbiano iniziato lo sfruttamento industriale, a meno che ciò non derivi da cause indipendenti dalla loro volontà, la pubblica amministrazione di cui l'inventore era dipendente al momento dell'invenzione acquisisce automaticamente un diritto gratuito, non esclusivo, di sfruttare l'invenzione e i diritti patrimoniali ad essa connessi, o di farli sfruttare da terzi, salvo il diritto spettante all'inventore di esserne riconosciuto autore".

2. La disciplina di cui all'articolo 24-bis del regio decreto 29 giugno 1939, n.1127, introdotto dal comma 1 del presente articolo, si applica a tutte le invenzioni ivi indicate conseguite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, ancorché in dipendenza di ricerche cominciate anteriormente.

Capo IV.

SOPPRESSIONE DI ADEMPIMENTI INUTILI E SEMPLIFICAZIONE

Art. 8.

(Suppressione dell'obbligo di numerazione e bollatura di alcuni libri contabili obbligatori).

1. L'articolo 2215 del codice civile è sostituito dal seguente:

"Art. 2215. - *(Modalità di tenuta delle scritture contabili).* - I libri contabili, prima di essere messi in uso, devono essere numerati progressivamente in ogni pagina e,

qualora sia previsto l'obbligo della bollatura o della vidimazione, devono essere bollati in ogni foglio dall'ufficio del registro delle imprese o da un notaio secondo le disposizioni delle leggi speciali. L'ufficio del registro o il notaio deve dichiarare nell'ultima pagina dei libri il numero dei fogli che li compongono. Il libro giornale e il libro degli inventari devono essere numerati progressivamente e non sono soggetti a bollatura né a vidimazione".

2. Al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n.633, concernente l'istituzione e la disciplina dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), l'articolo 39, primo comma, è sostituito dal seguente:

"I registri previsti dal presente decreto, compresi i bollettari di cui all'articolo 32, devono essere tenuti a norma dell'articolo 2219 del codice civile e numerati progressivamente in ogni pagina, in esenzione dall'imposta di bollo. E' ammesso l'impiego di schedari a fogli mobili o tabulati di macchine elettrocontabili secondo modalità previamente approvate dall'Amministrazione finanziaria su richiesta del contribuente".

3. Al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.600, recante disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi, l'articolo 22, primo comma, è sostituito dal seguente:

"Fermo restando quanto stabilito dal codice civile per il libro giornale e per il libro degli inventari e dalle leggi speciali per i libri e registri da esse prescritti, le scritture contabili di cui ai precedenti articoli, ad eccezione delle scritture ausiliarie di cui alla lettera c) e alla lettera d) del primo comma dell'articolo 14, devono essere tenute a norma dell'articolo 2219 del codice stesso e numerate progressivamente in ogni pagina, in esenzione dall'imposta di bollo. Le registrazioni nelle scritture cronologiche e nelle scritture ausiliarie di magazzino devono essere eseguite non oltre sessanta giorni".

4. All'articolo 16 della Tariffa, parte prima, annessa al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n.642, concernente la disciplina dell'imposta di bollo, come sostituita dal decreto del Ministro delle finanze 20 agosto 1992, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n.196 del 21 agosto 1992, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nelle note, dopo il numero 2, è aggiunto il seguente:

"2-bis. Se i libri di cui all'articolo 2214, primo comma, del codice civile sono tenuti da soggetti diversi da quelli che assolvono in modo forfettario la tassa di concessione governativa per la bollatura e la numerazione di libri e registri a norma dell'articolo 23 della Tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n.641, come sostituita dal decreto del Ministro delle finanze 28 dicembre 1995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n.303 del 30 dicembre 1995, l'imposta è maggiorata di lire 20.000";

b) nella colonna "Modo di pagamento", dopo le parole: "Marche o bollo a punzone

da applicarsi sull'ultima pagina numerata", sono aggiunte le seguenti: "o nei modi di cui al decreto legislativo 9 luglio 1997, n.237, e successive modificazioni".

Art. 9.

*(Semplificazione di adempimenti
in vista dell'introduzione dell'euro).*

1. All'articolo 17 del decreto legislativo 24 giugno 1998, n.213, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, il quarto periodo è sostituito dal seguente: "Per l'iscrizione nel registro delle imprese le delibere, anche se risultano da verbale non ricevuto da notaio, non sono soggette alla omologazione di cui al secondo comma dell'articolo 2411 del codice civile";

b) al comma 10, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Le operazioni di conversione in euro del capitale sociale possono essere deliberate dall'organo amministrativo secondo le stesse modalità di cui al comma 5".

2. Per le società di persone, in conformità alle disposizioni recate dai regolamenti (CE) n.1103/97 del Consiglio del 17 giugno 1997 e n.974/98 del Consiglio del 3 maggio 1998, l'operazione di conversione degli importi, espressi in lire, delle quote di conferimento indicate nell'atto costitutivo costituisce mero atto interno della società da adottare con semplice delibera dei soci.

Art. 10.

*(Rappresentanza dei contribuenti per la definizione
dell'accertamento con adesione e modalità di sottoscrizione di
atti giudiziari trasmessi a distanza).*

1. All'articolo 7 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n.218, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

"1-bis. Il contribuente può farsi rappresentare da un procuratore munito di procura speciale, nelle forme previste dall'articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.600, e successive modificazioni, ovvero, quando la procura è rilasciata ad un funzionario di un centro di assistenza fiscale, essa deve essere autenticata dal responsabile del predetto centro".

2. A decorrere dal 20 maggio 2001, nel caso di trasmissione a distanza di atti giudiziari mediante mezzi di telecomunicazione, fermo restando il disposto dell'articolo 7, comma 3, della legge 15 ottobre 1986, n.664, l'obbligo di sottoscrizione ivi previsto è soddisfatto anche con la firma del funzionario titolare dell'ufficio ricevente ovvero di un suo sostituto, purché dalla copia fotoriprodotta risultino l'indicazione e la sottoscrizione dell'estensore dell'atto originale.

Art. 11.

(Disposizioni concernenti l'addizionale comunale all'IRPEF).

1. L'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n.360, e successive modificazioni, recante disposizioni in materia di addizionale comunale all'IRPEF, è sostituito dal seguente:

"3. I comuni possono deliberare la variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale da applicare a partire dall'anno successivo con deliberazione da pubblicare su un sito informatico individuato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno, che stabilisce altresì le necessarie modalità applicative. L'efficacia della deliberazione decorre dalla pubblicazione sul predetto sito informatico. La variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale non può eccedere complessivamente 0,5 punti percentuali, con un incremento annuo non superiore a 0,2 punti percentuali. La deliberazione può essere adottata dai comuni anche in mancanza dei decreti di cui al comma 2".

Capo V

**RIORGANIZZAZIONE
DELL'AMMINISTRAZIONE
FINANZIARIA**

Art. 12.

(Gestione unitaria delle funzioni statali in materia di giochi, formazione del personale e trasferimento ai comuni di beni immobili).

1. Al fine di ottimizzare il gettito erariale derivante dal settore, le funzioni statali in materia di organizzazione e gestione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi e le relative risorse sono riordinate con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400, sulla base dei seguenti criteri direttivi:

a) eliminazione di duplicazioni e sovrapposizione di competenze, con attribuzione delle predette funzioni ad una struttura unitaria;

b) individuazione della predetta struttura in un organismo esistente, ovvero da istituire ai sensi degli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300.

2. I giochi, le scommesse ed i concorsi a premi di cui al comma 1 sono disciplinati tenendo anche conto dell'esigenza di razionalizzare i sistemi informatici esistenti, con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, secondo, terzo e quarto periodo, della legge 13

maggio 1999, n.133. Le modalità tecniche dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi sono comunque stabilite con decreto dirigenziale. Sino alla data di entrata in vigore dei decreti emanati ai sensi del presente comma continuano ad applicarsi le disposizioni di legge e regolamentari vigenti.

3. Il personale addetto alla gestione dell'imposta sulle successioni e donazioni, soppressa ai sensi del capo VI della presente legge, è prioritariamente addetto alla realizzazione del piano straordinario di accertamento di cui all'articolo 1, comma 7, previa adeguata ed idonea formazione e riqualificazione a cura della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, senza oneri finanziari per l'Agenzia delle entrate. La Scuola superiore dell'economia e delle finanze può stipulare apposite convenzioni con università degli studi, nonché avvalersi, previa autorizzazione, di personale docente universitario, anche in posizione di aspettativa o fuori ruolo. I professori inquadrati nel ruolo di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n.301, partecipano alle procedure di trasferimento e mobilità tra università, con applicazione delle disposizioni in materia, anche di incompatibilità, vigenti per i professori ordinari, conservando i diritti inerenti alla posizione di provenienza, anche connessi ad esercizio di opzione.

4. Con le modalità previste dal comma 4 dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, dai commi 2 e 3 dell'articolo 67 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, e dai regolamenti di amministrazione delle agenzie fiscali, nei confronti dei dirigenti e degli altri soggetti appartenenti alle strutture interessate dal riordino previsto dal presente articolo può essere disposto unilateralmente il passaggio ad altro incarico, fermo restando, fino alla scadenza del contratto, il trattamento economico previsto.

5. L'articolo 2-*quiquies* del decreto-legge 27 dicembre 2000, n. 392, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2001, n. 26, si interpreta nel senso che le relative disposizioni si applicano a tutti i beni immobili compresi nelle saline già in uso dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Ente tabacchi italiani, non destinati, alla data di entrata in vigore della citata legge n.26 del 2001, a riserva naturale.

Capo VI

SOPPRESSIONE DELL'IMPOSTA SULLE SUCCESSIONI E DONAZIONI

Art. 13.

*(Soppressione dell'imposta
sulle successioni e donazioni).*

1. L'imposta sulle successioni e donazioni è soppressa.
2. I trasferimenti di beni e diritti per donazione o altra liberalità tra vivi, compresa la rinuncia pura e semplice agli stessi, fatti a favore di soggetti diversi dal coniuge, dai parenti in linea retta e dagli altri parenti fino al quarto grado, sono soggetti alle imposte sui trasferimenti ordinariamente applicabili per le operazioni a titolo oneroso, se il valore della quota spettante a ciascun beneficiario è superiore all'importo di 350 milioni di lire. In questa ipotesi si applicano, sulla parte di valore

della quota che supera l'importo di 350 milioni di lire, le aliquote previste per il corrispondente atto di trasferimento a titolo oneroso.

Art. 14.

(Esenzioni e riduzioni di imposta).

1. Le disposizioni concernenti esenzioni, agevolazioni, franchigie e determinazione della base imponibile, già vigenti in materia di imposta sulle successioni e donazioni, si intendono riferite all'imposta dovuta per gli atti di trasferimento di cui all'articolo 13, comma 2.
2. Il totale delle imposte di registro, ipotecarie e catastali applicate in misura fissa sugli immobili dell'asse ereditario costituiti da terreni agricoli o montani non può comunque eccedere il valore fiscale dei terreni medesimi. All'onere derivante dal presente comma, valutato in lire 3.000 milioni a decorrere dall'anno 2001, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, allo scopo utilizzando per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003 l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Art. 15.

(Disposizioni di attuazione e di semplificazione).

1. In attesa della emanazione dei decreti previsti dall'articolo 69, commi 8 e 11, della legge 21 novembre 2000, n.342, la dichiarazione di successione, con l'indicazione degli immobili e dei diritti immobiliari oggetto di successione, è presentata secondo le modalità stabilite dagli articoli 28 e seguenti del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni, di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n.346.
2. Per gli immobili inclusi nella dichiarazione di successione l'erede ed i legatari non sono obbligati a presentare la dichiarazione ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI). L'ufficio presso il quale è presentata la dichiarazione di successione ne trasmette una copia a ciascun comune nel cui territorio sono ubicati gli immobili.
3. Nel caso in cui il defunto era residente all'estero, l'ufficio finanziario competente a ricevere la dichiarazione di successione è quello nella cui circoscrizione era stata fissata l'ultima residenza italiana; se quest'ultima non è conosciuta, l'ufficio competente è quello di Roma.

Art. 16.

(Disposizioni antielusive).

1. Il beneficiario di un atto di donazione o di altra liberalità tra vivi, avente ad oggetto valori mobiliari inclusi nel campo di applicazione dell'imposta sostitutiva di

cui all'articolo 5 del decreto legislativo 21 novembre 1997, n.461, ovvero un suo avente causa a titolo gratuito, qualora ceda i valori stessi entro i successivi cinque anni, è tenuto al pagamento dell'imposta sostitutiva come se la donazione non fosse stata fatta, con diritto allo scomputo dall'imposta sostitutiva delle imposte eventualmente assolte ai sensi dell'articolo 13, comma 2.

2. In caso di trasferimento a titolo di successione per causa di morte o di donazione dell'azienda o del ramo di azienda, con prosecuzione dell'attività di impresa, i beni e le attività ceduti sono assunti ai medesimi valori fiscalmente riconosciuti nei confronti del dante causa.

3. Le disposizioni antielusive di cui all'articolo 69, comma 7, della legge 21 novembre 2000, n.342, si applicano con riferimento alle imposte dovute in conseguenza dei trasferimenti a titolo di donazione o altra liberalità.

Art. 17.

(Applicazione delle nuove disposizioni e delega al Governo per il coordinamento di disposizioni in materia fiscale).

1. Le disposizioni di cui al presente capo si applicano alle successioni per causa di morte aperte e alle donazioni fatte successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.
2. Il termine di cui all'articolo 56-bis, comma 3, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni, di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n.346, per effettuare la registrazione volontaria delle liberalità indirette e delle donazioni fatte all'estero a favore di residenti, con l'applicazione dell'imposta di registro nella misura del 3 per cento sull'importo che eccede la franchigia indicata all'articolo 13, comma 2, è prorogato al 30 giugno 2002.
3. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni di coordinamento tra la vigente disciplina in materia di imposta di registro e di ogni altra forma di imposizione fiscale sugli atti di successione e di donazione e le norme di cui al presente capo, assumendo tali norme quali principi e criteri direttivi, senza ulteriori oneri per il bilancio dello Stato. I medesimi decreti legislativi dovranno disporre inoltre l'abrogazione espressa di tutte le disposizioni di legge incompatibili con le norme recate dal presente capo.
4. Sono abrogati i commi 13 e 14 dell'articolo 69 della legge 21 novembre 2000, n.342.

Capo VII

**COPERTURA FINANZIARIA
ED ENTRATA IN VIGORE**

Art. 18.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dal capo VI, ad eccezione di quelli di cui al comma 2 dell'articolo 14, e dall'articolo 11 della presente legge, valutati in lire 29 miliardi per l'anno 2001, lire 196 miliardi per l'anno 2002 e lire 310 miliardi a decorrere dall'anno 2003, si provvede, per gli anni 2001 e 2002, con quota delle maggiori entrate recate dal capo II della presente legge e, per l'anno 2003, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per l'anno 2003 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, all'uopo utilizzando i seguenti accantonamenti per gli importi indicati:

- a) Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica: lire 173.235 milioni;
- b) Ministero delle finanze: lire 867 milioni;
- c) Ministero della giustizia: lire 663 milioni;
- d) Ministero della pubblica istruzione: lire 61.500 milioni;
- e) Ministero dell'interno: lire 19.524 milioni;
- f) Ministero dei trasporti e della navigazione: lire 17.200 milioni;
- g) Ministero della difesa: lire 284 milioni;
- h) Ministero del lavoro e della previdenza sociale: lire 13.340 milioni;
- i) Ministero della sanità: lire 2.865 milioni;
- l) Ministero per i beni e le attività culturali: lire 11.870 milioni;
- m) Ministero dell'ambiente: lire 8.652 milioni.

2. Agli oneri recati dal capo II, valutati in lire 2.245 miliardi per l'anno 2003, si provvede mediante utilizzo di quote delle maggiori entrate recate per gli anni 2001 e 2002 dal medesimo capo, che confluiscono, per un importo pari a lire 500 miliardi per l'anno 2001 e a lire 1.745 miliardi per l'anno 2002, in apposita contabilità speciale denominata "Fondi per il rilancio dell'economia", intestata al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche fiscali, per essere riversate all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2003. Le restanti maggiori entrate recate dal capo II per gli anni 2001 e 2002, al netto altresì di quelle richiamate dal comma 1, sono destinate al miglioramento dei saldi dei rispettivi esercizi.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 19.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Tabella

(articolo

5,

comma

1)

- 1) Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n.466, concernente "Riordino delle imposte personali sul reddito al fine di favorire la capitalizzazione delle imprese, a norma dell'articolo 3, comma 162, lettere a), b), c), d) ed f), della legge 23 dicembre 1996, n.662";
- 2) Legge 13 maggio 1999, n.133, concernente "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale": articolo 2, commi da 8 a 13;
- 3) Decreto legislativo 23 dicembre 1999, n.505, concernente modifiche al decreto legislativo 18 dicembre 1997, n.466: articolo 12;
- 4) Legge 21 novembre 2000, n.342, concernente "Misure in materia fiscale": articolo 3, commi 1 e 2;
- 5) Legge 23 dicembre 2000, n.388, concernente "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)": articolo 6, commi 4, 5 e 24;
- 6) Legge 23 dicembre 2000, n.388, concernente "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)": articolo 9;
- 7) Legge 23 dicembre 2000, n.388, concernente "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)": articolo 145, commi 74 e 95;
- 8) Decreto legislativo 18 gennaio 2000, n.9, concernente "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n.463, e del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n.466, in materia, rispettivamente, di utilizzazione di procedure telematiche per la semplificazione degli adempimenti tributari in materia di atti immobiliari e di ulteriori interventi di riordino delle imposte personali sul reddito al fine di favorire la capitalizzazione delle imprese": articolo 2.

IL PATTO PER L'OCCUPAZIONE

settembre 1996

3.10 Emersione del lavoro sommerso

Considerando i risultati positivi che cominciano a registrarsi in conseguenza dell'applicazione delle norme contenute nel decreto legge 405/1996, relative alla definizione dei contratti di gradualità per favorire la regolazione del lavoro sommerso, si conviene sulla utilità di allargare l'applicazione contrattuale delle norme ad altri settori e di rafforzare l'iniziativa categoriale nel territorio per estendere le sperimentazioni richiamate.

Al fine di incentivare ulteriormente la sottoscrizione delle intese di gradualità da parte delle imprese, si conviene sull'opportunità di considerare l'occupazione emersa alla stregua di una nuova occupazione alla data della completa applicazione dei contratti collettivi.

Ciò determinerà il diritto di accesso agli incentivi per la nuova occupazione alla data della completa attuazione degli accordi, nelle misure in quel momento vigenti.

Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione

3. Le politiche per lo sviluppo e l'occupazione

Il ruolo positivo che il Protocollo del 23 luglio 1993 ha avuto all'interno del processo di risanamento dell'economia italiana è ormai ampiamente riconosciuto. Non altrettanto positivo è stato invece il bilancio per quanto riguarda il rilancio delle politiche di sviluppo e di crescita dell'occupazione. E ciò nonostante gli obbiettivi dello sviluppo e dell'occupazione fossero stati ritenuti centrali tanto nel Protocollo del 23 luglio 1993 quanto nel successivo Patto per il lavoro del settembre 1996.

Da un lato, l'accumulazione di capitale fisso è proseguita a ritmi non particolarmente sostenuti ed è stata in particolare intesa ad incorporare nuova tecnologia piuttosto che ad allargare la capacità produttiva. Dall'altro, l'assenza di coordinamento tra dicasteri diversi, e tra questi e le istituzioni di governo regionali e locali, la presenza di meccanismi procedurali farraginosi e l'insufficiente attenzione posta al miglioramento di efficienza delle Pubbliche amministrazioni hanno impedito a lungo l'attuazione degli interventi programmati ed hanno concorso a renderli scarsamente efficaci, penalizzando in primo luogo il Mezzogiorno. Penalizzando cioè l'area che nei prossimi anni - segnata dal processo di integrazione europea - può rivelarsi un volano di crescita per tutto il Paese purché lo Stato sappia e voglia fare la sua parte per rilanciare una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Anche per ovviare a queste carenze, nel giugno 1998, sono stati istituiti quattro gruppi di lavoro - allargati ai rappresentanti degli Enti locali - con il compito di (i) verificare il sistema degli incentivi e delle convenienze valutandone l'efficacia e avanzando proposte di eventuali adeguamenti, (ii) semplificare le procedure autorizzative in relazione alla erogazione degli incentivi, alle infrastrutture ed alla realizzazione di nuove attività produttive, (iii) valutare gli strumenti messi in campo per il lavoro, con particolare riferimento alle iniziative per l'emersione ed ai lavori socialmente utili, (iv) individuare i punti di raccordo fra le amministrazioni per consentire l'accelerazione ed il miglioramento delle procedure necessarie alla piena utilizzazione dei fondi strutturali europei. Anche sulla base del lavoro svolto dai tavoli quadrangolari, il Governo si è impegnato e si impegna a rafforzare l'iniziativa per il rilancio dello sviluppo e dell'occupazione.

In primo luogo, ci si è mossi in questa direzione introducendo, nel disegno di legge finanziaria e nei provvedimenti collegati, ipotesi normative coerenti con gli obbiettivi sopra indicati ed utili al fine di garantirne il raggiungimento. Alcuni interventi riguardano l'area dell'investimento diretto pubblico - associato alla canalizzazione di capitali privati - e la realizzazione di infrastrutture, materiali ed immateriali. Sotto questo profilo il disegno di legge collegato alla finanziaria contenente disposizioni in materia di "investimenti, incentivi all'occupazione, Inail, Enpals e materia previdenziale" prevede importanti norme relative (i) all'attività di progettazione preliminare sia delle opere a cura delle Amministrazioni statali che di quelle a cura delle Amministrazioni regionali e locali, (ii) alle attività di programmazione,

valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici, (iii) alla risoluzione di alcune criticità inerenti l'attuazione del decreto "sblocca-cantieri", da un lato, ed alcuni aspetti giurisdizionali in materia di opere pubbliche, dall'altro. Lo stesso disegno di legge individua, inoltre, particolari norme procedurali per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria e per la cosiddetta Pedemontana Veneta ed apre così la strada all'adozione di procedure ulteriormente semplificate per un numero limitato e selezionato di opere di interesse nazionale in settori strategici. Al fine di rafforzare e accelerare il ciclo di programmazione di nuove opere sono state destinate risorse per le aree depresse - specificamente alla realizzazione di studi di fattibilità - così da creare un parco progetti sui quali orientare rapidamente gli investimenti. Al tempo stesso, si è avviata - sempre con risorse destinate specificamente alle aree depresse - una selezione di progetti già disponibili al fine di avviare sia dall'aprile 1999 il completamento di opere sinora non funzionali.

Al fine di garantire, attraverso incentivi, forme di compensazione degli svantaggi di minore produttività e di maggiore costo del capitale, la legge finanziaria per il 1999 prevede, infatti, la proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali per il Mezzogiorno per il 2000 e 2001, a seguito di un nuovo accordo raggiunto con la Commissione. La stessa legge prevede, inoltre, sgravi contributivi triennali per i nuovi assunti - incrementali rispetto ai dipendenti a tempo indeterminato preesistenti negli organici delle singole aziende (ivi inclusi i nuovi soci lavoratori) - nel Mezzogiorno e per i giovani che avviino un'attività di lavoro autonomo e l'introduzione di un credito d'imposta di 1 milione per ogni lavoratore nuovo assunto a tempo indeterminato nelle zone "cuscinetto".

Sempre nei disegni di legge collegati alla finanziaria hanno trovato posto, inoltre, alcuni interventi rilevanti in materia di politiche per il lavoro, fra cui (i) i provvedimenti in tema di emersione, (ii) la delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione, (iii) la delega al Governo per la riforma degli ammortizzatori sociali, (iv) la delega al Governo relativa al riordino della tematica dei lavori socialmente utili. A questi interventi si aggiunge, la delega al Governo per la ridefinizione dell'assetto normativo della materia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. In questo campo, l'impegno del Governo e di tutte le parti firmatarie sarà inteso - nel rispetto del metodo della concertazione - a garantire l'esercizio di tutte le predette deleghe.

A seguito degli emendamenti introdotti dal voto parlamentare per ottemperare alla normativa europea, le norme previste dalla legge finanziaria per il 1999 a sostegno della pratica dei contratti di riallineamento per l'emersione dal lavoro nero risultano inadeguate e insufficienti rispetto agli impegni precedentemente assunti. Perciò il Governo si impegna ad avviare immediatamente le necessarie interlocuzioni con l'Unione europea al fine di superare ogni obiezione alla concessione di benefici contributivi previsti dalla finanziaria anche alle imprese che abbiano praticato il percorso di emersione. In caso ciò non si renda possibile, il Governo è comunque impegnato a concertare con le parti sociali altre forme possibili di sostegno tali da ripristinare condizioni di effettiva convenienza.

Nel campo dell'intervento pubblico per la promozione di iniziative a sostegno dello sviluppo locale, delle aggregazioni economiche e produttive e degli accordi fra soggetti privati ed amministrazioni locali attraverso l'attivazione degli strumenti esistenti della programmazione negoziata, il Governo ha operato per attuare gli impegni assunti nel Patto per il lavoro del 1996 e le sue successive verifiche e nel

Documento di programmazione economico-finanziaria. Per quanto riguarda i patti territoriali, è stata data una prima attuazione ai 12 patti già approvati, è stato costruito un bando di gara (ancora assai parziale nel merito dei criteri) per la selezione trasparente e programmatica dei nuovi patti da finanziare, è stato approvato dalla Commissione europea il Programma multiregionale "patti per l'occupazione" con altri 9 patti territoriali. Per quanto riguarda i contratti d'area, ne sono stati sottoscritti 7. Per altri è in corso la procedura di valutazione. Per quanto riguarda i contratti di programma sono stati chiusi alcuni vecchi contratti e si è proceduto a recuperare il ritardo nelle erogazioni. Questi primi risultati positivi andranno rafforzati (i) da una sede permanente di concertazione con le parti economiche e sociali che, avvalendosi anche di un monitoraggio sullo stato di avanzamento delle iniziative, affronti le priorità programmatiche nell'attuazione di questi strumenti, (ii) da ulteriori semplificazioni e da un miglioramento qualitativo delle procedure, (iii) dall'adozione di criteri di valutazione ex-ante dei progetti che consenta un miglioramento della qualità dei bandi di gara.

A quanto ottenuto in queste due direzioni di intervento, va aggiunto il riordino delle strutture con compiti di promozione e di sostegno al sistema produttivo nazionale e l'istituzione della società "Sviluppo Italia" con funzioni di coordinamento, di riordino, di indirizzo e di controllo delle attività di promozione dello sviluppo imprenditoriale e dell'occupazione. Il Governo si impegna a rispettare ed a far rispettare le scadenze indicate nel Decreto legislativo relativo alla costituzione di Sviluppo Italia spa ed al completamento delle attività di riordino.

Tutto ciò premesso, il Governo riconosce come gli impegni assunti nell'ambito del Patto per il lavoro siano, in parte, ancora inevasi e ritiene quindi, in primo luogo, di doverne garantire il pieno rispetto, ponendo in essere le necessarie condizioni, laddove queste ancora manchino, o rivedendone il contenuto - nel rispetto del metodo della concertazione - , laddove esse si siano dimostrate inefficaci. Ciò attiene tanto alle modalità dell'intervento pubblico, in particolare nel Mezzogiorno, quanto alla evoluzione delle politiche del lavoro.

Nel campo degli investimenti pubblici, l'impegno del Governo è diretto, in primo luogo e per la sua parte, all'approvazione delle intese istituzionali di programma, e cioè dello strumento attraverso cui le scelte di investimento pubblico possono essere rese più aderenti ai fabbisogni del territorio e quindi accelerate. Si prevede, in particolare, (i) l'approvazione - entro il 15 febbraio 1999 - delle intese istituzionali di programma e dei primi, relativi, Accordi quadro con le Regioni Lombardia, Toscana, Umbria, Marche e Sardegna, (ii) l'approvazione - entro il 30 aprile 1999 - delle intese istituzionali di programma con le restanti sette Regioni meridionali, e (iii) nello stesso periodo, l'avvio e lo sviluppo del confronto per la definizione delle intese istituzionali di programma con le restanti regioni. Il conseguimento di tali obiettivi è subordinato alla rapida attuazione da parte delle singole Regioni degli adempimenti procedurali individuati nel corso della negoziazione con il Governo e necessita del rafforzamento da parte di ogni Regione di tavoli di confronto con le forze sociali.

Sempre nel campo degli investimenti pubblici, il Governo si impegna, inoltre, (i) ad identificare, all'interno delle intese istituzionali di programma, le specifiche opere di completamento e ad allocare - entro il 30 aprile 1999 - le risorse finanziarie di competenza e di cassa ex l. 208/1998 di cui alla delibera Cipe del 9 luglio 1998, con priorità per quelle del cd. decreto sblocca-cantieri collocate nelle aree depresse, (ii)

ad accelerare l'attuazione del ciclo di programmazione dei fondi strutturali comunitari 1994-1999 al fine di centrare l'obiettivo di almeno il 70 per cento dei fondi erogati entro il 1999 nelle aree dell'obiettivo 1, e (iii) a concludere - entro il luglio 1999 - con la presentazione della documentazione alla Commissione la prima fase del processo di programmazione per il ciclo di investimenti pubblici da realizzare con i fondi comunitari 2000-2006, secondo le linee descritte nell'All. 2. A tal fine, il Governo si impegna ad attuare, per la sua parte, con celerità gli impegni di cui all'All. 2 e, in particolare a realizzare una sede permanente di partenariato con le parti sociali in tema di programmazione e monitoraggio dei fondi strutturali comunitari che sia caratterizzata da operatività e responsabilità delle parti. Occorrerà, infine, completare il quadro normativo introdotto dalla legge "Merloni-ter" per il finanziamento su base *project financing* ed accelerarne l'applicazione attraverso una rapida emanazione del relativo regolamento.

Nel campo della promozione imprenditoriale, l'impegno è quello di una revisione - in sede amministrativa ed entro il gennaio 1999 - delle procedure della programmazione negoziata al fine di accelerare i tempi di approvazione e finanziamento, le modalità di erogazione e la qualificazione delle iniziative. Nello stesso intervallo temporale saranno attivati i contratti di programma per distretto economico e produttivo ed attivate le modifiche imposte ai contratti di programma dall'elevata obsolescenza degli impianti.

Nel campo delle politiche del lavoro, il Governo considera essenziale pervenire all'effettiva attuazione della riforma dei servizi per l'impiego entro il primo semestre 1999. A tal fine si impegna a realizzare le misure di sua competenza diretta nonché, in accordo con le Regioni, a porre in atto tutte le iniziative necessarie per l'operatività della riforma. Saranno inoltre assunte le opportune sollecitazioni perché, in ogni caso, nei termini previsti i cittadini possano usufruire nel territorio di adeguati servizi per l'impiego.

Istruzione, formazione e ricerca. Rimane peraltro evidente che i ritardi, le contraddizioni e le inerzie nell'attuazione del Protocollo del 23 luglio 1993 e del Patto per il lavoro del settembre 1996 hanno riguardato, in particolare, i temi - fondamentali per il futuro dell'economia e della società italiana - della scuola, della formazione e della ricerca.

Un modello sociale equilibrato e una capacità competitiva elevata nel nuovo contesto europeo e internazionale si basano su un crescente ruolo della creazione e diffusione di conoscenza, e, quindi, sul ruolo del sistema di istruzione, formazione e ricerca. Il ritardo accumulato dal nostro Paese (e, sia pure in misura diversa, in Europa) in questi campi è particolarmente grave e rischia di minacciare la collocazione dell'Italia e dell'Europa stessa nell'economia mondiale.

Il Governo conferma come suo impegno fondamentale l'organizzazione di un'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico. Lo sforzo programmatico non può però fermarsi alle previsioni normative. Nel settore dell'istruzione, della formazione e della ricerca è necessario proseguire nel riequilibrio tendenziale del rapporto fra spesa pubblica e PIL, già avviato con la Legge finanziaria per il 1999, nonché della composizione interna di detto rapporto verso i livelli medi europei. Il Governo si impegna a presentare prima del *Documento di Programmazione Economico-finanziaria* 2000-2002 un Piano pluriennale (*Master Plan*) delle attività, dei tempi e delle risorse necessarie a realizzare gli obiettivi di riforma e modernizzazione del sistema dell'istruzione, della formazione

professionale e della ricerca, in una logica di sviluppo e di governo integrato del sistema. Al fine di assicurare il costante coordinamento delle iniziative volte alla realizzazione di tali obiettivi, sarà istituito presso la Presidenza del Consiglio – entro il gennaio del 1999 – un comitato con la partecipazione dei Ministeri interessati, della Conferenza Stato-Regioni e delle parti sociali. Comitati con le stesse finalità saranno istituiti a livello regionale.

La formazione (non solo quella professionale, ma quella che altrove è nota come *education*) occupa un posto centrale nella ridefinizione dei meccanismi di welfare. Solo attraverso un investimento in questo campo si può passare dalla redistribuzione della ricchezza esistente alla produzione di nuova ricchezza. Tale formazione deve avere caratteristiche di flessibilità e deve essere in grado di fornire a tutti i giovani quelle conoscenze, competenze e capacità che sono indispensabili in un mercato del lavoro e in un sistema produttivo in incessante trasformazione. Ciò significa una durata del percorso scolastico e formativo che sia, in linea di principio, uguale per tutti e che consenta a tutti i giovani di 18 anni di conseguire un diploma di scuola secondaria o la certificazione delle competenze corrispondenti alle professionalità richieste dal mercato del lavoro. E che sia, contemporaneamente, garante delle possibilità di rapide riconversioni professionali. E' ormai condiviso, infatti, che solo una formazione di base ampia ed articolata (e comunque quantitativamente e qualitativamente maggiore dell'attuale obbligo) consente di realizzare senza danni per il lavoratore e senza costi per il sistema Paese quei processi di mobilità professionale (ed eventualmente territoriale) che sono e saranno sempre più frequenti. A tal fine, il Governo si impegna ad attuare gli interventi in grado di riformare la scuola sui seguenti versanti: (i) completamento dell'autonomia scolastica introdotta con l'art. 21 della legge 59/97 mediante i regolamenti attuativi ancora occorrenti, (ii) definizione di un sistema nazionale di valutazione, autonomo e indipendente rispetto all'Amministrazione, (iii) approvazione in via definitiva del disegno di legge sull'elevamento dell'obbligo scolastico nella prospettiva dell'elevamento della durata dell'obbligo a 10 anni e dell'introduzione dell'obbligo formativo a 18, (iv) rapida ridefinizione, alla luce anche delle nuove norme sull'obbligo, del disegno di legge sul riordino dei cicli scolastici, (v) impegno per una efficace e innovativa azione per il diritto allo studio dei giovani studenti e degli adulti in condizioni svantaggiate.

Il Governo intende dare piena attuazione e sviluppare le scelte contenute nell'Accordo per il lavoro del 24 settembre '96. In questo quadro, al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, si impegna a istituire, con una norma da inserire nel collegato alla legge finanziaria per il 1999 recante misure in tema di "investimenti, incentivi all'occupazione, Inail, Enpals e materia previdenziale" l'obbligo di frequenza ad attività formative fino a 18 anni. Le competenze acquisite mediante la partecipazione ad attività formative saranno certificate e avranno valore di crediti formativi, secondo quanto previsto dal Regolamento attuativo della l. 196/97. Il Governo, d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali e le parti sociali, provvederà a definire con gli opportuni provvedimenti normativi, prima del Dpef 2000-2002, tempi e modalità dell'attuazione dell'obbligo di frequenza, nonché del suo raccordo con l'obbligo di istruzione.

Con l'istituzione dell'obbligo di frequenza ad attività formative a 18 anni, il Governo e le parti sociali intendono realizzare una riforma dell'offerta formativa, ovvero dell'intero sistema di istruzione e formazione, in grado di interpretare le nuove

domande di formazione di qualità già presenti nelle nuove realtà del lavoro; di rispondere alle domande di senso dei giovani per una formazione civile e il conseguimento di competenze professionali spendibili sul mercato del lavoro. Il Governo si propone di incrementare sensibilmente il numero di diplomati, di contrastare e ridurre i fenomeni di abbandono e dispersione scolastica, di aumentare le opportunità formative per i giovani di ogni condizione sociale.

La formazione per gli apprendisti sarà intensificata ed estesa. Per la realizzazione di questo obiettivo Governo, Regioni ed Enti locali assicureranno la necessaria offerta formativa da parte delle strutture della formazione professionale e della scuola, integrate tra loro.

Il Governo concorda sulla necessità di estendere i tirocini formativi in tutti i percorsi di istruzione e formazione, come strumento indispensabile di raccordo tra formazione e lavoro, secondo le modalità stabilite dall'art. 18 della L. 196/97 e relativo decreto attuativo (progetti formativi concordati tra strutture formative e aziende, tutoraggio, coinvolgimento di istituzioni e parti sociali).

I lavoratori ad alta qualificazione rappresentano in tutti i paesi più sviluppati una parte crescente, per dimensione e per ruolo, del mondo produttivo e dei servizi, coinvolta in rapidi e profondi mutamenti dei profili e dei contenuti professionali. Il Governo ritiene che l'offerta formativa destinata ai giovani e ai lavoratori, occupati e non occupati, deve quindi riqualificarsi e ampliarsi su due versanti, sulla base di orientamenti ed esperienze consolidate in ambito europeo ed internazionale: (i) pieno coinvolgimento del sistema universitario e (ii) costruzione di un sistema di Formazione superiore Integrata (FIS) e, al suo interno, del nuovo canale di Istruzione e Formazione tecnico-superiore (IFTS).

Il Governo si impegna, nel campo dell'alta formazione universitaria, a ricercare tutte le forme e gli strumenti capaci di elevare la partecipazione all'istruzione universitaria, contenere la durata dei corsi di diploma e di laurea, contrastare l'alto tasso di dispersione, superare la crescente discriminazione sociale negli accessi, aprire l'Università al territorio e assicurare la coerenza dei corsi di studio con le esigenze di nuove professionalità emergenti dal tessuto economico-produttivo e sociale del paese. Su tali temi, il Governo conferma le modalità di concertazione con le parti sociali e l'esperienza del tavolo quadrangolare.

Il Governo procederà in tempi rapidi alla costituzione della Fondazione per la formazione continua, secondo le modalità definite dal Regolamento di attuazione della L. 196/97. La Fondazione sosterrà la realizzazione di interventi di formazione continua, previsti da piani formativi aziendali e territoriali concordati tra le parti sociali, che saranno rivolti, oltre che ai lavoratori dipendenti - operai, impiegati, quadri e dirigenti - e ai soci lavoratori delle imprese cooperative, e - con risorse specifiche - ai piccoli imprenditori, ai titolari soci e coadiuvanti delle imprese artigiane, del commercio e dei servizi. Il Governo si impegna a presentare, entro il mese di gennaio 1999, d'intesa con le Regioni e le parti sociali, il piano di ripartizione delle risorse, stanziato nella legge finanziaria per il 1999 per la formazione, tra gli interventi di formazione continua, l'apprendistato, e gli eventuali altri capitoli della formazione professionale.

Il Governo intende sollecitare le parti sociali a concordare meccanismi contrattuali che finalizzino quote di riduzione di orario alla formazione dei lavoratori, attraverso l'utilizzo delle 150 ore, l'utilizzo delle banche ore annuali previste dai CCNL, e ulteriori strumenti per consentire ai lavoratori di accedere pienamente alle attività di

formazione continua e di educazione degli adulti. Il Governo impegnerà una parte delle risorse del Fondo per la riduzione degli orari per sostenere gli strumenti contrattuali individuati dalle parti sociali che finalizzino quote di riduzione di orario alla formazione continua dei lavoratori.

Il Governo, le Regioni e gli Enti locali si impegnano a riservare quote definite di risorse pubbliche alla formazione dei lavoratori per ogni progetto di intervento pubblico, in particolare nei patti territoriali, nei contratti d'area, nei contratti di programma di distretto. Ciò servirà a sostenere patti formativi locali tra istituzioni e parti sociali, finalizzati alla professionalizzazione e all'occupabilità dei lavoratori, sia in funzione della creazione di impresa che dell'inserimento nelle strutture produttive esistenti.

Il Governo intende connettere fortemente e rendere coerenti le scelte indicate precedentemente per la formazione integrata con le politiche attive del lavoro. Attraverso il riorientamento delle risorse, il consolidamento della collaborazione con Regioni e Enti locali, la concertazione con le parti sociali, il Governo intende realizzare il decentramento disegnato con il decreto legislativo 469/97, e assicurare standards minimi di qualità dei servizi all'impiego, in linea con le migliori pratiche a livello comunitario.

Il Governo, infine, si impegna a realizzare rapidamente tutte le misure necessarie a: (i) elevare la qualità dei sistemi formativi, a partire dalla ristrutturazione degli Enti di formazione, (ii) raccordare l'attività dei nuovi servizi per l'impiego con gli interventi formativi, (iii) consolidare il ruolo nevralgico delle Regioni e degli Enti locali per la programmazione dell'offerta formativa, (iv) costituire e rafforzare, a livello nazionale e decentrato, le sedi della concertazione tra istituzioni e parti sociali sulle politiche formative e sulla loro integrazione con quelle dell'istruzione e dell'Università, (v) incrementare la percentuale del FSE impegnata nella programmazione per gli anni 2000 - 2006, tenendo conto della proposta comunitaria di riforma del FSE, (vi) promuovere un'offerta formativa qualificata per la valorizzazione dei beni culturali, (vii) riqualificare l'edilizia scolastica pubblica, in particolare nelle aree di maggiore sofferenza, e sviluppare l'edilizia universitaria.

Per fare in modo che la scienza, la tecnologia, la disponibilità di risorse umane qualificate possano costituire elemento decisivo per lo sviluppo, la competitività e la modernizzazione del Paese, occorre puntare ad una significativa qualificazione della domanda e dell'offerta di ricerca. In particolare, il Governo si impegna a (i) attivare immediatamente gli organismi di coordinamento, programmazione e valutazione della politica nazionale della ricerca previsti dal recente decreto legislativo n. 204/98, (ii) razionalizzare il sistema pubblico della ricerca, (iii) rivedere, integrare e coordinare gli strumenti di intervento a sostegno della ricerca nei diversi settori economici, (iv) favorire l'internazionalizzazione delle iniziative di ricerca imprenditoriali.

Le esigenze di riorganizzazione e di ristrutturazione del sistema scolastico, della formazione professionale, dell'università e della ricerca - riconosciute dal Governo e dalle parti sociali - sono elencate in dettaglio, accanto agli impegni che ne derivano tanto per il Governo quanto per le parti sociali, nell'Al. 4.

I processi di riforma amministrativa in atto, la semplificazione dei procedimenti e l'innesto nel settore pubblico di strumenti gestionali propri del settore privato creano le premesse per migliorare i livelli di efficienza e per far assumere alle amministrazioni pubbliche, statali e locali, un ruolo di promozione dello sviluppo e

dell'occupazione. Il Governo intende accompagnare il processo di riforma amministrativa con interventi per la valorizzazione e la riqualificazione delle risorse umane, rientranti in più vasti programmi formativi e di assistenza che favoriscano la diffusione delle esperienze di eccellenza e l'introduzione, anche in via sperimentale, di sistemi e procedure di funzionamento innovative, dando esecuzione all'impegno assunto nel Protocollo sul lavoro pubblico del marzo 1997, di incrementare progressivamente le risorse destinate alla formazione dei dipendenti nei bilanci delle Amministrazioni pubbliche, fino a giungere, nel triennio, alla soglia dell'1 per cento del monte salari del settore pubblico. Il Governo si impegna a presentare alle parti sociali entro il mese di aprile 1999 un piano straordinario sulla formazione del settore pubblico che raccolga le varie proposte e linee programmatiche, e a procedere al riordino del settore anche con l'attuazione della delega relativa e con la riorganizzazione della Scuola superiore di Pubblica amministrazione. In questo quadro, il Governo si impegna a dare attivazione immediata ai progetti previsti e finanziati nella programmazione pluriennale straordinaria del Dipartimento della Funzione Pubblica e coordinati dal Formez, di cui all'All. 4.

Gli oneri contributivi e fiscali. Tanto il lavoro quanto le imprese scontano oggi le conseguenze negative dei vincoli derivanti da un carico contributivo complesso, da un lato, e da un carico legislativo ed amministrativo, dall'altro, fuori linea rispetto alla media europea.

Sul fronte dei vincoli di carattere amministrativo connessi alla incentivazione di investimenti produttivi, - oltre a quanto già detto - l'attenzione riservata alle procedure amministrative consentirà in tempi brevi di attivare una mole consistente di investimenti: gli impegni prevedibili nel primo trimestre 1999 assommeranno a ca. 6.000 mld. e consentiranno di attivare investimenti per ca. 20.000 mld. Il Governo è impegnato a dare piena attuazione alla riforma del sistema di incentivazione pubblica agli investimenti di cui al d. lgs. 123/1998. E' intenzione del Governo assicurare la stabilità delle condizioni incentivanti alimentando - con periodicità e ripetitività - lo strumento agevolativo dato dalla l. 488/1992 che - entro il primo trimestre 1999 - dovrebbe essere esteso al settore del turismo e - entro il 1999 - al settore del commercio. Nel campo dei vincoli amministrativi, l'impegno primario del Governo riguarda, inoltre, la concreta attuazione - e quindi anche il relativo finanziamento ove occorre e, in particolare, nel Mezzogiorno - dello sportello unico delle attività produttive (di cui all'All. 1, 4 e, per alcuni provvedimenti minori, all'All. 5).

L'azione del Governo ha già recentemente affrontato anche gli aspetti contributivi. Da un lato la legge finanziaria ha previsto la eliminazione degli oneri impropri che gravano sul costo del lavoro pervenendo ad una riduzione complessiva è pari allo 0,82 per cento. Dall'altro lato, il regolamento governativo sugli insediamenti produttivi ha unificato i vari procedimenti amministrativi in uno solo, istituendo lo sportello unico delle attività produttive, in modo da consentire all'impresa di avere un unico interlocutore cui rivolgersi per ottenere le autorizzazioni alla localizzazione, realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi e tempi di rilascio certi e notevolmente più brevi rispetto all'esistente. Ancor più recentemente, è stata varata la riforma della normativa sui centri di assistenza fiscale per le imprese.

Ulteriori provvedimenti nelle direzioni accennate appaiono possibili ed urgenti. Alla luce della legge 626/94, il Governo e le parti sociali firmatarie si impegnano, in

primo luogo, a rivedere i premi pagati dalle imprese all'Istituto Nazionale per gli Infortuni sul Lavoro anche riconsiderandone gli aspetti settoriali e gestionali.

Sul fronte del carico contributivo - premesso che tanto il Governo quanto le parti sociali firmatarie ritengono che in prospettiva vada ridotta la dispersione implicita nell'attuale struttura delle aliquote contributive e delle basi imponibili - la riduzione ulteriore degli oneri sulle retribuzioni richiede che si prenda in considerazione una riduzione del carico contributivo equivalente in tutti i settori dell'economia. In particolare, il Governo e le parti sociali firmatarie concordano sulla opportunità che, con la necessaria gradualità, la riduzione del carico contributivo si realizzi attraverso lo spostamento sulla fiscalità generale di funzioni che afferiscono alla cittadinanza sociale, a partire dalle garanzie di reddito in caso di maternità (rapportate alla retribuzione in godimento) e per seguire con gli assegni al nucleo familiare. La revisione del suddetto istituto dovrà avvenire nel rispetto delle prestazioni oggi assicurate ai lavoratori dipendenti e nel rispetto delle funzioni redistributive da esse esercitate. I provvedimenti attuativi saranno opportunamente concordati con le parti sociali.

Il Governo si impegna ad attuare - nell'ordine sopra indicato - questo proposito anche emendando opportunamente il disegno di legge collegato alla finanziaria contenente disposizioni in materia di "investimenti, incentivi all'occupazione, Inail, Enpals e materia previdenziale". Il Governo si impegna altresì all'attuazione dell'art. 2 del decreto legge 67/1997 convertito con l. 135/97. E' intenzione del Governo fare ricorso, a questo proposito, alle risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 8 del disegno di legge collegato alla finanziaria recante disposizioni in materia di "stabilizzazione della finanza pubblica".

Il processo di risanamento della finanza pubblica ha contribuito a far sì che in passato tanto le scelte lavorative quanto quelle imprenditoriali non trovassero incentivi adeguati nella struttura del sistema fiscale. Anche sotto questo profilo i progressi dell'azione di Governo sono stati rilevanti. La recente riforma fiscale italiana costituisce una riforma strutturale di grande rilievo che va nella giusta direzione, come riconosciuto anche in sede internazionale. Essa ha consentito: (i) una rilevante semplificazione; (ii) una maggiore neutralità; (iii) l'avvio della riduzione del carico fiscale delle imprese. La Ditt consente la graduale riduzione del prelievo sugli utili dal 37 al 27 per cento in circa dieci anni - e quindi al ritmo di un punto percentuale circa all'anno - anche in presenza di un mix di finanziamento invariato rispetto al passato (ovvero in assenza di aumenti del capitale sociale). Un incentivo ulteriore è previsto nella legge finanziaria per il 1999 la quale prevede che la Ditt sia potenziata, il che, a sua volta, consente una rapida riduzione dell'incidenza media effettiva dell'Irpeg, valutabile in circa un punto percentuale all'anno. Nel disegno di legge collegato alla finanziaria recante disposizioni in materia di "perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale", art. 2, una norma di delega provvede infine alla eliminazione degli effetti distorsivi della progressività del prelievo Irpef sul reddito d'impresa delle ditte individuali e delle società di persone, rispetto alle società di capitali.

Nel nuovo contesto dell'Unione monetaria sarà inevitabile una graduale convergenza dei sistemi fiscali degli Stati membri. Le parti convengono sul fatto che un certo grado di concorrenza fiscale può risultare opportuno in quanto elemento di flessibilità per l'evoluzione delle legislazioni nazionali. Tuttavia sono anche consapevoli che la concorrenza fiscale dannosa rappresenta una distorsione grave

alla concorrenza soprattutto per Paesi, come l'Italia, che presentano un maggior grado di rigidità del bilancio pubblico a causa dell'elevato indebitamento passato; una certa convergenza fiscale in Europa rappresenta un interesse fondamentale per il Paese. Per queste ragioni si ritiene valido il cosiddetto pacchetto Monti. In prospettiva diverrà necessaria una convergenza dei regimi di tassazione delle imprese, pur mantenendo un certo grado di concorrenza fiscale tra gli stati. Si ritiene quindi utile la proposta di stabilire un regime comune di definizione della base imponibile che le imprese possano adottare in alternativa a quelli nazionali, mantenendo la fissazione delle aliquote in capo agli Stati membri.

Le parti convengono altresì nel riconoscere che l'evasione fiscale rappresenta tuttora una grave questione nazionale che va affrontata con determinazione. L'evasione costituisce non solo un problema di equità, ma soprattutto un problema di efficienza economica e di alterazione delle condizioni di concorrenza, particolarmente dannose ai fini della competitività complessiva del Paese. Si conviene quindi sulla necessità di contrastarla, con impegno deciso e fattivo da parte del mondo delle imprese. Il Governo, da parte sua, è impegnato a dare attuazione alla restituzione dei proventi della lotta all'evasione sotto forma di riduzione delle imposte dirette, secondo quanto previsto dalla norma contenuta nel collegato alla legge finanziaria per il 1999. Pur valutando positivamente i risultati finora raggiunti, si ritiene che la svolta decisiva possa avvenire sia con l'introduzione a regime degli studi di settore sia, soprattutto, con la riforma del Ministero delle finanze secondo linee di indirizzo che prevedono la riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria anche attraverso agenzie.

Le parti convengono, infine, sulla opportunità di un rafforzamento della DIT, attraverso una accelerazione della crescita della base verso l'intero patrimonio netto. In particolare le parti concordano sull'opportunità di favorire, con un provvedimento temporaneo, gli investimenti in macchinari e impianti.

E', infine, intenzione del Governo valutare i tempi ed i modi di attuazione di provvedimenti settoriali di rilancio, con particolare riferimento al settore del commercio.

Sul fronte degli incentivi al lavoro si conviene sull'importanza di ridurre il cuneo fiscale, operando prioritariamente sulla riduzione dell'aliquota del secondo scaglione dell'Irpef e sulle detrazioni sul lavoro, utilizzando le risorse rivenienti dall'attuazione della delega di cui all'art. 1 del disegno di legge collegato alla finanziaria recante disposizioni in materia di "perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale", e cioè facendo ricorso al recupero dell'evasione.

Il nuovo ambiente economico richiede infine che, tanto per i lavoratori quanto per le imprese, si ridefinisca la natura della rete di tutele e di garanzie, irrobustendole. Per quanto riguarda i primi, forme nuove di tutela sono necessarie per rispondere ai rischi di esclusione. Affermando, in primo luogo, il diritto alla reimpiegabilità (e, quindi, ad una formazione efficace, per la quale si rinvia a quanto detto in precedenza). Ridefinendo, poi, alcuni istituti dello stato sociale, (fra cui il sistema degli ammortizzatori sociali cui si è accennato). Creando i canali efficaci di rappresentanza e di partecipazione cui si è già fatto cenno. Riaffermando il diritto alla dignità del lavoratore.

Per quanto riguarda, invece, il mondo delle imprese, esse vanno tutelate non già "dal" mercato, com'è successo fin troppo spesso in passato, ma "nel" mercato come ancora troppo poco accade oggi. Le parti sociali condividono e sostengono l'obiettivo governativo di una piena apertura dei mercati e, quando necessario, di una loro

regolamentazione in quanto elemento essenziale per garantire una presenza di rilievo dell'Italia in Europa. Così come esse fanno propria la indicazione governativa secondo la quale sono le imprese - le grandi così come le piccole e medie imprese e le imprese artigiane e commerciali - il "motore primo" dell'occupazione.

Contestualmente, il Governo si impegna, da un lato, a promuovere e valorizzare il sistema italiano della certificazione e della qualità la cui adeguatezza costituisce ormai un elemento di certificazione importante nella concorrenza con i sistemi di altri paesi. Dall'altro, a garantire la sicurezza e la certezza del diritto delle imprese su tutto il territorio nazionale secondo le linee di cui all'All. 6.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali

RAPPORTO SULL'ECONOMIA SOMMERSA

Relatore cons. Maria Luigia Maulucci

***Assemblea
25 ottobre 2001***

PRESENTAZIONE.....	1
---------------------------	----------

CAPITOLO I:

DEFINIZIONI E TIPOLOGIE.....	4
1.1 PROBLEMI DI DEFINIZIONE DEL CAMPO DI INDAGINE	4
1.2 L'OGGETTO DI INDAGINE DEL CNEL.....	7
1.3 LA METODOLOGIA DI STIMA DELL'ISTAT	8
1.3.1 <i>LE STIME DELL'INPUT DI LAVORO.....</i>	<i>13</i>
1.3.2 <i>LA STIMA DEL SOMMERSO ECONOMICO DAL LATO DEL VALORE AGGIUNTO</i>	<i>18</i>

CAPITOLO II:

DIMENSIONI E CARATTERISTICHE DEL FENOMENO	22
2.1 LO SCENARIO INTERNAZIONALE	22
2.2 I DATI ISTAT	26
2.2.1 <i>IL NUMERO COMPLESSIVO DEI LAVORATORI IMPIEGATI NELL'ECONOMIA SOMMERSA</i>	<i>29</i>
2.2.2 <i>VALUTAZIONE QUANTITATIVA DEL FENOMENO PER RAMO DI ATTIVITÀ ECONOMICA</i>	<i>34</i>
2.2.3 <i>DIMENSIONI E CARATTERISTICHE DEL FENOMENO PER TIPOLOGIE DI OCCUPAZIONE</i>	<i>38</i>
2.2.4 <i>L'INCIDENZA DEL SOMMERSO ECONOMICO SUL PIL</i>	<i>41</i>

CAPITOLO III:

L'ATTIVITA' DI VIGILANZA NELLA LOTTA ALL'ECONOMIA SOMMERSA.....	50
3.1 IL RUOLO DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA	50
3.2 I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA NEGLI ANNI 1999 E 2000	52
3.3 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI.....	56
3.3.1 <i>L'ATTIVITÀ ISPETTIVA SU DIRETTIVA DELLA DIREZIONE AA.GG. E DEL PERSONALE, DIVISIONE VII – COORDINAMENTO ISPEZIONE E LAVORO</i>	<i>56</i>
3.3.2 <i>LA VIGILANZA INTEGRATA</i>	<i>61</i>
3.3.3 <i>L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELLA TASK-FORCE DEL MINISTERO DEL LAVORO</i>	<i>63</i>
3.4 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'INPS	67
3.5 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'INAIL.....	71
3.6 L'INCIDENZA DEL SOMMERSO SUL FENOMENO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO	74

CAPITOLO IV:

LA RICERCA SUL CAMPO: TRA ANALISI E POLICY (L'ANALISI SUL CAMPO COME STRUMENTO DI COMPrensIONE DEL FENOMENO DEL LAVORO NON REGOLARE E DELL'ECONOMIA SOMMERSA)	79
4.1 I METODI TRADIZIONALI	82
4.2 L'IMPORTANZA DELLE RICERCHE SUL CAMPO NELL'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI EMERSIONE	83
4.3 LE TECNICHE DI RICERCA SUL CAMPO	85
4.4 I RISULTATI DELL'ANALISI SUL CAMPO	93
4.5 RICERCA SUL CAMPO, PROPOSTE DI POLICY E ATTIVAZIONE DELLE RISORSE LOCALI	96

CAPITOLO V:

CAUSE E CONSEGUENZE SOCIO-ECONOMICHE DEL SOMMERSO	98
--	-----------

CAPITOLO VI:

LE PIÙ RECENTI INIZIATIVE ISTITUZIONALI PER L'EMERSIONE DEL LAVORO NON REGOLARE: GLI INTERVENTI LEGISLATIVI E L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA NEGLI ANNI 1999-2001	104
---	------------

6.1 L'INTERESSE DELL'UNIONE EUROPEA	104
6.2 LE DIVERSE FASI DELL'EMERSIONE	107
6.2.1 LA NASCITA DEI PROGRAMMI DI GRADUALITÀ	107
6.2.2. LE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELLE FINANZIARIE 1999 E 2000	110
6.3 IL COMITATO PER L'EMERSIONE E L'IMPORTANZA DELLE PROPOSTE DI POLICY BASATE SULL'ANALISI SUL CAMPO	115
6.4 L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA NEL BIENNIO 1999-2000	119
6.5 LA LEGGE FINANZIARIA PER IL 2001	122
6.6 RIALLINEAMENTO E SOMMERSO NEL MEZZOGIORNO: L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI DI GRADUALITÀ	125
6.7 LE MISURE PREVISTE DALLA NUOVA LEGGE PER L'EMERSIONE	130

CAPITOLO VII:

OSSERVAZIONI E PROPOSTE	137
--------------------------------------	------------

ALLEGATI	146
-----------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	157
---------------------------	------------

Presentazione

L'economia sommersa riguarda quell'ampia gamma di fenomeni la cui caratteristica unificante è di sfuggire all'osservazione.

Si tratta di una tematica da lunga data oggetto di studio e di attenzione che, tuttavia, negli ultimi anni, grazie ad una maggiore consapevolezza della sua incidenza nell'economia e della necessità del rispetto della normativa legislativa e contrattuale, ha registrato un crescente interesse a livello politico-culturale, legislativo ed anche territoriale, tanto da spingere la Commissione europea a richiedere agli Stati membri di dedicarvi particolare attenzione nei Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione del 1999. Nella stessa direzione va anche il Documento di Programmazione economica-finanziaria per il triennio 1998-2000, il quale cita, tra le caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano, il <<dualismo fra un settore ufficiale, fortemente regolamentato e protetto, e un settore non ufficiale o sommerso, non regolamentato e che tende ad eludere il fisco e la contribuzione sociale>>, e individua, fra le politiche settoriali che il Governo si impegna a perseguire, <<il rafforzamento delle azioni tese all'emersione dell'economia sommersa secondo le modalità e tramite gli strumenti previsti dall'Accordo per il lavoro>>.

Per queste ragioni, con l'avvio della nuova Consiliatura, è stato insediato, presso la 2^a Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali del CNEL, un Gruppo di Lavoro *ad hoc* che ha deciso di impostare una metodologia per lo studio dell'economia sommersa, della entità e delle cause che la determinano, finalizzata alla definizione di

iniziative ed interventi miranti ad eliminare o, quanto meno, a contenere il fenomeno.

L'importanza di un'analisi che cerchi di individuare le cause e le caratteristiche di un problema così dibattuto, e il grande interesse nei suoi confronti, legato principalmente al recupero dell'evasione fiscale e contributiva associata alla sommersione dell'attività, alla sua possibile relazione con la diffusione degli infortuni sul lavoro, alla comprensione dell'entità del reddito nazionale effettivamente prodotto, hanno così portato alla predisposizione del presente Rapporto, frutto del lavoro svolto con la proficua collaborazione di enti e istituzioni che, sin dal mese di marzo, sono entrati a far parte del gruppo di lavoro: Ministero del Lavoro, Task-Force del Ministro del Lavoro, INPS, INAIL, ISTAT e Comitato per l'emersione del lavoro non regolare (presieduto dal Prof. Meldolesi).

Pur nella difficoltà di individuare univocamente ciò che si intende per economia sommersa, data la molteplicità delle sue manifestazioni e la pluralità di cause e contesti socio-economici cui queste sono legate, nella prima parte del lavoro si tenterà di delineare i contorni del fenomeno e di offrirne la dimensione quantitativa, tenendo conto della metodologia seguita dall'ISTAT, del confronto dell'attività ispettiva svolta dagli organi preposti alla vigilanza, del monitoraggio dei risultati delle indagini territoriali condotte dal Comitato per l'emersione che, oltre ad offrire un apporto di natura qualitativa, fornisce un'ulteriore misura del problema. La seconda parte è invece dedicata alla verifica dell'applicazione della legislazione vigente, con l'obiettivo di fotografare il fenomeno e individuarne le principali cause e conseguenze. Infine, l'ultimo capitolo contiene alcune riflessioni sull'analisi svolta e le

principali indicazioni e proposte emerse a seguito del dibattito tra le parti sociali.

Il rapporto intende dunque essere uno strumento di comprensione dell'economia sommersa e di valutazione complessiva dell'efficacia delle politiche per l'emersione messe a punto in questi ultimi anni. La valutazione, infatti, può e deve giocare un ruolo cruciale nella implementazione delle future strategie e, combinando tecniche e approcci di vario tipo, offrire al Governo, alla Pubblica Amministrazione e agli attori sociali un quadro realistico degli effetti prodotti dagli strumenti fino ad oggi predisposti.

CAPITOLO I

Definizioni e tipologie

1.1 Problemi di definizione del campo di indagine

Nelle indagini e nelle ricerche sull'economia sommersa si fa spesso uso di denominazioni differenti per riferirsi a tale fenomeno, quali economia "parallela", "irregolare", "in nero", "occulta", "nascosta", "non osservata" ecc. La gamma delle denominazioni adottate dimostra come tale fenomeno, pur diffuso in tutti i sistemi economici, sia di difficile definizione, cosa che costituisce il primo ostacolo a una sua corretta quantificazione.

Sin dai primi anni '90 gli istituti nazionali di statistica dei paesi dell'OCSE hanno adottato definizioni stabilite e riconosciute in sede internazionale.¹ Sono state così distinte l'**economia sommersa**, l'**economia illegale** e l'**economia informale**, comprendenti quelle attività economiche per le quali esistono problemi di rilevazione statistica che vanno sotto il nome di **economia non osservata**.

Con **economia sommersa** si intende l'insieme delle attività legali di cui la pubblica amministrazione non ha conoscenza per diverse ragioni: evasione fiscale o contributiva, elusione della normativa lavoristica, mancato rispetto di norme amministrative. Sue articolazioni sono il *sommerso d'impresa*, ossia il caso di un'organizzazione aziendale di dimensioni variabili completamente o parzialmente sconosciuta al

¹ Cfr., United Nation, Eurostat, International Monetary Found, OECD, World Bank, *System of National Accounts*, Bruxelles, New York, Paris Washington, 1993; Eurostat, *SEC 95 – système européen des Comptes*, Bruxelles, 1996.

fisco e alle statistiche ufficiali, e il *sommerso di lavoro* che descrive la totale assenza di un rapporto formalizzato, ovvero una regolarità soltanto formale a fronte di un salario e condizioni di lavoro totalmente differenti da quelle contrattuali.

L'economia illegale (o criminale) – che non ha origine da processi direttamente ascrivibili allo sviluppo economico o a comportamenti sociali - si riferisce invece a quelle attività che vengono esercitate in violazione delle norme penali. Alcune sono proibite dalla legge in ogni circostanza (ad esempio il traffico di stupefacenti), altre sono illegali solo se esercitate da persone non provviste di adeguate autorizzazioni o competenze (si pensi all'esercizio della professione medica o forense).

Infine, il **settore informale** comprende quelle attività svolte in genere nell'ambito delle famiglie (quindi non in vere e proprie unità produttive), che, non essendo rivolte necessariamente all'evasione delle tasse e dei contributi sociali, non possono essere incluse nell'economia sommersa. Nei sistemi economici sviluppati sono diffuse soprattutto nel settore dei servizi alle famiglie e si caratterizzano per il basso livello di organizzazione, la scarsa distinzione tra capitale e lavoro, e da rapporti di lavoro per lo più occasionali regolati per mezzo di relazioni personali o familiari, piuttosto che da vincoli formali. Nei paesi poveri, invece, il lavoro informale è fondamentalmente causato dalla mancata modernizzazione dell'economia e dalla conseguente scarsa domanda di lavoro dell'economia formale, dai flussi migratori verso le città, dal basso livello di alfabetizzazione e formazione.²

Un ulteriore e importante contributo alla definizione e comprensione del fenomeno è offerto dall'indagine conoscitiva

² In tal senso, cfr. la definizione elaborata dall'International Labour Office (ILO), che ha sviluppato programmi volti alla comprensione del settore informale.

predisposta, nel 1998, dalla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati. Secondo tale studio, a livello di sistema produttivo, il fenomeno "economia sommersa" si manifesta empiricamente con modalità diverse nelle varie realtà socio-economiche. Si possono così distinguere "l'impresa sommersa", laddove restano sconosciuti alle istituzioni tanto l'azienda quanto il lavoratore, e il "lavoro sommerso" o "lavoro nero", nel caso in cui si punti l'attenzione sulla manodopera aggiuntiva non denunciata o di cui si occulti parte della prestazione lavorativa. D'altra parte, la prima definizione viene generalmente riservata all'impresa completamente sommersa, cioè a quell'attività organizzata che non esiste come figura giuridica, non produce reddito visibile, non ha un bilancio, e se utilizza lavoratori subordinati sono solo in nero. Viceversa, nel caso in cui si è di fronte ad un soggetto che ha una forma giuridica, produce un reddito visibile, ha una contabilità formalizzata, ma occulta una parte di reddito e può impiegare sia lavoro regolare che lavoro nero, si parla di impresa parzialmente sommersa.

Tale classificazione si complica ulteriormente a seconda del tipo di norme che vengono eluse o violate: vi è, infatti, un sommerso a fini fiscali, uno a fini retributivi, un lavoro nero per la mancata osservanza delle norme relative ai minimi salariali, agli orari e alla sicurezza sul lavoro, un sommerso connesso con la mancanza delle autorizzazioni previste per l'esercizio di specifiche attività ³.

³ CAMERA DEI DEPUTATI, *Lavoro nero e lavoro minorile*, 1998

Per incardinare questa molteplicità di aspetti in una visione globale è quindi necessario definire preliminarmente l'oggetto di indagine e disporre di una categorizzazione precisa e di una quantificazione affidabile, almeno nei limiti in cui è possibile misurare un fenomeno che di per sé tende a sottrarsi alla rilevazione e all'analisi. A tali fini, i successivi paragrafi presentano l'oggetto di indagine, così come individuato dalla Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali del CNEL, e la metodologia di stima seguita dall'ISTAT, rinviando al Capitolo IV la presentazione dei risultati delle indagini territoriali, strumento di rilevazione indispensabile ai fini di una migliore comprensione del fenomeno.

1.2 L'oggetto di indagine del CNEL

Nel tentativo di dare una definizione univoca sufficientemente precisa del fenomeno, che risulti peraltro omogenea rispetto a quanto già indicato da altri organismi che si occupano del problema, la Commissione Politiche del Lavoro e Politiche sociali del CNEL indica con il termine "economia sommersa" quegli aspetti dell'economia del Paese che, pur essendo legali nei fini (si esclude dunque la cosiddetta "economia criminale"), non sono dichiarati, in tutto o in parte, ai pubblici poteri.

In particolare, si intende circoscrivere l'oggetto dell'analisi sia all'attività di quelle unità produttive di cui non si ha assoluta conoscenza – ed in questo senso l'iscrizione al registro delle imprese potrebbe essere un criterio di classificazione - sia a quelle attività organizzate che sfuggono agli obblighi contributivi e fiscali.

Ai fini della individuazione di possibili soluzioni al problema, la ricerca mira a:

- fotografare il fenomeno attraverso una stima della sua entità, della sua distribuzione geografica e delle categorie di soggetti e settori economici interessati, tenendo conto dei più recenti studi a disposizione, ivi comprese le indagini territoriali. Verrà inoltre tenuta in considerazione la sintesi dell'attività ispettiva condotta, negli ultimi anni, dagli organi di vigilanza, che fornisce altresì l'entità dell'evasione fiscale e contributiva, e l'incidenza del fenomeno sugli infortuni del lavoro;
- individuare le cause e le conseguenze principali del fenomeno, sulla base delle valutazioni precedenti;
- fare il punto sull'attuazione della legislazione vigente - e quindi anche degli interventi a favore dell'occupazione (quali il prestito d'onore *ex lege* 608/1996, e credito d'imposta *ex lege* 144/1997) - e contribuire a definire con nettezza le caratteristiche e gli effetti degli accordi di emersione, differenti qualitativamente da provvedimenti di condono generalizzato

1.3 La metodologia di stima dell'ISTAT

Le valutazioni sulla consistenza dell'economia sommersa, così come gli approcci alla stima del fenomeno, si differenziano da paese a paese. In Italia, una stima ufficiale sul volume di lavoro non regolare ed alcune valutazioni sul contributo dell'economia sommersa alla formazione del PIL sono fornite dall'ISTAT nell'ambito delle stime annuali di contabilità nazionale.

La contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri paesi dell'Unione Europea, segue schemi e definizioni dell'ultima edizione del Sistema europeo dei conti (SEC95) il quale, a sua volta, deriva dal Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite (SNA93). I nuovi sistemi dei conti economici hanno contribuito in modo determinante a definire il concetto più generale di *economia non osservata* e quello specifico di *economia sommersa* definendo in modo esplicito i confini della produzione, quindi le attività economiche che contribuiscono alla creazione del PIL.

Nell'ambito dei conti economici nazionali, l'assunzione di una definizione univoca di *economia sommersa* riveste un'importanza fondamentale per due ragioni principali: 1) l'ottenimento di stime esaustive degli aggregati economici, anche ai fini della comparabilità internazionale degli aggregati economici; 2) la corretta valutazione del sistema economico che, senza l'inclusione dell'*economia sommersa*, risulterebbe errata.

L'esaustività dei conti economici nazionali, in particolare, è strettamente associata allo studio dei processi di costruzione del PIL. L'intento ultimo è quello di verificare la rispondenza delle stime ai criteri suggeriti dal SEC95, nonché l'inclusione nei dati nazionali delle diverse componenti dell'*economia non osservata* e di altre forme di sottocopertura imputabili alla qualità e all'affidabilità delle fonti di informazione.

Come si è già avuto modo di osservare nei paragrafi precedenti, secondo le definizioni internazionali all'origine dell'*economia non osservata* sono quattro differenti fenomeni parzialmente intrecciati:

1. le *attività illegali*;

2. il *sommerso economico*; ⁴
3. le *attività informali* ⁵;

A queste, si aggiungono le *attività produttive* non registrate per la mancata compilazione dei moduli amministrativi e/o dei questionari statistici rivolti alle imprese e alle famiglie, quindi *statisticamente sommerse*. Le prime tre sono riconducibili a fenomeni socio-economici, la quarta deriva unicamente da inefficienze contingenti o strutturali del sistema statistico.

Teoricamente, tutte le quattro aree di cui si compone l'economia non osservata sono oggetto di stima ed inclusione nella contabilità nazionale. Nella realtà, la contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri partners europei, esclude l'economia illegale, per l'eccessiva difficoltà ed incertezza di tali stime, che potrebbero, quindi, limitarne la confrontabilità. La distinzione fra le diverse aree dell'economia non osservata non è sempre facile, ma è necessaria in quanto le stesse sono oggetto di valutazione e di analisi da parte della Commissione Europea, secondo quanto dettato dai regolamenti e dalle decisioni approvate in sede comunitaria.

I metodi utilizzati per misurare il sommerso statistico ed economico sono i seguenti: a) l'uso di fonti informative e di tecniche statistiche che rendono possibile la stima dell'occupazione non regolare; b) la

⁴ Tali attività produttive consistono nella trasgressione di norme amministrative che vengono occultate al solo scopo di evitare l'obbligo del rispetto di norme fiscali, parafiscali, regolamentari o di norme a favore del lavoro e dell'ambiente (ad esempio, evasione fiscale, evasione dei contributi sociali, non osservanza del salario minimo, del numero di ore di lavoro, degli standard di sicurezza). Queste attività non rientrano, quindi, nella definizione di economia illegale.

⁵ La dimensione del settore informale, quindi, è strettamente connessa alla struttura produttiva di ciascun paese e alle caratteristiche del sistema giuridico-fiscale per il quale tali unità produttive non sono tenute a registrarsi come imprese attive né presso le autorità fiscali né presso gli istituti di sicurezza sociale. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a UNITED NATIONS, EUROSTAT, IMF, OECD, WORD BANK, *Resolution on the fifteenth International Conference of Labour Statisticians, January 1993, concerning statistics on employment in the informal sector*, 1993.

correzione della sottodichiarazione del reddito da parte delle imprese per mezzo degli aggiustamenti dei pro capite di produzione e di valore aggiunto dichiarato dalle piccole imprese (meno di 20 addetti); c) verifica della consistenza degli aggregati economici con tecniche di bilanciamento delle risorse e degli impieghi a livello di singola attività economica.

Gli aspetti economici connessi alla non osservabilità delle unità di produzione o dei rispettivi aggregati economici (il cosiddetto sommerso economico) sono colti, in particolare, seguendo principalmente tre strade: 1) risolvendo i problemi legati all'impiego di lavoratori non regolarmente iscritti nei libri paga delle imprese, o del tutto nascosti alle istituzioni fiscali ed assistenziali; 2) correggendo la sottodichiarazione del reddito e la sovradichiarazione dei costi da parte delle unità di produzione; 3) eliminando le eventuali discrepanze tra stime indipendenti dell'offerta e della domanda nella fase finale di bilanciamento dei conti.

La stima esaustiva dell'input di lavoro è, tuttavia, l'approccio che consente di integrare a livello di dato elementare le fonti statistiche con dati amministrativi e con metodi indiretti di stima, e di minimizzare gli effetti della presenza di unità produttive non osservate.

L'integrazione tra fonti informative di diversa natura (statistica e amministrativa) sull'occupazione consente, in particolare, di superare i problemi statistici connessi al mancato aggiornamento dei dati di base, cogliendo indirettamente tutte le unità produttive non reperibili, e di garantire, così, la copertura nel campo di osservazione delle posizioni lavorative regolari. Il processo di integrazione permette, inoltre, di minimizzare i problemi di identificazione statistica delle imprese attive,

ricollegabili sia alle dimensioni di impresa sia ai rapidi cambiamenti strutturali delle stesse.

La completezza dell'input di lavoro è ottenuta includendo nelle stime tutte le persone e le attività lavorative regolari e non regolari. Questa situazione è raggiunta in diversi modi ma in primo luogo utilizzando diverse informazioni sulla condizione di occupazione dichiarata dagli individui nelle indagini statistiche rivolte alle famiglie. Si ipotizza, in particolare, che gli individui abbiano meno interesse delle imprese a nascondere la natura della propria attività lavorativa, consentendo così alle indagini presso le famiglie di cogliere sia l'occupazione regolare sia quella non regolare. Questa capacità è dimostrata anche empiricamente dalla superiorità del dato sul numero degli occupati di queste indagini rispetto ad altre che analizzano il fenomeno dal lato imprese.

La sottodichiarazione del reddito da parte delle imprese è corretta effettuando degli aggiustamenti sui valori pro capite della produzione e del valore aggiunto dichiarati dalle unità di produzione. La correzione, infine, delle eventuali discrepanze tra stime indipendenti dell'offerta e della domanda nella fase di bilanciamento dei conti viene effettuata inserendo gli aggregati in uno schema input-output e attribuendo ad essi differenti gradi di affidabilità sulla base delle fonti utilizzate e dell'esperienza pregressa.

Al fine di interpretare in modo corretto le stime pubblicate dall'ISTAT occorre, tuttavia, effettuare alcune precisazioni. Le stime non rappresentano una valutazione certa e definitiva del sommerso, ma risultano necessarie a fini della quantificazione esaustiva ed armonizzata del PIL a livello comunitario. Le stime si basano su metodologie in buona parte predisposte dall'ISTAT. Queste sono apprezzate, validate e

suggerite dall'Eurostat, Ufficio Statistico dell'Unione Europea, anche ad altri paesi. Esse integrano approcci microeconomici e macroeconomici, fonti statistiche differenti, effettuano verifiche di coerenza su specifici fenomeni e tra i diversi aggregati della domanda e dell'offerta.

Data la difficoltà oggettiva di misurare fenomeni non direttamente osservabili statisticamente, l'ISTAT ha ritenuto opportuno misurare l'incidenza dell'economia sommersa sul PIL fornendo due stime che rappresentano un'ipotesi di minima e un'ipotesi di massima della dimensione del fenomeno.

La valutazione che si fornisce dell'economia sommersa individua quanta parte del prodotto interno lordo italiano è *certamente* ascrivibile al sommerso economico (ipotesi minima), e quanta parte *presumibilmente*, non potendo essere identificata, rimane inclusa nell'economia "regolare" (ipotesi massima). Sono difficilmente identificabili le quote di sommerso economico di specifici settori produttivi (agricoltura, costruzioni e locazione di fabbricati); per i quali si utilizzano metodologie indirette di stima del prodotto e/o dei costi intermedi.

1.3.1 Le stime dell'input di lavoro

L'approccio italiano alla stima del valore aggiunto per la maggioranza delle attività economiche è quello di partire da stime esaustive dell'input di lavoro e utilizzare queste ultime come coefficienti di espansione di valore aggiunto pro capite.

La procedura è motivata dalla convinzione che gran parte delle attività produttive non osservate possano essere colte in termini di

volume di lavoro e garantire così l'esaustività anche dei corrispondenti aggregati economici dell'offerta.

Gli schemi di contabilità nazionale sono sufficientemente dettagliati riguardo alle modalità che interessano la relazione tra le attività di produzione e l'input di lavoro. Il SEC sottolinea, infatti, che le attività di produzione possono essere svolte da lavoratori sia nazionali che stranieri, residenti e non residenti, regolari e non regolari, come prima e come seconda attività, purché vengano effettuate sul territorio economico del paese e per conto di unità produttive residenti (imprese, istituzioni, famiglie).

Nel corso dell'attuale revisione dei conti economici nazionali, gli aspetti definatori e concettuali collegati alle nuove definizioni del SEC sono stati ampiamente sviluppati. Questa attività è stata affiancata da un altrettanto rilevante lavoro di ricerca di nuove fonti di informazione, di analisi quantitative e qualitative, nonché dei mutamenti delle metodologie di stima.

La stima dell'occupazione di contabilità nazionale tiene conto di importanti aspetti legati al principio dell'esaustività quali: 1) l'aggiustamento dei dati dovuto al passaggio dalle definizioni proprie delle indagini a quelle della contabilità nazionale; 2) la copertura delle unità di produzione che rappresentano l'universo dei conti economici nazionali e della conseguente occupazione; 3) i confronti e le integrazioni tra i dati di occupazione delle indagini e delle statistiche socio-economiche con le stime dell'input di lavoro di contabilità nazionale.

L'approccio metodologico alla stima dell'input di lavoro è quello della costruzione di un anno base (*benchmarking*) e della successiva estrapolazione delle stime effettuate in tale anno. Per l'anno base e gli

anni correnti sono elaborate correntemente stime annuali sul numero degli occupati interni, sul numero delle posizioni lavorative e sulle unità di lavoro a tempo pieno. L'input di lavoro è misurato dalle unità di lavoro ottenute rapportando l'insieme delle posizioni lavorative alla media di ore lavorate full-time nella stessa attività economica.

La costruzione delle stime dell'occupazione regolare e non regolare, espressa in termini di posizioni lavorative, si articola nelle seguenti fasi principali:

- a) **armonizzazione e integrazione** delle diverse fonti di informazione al fine di ottenere una prima stima esaustiva delle posizioni lavorative;
- b) **confronto** delle fonti informative integrate dal lato della domanda di lavoro (le imprese e le istituzioni), con quelle dal lato dell'offerta (le famiglie), per cogliere segmenti specifici di occupazione (gli occupati regolari, gli occupati irregolari, le posizioni lavorative plurime regolari);
- c) **stima** di categorie di occupazione non direttamente osservabili dalle fonti di informazione (stranieri non residenti e non regolari), e approfondimenti su settori economici specifici per poter cogliere ulteriori tipologie di occupazione (le posizioni lavorative plurime, il numero dei non attivi che dichiarano di aver svolto ore di lavoro, l'occupazione nel settore informale);
- d) **trasformazione** delle posizioni lavorative in unità di lavoro a tempo pieno (ULA).

In generale, il passaggio dai dati delle indagini statistiche ai concetti richiesti dal SEC95 è molto complesso. Ricordiamo, fra tutti, i limiti dei concetti di occupazione interna e di analisi della produzione, propri della

contabilità nazionale, e quelli di unità di rilevazione e di produzione delle indagini rivolte alle famiglie (Censimento della Popolazione e Indagine sulle Forze di Lavoro) ed alle imprese (Censimento dell'Industria e dei Servizi e indagini sui conti economici delle imprese). Tale adeguamento concettuale è stato possibile sviluppando nuove procedure di stima che hanno interessato, in particolare, i seguenti aspetti: 1) il trattamento e l'integrazione delle fonti di informazione; 2) i problemi statistici connessi all'utilizzo di fonti informative diverse.

Un altro aspetto problematico è rappresentato dall'integrazione dei dati base con le informazioni sull'occupazione non direttamente osservata. In base alle nuove definizioni, quest'ultima è trattata in modo diverso a seconda che le ragioni della non visibilità siano di natura statistica o economica. Nel primo caso, il volume di lavoro è considerato a tutti gli effetti regolare mentre nel secondo caso l'input di lavoro è considerato non regolare in quanto svolto nella mancanza di rispetto dei vincoli di legge. Il sommerso per ragioni economiche è rappresentato soltanto dalla dimensione non regolare dell'occupazione.

Le stime sulle diverse tipologie di occupazione regolare e non regolare sono pubblicate correntemente, e ciò consente di misurare e monitorare nel tempo il contributo alla produzione sia del volume di lavoro regolare sia di quello non regolare.

L'input di lavoro regolare può essere definito come l'insieme delle seguenti tipologie di occupazione:

- 1) l'occupazione con contratto di lavoro formale, a tempo pieno e a carattere indeterminato;
- 2) l'occupazione con contratto di lavoro formale, a tempo pieno ma a carattere determinato;
- 3) l'occupazione con contratto di lavoro formale a tempo parziale;

- 4) le posizioni di lavoro plurime svolte nel rispetto della normativa fiscale vigente.

L'input di lavoro non regolare è ottenuto come somma delle seguenti categorie di lavoro:

- 1) persone residenti occupate a tempo pieno o a tempo parziale non iscritte nei libri paga delle imprese o non visibili alle statistiche;
- 2) persone residenti che non si dichiarano occupate, in quanto casalinghe, studenti o pensionati, pur svolgendo delle ore di lavoro;
- 3) stranieri non residenti e non regolari;
- 4) posizioni lavorative plurime.

L'approccio utilizzato ai fini della stima, inoltre, è ritenuto implicitamente esaustivo in quanto consente di misurare le posizioni lavorative e le corrispondenti unità di lavoro per diverse categorie lavorative. Tali categorie sono individuabili integrando e confrontando fonti statistiche diverse dal lato dell'offerta e della domanda di lavoro, o utilizzando metodi indiretti di stima. L'assunto alla base dell'integrazione e del confronto è che ciascuna fonte, se opportunamente standardizzata (in termini di periodo temporale, classificazione settoriale, popolazione di riferimento) possa comunicare con le altre consentendo di far emergere differenze statistiche a cui è possibile attribuire un significato economico.

Ai fini della costruzione dell'anno base, la disponibilità di nuove fonti informative e l'utilizzo di tecniche statistiche più complesse hanno consentito di minimizzare gli effetti sul sistema statistico della presenza di attività produttive non registrate e della mancanza di informazioni

aggiornate sulle unità di produzione, nonché di evitare il rischio di eventuali sovrapposizioni delle unità statistiche. La disponibilità poi, a partire dal 1996, di un nuovo registro delle imprese attive (ASIA), che sfrutta il metodo dell'integrazione di fonti statistiche ed amministrative, consente alla contabilità nazionale di disporre di una maggiore copertura delle unità di produzione, anche di quelle non identificabili da un luogo fisico di impresa (costituite da professionisti, consulenti, collaboratori, ambulanti).

Un'altra novità riguarda l'applicazione di una nuova metodologia di stima per gli stranieri non residenti e non regolari. In questo caso, l'utilizzo di nuove fonti di informazione e l'approfondimento del modello concettuale sottostante a tale stima hanno permesso di migliorare la misura e il contenuto informativo del dato.

L'insieme di tutti gli elementi suindicati ha consentito in ultima analisi di ricondurre il sommerso statistico nell'ambito del lavoro regolare ed isolare la componente del lavoro non regolare attribuibile alla presenza del sommerso economico⁶.

1.3.2 La stima del sommerso economico dal lato del valore aggiunto

Il sommerso economico nei dati dell'offerta è strettamente connesso al fenomeno della frode fiscale. In questa ottica, pertanto, può essere utile schematizzare quelli che sono i meccanismi più comuni che conducono all'evasione fiscale e contributiva.

⁶ Per una descrizione più ampia delle definizioni e degli approcci utilizzati ai fini del rispetto del principio dell'eshaustività si veda il contributo di M.CALZARONI, *L'eshaustività delle stime di contabilità nazionale: nuovi concetti e approccio metodologico*, pubblicato negli Atti della Quarta Conferenza Nazionale di Statistica, tenutasi a Roma il 13 novembre del 1998.

I meccanismi che si pongono in essere per realizzare la frode possono essere particolarmente complessi e, molto spesso, si articolano tramite un insieme di azioni differenti tra loro. Al fine di realizzare delle analisi quantitative è però necessario *scomporre* i comportamenti complessi in *azioni elementari*. In questa ottica si possono individuare principalmente tre tipologie di azioni poste in essere dai soggetti economici:

- a) *occultamento di tutta la filiera di produzione*: omissione della dichiarazione sia degli acquisti che del fatturato (ipotesi a);
- b) *sottodichiarazione del fatturato*: corretta dichiarazione degli acquisti a fronte di una sottovalutazione del fatturato (ipotesi b);
- c) *sovradichiarazione dei costi*: corretta dichiarazione del fatturato a fronte di una sopravvalutazione degli acquisti (ipotesi c).

Ovviamente, la frode può generarsi anche da una *qualsiasi combinazione* delle azioni sopra elencate ma, attraverso tale schematizzazione, è possibile trovare dei modelli che riescano a cogliere la complessità dei fenomeni.

La metodologia seguita per il calcolo degli aggregati dell'offerta di contabilità nazionale consente di stimare le tipologie di frode illustrate nei punti a), b) e c). L'occultamento dell'intera filiera di produzione è colto tramite l'integrazione dovuta al lavoro non regolare. In questo caso si formula l'ipotesi che il soggetto economico non dichiari (in parte o integralmente) il lavoro impiegato nel processo produttivo e, coerentemente, nasconda sia l'output derivante da tale lavoro che l'input necessario per produrlo. L'integrazione, in questo caso, si effettua applicando ai lavoratori irregolari lo stesso pro-capite rilevato per

l'economia emersa e, quindi, rivalutando valore aggiunto, costi intermedi e produzione.

La sottovalutazione del fatturato e la sovradichiarazione dei costi vengono colti tramite due strumenti: la rivalutazione del fatturato ed il bilanciamento con i dati della domanda interna. La rivalutazione del fatturato si fonda sul principio che debba sussistere un vincolo di coerenza tra i dati relativi ai ricavi e quelli concernenti i costi sostenuti da una impresa. Il procedimento utilizza i dati individuali dalle indagini sui conti economici delle imprese, mettendo a confronto il reddito pro capite del lavoratore indipendente e il pro capite dei suoi dipendenti. Qualora la remunerazione dell'indipendente risulti inferiore a quella del dipendente, l'impresa viene classificata come sottodichiarante e i ricavi dichiarati sono rivalutati di un ammontare pari alla differenza tra il reddito del dipendente e quello dell'indipendente. Poiché il metodo si fonda sulla comparazione tra fatturato e costi, esso produce i suoi effetti sia quando un'impresa occulta i ricavi e dichiara compiutamente i costi, sia quando dichiara costi in eccesso e non occulta il fatturato.

Nel caso di sovradichiarazione dei costi si rende necessario effettuare una correzione al ribasso della produzione. Questo introduce la terza ed ultima integrazione, che riguarda la riconciliazione delle stime della domanda e dell'offerta. La posta in gioco è sicuramente la più ardua per quanto riguarda l'interpretazione ai fini della quantificazione della frode fiscale. In questo caso, infatti, esiste una forte commistione tra le problematiche di natura statistica e quelle di natura economica. A livello molto aggregato, però, si evidenziano delle regolarità che possono indurre ad alcune considerazioni di carattere generale:

- l'integrazione sistematicamente positiva che si registra per il valore aggiunto può indurre a pensare che una fetta del sommerso economico venga colta dai dati della domanda finale;
- il segno sistematicamente negativo che si registra per l'integrazione relativa al totale dei costi intermedi conferma l'ipotesi che una quota consistente della frode fiscale si attua tramite la sovradichiarazione dei costi, anche se quest'ultimo risultato è condizionato da una eventuale sopravvalutazione dei costi indotta dalle integrazioni precedenti.

Da quanto precede si ricava che le integrazioni relative all'input di lavoro irregolare e quelle riconducibili alla sottodichiarazione del fatturato sono specificatamente ascrivibili al fenomeno del sommerso economico e rappresentano la valutazione minima dell'aggregato (ipotesi a). Se queste ultime si integrano con la riconciliazione con i dati della domanda, che come dimostrato in precedenza è il risultato di una commistione di sommerso statistico ed economico, si ottiene l'estremo superiore dell'intervallo di stima (ipotesi b). Seguendo questo schema logico, il valore "reale" del sommerso economico può essere collocato in una posizione intermedia tra le due ipotesi.

CAPITOLO II

Dimensioni e caratteristiche del fenomeno

2.1 Lo scenario internazionale

La presenza di una parte del prodotto interno lordo e dell'occupazione non rilevate dalle statistiche ufficiali sta assumendo un rilievo quantitativo non più solo nei paesi in via di sviluppo, o in transizione, ma anche nelle economie avanzate. E' questo il risultato su cui concordano, pur attraverso metodi di stima differenti, gli innumerevoli studi sull'economia sommersa elaborati nel corso degli ultimi anni.⁷

Con riferimento ai paesi non industrializzati, è possibile far riferimento all'ILO che, nel 1999, ha fornito l'incidenza degli occupati nel settore informale per le aree urbane di alcuni paesi del sud del mondo: per la Tanzania è pari al 67%, Bolivia 57%, Colombia e Costa d'Avorio 53%, Perù 51%, Madagascar 43%, Ecuador 30%, Messico 35%, Cile 30%.

Spostando il raggio osservazione ai paesi industrializzati, una delle fonti più seguite per la stima del fenomeno in esame è lo studio sulla *shadow economy* elaborato dal Prof. F. Schneider (Università austriaca J. Kepler di Linz), attraverso il metodo della domanda di moneta (*currency demand*).

⁷ Cfr. DELOITTE & TOUCHE, *The black economy and taxes and social charges*, Bruxelles, European Commission, 1997; ORSEU, *Measurement of the shadow economy, study of five european country (Germany, Belgium, France, Great Britain, Italy)*, Bruxelles, 1995; F.SCHNEIDER, D.H.ENSTE, *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*,

Pur trattandosi di un contributo importante per la comprensione di una realtà oggi al centro dei dibattiti politici, l'approccio macroeconomico offerto da Schneider presenta alcuni limiti dovuti principalmente alla disomogeneità dei fenomeni sociali ed economici sintetizzabili dal valore complessivo individuato. Nel suo modello, infatti, sono quantificate simultaneamente fenomenologie diverse, il che non consente di distinguere tra le diverse categorie di irregolarità (nel concetto di *shadow economy* è infatti compresa anche l'economia illegale).

Ferme restando le perplessità appena espresse, Schneider colloca l'Italia ai primi posti tra i 17 paesi dell'OCSE per incidenza dell'economia sommersa sul PIL. Anche considerando il dato complessivo, che registra dopo il 1960 una crescita generalizzata dell'economia sommersa in tutti i paesi esaminati, in media dal 5% sul PIL del 1960 ad oltre il 10% nel 1994, l'Italia nel 1994 si trova ai vertici della graduatoria, con un'incidenza sul PIL ufficiale pari 25,8%, insieme a Spagna (22,3%) e Belgio (21,4%). Il dato storico per l'Italia vede l'economia sommersa crescere, tra 1970 e 1980, dal 10,7% al 16,7%, con un salto deciso tra 1980 e 1990, quando raggiunge il 23,4%, segnando complessivamente nell'arco dei vent'anni esaminati un incremento di oltre il 140%.

La tabella 4 contiene le stime, calcolate secondo il modello di Schneider, della dimensione dell'economia sommersa nei paesi OCSE, misurata come percentuale del PIL.

Tabella 1

La dimensione dell'economia sommersa nei paesi OCSE (% del PIL)

<i>Paesi</i>	<i>Metodo dell'input fisico (consumo di elettricità) 1990</i>	<i>Metodo della domanda di moneta, stima di Schneider Media 1989-90</i>	<i>Metodo della domanda di moneta, stima di Schneider Media 1990-93</i>	<i>Metodo della domanda di moneta, stima di Johnson et al. Media 1990-93</i>
Australia	15,3	10,1	13,0	13,1
Austria	15,5	5,1	6,1	5,8
Belgio	19,8	19,3	20,8	15,3
Canada	11,7	12,8	13,5	10,0
Danimarca	16,9	10,8	15,0	9,4
Finlandia	13,3	-	-	-
Francia	12,3	9,0	13,8	10,4
Germania	14,6	11,8	12,5	10,5
Gran Bretagna	13,1	9,6	11,2	7,2
Grecia	21,8	-	-	27,2
Irlanda	20,6	11,0	14,2	7,8
Italia	19,6	22,8	24,0	20,4
Giappone	13,2	-	-	8,5
Paesi Bassi	13,4	11,9	12,7	11,8
Nuova Zelanda	-	9,2	9,0	9,0
Norvegia	9,3	14,8	16,7	5,9
Portogallo	16,8	-	-	15,6
Spagna	22,9	16,1	17,3	16,1
Svezia	11,0	15,8	17,0	10,6
Svizzera	10,2	6,7	6,9	6,9
USA	10,5	6,7	8,2	13,9
Media	15,1	11,9	13,5	11,3

Fonte: Schneider-Enste (2000)

Per quel che riguarda invece l'Unione europea, un contributo importante è offerto dalla dichiarazione della Commissione europea sul lavoro non dichiarato del 1998 (meglio nota come «Rapporto Flynn»)⁸ che, basandosi su indagini statistiche ed econometriche, fornisce un'idea delle dimensioni dell'economia sommersa nei paesi membri. Secondo tale studio, in media si stima che l'economia sommersa nell'Unione Europea oscilli tra il 7% e il 16% del PIL complessivo, che dovrebbe essere equivalente a un numero di unità di lavoro compreso tra i 10 e i 28

⁸ EUROPEAN COMMISSION -- DIRECTORATE GENERAL V: *Communication of the Commission on undeclared work*, cit.; cfr. anche Capitolo VI.

milioni, oppure pari a una quota del volume totale di occupazione dichiarata compresa tra il 7% e il 19%. Da un lato c'è un gruppo di paesi, in cui l'economia sommersa si stima intorno al 5% del PIL (paesi scandinavi, Irlanda, Austria e Paesi Bassi); dal lato opposto si stima che in Italia e in Grecia sia pari a più del 20% del PIL. Ci sono poi due gruppi intermedi: Regno Unito, Germania e Francia formano un gruppo che è esattamente a metà strada tra i due gruppi estremi, mentre Belgio e Spagna sono un po' più vicini all'Italia e alla Grecia. L'analisi rivela dunque un'incidenza massima del sommerso nel Sud Europa, valori minimi nei paesi scandinavi, Austria e Irlanda, posizioni intermedie per i paesi della fascia centrale.

Infine, è utile riportare i risultati di un recente studio condotto dal governo tedesco stima in circa 660 miliardi di marchi il valore complessivo dei redditi da lavoro dipendente non dichiarati per l'anno 2001, pari a circa il 16% del PIL ufficiale. Di seguito è riportata una tabella che mostra il *trend* stimato negli ultimi 25 anni ed un confronto tra Germania Austria e Svizzera.

ANNO	Germania		Austria		Svizzera	
	% del PIL	Mld di Lire	% del PIL	Mld di Lire	% del PIL	Mld di Lire
1975	5,8	59.400	2	1.829	3,2	15.430
1980	10,8	158.400	2,7	3.799	4,9	18.002
1985	11,2	198.000	3,9	7.458	4,6	21.860
1990	12,2	297.000	5,5	14.071	6,2	28.289
1995	13,9	475.000	7,3	23.921	6,9	32.147
1996	14,5	504.000	8,3	28.143	7,5	34.719
1997	0,00	544.500	8	30.957	8	37.290
1998	14,8	554.400	9,1	32.364	8	38.576
1999	15,5	593.999	9,6	35.179	8,3	41.148
2000	16	633.598	10,1	38.274	8,9	45.006
2001	16	651.419	10,5	40.807	9,3	47.577

Con riferimento alle cause, è interessante sottolineare come l'approccio della Commissione Europea evidenzi ulteriori fattori rispetto a quelli su cui converge la maggioranza degli esperti. Il sommerso non è solo conseguente alle rigidità del sistema istituzionale e alla bassa competitività di quello imprenditoriale, ma anche il frutto delle trasformazioni di questi ultimi anni che vedono, da un lato la crescente domanda di servizi personalizzati e l'allargamento di mercati come quello della ristorazione e del turismo, dall'altro il diffondersi delle tecnologie di rete, con la contemporanea nascita di nuove figure legate essenzialmente al lavoro autonomo e professionale. Ai settori tradizionali si aggiungono così i settori della *new economy*, i servizi alle persone, l'intrattenimento, l'assistenza domiciliare.

2.2 I dati ISTAT

Le stime sull'input di lavoro regolare e non regolare sono correntemente prodotte dall'ISTAT nell'ambito dei conti economici nazionali. Tali stime rispondono all'esigenza di pervenire ad una misura esaustiva della quantità di lavoro che partecipa alla produzione del reddito nel periodo di riferimento.

La corretta comparazione degli aggregati economici a livello territoriale, settoriale e istituzionale è garantita, in particolare, dall'utilizzo di definizioni coerenti con il sistema dei conti economici (SEC95) riguardo alle definizioni sull'input di lavoro, a cui gli aggregati economici sono rapportati. Le principali definizioni adottate sono: gli occupati interni, le posizioni lavorative e le unità di lavoro (o equivalenza a tempo pieno). Le metodologie di stima adottate consentono, inoltre, di cogliere e monitorare i mutamenti del mercato del

lavoro nel tempo, come, ad esempio, lo sviluppo delle attività terziarie e della piccola impresa, spesso ai margini della legalità fiscale e contributiva, la crescita della presenza di nuovi occupati (ad esempio, gli stranieri irregolari e clandestini), l'affermazione di nuove forme occupazionali e contrattuali (il part-time, il lavoro coordinato e continuativo, la doppia attività, ecc.).

Le definizioni di occupazione utilizzate in contabilità nazionale corrispondono a quelle adottate a livello internazionale. Quella di *occupazione*, in particolare, è mutuata da quella dell'ILO ed è la seguente : "...insieme di tutte le persone – dipendenti e indipendenti – occupate in attività produttive che rientrano nei confini della produzione del sistema ... ", indipendentemente dalla loro nazionalità e dalla durata della prestazione (tempo pieno e tempo parziale). Il concetto di occupazione sottostante le stime di contabilità nazionale, quindi, è quello di occupazione interna, in base al quale i risultati delle attività delle unità di produzione possono essere comparati con l'occupazione soltanto se quest'ultima comprende sia i residenti sia i non residenti che lavorano per unità produttive residenti.

La definizione di occupazione interna, in particolare, differisce dal concetto di occupazione nazionale poiché, nella prima, sono esclusi i residenti che lavorano presso unità di produzione non residenti sul territorio economico, e sono, invece, inclusi i non residenti che lavorano presso unità di produzione residenti. Il concetto di occupazione nazionale, al contrario, comprende tutte le persone residenti occupate in unità produttive sia residenti sia non residenti, escludendo le persone non residenti.

Il concetto di occupazione insito nell'indagine sulle forze di lavoro è assai prossimo a quello di occupazione nazionale. La piena

armonizzazione della definizione di occupazione dell'indagine a quella di contabilità nazionale comporta, tuttavia, oltre il passaggio al concetto di "interno", anche l'inclusione degli occupati dimoranti in convivenze e dei militari di leva che, pur partecipando al processo di produzione del reddito, sono esclusi dal campo di osservazione della stessa indagine.

La *posizione lavorativa* è definita come un contratto di lavoro, esplicito o implicito, tra una persona e un'unità produttiva residente, finalizzato allo svolgimento di una prestazione lavorativa contro corrispettivo di un compenso (che, in senso ampio, include il reddito misto dei lavoratori indipendenti). Le posizioni lavorative rappresentano, quindi, il numero dei posti di lavoro dati dalla somma delle prime posizioni lavorative e delle posizioni lavorative plurime, indipendentemente dal numero di ore lavorate. La definizione di posizione lavorativa qui adottata è coerente con quella utilizzata nella procedura di stima delle serie precedenti all'introduzione del nuovo sistema dei conti, e come tale include le posizioni lavorative dei cassaintegrati. La definizione del SEC95, al contrario, porterebbe ad escludere tale componente.

Ai fini della misura dell'input di lavoro come fattore della produzione, il SEC95 suggerisce di stimare il numero complessivo delle ore lavorate o, come misura alternativa, il numero delle *unità di lavoro*. Quest'ultime sono pari al numero di posizioni lavorative equivalenti a tempo pieno. L'insieme delle unità di lavoro è ottenuto dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e delle posizioni lavorative a tempo parziale (principali e secondarie) trasformate in unità a tempo pieno.

Le posizioni lavorative a tempo pieno non subiscono riduzioni, se non per effetto delle prestazioni lavorative a tempo ridotto prestate da

lavoratori momentaneamente collocati in cassa integrazione guadagni. Le posizioni lavorative a tempo parziale (principali e secondarie) sono trasformate in unità di lavoro tramite coefficienti ottenuti dal rapporto tra le ore effettivamente lavorate in una posizione lavorativa non a tempo pieno e le ore lavorate nella stessa branca in una posizione a tempo pieno.

Come già detto nei paragrafi precedenti, sono definite regolari le prestazioni lavorative registrate e osservabili sia alle istituzioni fiscali-contributive sia a quelle statistiche e amministrative.

Sono definite non regolari le seguenti tipologie di attività lavorative:

- 1) continuative svolte senza il rispetto della normativa vigente;
- 2) occasionali svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati;
- 3) degli stranieri non residenti e non regolari;
- 4) plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali.

2.2.1 Il numero complessivo dei lavoratori impiegati nell'economia sommersa

La contabilità nazionale stima nel 1999 circa 23 milioni e 112 mila unità di lavoro, costituite per il 15,1% da una componente non regolare, pari a 3 milioni e 486 mila unità di lavoro. In termini di persone fisiche, si contano 22 milioni e 687 mila occupati e una quota più modesta di lavoratori non regolari (il 14,7% nel 1999) (tabella 2.2.1).

Tabella 2.2.1

Occupati interni, posizioni lavorative e unità di lavoro. anni 1992-1999 (dati in migliaia)

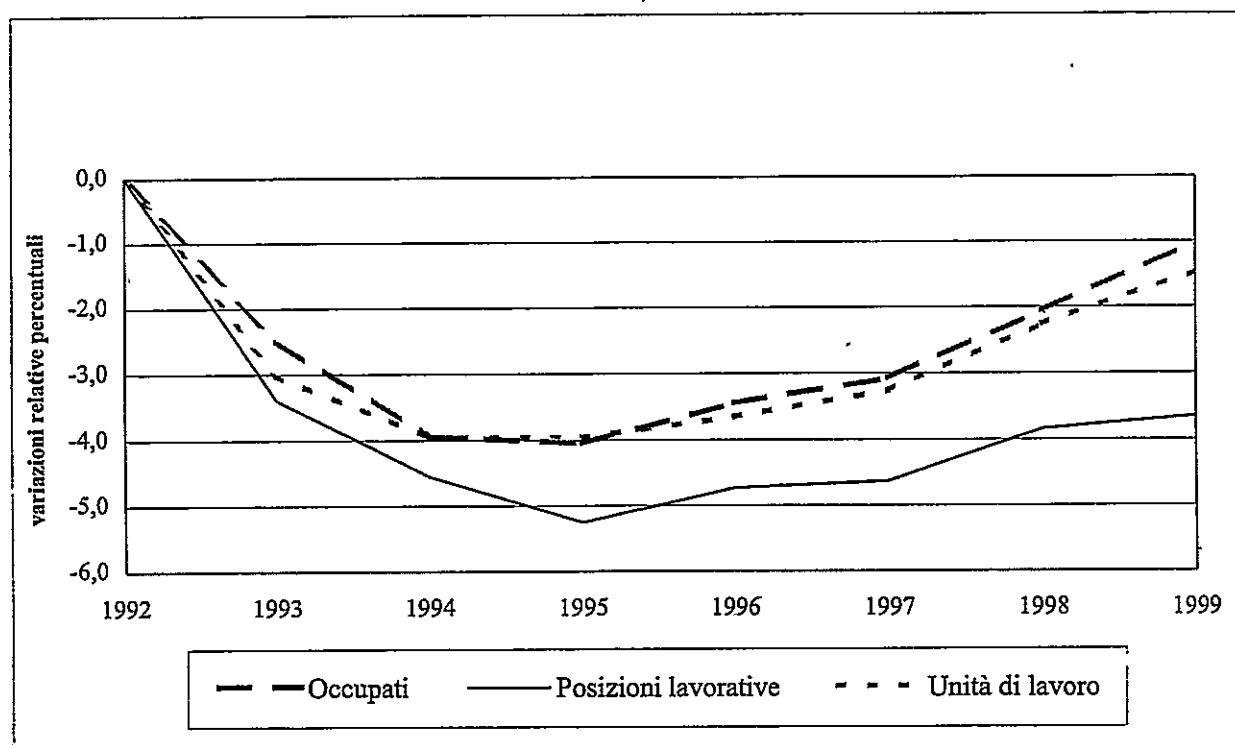
Anni	Occupati interni		Posizioni lavorative		Unità di lavoro	
	valore assoluto	% di non reg. sul totale	valore assoluto	% di non reg. sul totale	Valore assoluto	% di non reg. sul totale
1992	22920,4	13,5	30434,2	16,4	23457,2	13,4
1993	22348,7	13,8	29401,8	16,9	22749,8	13,8
1994	22017,1	13,7	29048,5	17,3	22529,2	14,0
1995	21992,3	14,3	28835,8	17,5	22528,3	14,5
1996	22130,7	14,4	28993,3	17,9	22600,2	14,5
1997	22215,3	14,7	29025,6	18,2	22691,5	14,8
1998	22447,7	14,7	29266,1	18,6	22925,7	15,1
1999	22686,6	14,7	29323,6	18,6	23111,5	15,1

Le unità di lavoro rappresentano la trasformazione in unità a tempo pieno di un insieme più consistente di posizioni lavorative pari a circa 29 milioni e 324 mila unità nel 1999, in cui la componente non regolare è particolarmente consistente (il 18,6% delle posizioni complessive). Le serie storiche delle unità di lavoro, delle posizioni lavorative e degli occupati interni evidenziano tutte una sostanziale diminuzione dal 1992 delle tre diverse misure di occupazione. Si osserva, tuttavia, una maggiore contrazione delle posizioni lavorative ad inizio periodo ed una più lenta crescita delle stesse a partire dal 1995 rispetto all'andamento degli occupati e delle unità di lavoro (figura 2.2.1).

Dal 1992 al 1999 si modifica il rapporto tra posizioni lavorative e unità di lavoro: nel 1999 ad ogni 100 unità di lavoro corrispondono circa 127 posizioni a fronte delle 130 del 1992. Tale risultato è in parte da attribuire all'andamento maggiormente negativo delle posizioni lavorative (-3,6% dal 1992 al 1999) rispetto alle unità di lavoro (-1,5% nello stesso periodo), in parte allo sviluppo crescente, a partire dal 1995, delle attività lavorative non regolari e a tempo parziale che, in termini di

orario di lavoro, risultano meno frammentate e marginali rispetto al passato.

Figura 2.2.1 – Occupati, posizioni lavorative e unità di lavoro. Anni 1992-99 (variazioni relative percentuali rispetto al 1992)



Dal 1992 al 1999 le unità di lavoro nel loro complesso risultano in diminuzione (-1,5%) mentre la dinamica delle unità di lavoro non regolari mostra un vivace incremento (+11,1%). Il calo delle unità di lavoro complessive, quindi, è imputabile alla sola occupazione regolare (-3,4%), fortemente penalizzata dalla fase recessiva che, iniziata a fine 1992, è proseguita nel biennio successivo. Il forte calo dell'occupazione regolare è da imputare, in particolare, ai numerosi e continui processi di ristrutturazione e di riorganizzazione aziendale operati dalle imprese, sempre più orientate a sostituire il fattore lavoro con nuove tecnologie e nuovi investimenti produttivi. Al contempo, gli effetti dei suddetti

processi hanno agito da stimolo allo sviluppo di forme occupazionali a tempo ridotto che, in termini di unità di lavoro, sono cresciute dal 1992 al 1999 dell'86,3%.

Il ritmo di crescita delle unità di lavoro complessive risulta, tuttavia, meno dinamico di quanto non si presenti lo sviluppo delle unità di lavoro part-time. Le unità di lavoro, infatti, oltre ad escludere i lavoratori momentaneamente espulsi dal processo di produzione, comprendono le posizioni lavorative part-time trasformate in attività lavorative a tempo pieno. Nei conti economici nazionali, quindi, lo sviluppo di forme di occupazione a tempo ridotto si traduce in un maggior abbattimento delle posizioni di lavoro dipendenti espresse in termini di unità di lavoro.

Nello stesso periodo, la crescita dell'input di lavoro non regolare è risultata fortemente condizionata dal diffondersi delle attività lavorative plurime (+13,1% dal 1992 al 1999) e dal maggior ricorso da parte delle imprese al lavoro non registrato degli stranieri (+43%) (Tabella 2.2.2).

Tabella 2.2.2

Unità di lavoro a tempo pieno (ULA) regolari e non regolari. Anni 1992-1999 (in migliaia)

Anni	Regolari		Non regolari				Totale	
	Numero	Var.% su anno prec.	Numero	Var.% su anno prec	di cui		Numero	Var.% su anno prec.
					Stranieri	posizioni plurime		
1992	20319,4		3137,8		395,7	746,3	23457,2	
1993	19607,0	-3.5	3142,8	0.2	463,4	740,3	22749,8	-3.0
1994	19364,0	-1.2	3165,2	0.7	523,2	786,7	22529,2	-1.0
1995	19265,6	-0.5	3262,7	3.1	597,9	757,3	22528,3	0.0
1996	19312,4	0.2	3287,8	0.8	533,8	787,4	22600,2	0.3
1997	19332,7	0.1	3358,8	2.2	549,1	797,3	22691,5	0.4
1998	19471.1	0.7	3454.6	2.9	575.2	849.7	22925.7	1.0
1999	19625.1	0.8	3486.4	0.9	566	844	23111.5	0.8

L'aumento di flessibilità del mercato del lavoro ha comportato, inoltre, una redistribuzione dell'occupazione tra lavoro dipendente e

lavoro autonomo oltre che tra settori produttivi. Dal 1992 al 1999 le unità di lavoro dipendenti sono risultate in netto calo, se pur in costante crescita a partire dal 1995 (Tabella 2.2.3).

Nello stesso periodo, l'andamento delle unità di lavoro indipendenti è risultato fortemente negativo (-4,7%) e lo sviluppo di forme di lavoro parasubordinato, come quella dei contratti di lavoro coordinato e continuativo, sembra aver soltanto attenuato gli effetti di una performance comunque negativa.

Tabella 2.2.3

Unità di lavoro dipendenti e indipendenti. Anni 1992-1999 (in migliaia)

Anni	Ula dipendenti		Ula indipendenti	
	valore assoluto	Var.% su anno prec.	valore assoluto	Var.% su anno prec.
1992	16162.0		7295.2	
1993	15802.7	-2.2	6947.1	-4.8
1994	15661.9	-0.9	6867.3	-1.1
1995	15621.0	-0.3	6907.3	0.6
1996	15654.5	0.2	6945.7	0.6
1997	15776.2	0.8	6915.3	-0.4
1998	15950.1	1.1	6975.6	0.9
1999	16157.1	1.3	6954.4	-0.3

Nel 1999 le unità di lavoro dipendenti raggiungono i 16 milioni e 157 mila unità di lavoro mentre quelle autonome si attestano intorno a 6 milioni e 954 mila unità, pari al 30% dell'occupazione complessiva quando nel 1992 rappresentavano il 31,1% delle unità di lavoro totali.

In conclusione, se gli anni ottanta sono stati caratterizzati dalla crescita dell'occupazione dipendente e da un vivace incremento del lavoro autonomo, negli anni novanta le occasioni di lavoro si presentano soltanto a metà decennio ed investono prevalentemente l'occupazione dipendente.

2.2.2 Valutazione quantitativa del fenomeno per ramo di attività economica

Lo sviluppo del lavoro non regolare, tra il 1992 e il 1999, investe in misura più o meno rilevante tutti i settori produttivi. Il fenomeno si presenta con particolare intensità nell'agricoltura (circa il 30% dell'occupazione del settore), seguita a distanza dall'insieme dei servizi (circa il 17%) e dalle costruzioni (circa il 16%), mentre tocca in modo assai meno rilevante l'industria in senso stretto (il 5,7%) (Tabella 2.2.4).

All'interno del settore terziario si rilevano situazioni abbastanza diverse tra settori con una quota di lavoro irregolare decisamente elevata (trasporti e comunicazioni con poco meno del 30%), ed altri, ad esempio, i servizi alle imprese (credito e altri servizi alle imprese), in linea con il valore medio dell'economia. Tuttavia, tenendo conto del peso che il terziario ha sull'occupazione complessiva (circa il 65%), è evidente che gran parte dell'occupazione irregolare (oltre il 70%) è attribuibile a questo settore.

Tabella 2.2.4

Dinamica del lavoro non regolare a livello settoriale (dati assoluti in migliaia).

Anni	Unità di lavoro	% sulle Ula settoriali	% sulle Ula non regolari
AGRICOLTURA			
1992	494,0	25,5	15,7
1993	478,8	27,1	15,2
1994	451,3	26,8	14,3
1995	452,9	27,9	13,9
1996	429,0	27,6	13,0
1997	433,4	28,7	12,9
1998	429,3	29,6	12,4
1999	417,2	30,4	12,0
INDUSTRIA			
1992	542,1	7,7	17,3
1993	532,3	7,9	16,9
1994	536,0	8,0	16,9
1995	558,9	8,3	17,1
1996	520,8	7,8	15,8
1997	527,5	7,9	15,7
1998	539,1	8,0	15,6
1999	540,3	8,0	15,5
SERVIZI			
1992	2101,7	14,5	67,0
1993	2131,7	15,0	67,8
1994	2177,9	15,4	68,8
1995	2250,9	15,9	69,0
1996	2338,0	16,3	71,1
1997	2397,9	16,6	71,4
1998	2486,2	16,9	72,0
1999	2528,9	16,9	72,5

Nel 1999, le unità di lavoro non regolari risultano più diffuse tra le unità di lavoro dipendenti (il 92,9% delle unità non regolari) dove raggiungono i 2 milioni e 915 mila unità (tabella 2.2.5). Questo avviene per due motivi: a) perché la componente degli stranieri non regolari e non residenti è presente solo in tale tipologia di occupazione; b) per la maggiore diffusione del lavoro non regolare in settori come i servizi domestici, il commercio e i trasporti, dove forte è la tendenza all'evasione contributiva-assistenziale e consistente la presenza di lavoro subordinato. I settori in cui si concentrano in misura prevalente le unità di lavoro dipendenti sono il commercio, gli alberghi e i pubblici esercizi

e i trasporti (31,9%), i servizi domestici (20,5%), i servizi alle imprese (12,6%), l'agricoltura e pesca (10,6%), l'industria in senso stretto (9,3%) ed, infine, le costruzioni (6,6%).

Le unità di lavoro indipendenti sono una componente più modesta delle unità di lavoro non regolari (nel 1999 pari a circa 572 mila unità) rappresentando circa il 9% di tale tipologia di occupazione e il 30% dell'occupazione complessiva. Il lavoro non regolare degli indipendenti è anch'esso concentrato prevalentemente nel settore commerciale ed alberghiero (38,5%), nei servizi della sanità, dell'istruzione e di quelli ricreativi e culturali (27%), nel settore agricolo (19,1%).

Tabella.2.2.5

Unità di lavoro totali e dipendenti per branca nel 1999 (in migliaia)

	Totali			Dipendenti		
	Numero	Di cui non reg.	% non reg./tot.	Numero	Di cui non reg.	% non reg./tot.
Unità di lavoro						
Agricoltura	1371,2	417,2	30.4	511,9	307,9	60.1
Industria	6768,9	540,3	8.0	5193,7	463	8.9
- I.s.s.	5248,7	299,1	5.7	4334,3	271,9	6.3
Costruzioni	1520,2	241,2	15.9	859,4	191,1	22.2
Servizi	14971,4	2528,9	16.9	10451,5	2143,7	20.5
- Comm. Alberghi e p.e., trasp. Com.	6163,4	1150,0	18.7	3510,2	929,6	26.5
- Cred., ass., serv.imprese	2857,8	431,7	15.1	1758,6	421,7	24.0
- Altri servizi	5950,2	947,2	15.9	5182,7	792,4	15.3
TOTALE	23111,5	3486,4	15.1	16157,1	2914,6	18.0

Anche i ritmi di crescita delle unità di lavoro dipendenti risultano particolarmente vivaci e in alcuni casi superiori a quelli registrati per il complesso dell'occupazione non regolare (tabella 2.2.6).

Tabella.2.2.6 Unità di lavoro non regolari per settore di attività economica e per posizione nella professione. Anni 1992-1999 (dati in migliaia)

Settori	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Unità di lavoro totali															
	Valori assoluti in migliaia								Var. % rispetto anno precedente						
Agricoltura	494.0	478.8	451.3	452.9	429.0	433.4	429.3	417.2	-3.1	-5.7	0.4	-5.3	1.0	-0.9	-2.8
Industria	542.1	532.3	536.0	558.9	520.8	527.5	539.1	540.3	-1.8	0.7	4.3	-6.8	1.3	2.2	0.2
- Industria in s.s.	309.0	296.6	297.2	310.1	286.3	282.0	298.5	299.1	-4.0	0.2	4.3	-7.7	-1.5	5.9	0.2
- Costruzioni	233.1	235.7	238.8	248.8	234.5	245.5	240.6	241.2	1.1	1.3	4.2	-5.7	4.7	-2.0	0.2
Servizi	2101.7	2131.7	2177.9	2250.9	2338.0	2397.9	2486.2	2528.9	1.4	2.2	3.4	3.9	2.6	3.7	1.7
- Commercio, alberghi, p.esercizi	961.8	977.3	1,050.0	1,065.4	1,068.6	1,091.9	1,153.8	1,150.0	1.6	7.4	1.5	0.3	2.2	5.7	-0.3
- Servizi finanziari e alle imprese	337.4	326.9	302.1	327.2	348.8	378.6	397.1	431.7	-3.1	-7.6	8.3	6.6	8.5	4.9	8.7
- Altri servizi	802.5	827.5	825.8	858.3	920.6	927.4	935.3	947.2	3.1	-0.2	3.9	7.3	0.7	0.9	1.3
Totale	3,137.8	3,142.8	3,165.2	3,262.7	3,287.8	3,358.8	3,454.6	3,486.4	0.2	0.7	3.1	0.8	2.2	2.9	0.9
Unità di lavoro dipendenti															
	Valori assoluti in migliaia								Var. % rispetto anno precedente						
Agricoltura	345.4	337.1	320.8	327.6	306.1	304.2	311.3	307.9	-2.4	-4.8	2.1	-6.6	-0.6	2.3	-1.1
Industria	466.3	455.6	460.6	481.4	444.7	450.0	462.0	463.0	-2.3	1.1	4.5	-7.6	1.2	2.7	0.2
- Industria in s.s.	278.8	267.2	268.1	280.1	258.6	253.9	269.9	271.9	-4.2	0.3	4.5	-7.7	-1.8	6.3	0.7
- Costruzioni	187.5	188.4	192.5	201.3	186.1	196.1	192.1	191.1	0.5	2.2	4.6	-7.6	5.4	-2.0	-0.5
Servizi	1765.5	1783.4	1821.4	1885.0	1966.9	2027.9	2101.7	2143.7	1.0	2.1	3.5	4.3	3.1	3.6	2.0
- Commercio, alberghi, p.esercizi.	766.7	779.5	839.6	862.6	860.7	880.7	932.3	929.6	1.7	7.7	2.7	-0.2	2.3	5.9	-0.3
- Servizi finanziari e alle imprese	328.8	318.3	293.7	318.2	340.1	369.3	387.3	421.7	-3.2	-7.7	8.3	6.9	8.6	4.9	8.9
- Altri servizi	670.0	685.6	688.1	704.2	766.1	777.9	782.1	792.4	2.3	0.4	2.3	8.8	1.5	0.5	1.3
Totale	2,577.2	2,576.1	2,602.8	2,694.0	2,717.7	2,782.1	2,875.0	2,914.6	0.0	1.0	3.5	0.9	2.4	3.3	1.4

Dal 1992 al 1999 i comparti produttivi più dinamici in termini di unità di lavoro non regolari sono risultati quelli che offrono servizi alle imprese (+27,9% dal 1992 al 1999), del commercio, degli alberghi e pubblici esercizi (+19,6%) e dei servizi rivolti alle famiglie (+18%). Altri comparti, invece, presentano degli andamenti negativi come, ad esempio, l'agricoltura (-15,5%) e l'industria in senso stretto (-3,2%). Tra le unità di lavoro dipendenti si osservano gli stessi andamenti ma con maggiore intensità di crescita nel comparto dei servizi alle imprese (+28,2% dal 1992 al 1999) e del commercio (+21%).

2.2.3 Dimensioni e caratteristiche del fenomeno per tipologie di occupazione

L'input di lavoro regolare e non regolare può essere a sua volta scomposto in ulteriori tipologie di occupazione che in parte emergono dall'integrazione e dal confronto tra diverse fonti informative (ad esempio le posizioni regolari di secondo lavoro), in parte sono determinate mediante l'utilizzo di fonti informative specifiche o metodi di stima indiretti (ad esempio, i dati sugli stranieri regolari e non regolari, il lavoro part-time).

L'ammontare del lavoro non regolare si compone, in particolare, di quattro tipologie di occupazione:

- 1) gli occupati irregolari in senso stretto, ossia gli occupati a tempo pieno che si dichiarano nelle indagini presso le famiglie, ma che non risultano presso le imprese;
- 2) gli occupati non dichiarati che, nelle indagini statistiche rivolte alle famiglie si dichiarano appartenenti alla popolazione non attiva pur svolgendo delle ore di lavoro;
- 3) le attività plurime non regolari, stimate con metodi indiretti che tentano di cogliere il lavoro degli indipendenti in settori sensibili alla sommersione dell'attività produttiva (trasporti, costruzioni, alberghi e pubblici esercizi);

- 4) gli stranieri non regolari e non residenti che, in quanto tali non sono visibili al fisco e sono esclusi dal campo di osservazione delle indagini presso le famiglie.

Gli occupati non dichiarati rappresentano una quota modesta dell'occupazione non regolare e ai fini di un esame del peso delle diverse componenti di lavoro non regolare sull'input di lavoro complessivo sono assimilate alla categoria degli irregolari in senso stretto.

Gli irregolari in senso stretto tendono a crescere nel tempo passando da 1 milione e 996 mila unità di lavoro del 1992 a circa 2 milioni e 76 mila unità del 1999. Nello stesso periodo diminuisce la loro importanza nell'ambito del lavoro non regolare (dal 63,6% del 1992 al 59,6% del 1999), per effetto del maggior ricorso da parte delle imprese al lavoro degli stranieri non registrati e alle prestazioni lavorative di chi ha già un'occupazione (Tabella 2.2.7).

Tabella 2.2.7

Unità di lavoro non regolari per tipologia di occupazione. Anni 1992-1999 (in migliaia).

Anni	Irregolari in senso stretto	Posizioni plurime	Stranieri	Totale economia
1992	1995.8	746.3	395.7	3137.8
1993	1939.1	740.3	463.4	3142.8
1994	1855.3	786.7	523.2	3165.2
1995	1907.3	757.3	597.9	3262.5
1996	1966.6	787.4	533.8	3287.8
1997	2012.4	797.3	549.1	3358.8
1998	2029.7	849.7	575.2	3454.6
1999	2076.4	844.0	566.0	3486.4
composizione %				
1992	63.6	23.8	12.6	100.0
1993	61.7	23.6	14.7	100.0
1994	58.6	24.9	16.5	100.0
1995	58.5	23.2	18.3	100.0
1996	59.8	23.9	16.2	100.0
1997	59.9	23.7	16.3	100.0
1998	58.8	24.6	16.7	100.0
1999	59.6	24.2	16.2	100.0

Nel 1999 sono 566 mila unità di lavoro straniero non regolari il cui peso sulle unità di lavoro complessive passa dal 12,6% del 1992 al 16,2% del 1999.

Le attività plurime non dichiarate registrano un ritmo di crescita meno sostenuto e nel 1999 raggiungono le 844 mila unità a fronte delle 746 mila del 1992.

Nell'ambito delle stime prodotte è possibile misurare, inoltre, l'insieme delle posizioni plurime regolari e non regolari.

Come già detto nel paragrafo 2.2.1, gli occupati interni presentano dei ritmi di crescita annuali superiori a quelli registrati per il complesso delle posizioni lavorative. Questo risultato è dovuto alla tendenziale contrazione delle attività plurime che dal 1992 al 1999 si riducono dell'11,7% a fronte di una contrazione dell'1% delle persone fisiche occupate e del 3,6% delle posizioni complessive (Tabella 2.2.8).

Tabella 2.2.8

Occupati e posizioni lavorative totali – Anni 1992-1999 (migliaia di unità)

	Occupati		Posizioni plurime		Totale posizioni	
	Numero	Var.% su anno prec.	Numero	Var. % su anno prec.	Numero	Var.% su anno prec.
1992	22920.4		7513.8		30434.2	
1993	22348.7	-2.5	7053.1	-6.1	29401.8	-3.4
1994	22017.1	-1.5	7031.4	-0.3	29048.5	-1.2
1995	21992.3	-0.1	6843.5	-2.7	28835.8	-0.7
1996	22130.7	0.6	6862.6	0.3	28993.3	0.5
1997	22215.3	0.4	6810.3	-0.8	29025.6	0.1
1998	22447.7	1.0	6818.4	0.1	29266.1	0.8
1999	22686.6	1.1	6637	-2.7	29323.6	0.2

L'andamento complessivo degli occupati e delle posizioni plurime nasconde, in realtà, comportamenti differenziati in base alla tipologia regolare e non regolare della prestazione offerta.

Gli occupati regolari, così come quelli totali, risultano in tendenziale calo (-2,4% dal 1992 al 1999), mentre molto più consistente si presenta il calo delle posizioni lavorative plurime regolari (-20%) che registrano ritmi di crescita negativi in tutto il periodo (Tabella 2.2.9).

L'occupazione non regolare, al contrario, tende costantemente a crescere sia in termini di persone fisiche (+7,6% dal 1992 al 1999) sia in termini di

posizioni lavorative complessive (+9,7%) (Tabella 2.2.10). In questo caso, la crescita delle posizioni lavorative è stata favorita dallo sviluppo delle posizioni plurime non registrate al fisco (+13%) che, se nel 1992 rappresentavano il 25,2% delle posizioni plurime non regolari, a fine periodo sono circa il 32,3% dello stesso insieme.

Tabella 2.2.9

Occupati e posizioni lavorative regolari. Anni 1992-1999 (in migliaia).

	Occupati		Posizioni plurime		Totale posizioni	
	Numero	Var.% su anno prec.	Numero	Var. % su anno prec.	Numero	Var.% su anno prec.
1992	19831.3		5616.3		25447.6	
1993	19268.9	-2.8	5170.8	-7.9	24439.7	-4.0
1994	18995.3	-1.4	5034.4	-2.6	24029.7	-1.7
1995	18858	-0.7	4920.8	-2.3	23778.8	-1.0
1996	18935.7	0.4	4858.8	-1.3	23794.5	0.1
1997	18951.5	0.1	4783.3	-1.6	23734.8	-0.3
1998	19156	1.1	4660.2	-2.6	23816.2	0.3
1999	19362.7	1.1	4492.7	-3.6	23855.4	0.2

Tabella 2.2.10

Occupati e posizioni lavorative non regolari. Anni 1992-1999 (in migliaia).

	Occupati		Posizioni plurime		Totale posizioni	
	Numero	Var.% su anno prec.	Numero	Var. % su anno prec.	Numero	Var.% su anno prec.
1992	3089.1		1897.5		4986.6	
1993	3079.8	-0.3	1882.3	-0.8	4962.1	-0.5
1994	3021.8	-1.9	1997	6.1	5018.8	1.1
1995	3134.3	3.7	1922.7	-3.7	5057	0.8
1996	3195	1.9	2003.8	4.2	5198.8	2.8
1997	3263.8	2.2	2027	1.2	5290.8	1.8
1998	3291.7	0.9	2158.2	6.5	5449.9	3.0
1999	3323.9	1.0	2144.3	-0.6	5468.2	0.3

2.2.4 L'incidenza del sommerso economico sul PIL

In questa sezione vengono presentate la quota di valore aggiunto e le integrazioni che sono maggiormente connesse al sommerso economico. Si tratta,

comunque, di un esercizio iniziale che presenta ancora dei margini di incertezza ed è suscettibile di sviluppi futuri.

Il sommerso economico viene misurato dall'ISTAT all'interno di un intervallo dove gli estremi rappresentano la quota minima e la quota massima riconducibile al fenomeno. La caratteristica di non osservabilità diretta del sommerso e i margini di incertezza sulla sua identificazione per alcuni settori economici (ad esempio, il settore agricolo, l'energia, le costruzioni, gli affitti) ⁹ fanno ritenere preferibile indicare un intervallo entro cui è plausibile collocare la dimensione reale del fenomeno. Le stime determinate non possono essere considerate assolutamente certe e definitive ma misurano la parte del PIL italiano che è certamente riconducibile ad esso, in un quadro coerente di definizioni e vincoli economici rappresentato dal sistema europeo dei conti.

Il sommerso economico nel 1992 era compreso tra un minimo del 12,9% del PIL (pari a 195.474 miliardi di lire correnti) ed un massimo del 15,8% (pari a 239.190 miliardi). Nel 1998, ultimo anno di disponibilità della serie, la percentuale minima risulta cresciuta al 14,7% e la massima ridotta al 15,4% (rispettivamente corrispondenti a 304.422 miliardi e a 320.502 miliardi) (Tabella 2.2.11).

Tabella 2.2.11 - Valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico (livelli espressi in miliardi di lire correnti)

Anni	Ipotesi minima (A)			Ipotesi massima (B)		
	livelli	variazioni percentuali	% sul PIL	Livelli	variazioni percentuali	% sul PIL
1992	195.474	-	12,9	239.190	-	15,8
1993	217.585	11,3	13,9	262.269	9,6	16,8
1994	238.839	9,8	14,4	272.640	4,0	16,5
1995	282.545	18,3	15,8	305.497	12,1	17,1
1996	301.223	6,6	15,8	323.563	5,9	17,0
1997	315.682	4,8	15,9	351.131	8,5	17,7
1998	304.422	-3,6	14,7	320.502	-8,7	15,4

⁹Gli aggregati economici di questi settori produttivi, infatti, sono stimati in base all'approccio quantità per prezzo. In questi casi, le stime risultano implicitamente esaustive ma, al contempo, risulta difficile stabilire la componente ascrivibile al sommerso economico rispetto al sommerso statistico.

La scomposizione dell'aggregato per settori mostra che il fenomeno si manifesta con maggiore intensità nel settore agricolo (nel 1998 pari al 32,9% del valore aggiunto del settore sia rispetto all'ipotesi minima sia rispetto a quella massima), quello terziario (poco meno del 18% del valore aggiunto del settore), mentre risulta sensibilmente più modesto nel settore industriale (con quote inferiori all'11%).

In realtà, la situazione muta sensibilmente se si tiene conto della dimensione economica che caratterizza ciascun settore. E' nel terziario infatti che si concentra la maggiore quota di valore aggiunto generata dal sommerso economico, circa il 75% con una cifra compresa tra i 234.610 e i 238.385 miliardi di lire; ad esso segue il settore industriale (tra 52.417 e 64.722 miliardi), quindi l'agricoltura, decisamente distanziata (17.395 miliardi). All'insieme dei servizi, pertanto, è attribuibile la quota maggiore dell'economia sommersa e ciò è spiegato in parte dalle caratteristiche strutturali delle imprese che offrono servizi e in parte dalle tipologie delle attività svolte.

La struttura produttiva di molti comparti del terziario, infatti, è caratterizzata da un elevato numero di unità di piccolissime dimensioni, che richiedono strutture organizzative molto snelle, con un modesto immobilizzo di capitali fissi e con contabilità aziendali molto semplificate. Tutto ciò contribuisce a ridurre la probabilità di essere soggetti ad accertamenti fiscali e, quindi, aumenta la propensione ad entrare nel sommerso economico

Un'ulteriore spiegazione è legata all'immaterialità della prestazione offerta che rende i controlli più problematici (si pensi alle attività di consulenza e professionali in genere). La produzione di beni materiali, al contrario, vincola in misura maggiore l'input di materie prime con il corrispondente output prodotto. Questo vincolo implica che, se si desidera occultare l'intera filiera di produzione, è necessario un accordo tra il produttore a valle e quello a monte; ciò costituisce un ulteriore deterrente all'evasione che viene avvertito in modo più forte dal settore industriale rispetto al terziario.

Tabella 2.2.12 - Analisi del valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico per settore di attività (livelli espressi in miliardi di lire correnti)

Anni	Agricoltura		Industria		Servizi	
	Livelli	% sul v.a. ai prezzi di mercato	Livelli	% sul v.a. ai prezzi di mercato	livelli	% sul v.a. ai prezzi di mercato
Ipotesi minima (A)						
1992	13.862	29,8	40.193	8,0	141.419	14,8
1993	14.150	31,0	45.031	9,0	158.404	15,9
1994	14.338	30,3	48.017	9,1	176.484	16,7
1995	16.055	31,5	63.703	11,1	202.787	17,9
1996	16.362	31,2	56.892	9,6	227.969	18,6
1997	16.794	32,1	58.423	9,6	240.465	18,7
1998	17.395	32,9	52.417	8,3	234.610	17,5
Ipotesi massima (B)						
1992	13.862	29,8	47.808	9,6	177.520	18,6
1993	14.150	31,0	50.317	10,0	197.802	19,8
1994	14.338	30,3	50.139	9,5	208.163	19,7
1995	16.055	31,5	59.792	10,4	229.650	20,3
1996	16.362	31,2	66.078	11,1	241.123	19,7
1997	16.794	32,1	70.040	11,5	264.297	20,5
1998	17.395	32,9	64.722	10,3	238.385	17,8

Prendendo come anno di riferimento il 1995, anno in cui le stime si considerano ormai consolidate, si osserva che l'apporto maggiore al sommerso del comparto dei servizi proviene dal commercio, alberghi e pubblici esercizi (52%). Dato che l'insieme di queste attività rappresenta circa il 25% del valore aggiunto prodotto dal terziario, esse si configurano come quelle a maggiore intensità di economia sommersa (Figura 2.2.3).

Altri due comparti presentano un'alta quota di sommerso economico (rispettivamente pari al 17%): quello del credito e dei servizi alle imprese; quello degli altri servizi, che comprende attività produttive acquistate dalle famiglie o destinati al consumo collettivo. In questo caso, l'uguaglianza del peso del sommerso tra i due comparti nasconde delle caratteristiche molto differenziate tra i due settori.

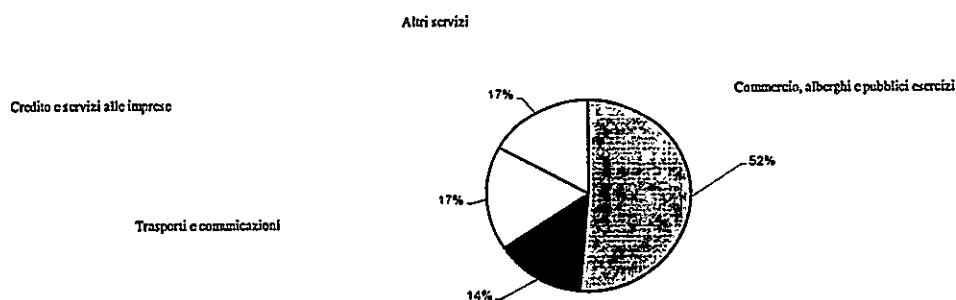
Il settore del credito e dei servizi alle imprese produce il 36% del valore aggiunto del terziario e comprende un insieme di attività estremamente eterogenee tra loro quali: intermediazione monetaria e finanziaria, attività

immobiliari, noleggio, attività professionali ed imprenditoriali, produzione di software ed altro. Alcuni di questi comparti sono sostanzialmente immuni dal fenomeno del sommerso (ad esempio, l'intermediazione monetaria e finanziaria, le assicurazioni) in quanto soggetti ad un costante controllo da parte degli organi istituzionali; altri invece sono rappresentati da piccole e piccolissime imprese il cui output si configura come input intermedio di altri processi produttivi e, quindi, difficili da sottoporre ad accertamenti e controlli.

Il comparto degli altri servizi produce il 29% del valore aggiunto del terziario. In questo comparto, accanto alle attività prevalentemente non di mercato della pubblica amministrazione, in cui le attività sommerse sono assenti o difficilmente osservabili, sono presenti attività rivolte prevalentemente alle famiglie come quelle dei servizi ricreativi e culturali e dei servizi domestici in cui il fenomeno è sicuramente rilevante.

Infine, i trasporti e le comunicazioni producono il restante 14% del sommerso economico. Anche in questo caso, sono le sole attività connesse al trasporto merci su strada e marittimo che producono sommerso mentre altre attività del comparto, quali il trasporto aereo, il trasporto merci su ferrovia e le telecomunicazioni ne sono sostanzialmente immuni.

Figura 2.2.2
Distribuzione del sommerso (ipotesi b) del settore dei servizi per branca
anno 1995



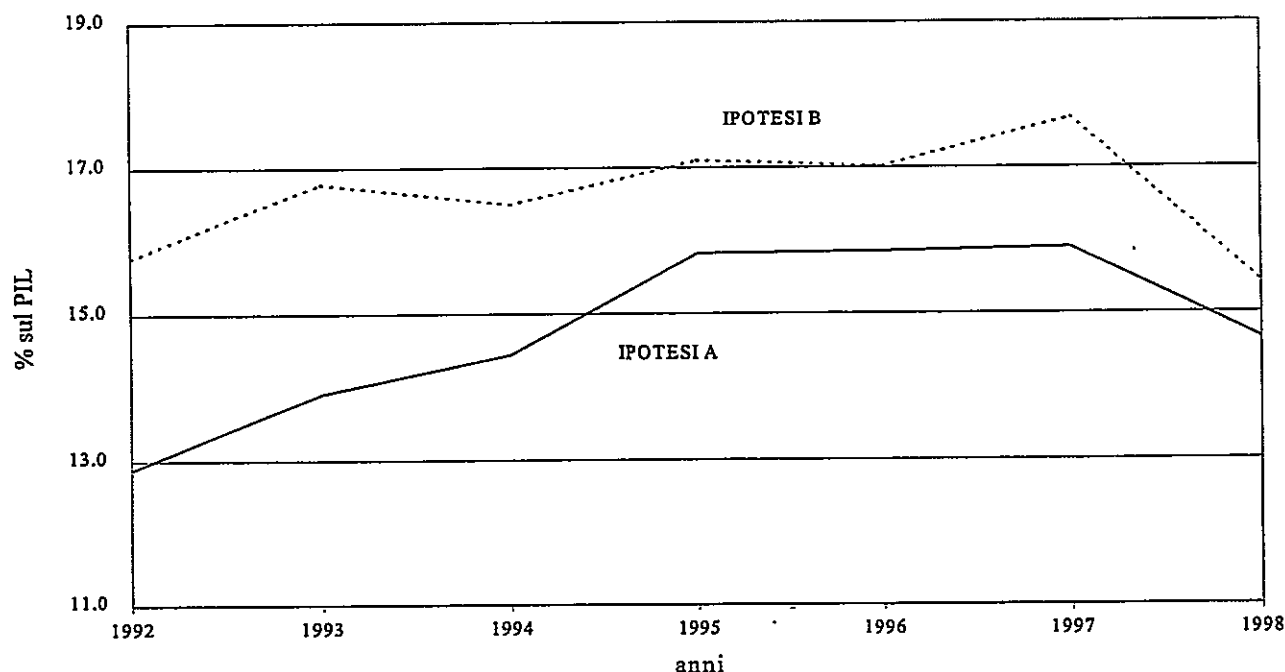
La dinamica del fenomeno nel corso degli anni novanta è presentata nella Fig. 2.2.3 dove è riportata l'incidenza percentuale sul Pil delle stime del sommerso economico secondo l'ipotesi minima (A) e quella massima (B). Una prima evidenza importante è relativa al fatto che le due linee tendono a convergere nel tempo: si restringe cioè l'area di indeterminatezza tra sommerso economico e sommerso statistico. Questo fenomeno è da imputare ad un miglioramento delle indagini di base indotto sia dall'ampliamento del campo di osservazione delle indagini a dei settori dei servizi che in precedenza risultavano scoperti, sia all'implementazione del nuovo archivio delle imprese attive (A.S.I.A.).

Nel periodo 1992-1998 si registra una continua crescita della quota di economia sommersa in percentuale del Pil in entrambe le ipotesi. Un simile comportamento può essere spiegato dal fatto che, in corrispondenza di una crescita relativamente modesta del Pil a prezzi costanti (+1.6% medio annuo), e di un aumento della pressione fiscale (+0,6% medio annuo), gli operatori economici si siano rifugiati nel sommerso per mantenere livelli di profittabilità che ritenevano adeguati per continuare ad operare sul mercato.

Nel 1998, di contro, si registra una diminuzione della quota di sommerso economico sul Pil e una sua riduzione in valori assoluti (-3,6% secondo l'ipotesi minima e -8,7% secondo l'ipotesi massima). Questa inversione di tendenza, associata al primo anno in cui la stretta imposta dall'aggiustamento fiscale si è allentata, è probabilmente da ricondursi anche al miglioramento dei controlli e quindi alla riduzione dei fenomeni di sottodichiarazione del fatturato e di sovradichiarazione dei costi, in particolare dei piccolissimi operatori.

L'esercizio condotto dall'Istat consente di individuare in modo indipendente le tre diverse integrazioni apportate al valore aggiunto e riconducibili al fenomeno della frode fiscale e contributiva: 1) la rivalutazione del fatturato; 2) l'impiego di lavoratori non registrati; 3) la riconciliazione del Pil dal lato della domanda e dell'offerta di lavoro. Le suddette integrazioni, come già detto in precedenza (capitolo 1, par.1.3.3), sono effettuate per correggere rispettivamente specifici comportamenti fraudolenti da parte delle imprese quali: a) la sottodichiarazione del fatturato; b) l'omissione della dichiarazione dei costi e del fatturato prodotto dai lavoratori non registrati nei libri paga; c) la sovradichiarazione dei costi di produzione per pagare meno imposte.

Figura 2.2.3 Quota di sommerso economico in percentuale del PIL. Anni 1992-1998



Nel 1998 la quota di valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico sul Pil è da imputare prevalentemente al lavoro non regolare (8,6%) e alla rivalutazione del fatturato (6%), mentre più modesta è l'integrazione originata dalla necessità di riconciliare le stime dal lato dell'offerta e della domanda di lavoro (+0,8%) (Tabella 2.2.13).

Dal 1992 al 1997 sia l'integrazione dovuta alla sottodichiarazione del fatturato sia quella connessa al lavoro non regolare tendono costantemente a crescere. Nel 1998, tuttavia, il livello delle integrazioni, ad eccezione di quella connessa al lavoro irregolare, diminuisce. Tale rallentamento può essere interpretato come un indicatore di efficacia dei controlli fiscali e/o come la ricerca da parte delle imprese di una maggiore trasparenza nei rapporti con le istituzioni fiscali e contributive.

Tabella 2.2.13 - Analisi delle voci che compongono il valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico (livelli espressi in miliardi di lire correnti)

Anni	Rivalutazione del fatturato			Lavoro irregolare			Riconciliazione con la domanda		
	Livelli	% sull'ipotesi massima (B)	% sul Pil	livelli	% sull'ipotesi massima (B)	% sul Pil	livelli	% sull'ipotesi b	% sul Pil
1992	73.130	30,6	4,8	122.344	51,1	8,1	43.716	18,3	2,9
1993	88.213	33,6	5,6	129.372	49,3	8,3	44.684	17,0	2,9
1994	98.931	36,3	6,0	139.908	51,3	8,5	33.801	12,4	2,0
1995	128.263	42,0	7,2	154.282	50,5	8,6	22.952	7,5	1,3
1996	136.374	42,1	7,2	164.849	50,9	8,7	22.340	6,9	1,2
1997	142.274	40,5	7,2	173.408	49,4	8,7	35.449	10,1	1,8
1998	125.242	39,1	6,0	179.180	55,9	8,6	16.080	5,0	0,8

CAPITOLO III

L'ATTIVITA' DI VIGILANZA NELLA LOTTA ALL'ECONOMIA SOMMERSA

3.1 Il ruolo dell'attività di vigilanza

Le tematiche afferenti l'economia sommersa e l'attività di contrasto nei confronti del lavoro irregolare, unitamente al problema della sicurezza nei luoghi di lavoro, vedono da sempre impegnati gli enti e le istituzioni preposte all'espletamento dell'attività di vigilanza, tesa a prevenire ed impedire l'inosservanza delle disposizioni in materia di lavoro e di previdenza sociale.

Negli ultimi anni, le Amministrazioni competenti hanno incrementato il numero delle ispezioni con l'intento di contrastare, con maggiore efficacia, la diffusione delle forme di lavoro irregolari soprattutto nei settori più a rischio.

I risultati ottenuti non fanno tuttavia venir meno la necessità di intensificare il lavoro svolto, al fine di scoraggiare il lavoro irregolare e dare un segnale di presenza istituzionale sull'intero territorio nazionale. In questo senso, le ispezioni, volte anche a fotografare le situazioni locali e a potenziare e indirizzare le azioni successive, dovranno concorrere a stimolare la funzione di prevenzione, di informazione e di creazione di una nuova cultura, mentre si registrano già maggiori richieste di intervento da parte dei soggetti sociali e istituzionali, frutto dell'interesse da parte dell'opinione pubblica.

Nel tentativo di fare una sintesi dell'attività di vigilanza svolta dalle diverse Amministrazioni competenti, si è pervenuti ad una misurazione complessiva dei risultati ottenuti negli anni 1999- 2000 per ciò che concerne il

numero delle ispezioni effettuate, la percentuale di irregolarità riscontrata, il totale dei contributi evasi accertati.

L'aggregazione dei dati a disposizione non può tuttavia essere estesa ad altri aspetti, pur rilevanti, presi in esame nelle relazioni elaborate dai diversi organismi, e ciò a causa della disomogeneità dei dati stessi. Il quadro complessivo, comunque, pur con i limiti suddetti, può essere utile a fornire, se non la misura del sommerso, almeno una quantificazione di ciò che, grazie all'attività ispettiva, è emerso negli anni di riferimento, ed è interessante se posto in relazione a quanto previsto dall'ultima Finanziaria in materia di regime sanzionatorio (complessivo alleggerimento delle sanzioni INPS, art. 116, L. n. 388/2000).

L'analisi svolta sottolinea da un lato l'importanza dell'attività di vigilanza all'interno di una strategia di lotta all'economia sommersa, dall'altro i risultati positivi ottenuti negli ultimi anni.

Tuttavia, la complessità e le dimensioni preoccupanti del fenomeno impongono l'esigenza di una intensificazione di tale attività attraverso una maggiore presenza sul territorio e un'azione permanente di aggiornamento e di formazione del personale ispettivo.

All'evidente affinamento delle tecniche di elusione della normativa lavoristica e previdenziale dovrebbe corrispondere poi un salto di qualità nella messa a punto degli strumenti informativi, giuridici, economici e contrattuali atti a combatterla. In questo senso, un notevole passo in avanti potrebbe essere rappresentato dalla realizzazione di un più proficuo dialogo tra le Amministrazioni competenti, e dalla realizzazione di una 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.

L'intervento ispettivo, dunque, non può più essere occasionale e sporadico, ma deve essere diffuso e percepito dall'opinione pubblica come

parte integrante della complessa strategia di emersione del lavoro irregolare finalizzata alla diffusione di una cultura della legalità, sia nel campo della corretta gestione dei rapporti di lavoro, sia in quello della prevenzione e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

3.2 I risultati dell'attività di vigilanza negli anni 1999 e 2000

Nell'anno 2000, l'attività di vigilanza, condotta da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Task-Force del Ministero del Lavoro, INPS e INAIL nei diversi settori, ha riguardato complessivamente 234.428 aziende e lavoratori autonomi, di cui 127.990 sono risultati irregolari. Quest'ultimo dato fa riferimento sia alle aziende e i lavoratori autonomi sconosciuti alle Amministrazioni, ossia completamente sommersi, sia ai casi in cui sono state rilevate irregolarità di altro tipo [tabella 1].

Tabella 1

Attività di Vigilanza Anno 2000: totale ispezioni e irregolarità rilevate

ORGANISMI	AZIENDE ISPEZIONATE	AZIENDE IRREGOLARI
Ministero del Lavoro	118.638	51.965
Task-Force	904	816
INPS	82.847	57.220
INAIL	(*) 32.039	(°) 17.989
TOTALE	234.428	127.990

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Task-Force Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, INPS, INAIL

(*) corrispondenti a n. 38.535 PP.AA.

(°) corrispondenti a n. 21.413 PP.AA.

Soltanto da alcune relazioni (INPS e INAIL) è possibile ricavare, sul totale delle irregolarità, la percentuale di imprese o lavoratori totalmente in nero. Secondo dati INPS, circa il 17% delle aziende ispezionate sono risultate completamente sconosciute all'Istituto [cfr. tabella 19], mentre su un totale di 1.485 miliardi, 1.102 miliardi sono stati completamente evasi [cfr. tabella 23]

Per quel che riguarda l'INAIL, è stata rilevata un'incidenza del lavoro nero sul totale degli accertamenti pari al 62,65% (su 191 miliardi accertati, 119 rientrano nell'evasione totale) [cfr. tabella 26].

L'irregolarità riscontrata assume forme diverse a seconda delle zone geografiche. Dalle relazioni elaborate dai diversi organismi risulta infatti che, mentre al Sud prevale il lavoro nero in senso proprio, nel Centro-Nord è maggiormente presente il fenomeno dell'occultamento del lavoro subordinato mediante l'uso di contratti riconducibili al *genus* del lavoro autonomo.

I lavoratori a cui si riferiscono le irregolarità accertate ammontano complessivamente a n. 257.556. Anche in questo caso, corre l'obbligo di precisare che esistono varie tipologie di irregolarità, non tutte riconducibili al fenomeno del lavoro nero in senso stretto.

Tabella 2

Attività di Vigilanza Anno 2000: lavoratori irregolari

ORGANISMI	LAVORATORI IRREGOLARI
Ministero del Lavoro	112.562
Task-Force	1.586
INPS	118.319
INAIL	25.089
TOTALE	257.556

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Task-Force Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, INPS, INAIL

Per quel che riguarda infine l'ammontare dei contributi evasi, si è distinto tra i contributi INPS e i premi INAIL. Il totale delle evasioni, totali o parziali, accertate dall'attività di vigilanza è pari a 2.147.633.641.877 di lire, di cui 1.956.692.069.877 riguarda i contributi INPS e 190.941.572.000 i premi INAIL.

Tabella 3

Attività di Vigilanza Anno 2000: totale contributi evasi accertati

ORGANISMI	CONTRIBUTI INPS ACCERTATI	CONTRIBUTI INAIL ACCERTATI	TOTALE CONTRIBUTI ACCERTATI
Ministero del Lavoro	458.761.524.000	66.641.153.000	525.402.677.000
Task-Force	3.410.545.877	486.345.300	3.896.891.177
INPS	1.494.520.000.000		1.494.520.000.000
INAIL		123.814.073.700	123.814.073.700
TOTALE	1.956.692.069.877	190.941.572.000	2.147.633.641.877

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale,

Task-Force Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, INPS, INAIL

Al fine di rendere possibile un confronto tra i risultati dell'attività di vigilanza espletata nel biennio 1999/2000, sono di seguito riportate le tabelle relative agli aspetti sopra esaminati.

Tabella 4

Attività di Vigilanza Anno 1999: totale ispezioni e irregolarità rilevate

ORGANISMI	AZIENDE ISPEZIONATE	AZIENDE IRREGOLARI
Ministero del Lavoro	112.899	48.546
Task-Force	632	579
INPS	68.674	52.024
INAIL	(*) 33.768	(°) 19.133
TOTALE	215.973	120.282

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale,

Task-Force Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, INPS, INAIL

(*) Corrispondenti a n. 40.108 PP.AA.

(°) Corrispondenti a n. 22.733 PP.AA.

Tabella 5**Attività di Vigilanza Anno 1999: lavoratori irregolari**

ORGANISMI	LAVORATORI IRREGOLARI
Ministero del Lavoro	80.552
Task-Force	1.566
INPS	98.610
INAIL	20.700
TOTALE	201.428

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale,
Task-Force Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, INPS, INAIL

Tabella 6**Attività di Vigilanza Anno 1999: totale contributi evasi accertati**

ORGANISMI	TOTALE CONTRIBUTI EVASI ACCERTATI
Ministero del Lavoro	584.270.280.294
Task-Force	5.501.523.000
INPS	1.627.671.000.000
INAIL	198.273.991.000
TOTALE	2.415.716.794.294

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale,
Task-Force Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, INPS, INAIL

Come si è già avuto modo di chiarire, la mancanza di una metodologia statistica standardizzata ha impedito l'aggregazione di tutti i dati disponibili. Pertanto, si è preferito dedicare i successivi paragrafi all'attività di vigilanza condotta, nell'anno 2000, dai diversi organismi partecipanti all'Intergruppo, in modo da sottolineare con maggiore chiarezza i risultati ottenuti e gli aspetti più significativi.

3.3 L'attività di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

3.3.1 L'attività ispettiva su direttiva della Direzione AA.GG. e del Personale, Divisione VII – Coordinamento Ispezione e Lavoro

Negli ultimi anni, l'attività ispettiva è stata chiamata ad adeguare la propria azione alle esigenze nate dall'attuale quadro normativo che impone di individuare la linea di confine tra una flessibilità, occasione di sviluppo per l'occupazione, e una flessibilità occasione di sperequazione tra i lavoratori e di elusione delle norme poste a tutela loro e delle imprese.

Le mutate dinamiche del mercato del lavoro, unite ad un maggiore coinvolgimento di soggetti diversi, hanno dunque condotto alla necessità di superare, nell'ispezione, la centralità dell'elemento sanzionatorio per giungere ad una costante attenzione a tutte le fasi dell'impresa, nel rispetto delle aspettative dei lavoratori.

Pertanto, considerata la finalità altamente sociale dell'ispezione del lavoro, la Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale, Divisione VII – Coordinamento Ispezione Lavoro - del Ministero del Lavoro ha perseguito l'obiettivo di incrementare, nell'anno 2000, l'attività di vigilanza, ottimizzando l'impiego delle risorse disponibili. Proseguendo in questa direzione, ha cercato di contrastare, con maggiore efficacia, la diffusione delle forme di lavoro irregolare nei settori che, per le condizioni socio-economiche delle diverse realtà territoriali, sono considerati più a rischio.

Le norme in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, emanate negli ultimi anni, hanno oltretutto rappresentato il motivo ulteriore della crescente rivalutazione del ruolo dell'attività ispettiva e, conseguentemente, dell'attività delle Direzioni Provinciali del Lavoro, soprattutto per quel che riguarda

l'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro nei settori in cui il rischio per l'incolumità fisica è particolarmente elevato.

L'attività svolta dai Servizi Ispezione delle Direzioni Provinciali del Lavoro (uffici periferici del Ministero del Lavoro, i cui compiti e funzioni sono riportati nell'allegato A), nell'anno 2000, è stata quanto mai impegnativa e complessa, considerati anche i nuovi compiti attribuiti dalla recente normativa (allegato B). Essa ha riguardato 118.638 aziende, di cui 51.965 sono risultate irregolari. Come si è già avuto modo di precisare nel paragrafo precedente, quest'ultimo dato fa riferimento sia alle aziende in nero, sia ai casi in cui sono state rilevate irregolarità di altro tipo.

Tabella 7

Attività di Vigilanza del Ministero del Lavoro – Anno 2000

	AZIENDE INDUSTRIALI	AZIENDE ARTIGIANE	AZIENDE AGRICOLE	AZIENDE COMM., CRED., ASSIC.	TOT
Visitate	32.682	34.967	12.568	38.421	118.638
Irregolari	13.653	15.602	5.520	17.190	51.965

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero del Lavoro

Dalle indagini condotte, emerge chiaramente che l'evasione della normativa in materia di Lavoro e di Previdenza Sociale assume, a seconda della dislocazione geografica, caratteri diversi. Infatti, nel Centro-Nord si traduce, prevalentemente, nell'occultamento di rapporti di lavoro subordinato attraverso l'utilizzo di contratti riconducibili al *genus* del lavoro autonomo, mentre al Sud nel ricorso al lavoro nero in senso proprio.

Il grado di irregolarità riscontrata varia poi a seconda dei settori produttivi, della dimensione dell'azienda, dei singoli comparti. Al riguardo, nella relazione del Ministero del Lavoro, si registra un maggior grado di irregolarità nell'edilizia, per quel che riguarda le piccole e medie aziende. Per

maggiore completezza, si riportano, di seguito, i dati relativi alle aziende ispezionate, distinte per dimensione, settore, comparto e regione [tabella 8].

PROSPETTO RIEPILOGATIVO DELLE AZIENDE ISPEZIONATE (vigilanza ordinaria)
ANNO 2000

Distinto per regioni

REGIONI	AZIENDE INDUSTRIALI															AZIENDE ARTIGIANE					AZIENDE COMMER. CRED. ASSIC.	AZIENDE AGRICOLE	TOTALE	
	GRANDI AZIENDE					MEDIE AZIENDE					PICCOLE AZIENDE													
	Aziende Ispesionate	Metalmecc.	Manifattur.	Chimiche	Edili	Varie	Metalmecc.	Manifattur.	Chimiche	Edili	Varie	Metalmecc.	Manifattur.	Chimiche	Edili	Varie	Metalmecc.	Manifattur.	Chimiche	Edili				Varie
VALLE D'AOSTA	az.	-	-	-	-	4	6	-	1	14	10	12	6	-	29	50	41	15	1	105	59	253	47	653
	irreg.	-	-	-	-	2	3	-	1	5	3	3	1	-	19	9	20	-	1	36	20	76	15	214
PIEMONTE	az.	164	35	9	48	215	288	41	24	256	310	202	24	10	294	329	556	119	5	1.124	970	2.927	346	8.296
	irreg.	64	10	3	17	81	104	23	8	120	144	106	13	3	158	156	271	63	3	594	364	1.393	108	3.806
LOMBARDIA	az.	120	45	28	37	238	233	86	18	216	340	174	84	10	363	419	493	275	9	1.023	1.046	3.199	151	8.607
	irreg.	19	7	3	21	60	102	20	5	111	156	77	33	2	183	197	187	100	1	456	502	1.603	78	3.923
MODENA	az.	-	-	-	-	52	-	-	-	-	138	-	-	-	-	226	-	-	-	-	491	1.406	184	2.497
	irreg.	-	-	-	-	40	-	-	-	-	102	-	-	-	-	186	-	-	-	-	391	1.128	138	1.985
TRENTO	az.	12	6	-	13	16	25	9	-	81	67	10	1	-	144	41	6	6	-	272	96	185	57	1.047
	irreg.	2	-	-	2	8	7	2	-	41	17	4	1	-	37	16	3	1	-	106	32	93	43	415
VENETO	az.	36	15	4	18	47	58	40	3	91	102	39	22	5	170	115	91	96	4	418	314	938	97	2.723
	irreg.	10	4	2	4	24	30	16	-	46	37	24	15	3	47	58	31	64	4	172	178	532	66	1.367
PIEMONTE V.V.	az.	43	4	3	7	58	74	2	5	91	130	41	3	1	103	109	85	5	-	177	236	736	51	1.964
	irreg.	4	2	-	1	28	43	1	1	62	49	16	-	-	57	59	50	4	-	113	150	393	20	1.053
LIGURIA	az.	65	4	1	14	33	103	-	8	109	84	73	5	4	198	114	230	104	40	618	445	1.456	75	3.783
	irreg.	18	-	-	6	10	59	-	2	64	42	48	5	2	146	56	170	64	20	365	239	811	37	2.164
EMILIA	az.	180	20	10	104	318	664	54	28	504	596	582	60	36	814	714	862	316	42	2.758	1.662	5.762	1.442	17.528
ROMAGNA	irreg.	62	4	-	28	136	314	18	4	268	270	248	36	26	418	348	418	168	18	1.220	872	2.664	610	8.150
TOSCANA	az.	47	15	10	21	144	161	87	12	208	261	161	64	5	374	301	402	325	2	1.417	1.190	3.504	368	9.069
	irreg.	19	6	4	14	34	50	44	3	78	98	56	30	3	169	153	110	141	1	543	503	1.405	189	3.653

Tabella 8 (segue)

PROSPETTO RIEPILOGATIVO DELLE AZIENDE ISPEZIONATE (vigilanza ordinaria)

ANNO 2000

Distinto per regioni

REGIONI	AZIENDE INDUSTRIALI															AZIENDE ARTIGIANE					AZIENDE COMMERCIALI CRED. ASSIC.	AZIENDE AGRICOLE	TOTALE	
	GRANDI AZIENDE					MEDIE AZIENDE					PICCOLE AZIENDE													
	Aziende ispezionate	Metalmec.	Manifattur.	Chimiche	Edili	Varie	Metalmec.	Manifattur.	Chimiche	Edili	Varie	Metalmec.	Manifattur.	Chimiche	Edili	Varie	Metalmec.	Manifattur.	Chimiche	Edili				Varie
UMBRIA	az.	24	2	10	8	19	62	13	5	125	59	57	17	3	242	68	246	64	3	600	315	937	104	2.983
	irreg.	10	1	2	4	9	37	9	1	88	41	29	9	1	179	40	110	42	2	362	140	489	50	1.655
MARCHE	az.	22	7	1	8	80	57	63	2	182	219	171	91	9	389	356	424	350	31	1.127	888	2.089	287	6.853
	irreg.	1	1	-	-	3	5	29	2	33	6	8	24	6	95	22	54	120	3	241	93	383	57	1.186
LAZIO (*)	az.																							
	irreg.																							5.191
MOLISE	az.	32	17	-	6	7	38	23	-	91	39	127	26	-	396	223	159	136	-	607	292	686	310	2.415
	irreg.	10	1	-	1	4	15	18	-	34	18	72	12	-	148	41	94	77	-	367	134	288	123	3.215
ABRUZZO	az.	26	33	-	6	40	76	124	3	101	117	85	104	-	375	135	131	161	-	814	380	1.142	268	4.126
	irreg.	5	7	-	-	12	29	56	1	53	47	38	36	-	215	72	52	83	-	496	169	587	100	2.058
CAMPANIA	az.	120	11	26	91	272	227	88	25	511	802	143	179	39	1.285	965	388	229	8	1.655	789	2.591	1.414	11.852
	irreg.	36	3	9	38	112	88	56	17	211	274	136	87	15	451	405	93	78	3	440	245	850	575	4.222
PUGLIE	az.	162	11	13	52	242	219	157	21	252	251	540	202	11	973	745	474	204	21	1.187	728	4.017	3.822	14.304
	irreg.	30	3	-	21	84	90	77	3	136	100	256	119	1	405	177	268	134	12	664	404	2.082	1.202	6.268
BASILICATA	az.	26	-	-	13	49	28	1	3	99	95	95	38	19	620	333	164	21	2	697	368	886	1.089	4.646
	irreg.	7	-	-	2	8	11	1	3	46	32	39	1	-	164	47	32	20	1	329	96	433	891	2.163
CALABRIA	az.	2	-	3	10	13	64	27	-	231	172	42	18	3	752	414	76	58	3	408	517	1.698	1.359	5.870
	irreg.	-	-	1	5	4	26	8	-	120	53	19	8	1	484	175	34	22	1	223	216	954	741	3.095
SICILIA	az.	14	4	9	15	6	55	15	4	113	69	288	49	14	853	241	246	123	1	628	249	4.410	1.188	8.594
	irreg.	8	1	2	5	2	19	5	1	40	20	133	18	5	422	92	72	38	-	426	78	1.495	565	3.447
SARDEGNA	az.	10	3	7	2	37	30	10	6	54	83	38	9	1	109	98	184	86	1	440	224	1.005	93	2.530
	irreg.	-	2	4	-	17	13	7	1	38	56	26	6	1	60	73	121	65	1	332	137	659	50	1.669
TOTALE GENERALE	az.	1.105	232	134	473	1.838	2.468	840	168	3.329	3.796	2.880	1.002	164	8.483	5.770	5.258	2.693	173	16.075	10.768	38.421	12.506	118.618
	irreg.	305	52	30	169	638	1.045	390	53	1.594	1.463	1.338	454	69	3.857	2.196	2.190	1.284	71	7.485	4.572	17.190	5.520	51.405

Dato non disaggregato

Con riferimento ai lavoratori, a fronte della verifica di 2.006.399 posizioni di lavoro, sono stati individuati 112.562 lavoratori irregolari. Tra questi, 9.276 sono extracomunitari e 1.576 minori [tabelle 9 e 10].

PROSPETTO DELLA VIGILANZA ORDINARIA RIFERITO AI LAVORATORI

REGIONI	TOTALE DEI LAVORATORI OCCUPATI	LAVORATORI A CUI SI RIFERISCONO LE IRREGOLARITA' ACCERTATE												TOTALE LAVORATORI IRREGOLARI
		Lavoratori in C.I.G.	Lavoratori in malattia e infortunio	Lavoratori in trattamento di disoccupazione	Doppio lavoro	Minori (1)	Stranieri e Extracomunitari (2)	Studenti	Pensionati	Prendo artigiani	Altri non registrati a libro paga	Lavoratori che hanno percepito fuori busta	ALTRI CASI	
V. d'Aosta	2.707	4	-	-	8	12	30	-	-	3	104	255	-	416
Piemonte	254.867	-	4	5	14	119	601	190	68	72	3.143	1.850	4.363	10.429
Lombardia	257.335	2	5	8	2	221	1.145	119	38	38	4.820	782	-	7.180
Bolzano	66.042	10	-	1	2	15	59	-	-	1	166	119	-	373
Trento*														
Veneto	62.406	-	-	2	2	53	1.007	1	15	68	1.924	369	156	3.597
F.V. Giulia	142.925	-	1	-	1	7	340	-	9	12	655	495	14	1.534
Liguria	46.542	-	5	-	5	27	286	35	33	25	1.758	591	-	2.765
E. Romagna	115.754	217	5	15	7	177	1.515	18	113	114	6.263	1.643	-	10.087
Toscana	130.829	-	2	14	12	118	882	9	43	106	3.842	2.372	-	7.400
Umbria	39.056	-	-	105	1	19	412	2	40	24	1.559	192	-	2.354
Marche	51.456	1	-	17	9	55	403	8	97	12	1.825	158	-	2.585
Lazio	128.605	-	9	4	3	35	538	1	4	15	2.712	181	22.740	26.242
Molise	33.076	2	-	4	3	36	89	-	4	5	1.220	4.263	-	5.626
Abruzzo	59.347	1	6	-	9	40	330	3	12	36	2.330	279	22	3.068
Campania	196.450	161	30	2	15	121	499	3	3	2	8.768	2.463	-	12.067
Puglia	251.125	55	5	18	6	368	870	3	52	111	3.050	1.796	2.129	8.463
Basilicata	47.005	1	2	51	1	50	89	5	8	1	347	23	8	586
Calabria	38.284	-	-	2	-	71	172	-	2	-	1.879	156	-	2.282
Sicilia	51.229	-	-	-	-	18	4	-	-	-	1.184	1.489	-	2.695
Sardegna	31.359	-	3	8	-	14	5	-	-	-	1.571	1.212	-	2.813
TOTALE	2.006.399	454	77	256	100	1.576	9.276	397	541	645	49.120	20.688	29.432	112.562

* Dato non disponibile

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

**VIGILANZA CONTRO IL FENOMENO DELL'OCCUPAZIONE ABUSIVA
DI CITTADINI EXTRACOMUNITARI**

AZIENDE VISITATE E RISULTATI CONSEGUITI

**SERVIZIO ISPEZIONE DEL LAVORO
RIEPILOGO NAZIONALE DISTINTO PER REGIONI**

REGIONI	N° AZIENDE VISITATE (*)	GIORNATE ISTETTIVE	N° LAVORATORI OCCUPATI NELLE AZIENDE VISITATE				
			TOTALE	DI CUI CITTADINI EXTRACOMUNITARI			TOTALE
				REGOLARI	OCCUPATI		
					Permess. Sogglor.	Altro cause	
VALLE D'AOSTA	66		36	12	4	10	26
PIEMONTE	2.724	3.295	59.621	2.527	233	572	3.332
LOMBARDIA	2.957	3.729	141.704	2.981	489	620	4.090
BOLZANO	2.493	1.261	66.150	2.653	68	211	2.932
TRENTO *							-
VENETO	395	520	42.231	5.747	509	528	6.784
FRIULI V.G.	92	253	28.889	1.190	69	286	1.545
LIGURIA	808		10.201	23	83	14	120
EMILIA ROMAGNA	2.322		61.502	3.336	686	809	4.831
TOSCANA	3.165	4.495	36.912	1.502	150	595	2.247
UMBRIA	316	316	49	23	7	13	43
MARCHE	770	765	14.848	1.924	152	241	2.317
LAZIO	277	2.042	7.319	223	95	477	795
MOLISE	227	193	523	86	16	70	172
ABRUZZO	136	-	9.893	550	130	220	900
CAMPANIA	699	583	7.584	446	287	191	924
BASILICATA	236	227	1.543	480	42	31	553
PUGLIA	4.131	4.654	28.837	904	526	344	1.774
CALABRIA	557	790	3.825	93	60	110	263
SICILIA	34	32	189	43	-	14	57
SARDEGNA	2	3	11	4	1	4	9
TOTALE GENERALE	22.407	23.158	521.867	24.747	3.607	5.360	33.714

(*) I dati riguardano le aziende ispezionate che occupano almeno un lavoratore extracomunitario e di cui si è avuta occasione di verificare l'osservanza degli istituti legislativi e contrattuali.

* dati non disponibili

Notevole interesse rivestono infine i risultati dell'attività di vigilanza condotta nel settore agricolo, con particolare riguardo al fenomeno del caporalato e del lavoro nero. Dalle ispezioni, effettuate su 11.229 imprese, di cui 4.338 sono risultate irregolari, è emersa una maggiore diffusione, nelle regioni meridionali, del reclutamento abusivo della manodopera e dell'assunzione di lavoratori a cui vengono corrisposti salari inferiori al minimo contrattuale. Gli illeciti rilevati riguardano soprattutto l'intermediazione dei caporali pullmanisti che forniscono alle aziende manodopera di cui le stesse hanno necessità, soprattutto nei periodi di raccolta.

Con riferimento ai lavoratori, su 66.764 casi interessati alle ispezioni, 12.391 sono risultati irregolari e, di questi, 6.884 sono completamente in nero.

Tra le regioni, la Basilicata ha avuto il maggior numero di caporali denunciati (50).

La vigilanza in Agricoltura è stata oggetto di inserimento tra le attività di vigilanza speciale, ed il suo svolgimento, secondo le direttive dell'"Osservatorio sul lavoro sommerso in agricoltura" (D.M. istitutivo del 6 agosto 1999), ha avuto ad oggetto 1.077 aziende, di cui 387 sono risultate irregolari (36% circa).

I dati complessivi della vigilanza in Agricoltura sono riportati nella tabella di seguito.

VIGILANZA IN AGRICOLTURA
LOTTA AL FENOMENO DEL LAVORO NERO E DEL CAPORALATO

Anno 2000

REGIONI	AZIENDE AGRICOLE ISPIZIONATE				AZIENDE AGRICOLE IRRIGUOLARI				NUMERO LAVORATORI INTERESSATI ALLE ISPIZIONI					NUMERO LAVORATORI IRRIGUOLARI			VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE					TOTALE	SEGNAL. EX ART. 20 L. 30/70	SEGNAL. EX ART. 36 L. 300/70	CAPORALI DENUNCIATI
	FINO A 9 DIPEN DENTI	FINO A 50 DIPEN DENTI	OLTRE 50 DIPEN DENTI	TOTALE	FINO A 9 DIPEN DENTI	FINO A 50 DIPEN DENTI	OLTRE 50 DIPEN DENTI	TOTALE	TOTALE	DI CUI IN NERO	EXTRAORDI NARI	DI CUI IN NERO	MINORI	DI CUI IN NERO	TOTALE	Di cui extra- comunitari	Di cui minori	In materia di colloc. L. 608/76	Regime d'Impresa	Dichiaraz. Mandato L. 608/76	Altre violazioni (*)				
Valle D'Aosta	43	2	2	47	14	1	1	16	238	11	26	11	2	-	18	14	-	12	12	-	1	25	-	1	-
Piemonte	315	22	-	337	90	7	-	97	1.338	122	154	49	32	8	162	46	8	86	57	42	69	254	11	-	-
Lombardia	102	16	2	120	52	10	1	63	962	73	139	44	3	-	100	63	-	71	35	2	77	185	-	-	-
Valentino A.A.	147	68	1	216	5	-	-	5	2.216	10	81	-	-	-	53	25	-	6	6	-	7	19	-	-	-
Veneto	84	11	2	97	42	6	1	49	581	112	67	33	1	-	119	39	-	51	44	43	420	558	-	-	-
Friuli V.G.	42	4	-	46	14	-	-	14	352	8	69	3	-	-	14	3	-	3	11	12	3	29	-	-	-
Liguria	26	-	-	26	8	-	-	8	68	6	-	-	-	-	6	-	-	6	4	3	7	20	-	-	-
Emilia Romagna	381	41	17	439	181	25	10	216	3.140	583	421	120	27	5	1.117	123	7	655	480	140	163	1.438	2	-	-
Toscana	205	45	3	253	152	16	1	169	1.693	241	195	87	3	1	358	96	3	253	326	101	240	920	7	-	-
Umbria	86	12	1	99	48	9	1	58	545	28	30	20	1	1	81	24	1	67	23	11	36	137	-	-	-
Marche	216	55	1	272	48	10	-	58	1.026	113	62	15	2	2	108	16	2	94	22	12	58	186	2	-	-
Lazio	324	20	3	347	109	11	3	123	1.168	154	143	64	2	6	160	68	2	198	122	99	154	573	1	-	-
Abruzzo	218	41	3	262	84	11	2	97	1.151	78	253	70	2	-	195	77	-	122	102	27	253	504	1	-	-
Molise	316	7	3	326	78	3	1	82	763	106	44	35	-	-	154	38	-	65	5	42	35	147	1	-	-
Campania	1.225	145	31	1.401	545	74	17	636	8.697	764	353	248	1	1	2.281	272	1	843	310	56	266	1.475	7	7	18
Apulia	757	329	3	1.089	248	43	-	291	7.766	841	573	42	21	3	866	73	6	219	148	163	35	565	-	-	50
Puglia	2.065	870	374	3.309	787	343	30	1.160	21.339	1.909	1.171	638	256	80	3.639	632	107	2.131	951	193	11.427	14.702	366	260	25
Calabria	1.070	249	26	1.345	595	122	23	740	9.185	1.180	146	66	1	-	2.396	105	-	525	70	262	171	1.028	2	-	-
Sicilia	1.005	134	13	1.152	369	44	9	422	4.404	484	214	89	33	7	474	122	7	401	67	45	38	554	4	-	5
Sardegna	80	12	1	93	44	6	-	50	370	72	-	-	-	-	108	-	-	122	8	7	96	233	-	-	-
TOTALI	8.664	2.081	484	11.229	3.499	740	99	4.338	66.764	6.884	4.115	1.623	385	114	12.391	1.822	144	5.921	2.791	1.260	13.555	23.527	404	268	98

3.3.2 La Vigilanza Integrata

Le direttive scaturenti dalla Commissione Centrale di coordinamento dell'attività ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali, contributivi e di sicurezza nei luoghi di lavoro, istituita con D.M. settembre 1999, in attuazione dell'art.79 della Finanziaria 1998, sono il motore della Vigilanza Integrata svolta congiuntamente dalle strutture periferiche del Ministero del Lavoro, dall'INPS, dall'INAIL, dalle ASL, dal Ministero delle Finanze e dai militari della Guardia di Finanza, e coordinata dalla VII Divisione.

Si tratta di un'azione sicuramente non vasta (2.055 ispezioni), ma significativa, che ha riguardato settori e territori ritenuti più sensibili al rischio di presenza di lavoro nero e irregolare: lavoro portuale, grandi appalti, industria manifatturiera, con speciale riferimento alle industrie alimentari, delle carni, ai mattatoi, case di riposo e assistenza agli anziani, manutenzione degli impianti elettrici e di sollevamento.

Sono stati intervistati 13.565 lavoratori ed accertate 7.154 posizioni lavorative irregolari (comprese quelle in nero), cifra pari a circa il 53% del totale. Il dato più rilevante riguarda i lavoratori totalmente in nero: ben 2.049, poco più del 15% del totale. Tra questi, 23 sono minori e 313 extracomunitari.

Tabella 12

Vigilanza Integrata Anno 2000: ispezioni e percentuale irregolarità

LAVORATORI ISPEZIONATI	LAVORATORI IN NERO	ALTRE IRREGOLARITA'	TOTALE POSIZIONI LAVORATIVE IRREGOLARI	%
13.565	2.049	6.950	7.154	52,73%

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero del Lavoro

Tabella 13

Vigilanza Integrata Anno 2000: totale contributi omessi accertati

CONTRIBUTI INPS OMESSI ACCERTATI	CONTRIBUTI INAIL OMESSI ACCERTATI	TOTALE CONTRIBUTI OMESSI ACCERTATI
35.796.117.000	11.108.415.000	46.994.532.000

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Ministero del Lavoro

Per una visione più completa dei risultati dell'attività di vigilanza integrata, si rimanda alla tabella di seguito riportata.

VIGILANZA INTEGRATA ANNO 2000

(su direttive della Commissione Centrale di Coordinamento dell'attività ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali, contributivi e di sicurezza nei luoghi di lavoro)

DIREZIONI PROVINCIALI DEL LAVORO - INPS - INAIL - GUARDIA DI FINANZA - ASI - IPSEMA

bella 14

REGIONI	NUMERO AZIENDE PROGRAMMATE	NUMERO AZIENDE ISPEZIONATE	DATI E NOTIZIE RELATIVI AGLI ACCERTAMENTI CONCLUSI																						
			NUMERO AZIENDE	NUMERO AZIENDE IRREGOLARI	LAVORATORI INTERVISTATI	LAVORATORI IRREGOLARI	di cui LAVORATORI "IN NERO"			NUMERO VIOLAZIONI				DAPPOSO SANZIONATO (*)	N. DECISIONI FINALI	RECUPERO CONTRIBUTI INTENZIONALMENTE EVASI (**)			RECUPERO CONTRIBUTI IN RITARDO (**)			VIOLAZIONI TRIBUTARIE (Guardia di Finanza) (**)			
							AZIENDE	ESTRACOLLETTI ANI	ALTRI	L. 30/9/98 art. 18 p. 2	L. 30/9/98 art. 18 p. 3	alt. (esclusa art. 18 p. 8)	TOTALE			INPS	INAIL	ALTRI (NT) (**)	INPS	INAIL	ALTRI (NT) (**)	Ritardo Omesso	Verso Omesso	Impos. Omessa (Redditi da recuperare e lavoratore)	Impos. Omessa (Redditi da recuperare e lavoratore)
BOHE	55	120	134	68	503	222	-	26	64	227	185	109	521	953.425	32	666.016	133.318	3.128	4.330	3.457	-	16.169	15.941	348 (XXI)	1.121
AVULIA	9	10	10	2	52	41	-	2	3	3	5	4	12	5.900	2	344.838	31.596	-	-	-	-	-	-	-	-
BARINIA	132	357	340	204	2702	1.113	6	66	637	706	666	454	1.826	1.640.843	88	6.618.013	1.951.433	-	1.686.703	12.923	-	562.980	85.289	2.012 (XXI)	1.118.712
BRUNO	19	103	52	34	678	62	-	52	10	48	7	12	67	28.300	11	183.399	15.426	-	-	-	-	-	-	33 (XXI)	1.110
BRUNO	26	26	23	15	60	68	-	-	-	24	12	-	36	107.373	12	228.000	18.000	-	87.000	8.000	-	-	-	180 (XXI)	425.418
BRUNO	90	90	23	67	584	564	7	21	84	165	202	604	971	933.322	31	1.834.665	1.132.585	-	-	46.333	-	548.430	122.391	2.105 (XXI)	1.110.900
BRUNO	50	112	64	39	337	285	-	35	86	19	44	127	190	220.518	12	1.277.501	81.880	7.800	-	-	-	14.868	20.507	103 (XXI)	2.800.111
BRUNO	97	111	89	73	907	871	2	5	47	326	371	403	1.100	528.173	32	4.132.675	940.337	-	483.496	578.755	-	642.999	680.351	809 (XXI)	2.814.199
BRUNO	84	144	131	95	1004	659	2	29	152	722	704	245	1.671	1.010.880	85	2.622.016	1.360.011	18.426	159.294	4.000	-	58.255	165.108	45 (XXI)	1.117.608
BRUNO	69	90	80	60	978	611	1	22	322	1.006	1.337	871	3.214	1.043.946	3.321	3.827.325	619.472	-	25.155	-	-	233.129	196.218	172 (XXI)	411.119
BRUNO	14	28	28	20	113	36	1	2	16	27	102	24	153	36.547	12	185.886	119.441	-	4.052	-	-	7.400	-	-	-
BRUNO	28	92	84	62	601	768	-	27	237	513	236	15	764	1.916.371	17	1.892.273	429.175	-	29.000	-	-	305.991	78.147	-	-
BRUNO	110	138	127	85	627	179	-	11	58	171	129	66	366	761.632	19	2.974.296	745.471	-	272.653	3.131	-	261.698	381.997	-	-
BRUNO	8	12	9	5	39	39	-	-	6	64	43	3	110	24.534	5	213.928	15.271	-	-	-	-	3.011	900	1 (XXI)	1.110
BRUNO	21	40	23	23	193	95	-	3	24	72	51	11	134	89.280	8	1.303.029	266.098	-	386.766	70.382	-	679.235	-	11 (XXI)	517.612
BRUNO	80	125	123	75	650	283	1	-	76	199	146	22	367	195.505	16	578.815	305.724	123.432	701.903	128.450	24.382	221.751	339.777	10.512 (XXI)	2.715.191
BRUNO	41	95	85	55	664	221	-	12	27	312	89	164	565	405.697	24	1.671.636	1.624.292	-	3.449	-	-	144.762	145.171	1.810 (XXI)	881.907
BRUNO	10	16	16	15	116	125	-	-	26	110	18	5	133	105.784	8	688.547	163.338	-	5.762	454	-	215.499	215.192	800 (XXI)	1.110.901
BRUNO	60	118	85	56	1867	294	2	-	55	147	100	20	267	290.164	21	1.331.923	565.787	-	409.496	126.910	-	-	-	-	1.082.811
BRUNO	60	99	65	62	576	304	1	-	75	92	181	88	361	834.249	15	2.194.151	490.260	6.509	810.183	20.035	-	18.287	58.340	-	1.111.112
BRUNO	67	79	43	30	314	314	-	-	68	101	78	93	272	101.868	4	1.028.182	99.498	-	445.074	5.175	-	-	284 (XXI)	159 (XXI)	1.110.918
TOTALE	1.183	2.055	1.634	1.150	13.363	7.154	23	313	2.073	8.034	4.706	3.340	13.100	11.234.311	3.775	35.796.117	11.108.415	159.295	5.434.316	1.006.995	24.382	3.954.464	2.819.618	21.647.000	11.278.211

(*) Specificare di seguito le norme violate

(**) IN MIGLIATA

(***) Specificare

(SS) per violazioni anche di natura formale

3.3.3 L'attività di vigilanza della Task-Force del Ministero del Lavoro

La Task-Force, composta da Ispettori del Lavoro e Carabinieri, è stata istituita, a livello centrale, con Decreto del Direttore Generale degli AA.GG. e del Personale del 19.03.1999, quale strumento speciale di intervento – attivabile dai Direttori Generali per missioni di particolare rilevanza e/o che rivestono carattere di riservatezza – finalizzato a rafforzare la funzione ispettiva e ad integrare l'attività delle Direzioni Provinciali del Lavoro, soprattutto nei casi di particolare gravità e urgenza. Essa rappresenta, dunque, uno strumento speciale di vigilanza volto a scoraggiare le diverse forme di lavoro irregolare e a contrastare il fenomeno della “insicurezza” nei luoghi di lavoro, segnatamente nei cantieri edili.

L'attività ispettiva del 2000 ha interessato 904 aziende dei diversi settori produttivi, in particolare l'edilizia e il terziario (pubblici esercizi, ristoranti, bar, ecc.), e sono state riscontrate varie tipologie di irregolarità che hanno riguardato 816 casi.

Sebbene l'entità del fenomeno risulti ancora preoccupante, rispetto al 1999 si è registrata una lieve diminuzione percentuale, sia pure in territori diversi, del tasso di irregolarità delle aziende sottoposte ad ispezione [tabella 15].

Tabella 15

Attività di Vigilanza Anni 1999/2000: dati a confronto

	VIGILANZA 1999	VIGILANZA 2000
totale ispezioni	632	904
totale aziende irregolari	579	816

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Task-Force ministeriale

Analogamente, sono risultate inferiori, nel 2000, le irregolarità a danno dei lavoratori, compresi minori ed extracomunitari [tabella 16].

Tabella 16

Lavoratori ispezionati e irregolari – Anni 1999/2000: dati a confronto

	VIGILANZA 1999			VIGILANZA 2000		
		di cui minori	di cui extracomunitari		di cui minori	di cui extracomunitari
lavoratori interessati	2.759	71	402	3.453	114	255
lavoratori irregolari	1.566	59	240	1.586	83	139

Fonte: elaborazioni CNEL su dati Task-Force ministeriale

Dai controlli effettuati dalla Task-Force nei confronti di aziende di vari settori produttivi, è emerso che le irregolarità sono diffuse, seppure con connotazioni diverse, in tutto il territorio nazionale, e riguardano quasi tutti i settori merceologici.

Nel Meridione (sono state condotte ispezioni nelle province di Cosenza e Reggio Calabria), si è registrato un maggior ricorso al lavoro nero in senso stretto, le cui cause principali sembrano essere la pressione dell'elevato tasso di disoccupazione, che il più delle volte spinge i lavoratori ad accettare rapporti di lavoro precari e privi delle garanzie di natura previdenziale e assicurativa, la presenza di una classe imprenditoriale a volte improvvisata, e una realtà dove il sistema di lavoro – soprattutto quello a “façon” nel settore tessile-abbigliamento, e quello dei “contoterzisti” dell’imbottito – riduce notevolmente i margini di guadagno dei datori di lavoro.

Anche nel Nord, tuttavia, nonostante la realtà sia diametralmente opposta a quella rilevata nelle regioni del Sud, si verificano situazioni che favoriscono

e fanno lievitare il lavoro irregolare, compreso quello in nero. In particolare, si è registrata una forte presenza di lavoratori meridionali autonomi, di lavoratori immigrati non in regola con i permessi di soggiorno o addirittura clandestini, di cooperative spurie senza fini mutualistici e con una forte presenza di soci lavoratori.

Le cause del ricorso al lavoro nero andrebbero ricercate nella forte carenza di manodopera, soprattutto specializzata. Una recente indagine svolta da Unioncamere nel biennio 1999/2000 evidenzia che ben 280.000 tipologie di lavoratori non sono facilmente reperibili sul mercato. Eppure non c'è ispezione che non evidenzi fenomeni di sfruttamento illegale di manodopera.

Altro fenomeno meritevole di attenzione è la fornitura illegale di manodopera effettuata da cooperative spurie, appartenenti per lo più al settore del facchinaggio, operanti in concorrenza sleale con le analoghe attività svolte legalmente dalle società di fornitura del lavoro temporaneo ex lege 196/97.

Con riferimento ai settori produttivi, nell'edilizia si registra una forte percentuale di irregolarità: su 399 aziende visitate, 383 presentano irregolarità di vario tipo. Il lavoro viene spesso gestito grazie alla presenza quasi esclusiva di pseudo-artigiani, cioè con la costituzione di appalti illeciti e fraudolenti che mascherano veri e propri rapporti di lavoro subordinato: l'imprenditore organizza la propria attività con pochissimi lavoratori ai quali affida compiti di controllo del lavoro delle squadre di cottimisti, i quali sono chiamati ad osservare ritmi di lavoro più stringenti e di durata superiore a quelli legali e contrattuali.

E' stata, altresì, rilevata una massiccia presenza di lavoratori in nero.

Preoccupanti risultano, infine, i risultati della vigilanza tecnica, condotta quasi esclusivamente nei cantieri edili, atteso che il tasso di irregolarità accertato è risultato invariato rispetto all'anno precedente (96%); ciò dimostra lo stato di inosservanza della normativa in materia di sicurezza nei luoghi di

lavoro e il grado di disinformazione riguardo alla vigente normativa antinfortunistica.

A fronte di imprese che puntano sulla qualità e di imprenditori che hanno scelto con convinzione di osservare la legislazione in materia di prevenzione e sicurezza, numerose risultano le aziende e le attività produttive che competono quasi esclusivamente sull'abbattimento dei costi, compresi quelli relativi alla sicurezza ed alla gestione dei rapporti di lavoro. Questo dato è confermato da una recente indagine nella provincia di Milano, a seguito della quale sono state riscontrate innumerevoli irregolarità - in particolare violazioni della legislazione in materia di prevenzione degli infortuni, da parte delle imprese nel settore costruzioni - in diversi settori: commercio, industria, servizi.

Per una migliore comprensione dei risultati dell'attività di vigilanza speciale della Task-Force, si riporta, di seguito, una tabella riassuntiva.

Ufficio Coordinamento Task-Force

Attività di Vigilanza speciale dei gruppi ispettivi della Task-Force (Ispettori del Lavoro e Carabinieri) svolta nell'anno 2000

Provincia Interessata	L'AQUILA	VERBANIA	FIRENZE	COSENZA	GIOIA TAURO (RC)	SASSARI	ROMA	BERGAMO	TOTALE
Periodo	dal 19 genn. al 2 febb.	dal 5 al 20 maggio	dal 11 al 31 maggio	dal 5 al 21 luglio	dal 13 al 21 luglio	dal 14 settembre al 3 ottobre	dal 23 al 31 ottobre	dal 7 al 28 novembre	Anno 2000
TOTALE AZIENDE ispezionate	99	144	140	136	32	158	36	159	904
di regolari	7	9	11	8	1	20	2	30	88
di irregolari	92	135	129	128	31	138	34	129	816
LAVORATORI Interessati	413	449	654	713	100	470	106	548	3.453
di regolari	217	209	380	357	19	264	58	363	1.504
di irregolari	196	240	274	356	81	206	48	185	1.586
MINORI Interessati	4	16	15	49	7	5	2	18	114
di regolari	0	7	2	13	0	0	1	8	31
di irregolari	4	9	13	36	7	5	1	8	83
STRANIERI Interessati	13	46	91	5	6	1	22	71	255
di regolari	0	15	44	4	0	0	7	46	116
di irregolari	13	31	47	1	6	1	15	25	139
Violazioni AMMINISTRATIVE	341	946	751	776	218	562	181	913	4.888
Importo sanzioni	316.000.000	476.117.000	529.580.000	60.476.000	149.200.000	403.550.000	124.417.000	542.750.000	2.602.090.000
Recupero contributi INPS	192.418.000	459.233.000	595.922.000	871.173.000	26.000.000	237.810.000	770.913.877	257.076.000	3.410.545.877
Recupero premi INAIL	16.130.000	141.000.000	12.120.000	200.000.000	2.104.000	70.000.000	16.991.300	28.000.000	486.345.300
VIGILANZA TECNICA									
AZIENDE ispezionate	32	53	58	42	8	86	30	90	399
di regolari	3	0	8	0	1	0	0	4	16
di irregolari	29	53	50	42	7	86	30	86	383
Violazioni PENALI	185	254	267	183	66	523	112	407	1.997
Importo sanzioni ridotte al 25%	152.000.000	448.750.000	292.000.000	183.000.000	44.250.000	489.800.000	120.750.000	370.000.000	2.100.550.000
persone denunciate in stato di libertà	29	78	55	103	9	96	55	108	533
Carabinieri sequestrati	1	5	3	3	0	1	3	5	21
Costo dell'intera operazione	40.000.000	52.000.000	50.000.000	50.000.000	23.000.000	80.000.000	25.000.000	90.000.000	410.000.000

Ufficio Coordinamento Task-Force

Attività di Vigilanza speciale dei gruppi ispettivi della Task-Force (Ispettori del Lavoro e Carabinieri) svolta nell'anno 2000

Provincia Interessata	L'AQUILA	VERBANIA	FIRENZE	COSENZA	GIOIA TAURO (RC)	SASSARI	ROMA	BERGAMO	TOTALE
Periodo	dal 19 genn. al 2 febb.	dal 5 al 20 maggio	dal 11 al 31 maggio	dal 5 al 21 luglio	dal 13 al 21 luglio	dal 14 settembre al 3 ottobre	dal 23 al 31 ottobre	dal 7 al 28 novembre	Anno 2000
LE AZIENDE Ispezionate	99	144	140	136	32	158	36	159	904
regolari	7	9	11	8	1	20	2	30	88
irregolari	92	135	129	128	31	138	34	129	816
SILANZA TECNICA									
AZIENDE Ispezionate	32	53	58	42	8	86	30	90	399
regolari	3	0	8	0	1	0	0	4	16
irregolari	29	53	50	42	7	86	30	86	383

Edili regolari	16
Edili irregolari	383

3.4 L'attività di vigilanza dell'INPS

L'attività di vigilanza svolta dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, nell'anno 2000, ha comportato l'espletamento di 82.847 accertamenti ispettivi nei confronti di aziende dell'area D.M., di aziende agricole e di lavoratori autonomi. Sono state individuate 57.220 aziende irregolari, 118.319 lavoratori in posizione irregolare, e sono stati accertati circa 1.495 miliardi di contributi evasi. Di seguito si riporta il numero degli accertamenti e delle irregolarità registrati nei settori principali [tabella 18]:

Tabella 18

Attività di vigilanza – ispezioni e irregolarità distribuite per settori

	AZIENDE INDUSTRIALI	AZIENDE ARTIGIANE	AZIENDE AGRICOLE	AZIENDE COMM., CRED., ASSIC	ENTI PUBBLICI
Aziende ispezionate	16.656	17.456	4.822	24.802	234
Aziende irregolari	12.256	12.910	2.682	17.797	154

Fonte: elaborazioni CNEL su dati INPS

Particolarmente interessante risulta l'analisi dell'attività rivolta all'individuazione del lavoro nero, dal momento che, nel caso dell'INPS, l'attività ispettiva si configura soprattutto come lotta all'evasione contributiva.

Delle 57.220 aziende irregolari, 9.668 sono in nero (il 17% circa); 101.574 lavoratori risultano completamente sconosciuti all'Istituto, di cui 87.184 non registrati a libro paga e 13.990 in cassa integrazione, in malattia e infortunio, disoccupati, con doppio lavoro, minori, studenti e pensionati.

Nelle tabelle seguenti vengono forniti, per regione, il numero delle aziende e dei lavoratori autonomi non iscritti, nonché i lavoratori in nero [tabelle 19 e 20].

AZIENDE IN NERO
Situazione al 31 dicembre 2000

INPS

REGIONE	AREA DM	AREA AGRICOLA	AUTONOMI NON ISCRITTI	TOTALE
Piemonte	360	18	143	521
Valle D'Aosta	4	-	8	12
Lombardia	316	3	569	888
Liguria	172	-	68	240
Trentino-Alto Adige	33	7	58	98
Veneto	440	39	316	795
Friuli-Venezia Giulia	68	5	36	109
Emilia-Romagna	377	82	438	897
Toscana	414	30	291	735
Umbria	66	5	98	169
Marche	165	21	68	254
Lazio	325	17	745	1.087
Abruzzi	348	4	30	382
Molise	23	1	3	27
Campania	632	28	525	1.185
Puglia	206	13	82	301
Basilicata	7	2	12	21
Calabria	138	14	292	444
Sicilia	516	75	602	1.193
Sardegna	144	3	163	310
TOT.GENERALE	4.754	367	4.547	9.668

INPS

Tabella 20

LAVORATORI IN NERO - AZIENDE DM + AZIENDE AGRICOLE

Periodo dal 01.01.2000 al 31.12.2000

SEDE	LAVORATORI IN NERO									TOTALE
	In cassa integrazione quadrupla	Atletica e Infortuni	Trattam. di disoccupazione	Doppio lavoro	Minori	Stranieri	Studenti	Pensionati	Atti non regolati e illegittimi	
Piemonte	0	5	888	14	22	1.800	17	02	5.162	7.739
Valle d'Aosta	21	-	-	-	-	13	1	-	62	97
Lombardia	10	13	07	15	27	602	102	117	0.210	10.200
Liguria	-	-	0	1	4	703	4	35	2.570	3.325
Trentino-Alto Adige	25	2	0	4	3	100	12	10	2.236	2.412
Veneto	20	2	110	10	7	2.077	32	202	0.007	10.553
Friuli-Venezia Giulia	5	4	0	1	-	725	1	27	2.034	2.066
Emilia-Romagna	1	4	913	50	55	720	87	300	0.205	0.700
Toscana	9	2	30	14	0	1.005	23	127	7.119	9.129
Umbria	1	1	10	2	3	127	1	20	2.300	2.501
Marche	17	0	30	13	0	604	17	153	5.011	6.665
Lazio	0	1	25	5	-	335	1	0	3.030	3.421
Abruzzi	-	5	10	0	14	200	0	32	4.142	4.525
Molise	-	-	0	-	-	-	-	-	651	659
Campania	-	1	25	23	10	267	2	2	9.003	9.413
Puglia	114	1	24	-	9	134	1	80	4.578	4.887
Basilicata	1	-	1	-	-	9	-	1	654	660
Calabria	-	1	0	-	4	10	1	1	2.209	2.241
Sicilia	40	2	335	1	4	111	0	10	7.024	7.539
Sardegna	-	1	130	1	2	9	1	-	2.730	2.874
TOTALE GENERALE	204	49	2.042	172	172	10.252	263	1.154	87.184	101.574

Il 34% del totale è riferito a soggetti impiegati in nero per periodi inferiori ad 1 mese, mentre per il 49% l'addebito riguarda periodi inferiori a 12 mesi. Ciò a riprova delle difficoltà che, normalmente, si incontrano in tali tipi di accertamento. Quasi sempre, infatti, il lavoratore dichiara di essere occupato da pochi mesi e a volte da pochissimi giorni.

Riguardo alla distribuzione per età, il fenomeno si accentra, per il 43%, in una fascia di età che va dai 21 ai 30 anni, percentuale che sale al 55%, se si considerano i lavoratori di età inferiore [tabelle 21 e 22].

Tabella 21

INPS

LAVORATORI IN NERO PER PERIODI DI OMISSIONE

Aziende DM + Aziende Agricole
periodo dal 01.01.2000 al 30.11.2000

Regione	LAVORATORI IN NERO							TOTALE
	< 1 mese	< 12 mesi	da 12 a 24 mesi	da 25 a 36 mesi	da 37 a 48 mesi	da 49 a 60 mesi	> 60 mesi	
Piemonte	2.509	3.710	814	368	200	97	40	7.738
Valle D'Aosta	46	50	1	-	-	-	-	97
Lombardia	1.764	6.743	1.244	326	111	60	20	10.268
Liguria	706	2.141	274	128	24	33	19	3.325
Trentino Alto Adige	907	1.433	40	17	6	5	4	2.412
Veneto	2.475	6.433	1.032	306	177	59	72	10.554
Friuli Venezia Giulia	219	1.492	388	312	136	228	31	2.806
Emilia Romagna	5.012	4.105	449	133	44	19	18	9.780
Toscana	3.760	3.844	1.041	343	56	54	31	9.129
Umbria	470	1.959	89	45	13	5	-	2.581
Marche	2.877	2.783	393	295	121	69	127	6.665
Lazio	1.089	1.579	377	157	126	69	24	3.421
Abruzzo	2.650	1.427	284	81	51	21	11	4.525
Molise	167	382	66	22	11	8	3	659
Campania	3.854	3.935	864	258	224	209	69	9.413
Puglia	1.859	1.838	466	129	511	48	36	4.887
Basilicata	96	401	70	77	9	4	3	560
Calabria	563	1.009	386	112	74	51	46	2.241
Sicilia	3.300	2.717	974	179	142	81	146	7.539
Sardegna	384	1.590	504	203	98	83	12	2.874
TOTALE	34.707	49.571	9.756	3.491	2.134	1.203	712	101.574

LAVORATORI IN NERO PER PERIODI DI OMISSIONE

Aziende DM + Aziende Agricole

periodo dal 01.01.2000 al 30.11.2000

Regione	LAV IN NERO PER FASCIA DI ETÀ				TOTALE
	fino a 20 anni	da 21 a 30 anni	da 31 a 40 anni	oltre 40 anni	
Piemonte	1.384	3.405	1.732	1.117	7.738
Valle D'Aosta	11	20	40	10	97
Lombardia	530	5.060	3.008	1.881	10.268
Liguria	147	1.470	1.142	560	3.325
Trentino Alto Adige	188	1.113	884	410	2.412
Veneto	1.100	5.203	2.785	1.447	10.554
Friuli Venezia Giulia	105	750	723	1.220	2.808
Emilia Romagna	1.016	4.462	2.123	2.170	9.780
Toscana	993	3.288	2.931	1.918	9.129
Umbria	110	904	681	900	2.581
Marche	1.055	2.443	1.663	1.504	6.665
Lazio	343	1.820	707	461	3.421
Abruzzi	880	1.630	1.048	869	4.525
Molise	68	270	184	131	659
Campania	1.829	3.920	2.368	1.409	9.413
Puglia	548	2.272	1.310	759	4.887
Basilicata	42	308	200	101	660
Calabria	240	970	842	303	2.241
Sicilia	1.145	2.728	2.187	1.481	7.539
Sardegna	252	1.304	840	378	2.874
TOTALE	11.820	43.468	27.193	19.893	101.574

L'attività rivolta all'individuazione del lavoro nero si è concretizzata nell'accertamento di 1.102 miliardi, su un totale di evasioni pari a circa 1.495 miliardi. Di questi, 406 miliardi sono da riferire a personale non registrato e 696 miliardi a fuori busta e a retribuzioni non registrate.

Completano gli importi accertati nell'anno le altre inadempienze per 311 miliardi e le omissioni accertate nei confronti dei lavoratori autonomi per 81 miliardi.

Nella tabella che segue, vengono indicati, distintamente per regione e categoria di contribuenti, gli importi accertati.

INPS

Tabella 23

ATTIVITÀ DI VIGILANZA - ANALISI CONTRIBUTI EVASI ACCERTATI

Periodo dal 01.01.2000 al 31.12.2000
in milioni di lire

Regioni	AZIENDE NON AGRICOLE CON LAVORATORI DIPENDENTI			AZIENDE AGRICOLE CON LAVORATORI DIPENDENTI			LAVORATORI AUTONOMI Contribuiti evasi altre omissioni	COMPLESSO CONTRIBUTI EVASI ACCERTATI		
	Contribuiti evasi lavoro nero	Contribuiti evasi altre omissioni	Totale contributi evasi	Contribuiti evasi lavoro nero	Contribuiti evasi altre omissioni	Totale contributi evasi		Contribuiti evasi lavoro nero	Contribuiti evasi altre omissioni	Totale contributi evasi
Piemonte	70.808	10.000	80.808	000	0	000				
Valle D'Aosta	047	007	054	22		22	4.678	70.025	21.435	91.460
Lombardia	210.591	40.040	250.631	670	102	772	324	689	681	1.350
Liguria	40.743	10.202	50.945	34	49	83	11.401	211.187	51.631	262.780
Trentino-Alto Adige	20.099	1.024	22.723	1.097	4	1.101	1.200	40.777	11.531	52.308
Veneto	77.350	19.247	96.597	002	105	107	2.343	21.098	4.171	25.269
Friuli-Venezia Giulia	18.062	9.001	27.063	1.001	08	1.009	4.272	78.162	23.704	101.866
Emilia-Romagna	66.100	13.178	79.278	2.501	42	2.543	1.464	17.123	11.511	28.634
Toscana	98.500	11.784	110.284	895	1.182	2.077	4.264	87.604	17.474	105.078
Umbria	11.738	2.122	13.860	142	57	199	1.285	99.483	33.647	133.130
Marche	23.378	7.159	30.537	1.604	82	1.686	2.040	11.878	3.464	15.342
Lazio	108.700	30.761	139.461	3.884	335	4.219	11.004	24.870	8.204	33.074
Abruzzo	32.060	8.084	40.144	141	20	161	415	112.684	51.160	163.844
Molise	7.000	615	7.615	5	65	70	21	33.107	0.505	33.612
Campania	77.187	17.050	94.237	1.103	01	1.104	8.628	7.908	591	8.499
Puglia	67.278	27.000	94.278	1.231	2.030	3.261	2.308	70.650	24.338	94.988
Basilicata	8.727	4.180	12.907	6.010	1.003	7.013	454	68.507	32.420	100.927
Calabria	44.822	17.009	61.831	4.725	1.003	5.728		13.737	0.371	14.108
Sicilia	45.670	35.040	80.710	12.624	0.000	12.624	7.843	49.347	27.845	77.192
Sardegna	20.200	0.505	20.705	290	82	372	0.605	58.104	52.415	110.519
TOTALE	1.063.978	293.104	1.357.082	39.279	17.910	57.189	61.240	1.102.264	392.288	1.494.552

3.5 L'attività di vigilanza dell'INAIL

Le esigenze di riequilibrio finanziario e di equità contributiva sono alla base delle politiche volte a dare impulso all'attività di vigilanza dell'INAIL, tesa a contrastare il fenomeno dell'evasione contributiva, totale o parziale.

Nell'anno 2000, le irregolarità hanno interessato 17.989 aziende su 32.039 ispezionate, e un totale di 25.089 lavoratori [tabella 24].

Tabella 24

Attività di vigilanza – Anno 2000: ispezioni e irregolarità

AZIENDE ISPEZIONATE	AZIENDE IRREGOLARI	LAVORATORI IRREGOLARI
32.039	17.989	25.089

Fonte: elaborazioni CNEL su dati INAIL

In realtà, gli accertamenti ispettivi tengono conto delle posizioni assicurative istituite all'interno della singola azienda; infatti ad ogni attività svolta corrisponde l'istituzione della relativa posizione assicurativa alla quale viene applicata la corrispondente voce di tariffa comportante l'applicazione di uno specifico tasso medio, da utilizzare per il calcolo dei premi da corrispondere ai fini dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali.

Ne consegue che alle 32.039 aziende ispezionate corrispondono 38.535 posizioni assicurative e che a 17.989 aziende irregolari corrispondono 21.413 posizioni assicurative irregolari [tabella 25].

Tabella 25

**PERCENTUALE DI POSIZIONI ASSICURATIVE RISULTATE IRREGOLARI
A SEGUITO DI CONTROLLI AMMINISTRATIVI**

DIREZIONI REGIONALI	Totale PP.AA. Ispezionate	Posizioni regolari		Posizioni irregolari	
		numero	%	numero	%
Piemonte	2.073	824	40	1.249	60
Valle D'Aosta	216	97	45	119	55
Lombardia	7.564	3.911	52	3.653	48
Trentino	93	50	54	43	46
Bolzano	194	62	32	132	68
Veneto	2.604	1.191	46	1.413	54
Friuli V. Giulia	1.042	440	42	602	58
Liguria	472	179	38	293	62
Emilia Romagna	3.034	1.456	48	1.578	52
Toscana	3.297	1.713	52	1.584	48
Umbria	989	417	42	572	58
Marche	2.103	908	43	1.195	57
Lazio	2.615	1.092	42	1.523	58
Abruzzo	1.768	973	55	795	45
Molise	336	134	40	202	60
Campania	3.885	1.494	38	2.391	62
Puglia	2.555	909	36	1.646	64
Basilicata	250	65	26	185	74
Calabria	981	263	27	718	73
Sicilia	2.077	844	41	1.233	59
Sardegna	387	100	26	287	74
Italia	38.535	17.122	44	21.413	56

I risultati dell'attività ispettiva complessivamente considerata evidenziano premi omessi accertati per 191 miliardi circa [cfr. tabelle 26, 27 e 28], di cui 119 miliardi circa per evasione totale, con un'incidenza, quindi, del lavoro nero sul totale degli accertamenti pari al 62,65%.

Tabella 26

Attività di vigilanza – Anno 2000: premi omessi richiesti

Premi omessi richiesti	Premi omessi richiesti per evasione totale	%	Premi omessi richiesti per evasione parziale	%
190.941.572.000	119.630.370.000	62,65	71.311.202.000	37,35

Fonte INAIL

Tabella 27

RISULTATI ATTIVITA' DI VIGILANZA ASSICURATIVA ANNO 2000				
Direzioni Regionali	Obiettivo Finanziario 2000	Premi omessi richiesti	di cui omessi richiesti per Diff. Tasso	% di realizzazione
Piemonte	18.000.000	18.607.506	9.894.814	92,28%
V.D'Aosta	400.000	358.505	228.140	89,15%
Lombardia	33.000.000	33.287.632	16.482.935	100,81%
Trentino	550.000	939.738	8.429	170,88%
Bolzano	800.000	517.770	99.280	64,72%
Veneto	13.000.000	8.183.308	4.059.791	62,79%
Friuli V.G.	5.000.000	5.089.897	3.154.055	101,80%
Liguria	6.500.000	4.722.751	1.905.207	72,68%
Emilia Romagna	17.000.000	8.500.837	1.605.172	60,47%
Toscana	16.000.000	10.605.721	5.153.330	68,68%
Umbria	3.500.000	2.382.928	853.887	67,51%
Marche	8.000.000	7.180.804	2.941.298	119,88%
Lazio	20.000.000	8.993.226	2.022.688	44,97%
Abruzzo	5.500.000	4.081.118	1.304.568	74,20%
Molise	2.500.000	6.982.088	8.493.380	279,28%
Campania	18.000.000	30.811.973	4.445.187	171,18%
Puglia	12.000.000	18.241.992	8.926.278	135,35%
Basilicata	3.000.000	1.179.308	433.173	39,31%
Calabria	10.000.000	8.947.837	1.398.972	89,48%
Sicilia	18.000.000	12.101.282	2.209.593	67,23%
Sardegna	5.000.000	5.147.511	604.368	102,95%
ITALIA	213.760.000	190.841.672	71.311.202	89,33%

N.B. I dati finanziari sono espressi in migliaia di lire e derivati dall'apposita procedura informatizzata relativa al monitoraggio dell'attività ispettiva alla data del 08.02.2001

Tabella 28

RISULTATI ATTIVITA' DI VIGILANZA
ASSICURATIVA ANNO 2000

DIREZIONI REGIONALI	Premi omessi richiesti 2000
Piemonte	18.607.506
Valle D'Aosta	358.595
Lombardia	33.287.632
Trentino	939.738
Bolzano	517.770
Veneto	8.183.308
Friuli V. Giulia	5.089.897
Liguria	4.722.751
Emilia Romagna	8.500.837
Toscana	10.605.721
Umbria	2.382.928
Marche	7.180.804
Lazio	8.993.226
Abruzzo	4.081.118
Molise	6.982.088
Campania	30.811.973
Puglia	18.241.992
Basilicata	1.179.308
Calabria	8.947.837
Sicilia	12.101.282
Sardegna	5.147.511
Italia	190.841.672

N.B. I dati finanziari sono espressi in migliaia di lire

Tale attività ha riguardato essenzialmente i comparti produttivi dell'industria e dell'artigianato e ha determinato i risultati evidenziati dai prospetti allegati che mostrano una percentuale di irregolarità che supera, per entrambi i comparti, il 50% (57,07 industria e 51,76% artigianato), mentre i settori che evidenziano sempre il maggior grado di irregolarità sono, a decrescere, i seguenti: trasporti, tessile, agricolo, metallurgico, chimico, ecc. [tabelle 29 e 30].

INAIL

Tabella 29

ATTIVITA' DI VILILANZA: SETTORI PRODUTTIVI NELLE AZIENDE INDUSTRIALI

SETTORI AZIENDE ARTIGIANE	ISPEZIONI riferita a PP.AA.	IRREGOLARITA'	% IRREGOLARI SU ISPEZIONATE
Lavorazioni Agricole Allevamenti di animali Pesca Alimenti	446	266	59,64
Chimica Materiali plastiche e gomma Carte e Poligrafia Pelli e cuoio	423	221	52,25
Costruzioni: edili, idrauliche, stradali, di linee di trasporto, di condotte, installazioni.	4 733	2 266	47,88
Elettricità, Gas e liquidi combust., Acqua, Energia nucleare.	87	38	43,68
Legno e affini	235	121	51,49
Metallurgia. Macchine. Mezzi di trasporto Strumenti e apparecchi.	1 931	1 101	57,02
Mineraria: Mineralurgia.	334	177	52,99
Tessile e Abbigliamento	576	317	55,03
Trasporti: Carico e scarico: Depositi	2 858	1 762	61,65
Varie	16 005	9 498	59,34
TOTALE	27 628	15 767	57,07

INAIL

Tabella 30

ATTIVITA' DI VIGILANZA: SETTORI PRODUTTIVI NELLE AZIENDE ARTIGIANE

SETTORI AZIENDE ARTIGIANE	ISPEZIONI riferita a PP.AA.	IRREGOLARITA'	% IRREGOLARI SU ISPEZIONATE
Lavorazioni Agricole Allevamenti di animali Pesca Alimenti	438	252	57,53
Chimica Materie plastiche e gomma Carte e Poligrafia Pelli e cuoio	233	124	53,22
Costruzioni: edili, idrauliche, stradali, di linee di trasporto, di condotte, installazioni.	4 545	2 264	49,81
Elettricità, Gas e liquidi combust., Acqua, Energia nucleare.	2	0	0,00
Legno e affini	400	204	51,00
Metallurgia. Macchine. Mezzi di trasporto Strumenti e apparecchi.	1 424	714	50,14
Mineraria: Mineralogia.	181	77	42,54
Tessile e Abbigliamento	727	436	59,97
Trasporti: Carico e scarico: Depositi	1 033	609	58,95
Varie	1 924	966	50,21
TOTALE	10 907	5 648	51,76

Al fine di contrastare il fenomeno dell'evasione contributiva, in generale, e del lavoro nero, in particolare, l'INAIL ha attuato, oltre alle ordinarie misure repressive, alcune iniziative governative di sostegno che prevedono i contratti di riallineamento.

Sono risultati utili anche quegli strumenti che mirano a scoraggiare il fenomeno in questione, quali l'adozione di un modulo unico di dichiarazione e versamento, valido ai fini fiscali e contributivi e la denuncia nominativa istantanea, per cui sarebbe auspicabile che la semplificazione delle procedure del collocamento – attualmente in corso di approvazione – non incidesse sull'efficacia preventiva della normativa vigente. Va inoltre citata l'istituzione di sportelli unici come unico centro operativo di servizi e di adempimenti fiscali e contributivi.

Insieme alle tradizionali forme di lavoro nero, infatti, cominciano a verificarsi forme più sofisticate di evasione (aziende che sorgono per pochi mesi e che, pur denunciando l'attività presso sedi legali, operano di fatti in subappalto, occupando lavoratori in nero presso le altre aziende, in altre aree del paese), che richiedono non soltanto l'aumento, ma anche l'affinamento degli strumenti atti a combatterle; non a caso il lavoro nero si annida più facilmente negli ultimi anelli della filiera produttiva ed è, tra l'altro, una delle principali cause degli infortuni.

3.6 L'incidenza del sommerso sul fenomeno degli infortuni sul lavoro

Premesso che l'INAIL non dispone di banche dati che consentano di mettere in relazione il fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva e l'accadimento degli infortuni sul lavoro, da uno studio elaborato ai fini del presente rapporto - che raffronta la data di denuncia dell'evento infortunistico

con la data di assunzione – si evince che, per il periodo di osservazione che riguarda gli anni 2000/2001 (aggiornato al 31/5), **la più alta percentuale del fenomeno infortunistico si realizza, su un totale di 92.474 casi** (distinti in mortali, gravi ed altri), **entro i primi 5 giorni dalla data di assunzione: il numero degli infortuni rilevati è infatti pari a 6.399 casi, con una incidenza del 7% circa sul totale degli infortuni rilevati.**

L'indice di accadimento degli infortuni nelle giornate successive al quinto giorno di assunzione risulta così distribuito:

giornate lavorative	casi di infortunio rilevati	Incidenza sul totale infortuni
Da 6 a 10 gg.	3.302	3,58%
Da 11 a 15 gg.	2.978	3,23%
Da 16 a 20 gg.	2.832	3,07%
Da 21 a 25 gg.	3.162	3,42%
Da 25 a 30 gg.	2.842	3,08%

I rimanenti 70.959 casi di infortunio risultano avvenuti oltre i 30 giorni dalla data di assunzione dell'infortunato.

I 92.474 casi complessivi di infortunio risultano così suddivisi:

- n. 135 casi mortali	di cui 10 (extracomunitari)	Incidenza del 7,41%
	di cui 125 (UE, compresa Italia)	Incidenza del 92,59%
- n. 2.232 casi gravi	di cui 266 (extracomunitari)	Incidenza del 11,92%
	di cui 1.966 (UE, compresa Italia)	Incidenza del 88,08%
- n. 90.107 altri casi	di cui 12.372 (extracomunitari)	Incidenza del 13,73%
	di cui 77.735 (UE, compresa Italia)	Incidenza del 86,27%

I 6.399 casi riferiti ai primi 5 giorni risultano così suddivisi:

- n. 42 casi mortali	di cui 3 (extracomunitari)	Incidenza del 7,14%
	di cui 39 (UE, compresa Italia)	Incidenza del 92,86%
- n. 495 casi gravi	di cui 48 (extracomunitari)	Incidenza del 9,70%
	di cui 447 (UE, compresa Italia)	Incidenza del 90,30%
- n. 5.862 altri casi	di cui 714 (extracomunitari)	Incidenza del 12,18%
	di cui 5.148 (UE, compresa Italia)	Incidenza del 87,82%

L'esame dei suddetti dati evidenzia una maggiore concentrazione del fenomeno infortunistico, in massima parte, a partire dal settore dell'industria manifatturiera, delle costruzioni, dei trasporti, del commercio, degli alberghi e dei ristoranti, delle attività immobiliari, dei servizi pubblici ecc. L'analisi della distribuzione dell'accadimento dell'infortunio nei primi 5 giorni rivela inoltre **seri indizi di sintomi di lavoro nero, sicuramente nei primi due giorni di lavoro**: il raffronto dei dati INAIL – DNA ed infortuni sottolinea,

infatti, una frequenza altamente significativa in tale periodo, con 3.517 casi su un totale di 6.399 casi. La rilevazione del dato in questione induce a ritenere che molte assunzioni sono denunciate solo in caso di incidente.

Le regioni che mostrano più propensione a tale fenomeno sono, in caso di infortunio denunciato lo stesso giorno dell'assunzione, quasi esclusivamente quelle del Centro-Sud; più specificamente, a decrescere:

- Puglia
- Lazio
- Sicilia
- Molise
- Campania
- Umbria
- Marche
- Basilicata
- Abruzzo
- Lombardia

Nel caso di infortunio denunciato nel primo giorno successivo all'assunzione, il fenomeno riguarda più diffusamente l'intero territorio nazionale e, più precisamente, a decrescere:

- Calabria
- Abruzzo
- Basilicata
- Sicilia
- Veneto
- Lombardia
- Liguria
- Toscana
- Emilia Romagna
- Trentino

Inoltre il raffronto tra i primi due semestri relativi agli anni 2000/2001 mostra una tendenza in regresso del fenomeno del sommerso, rispettivamente con 1.927 e con 1.645 casi manifestatisi nei 5 giorni successivi alla data di assunzione, tenuto conto anche dell'ampliamento della platea degli assicurati, a seguito dell'applicazione della nuova normativa (d.lgs n. 38/2000), che estende l'obbligatorietà dell'assicurazione ai fini INAIL ai lavoratori parasubordinati, all'area dirigenziale ed agli sportivi professionisti.

CAPITOLO IV

La ricerca sul campo: tra analisi e policy

(l'analisi sul campo come strumento di comprensione del
fenomeno del lavoro non regolare e dell'economia sommersa)

“Tutte le società, anche quelle che funzionano meglio hanno un settore sommerso; la particolarità della nostra è di averne uno molto ampio e di trovare (fortunatamente) che ciò rappresenta un fatto imbarazzante... è nata la speranza che, approfondendo il fenomeno nei suoi diversi aspetti, sia possibile aprire la strada ad un processo di progressiva regolarizzazione, di sviluppo di risanamento; e ciò possa incoraggiare gli altri partner europei a muoversi in analoga direzione...”¹⁰.

Per i benefici che potrebbe arrecare, una graduale riduzione del cono d'ombra prodotto dalla cosiddetta *shadow economy*, e più specificamente l'emersione del lavoro non regolare, è sentita ormai, da gran parte della popolazione, una questione nazionale di fondamentale importanza per il futuro dell'economia; una sorta di “bene pubblico (collettivo)” in grado di generare effetti diretti ed indiretti di cui tutto il paese beneficerebbe. Si pensi alla riduzione del tasso ufficiale di disoccupazione ed al suo allineamento alla media europea, all'incremento del reddito nazionale e del gettito delle entrate, alla riduzione dei casi di concorrenza sleale e di sfruttamento di soggetti deboli (minori, extracomunitari). Si pensi agli effetti sulle imprese: alcune sarebbero costrette ad affinare (o a costruire) una propria strategia evolutiva “...il permanere sommersi ostacola infatti la stessa percezione delle proprie capacità da parte degli imprenditori e dei lavoratori. Le potenzialità di molte

¹⁰ L.MELDOLESI, *L'economia sommersa nel Mezzogiorno*, in *Stato e Mercato*, n.53/1998, p.319 ss.

medie, piccole e piccolissime imprese del Mezzogiorno resta così incompresa e inespressa”¹¹; altre ancora si troverebbero a dover a competere lealmente ecc.. . Si pensi, ancora alle condizioni di legalità che l'emersione potrebbe ripristinare e/o rafforzare, trasformandosi in una possibile “leva del cambiamento sociale”¹².

La ricerca sul sommerso e sulle sue cause deve essere in grado di fornire il materiale adatto ad elaborare proposte di *policy* che possano produrre questi benefici e che siano, quindi, all'altezza delle legittime aspettative della popolazione. Deve, quindi, rispondere a due esigenze: deve, da una parte, porre domande tali da suscitare risposte utili ai *policy makers*, e da interpretare e chiarire istanze ed esigenze degli operatori locali, e dall'altra, utilizzare metodi atti a penetrare in un mondo che cerca di nascondersi. Una ricerca non rispondente a questi due requisiti produrrebbe una scarsa comprensione del fenomeno ed una predisposizione di strumenti di *policy* meno efficaci.

Fin dalla metà degli anni Settanta, la maggior parte degli studi ha utilizzato metodi di carattere statistico per stimare l'entità del ricorso al sommerso. Studi di questo tipo forniscono, certamente, un contributo importante: danno un'idea della rilevanza del fenomeno e suggeriscono direzioni per la ricerca. Il loro contributo, tuttavia, è parziale per almeno tre motivi: innanzitutto, si limitano a chiedere “quanto” sommerso c'è e dove si concentra, trascurando, nella loro ricerca di “scientificità”, generalità ed esaustività, domande sull'effettivo funzionamento dell'economia. In secondo luogo, considerano solo gli aspetti “medi” e riconducibili ad un minimo comune del sommerso e, quindi, non ne colgono la varietà e la disomogeneità

¹¹ MINISTERO DEL TESORO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA: *Terzo Rapporto su Sviluppo Territoriale 1999-2000*, Relazione di sintesi sugli Interventi realizzati nelle Aree Depresse e sui Risultati conseguiti presentata al parlamento dal Ministro del Tesoro, p.11

¹² L.MELDOLESI, *Occupazione ed emersione*, Carocci, Roma, 2000, p.63

nei vari territori e settori. Infine, nella ricerca di dati aggregabili e omogenei, usano, per la raccolta dei dati, tecniche che non riescono a superare la reticenza degli operatori e trascurano, quindi, intere aree di conoscenza.

Per tali motivi, molte ricerche hanno mancato il punto fondamentale della questione: la funzione del ricorso al sommerso nell'evoluzione dell'economia italiana. Intellettualmente giustificate da risultati di ricerca parziali, le politiche hanno, in un primo momento, trascurato il problema per poi focalizzarsi solo sull'elaborazione di strumenti fiscali agevolativi. Solo negli ultimi anni, e proprio grazie alla forza d'urto di risultati di ricerche sul campo, si è sviluppata una politica di emersione che ha integrato strumenti tradizionali come le agevolazioni fiscali, in una tastiera di interventi che innescano processi locali di incoraggiamento all'emersione e di rafforzamento dei sistemi locali.¹³

L'importanza dell'analisi sul campo risiede nella capacità di porsi (e rispondere a) domande ulteriori rispetto a quella riguardante l'entità del fenomeno: che tipo di sommerso prevale in ciascuna area, che ruolo il ricorso al sommerso gioca nell'evoluzione dell'economia locale, quali gruppi sono interessati all'emersione e quali leve possono spingerli l'azione. Come è emerso recentemente in una conferenza internazionale sull'argomento, infatti, "una volta compreso che si tratta di un fenomeno di dimensioni rilevanti, non importa sapere con precisione se è il 5% o l'8%. Piuttosto, importa sapere com'è, dov'è e come funziona."¹⁴

Per studiare l'economia sommersa (una parte dell'economia che cerca di restare nascosta), è necessario l'impiego di tecniche particolari. Bisogna, infatti, spingere i soggetti a rivelare al ricercatore proprio quello che desiderano tenere nascosto al settore pubblico. Il ricercatore deve sapersi

¹³ Cfr. COMITATO PER L'EMERSIONE DEL LAVORO NON REGOLARE, Presidenza del Consiglio dei Ministri, cap.6.

guadagnare la fiducia delle persone che intervista, e utilizzare i risultati della ricerca in modo da non tradire questa fiducia. Questioni culturali e psicologiche complicano ulteriormente questo compito. È difficile, infatti, per lo stesso ricercatore comprendere l'importanza dei risultati della propria ricerca quando i soggetti stessi considerano ciò che fanno come un espediente per sopravvivere, piuttosto che come un'attività economica che potrebbe, se valorizzata, portare loro benessere e prestigio sociale. Oltre a migliorare la qualità della ricerca, la ricerca sul campo (come vedremo) presenta l'ulteriore vantaggio di favorire l'elaborazione di misure per l'emersione radicate nelle realtà locali e, in alcune condizioni, addirittura di facilitare una riflessione autonoma delle comunità su se stesse e di suscitare le energie necessarie per l'attuazione delle misure di politica.

4.1 I metodi tradizionali

I metodi statistici tradizionali, come accennato sopra, rispondono essenzialmente a domande relative all'entità del fenomeno osservato (p.e. il lavoro non dichiarato, il reddito non dichiarato, le imposte evase). Attraverso questi metodi, poi, si individuano le cause del ricorso al sommerso mettendo in relazione la sua entità con le dimensioni assunte da fenomeni (p.e. il livello di tassazione) che potrebbero costituirne la causa. Questo limita, ovviamente, la ricerca delle cause perché si studiano solo le cause (già individuate) più facilmente e immediatamente misurabili.

Tali metodi presentano ulteriori difetti. Alcuni, infatti, utilizzano dati ricavati attraverso indagini campionarie a risposta volontaria. Con questo tipo di indagini si incontrano difficoltà sia per quanto riguarda l'individuazione di un campione non distorto (p.e. perché gli elenchi delle imprese non includono

¹⁴ Intervento di Johnson, *Atti del seminario "..."* in corso di pubblicazione.

le imprese completamente sommerse), sia per quanto riguarda l'apprendimento dei suoi meccanismi di funzionamento delle economie locali (perché si utilizzano questionari strutturati e uguali per tutti, che non colgono gli aspetti non noti all'inizio della ricerca e che diluiscono le differenze settoriali o territoriali) sia, infine, per quanto riguarda l'acquisizione di informazioni, ostacolata dalla reticenza degli intervistati (l'intervistatore è un soggetto completamente esterno; all'intervistato, inoltre, viene chiesto di fornire informazioni senza che gli sia dato nessun elemento di conoscenza né alcun controllo sull'uso che se ne farà).

Altri metodi utilizzano i risultati dei controlli fiscali. Questi, tuttavia, danno informazioni solo sulle irregolarità che sono state scoperte e sanzionate. Risentono, quindi, delle decisioni in materia di vigilanza (dove e in quale settore indirizzare le ispezioni), dell'abilità, preparazione e coinvolgimento del controllore, degli incentivi che al controllore vengono dati. Rappresentano un campione distorto della realtà. Forniscono, in conclusione, informazioni importanti che riguardano, però, non il sommerso, quanto piuttosto l'attività di vigilanza.

4.2 L'importanza delle ricerche sul campo nell'evoluzione delle politiche di emersione

In contrapposizione a questi metodi, come vedremo, il far ricerca "sporcandosi le scarpe" (per riprendere una frase di Manlio Rossi Doria) può apportare una serie di contributi relativi a:

- 1) L'ampliamento e l'arricchimento dei metodi tradizionali.
- 2) L'individuazione e l'analisi di ispessimenti produttivi con potenzialità inesprese.
- 3) L'identificazione e di proposte (e microproposte) di *policy*.

Non è un caso che la carta d'Italia dei sistemi locali e dei distretti sia stata vuota al Sud (nonostante i diversi tentativi di "tener conto del sommerso"), fin quando l'analisi non è stata condotta con tecniche di indagine sul campo adatte alla realtà produttiva meridionale.¹⁵ L'attività di ricerca sugli ispessimenti industriali a carattere sistemico o distrettuale del Mezzogiorno, iniziata dal gruppo di lavoro coordinato dal prof. Meldolesi e dalla prof.ssa Bàculo, della facoltà di Economia dell'Università di Napoli, Federico II, ha individuato un elevato numero di sistemi locali parzialmente immersi, non rilevati e quindi non conosciuti o ritenuti marginali o in via di estinzione. Si possono citare le ricerche su abbigliamento e calzature nel quadrilatero di Grumo Nevano ed ai costumi da bagno di Gragnano, al polo orafo napoletano, ai gioielli di Torre del Greco, alla floricoltura vesuviana, all'abbigliamento di Martina Franca, al quadrilatero atellano, lo studio di comunità su San Giuseppe Vesuviano e due rassegne sulle piccole imprese ed il sommerso in Puglia e in Calabria. Un secondo gruppo di ricerche ha portato in luce la produzione vitivinicola dell'avellinese e del beneventano, le imprese dolciarie e tessili di San Marco dei Cavoti e alcune specificità locali (come i calzini da uomo di Racale e i guanti in pelle nel napoletano), che si ritenevano scomparse e che invece conservano posizioni di leadership europea (Racale è tra i primi poli d'Europa), o mondiale (il guanto napoletano vanta ancora il primato della qualità; la produzione è rivolta prevalentemente al mercato giapponese). Altre ricerche stanno evidenziando come in Calabria possa cominciare a nascere un ispessimento produttivo della rubinetteria, come nel

¹⁵ Cfr. L.MELDOLESI - N.STAME, *Note sulla metodologia della ricerca*, in *Rivista di politica economica*, n. VIII-IX /1998, p. 35, "...un metodo che evidenzia una realtà industriale affermata non è adatto a porre in risalto una realtà in formazione e/o artatamente nascosta. Esistono nel Mezzogiorno sistemi locali del lavoro, esistono attività industriali che incontriamo ad ogni piè sospinto. Abbiamo bisogno di metodologie ad hoc. Ma il loro "ritrovamento" non è affatto facile. Si pensi alla ricerca "Impresa forte e politica debole" coordinata da Liliana Bàculo. A chi ha la pazienza di leggerla risulta chiaro che né l'approccio "distrettista"

paese di Serrastretta la produzione di sedie e pipe sia ancora ben radicata, come la nautica campana non sia del tutto scomparsa. “È stata la competenza, la pervicacia e la meticolosità di alcuni laureandi e giovani ricercatori a resuscitare la problematica dell’economia sommersa”¹⁶.

Questi esempi di lavoro sul campo, “rimbalzati tra gli addetti ai lavori e sulla stampa”,¹⁷ per un verso hanno “contribuito ad accreditare la tesi del “chiaroscuro” meridionale”.¹⁸ Per un altro verso, hanno mostrato che “il confronto con i dati Istat porta a concludere che il sommerso occupazionale (ma anche quello delle imprese, della produzione, ecc.) risulta sottostimato in modo significativo.”¹⁹

4. 3 Le tecniche di ricerca sul campo

Questo paragrafo espone alcune tecniche di ricerca sul campo che sono in grado di superare le limitazioni dei metodi tradizionali. La presentazione individua separatamente tecniche che rispondono alle varie fasi di uno studio, quali la delimitazione dell’area di ricerca, l’individuazione del campione, l’“estrazione” delle informazioni. Nell’elaborazione di uno studio, naturalmente, tali tecniche andranno combinate ed adattate alle esigenze specifiche. Il box XX, più avanti nel testo, presenta alcuni esempi di studi condotti utilizzando tali tecniche.

a) Per condurre indagini approfondite è necessario individuare aree di ricerca ristrette e ben delimitate. In questo modo sarà possibile analizzare l’area sotto diversi punti di vista (economici, sociali, istituzionali, culturali, politici), e “leggere” il sommerso che si annida nelle relazioni nei sistemi

di Pasquale De Muro né quello “statistico” di Odoardo Como hanno condotto lontano. La ricerca è riuscita perché ha seguito dei casi di successo reperiti sul campo.”, p.26 ss.

¹⁶ L. MELDOLESI, *L’economia sommersa nel Mezzogiorno*, in *Stato e Mercato*, cit., p. 325

¹⁷ L. MELDOLESI, *Occupazione ed emersione*, cit., p.64

¹⁸ L. MELDOLESI, op.ult.cit, p.64

locali meridionali. Utilizzando i metodi tradizionali, si cede alla tentazione di "fotografare" il fenomeno nei suoi caratteri "comuni" su un'area di riferimento grande e indifferenziata (una regione, il Mezzogiorno, l'intero Paese). Le ricerche sul campo su aree delimitate, invece, ricostruiscono la "storia" degli ispessimenti produttivi e individuano, quindi, la dinamicità dei rapporti, i punti di forza, di debolezza e le potenzialità del fenomeno; sanano, così, il gap esistente tra misura del fenomeno ed analisi delle sue cause. E' attraverso le indagini sul campo che si è giunti a comprendere che il sommerso non è un fenomeno legato alla marginalità delle imprese; costituisce, piuttosto, una strategia utilizzata dalle imprese (p.e. le piccole e medie imprese negli ispessimenti produttivi a vocazione distrettuale) per decollare.

b) Il campionamento a valanga supera la difficoltà di definire l'universo delle imprese sommerse e di sottoporle a campionamento quando non esiste un elenco da cui trarre i nominativi delle unità da rilevare - come è il caso delle imprese sommerse.²⁰

Il campionamento "a valanga" prevede l'individuazione per fasi dei soggetti da intervistare. In ciascuna fase, infatti, si chiede agli intervistati di identificare altre persone da contattare. Ci si fermerà nella ricerca delle persone da intervistare solo quando si sarà convinti di essere arrivati ad una sufficiente conoscenza. L'ampiezza del campione sarà, quindi, una ragionevole proporzione dell'universo così stabilito. "Si tratta di un metodo

¹⁹ L. MELDOLESÌ, *L'economia sommersa nel Mezzogiorno* cit., p. 325

²⁰ "Se volessimo seguire i metodi di ricerca standard potremmo stilare un questionario da far compilare ad un campione estratto in maniera casuale in modo da poterne inferire i dati all'intero universo. Questo metodo così "scientifico" non è però utilizzabile per i nostri fini: la nostra caccia alle imprese parte dall'ignoranza dell'universo, e aspira ad arrivare ad una ragionevole approssimazione ad esso, oltre [che] ad una conoscenza del funzionamento del sistema locale. ... Non si conosce in anticipo il numero delle imprese (gli elenchi ufficiali sono insufficienti perché le imprese vi sfuggono non iscrivendosi agli albi, non essendo rilevate con i metodi del censimento, ecc.). Non si può quindi fare un campione probabilistico 'casuale semplice'. E a maggior ragione non lo si potrebbe fare 'casuale stratificato' perché scoprire i settori merceologici, l'organizzazione delle fasi lavorative, o la dimensione delle imprese è un punto di arrivo e non una dimensione di partenza.", in L. MELDOLESÌ - N. STAME, p.35.

per scegliere un campione non probabilistico, dato che le persone scelte avevano più probabilità di esserlo (per conoscenza con precedenti informatori) di altre.”²¹ Il metodo, quindi, non consente di inferire i risultati all’universo, ma è spesso l’unico che consenta di entrare in realtà altrimenti *off limits*.²²

c) La tecnica delle persone informate (*key informants*) può essere utilizzata sia per acquisire conoscenza sulla realtà da studiare (p.e. per identificare l’universo delle imprese in un’area delimitata), sia per individuare il campione da intervistare, sia per “estrarre” informazioni in situazioni in cui è da aspettarsi una notevole reticenza da parte degli operatori. Si individuano dei soggetti che, per motivi professionali o sociali, sono informati sulle caratteristiche di interesse della comunità che si vuole studiare, e si richiedono loro le informazioni attraverso focus groups o interviste individuali. Questa tecnica può essere utilizzata da sola (p.e. nel metodo Bergonzini) o in congiunzione con altre tecniche (p.e. utilizzando i *key informants* per formarsi una prima idea delle domande da fare o, in fasi più avanzate della ricerca, per “controllare” i risultati delle interviste o, ancora, per confrontare le conclusioni). Il metodo Bergonzini²³ nasce nel 1971 per lo studio delle occupazioni femminili in alcune piccole realtà dell’Emilia. Esso si fonda “sulla collaborazione di alcune persone informate per motivi professionali costanti, i più diversi, sull’attività dei componenti delle varie famiglie.”²⁴ Per svolgere una rilevazione è necessario avere una lista nominativa delle persone residenti nell’area di interesse in modo che, per ciascuna di esse, l’informatore possa specificare la condizione lavorativa. Con tale metodo si

²¹ L.MELDOLESI – N.STAME, op.ult.cit, p.37.

²² D.CAIANIELLO, (1999).

²³ L.BERGONZINI, citato in T.DI NARDO - R.CALDARELLI, *Rilevazione dell’occupazione sommersa con il metodo Bergonzini*, in ANIELLO V. - MELDOLESI, L., *Italia che non c’è: quant’è, dov’è, com’è?*, in *Rivista di Politica Economica*, X-XI/1998.

²⁴ L.BERGONZINI cit, p.309.

ottiene una statistica del fenomeno senza essere costretti ad interpellare il diretto interessato, il quale può dimostrarsi reticente quando percepisce l'intervistatore come un controllore.

d) Il questionario semi-strutturato o l'intervista non strutturata consentono al ricercatore di acquisire nuove conoscenze e ridefinire continuamente le ipotesi via via che la ricerca procede. Lo studio dell'economia sommersa, fortemente disomogenea e, per definizione, "nascosta" e ignota richiede l'utilizzazione di metodi duttili. Il ricercatore si fa guidare dall'intervistato nella raccolta del maggior numero di informazioni possibili. Si tratta di una tecnica, inoltre, che massimizza la sensazione di controllo dell'intervista da parte del soggetto che fornisce le informazioni (vedi il punto d). Tuttavia, la tecnica richiede grandi doti di empatia, osservazione e ingegnosità da parte del ricercatore, che deve imparare a discernere gli indizi importanti (un punto di vista inatteso, modalità di produzione diverse rispetto a quanto si aspettava, l'importanza di una particolare tecnologia nel definire i rapporti fra operatori, la rilevanza di tratti culturali o di gruppi sociali) in un materiale apparentemente meno ordinato di quello ottenibile dai questionari strutturati. Il ricercatore può, quindi, accuratamente preparare le interviste e, soprattutto, porre gran cura nell'elaborarne i risultati.²⁵

e) Il metodo della "persona conosciuta" utilizza come rilevatore un residente dell'area oggetto della ricerca, evitando, in parte, la reticenza degli intervistati, che potrebbero percepire l'intervistatore come un controllore pronto a denunciare le irregolarità scoperte. Davanti ad una persona

²⁵ "Questo genere di ricerca deve essere fatto raccogliendo dati da fonti dirette (intervista ad imprenditori, operai, sindacalisti, amministratori comunali, commercialisti, ecc..) e da fonti indirette (l'andamento del gettito fiscale nel tempo, la criminalità, il ricorso al credito, ecc..). Dato che non vengono forniti dati attendibili sul fatturato e sui salari dove le buste paga sono in nero, occorre lavorare in modo ingegnoso come chi ha chiesto a vari imprenditori il costo di diversi fattori della produzione di un bene, e poi ha tratto una somma complessiva", in L.MELDOLESI - N.STAME, cit., p. 37.

conosciuta (anche solo di vista) possono infatti cadere i sospetti e addirittura scattare meccanismi di solidarietà e di collaborazione.²⁶ Le ricerche sul sommerso incontrano una reticenza dei soggetti intervistati ancora maggiore di quella che si manifesta normalmente in ogni ricerca. Una persona già conosciuta risulta credibile quando dichiara lo scopo (p.e., scientifico e non repressivo) della sua ricerca, e può più facilmente guadagnarsi la fiducia delle persone che contatta. Questa tecnica, inoltre, presenta altri vantaggi: il ricercatore “interno” conosce, infatti, il contesto e sa comunicare efficacemente con le persone da intervistare. Come vedremo più avanti, il suo essere “interno” lo mette nella posizione di individuare proposte di *policy* più efficaci e, in qualche caso, addirittura di prendere l’iniziativa per attuarle.²⁷

f) Altri modi di guadagnarsi la fiducia degli intervistati attengono alla conduzione delle interviste. E’ indispensabile che il ricercatore sia in grado di instaurare un clima di cordialità e fiducia. Questo si può ottenere mostrandosi come un soggetto “innocuo” che ha un interesse di studio e che appartiene ad enti, come l’università, che non hanno compiti repressivi. Ovviamente, tale posizione deve corrispondere al vero. Nei casi in cui la ricerca è svolta per conto di un soggetto di *policy* (p.e. un comune che intende implementare misure di emersione), è necessario rappresentare correttamente l’obiettivo della ricerca. Per ottenere la fiducia, l’interesse e la stima degli intervistati, i ricercatori possono, p.e., fornire informazioni rilevanti agli imprenditori, una sorta di anticipazione di servizi reali.²⁸ Il ricercatore deve, poi, assumere un

²⁶ T.DI NARDO – R.CALDARELLI – M.IZZO (2000).

²⁷ Un esempio di ricerca condotta da un soggetto fortemente integrato nel contesto che si è trasformata in un’iniziativa di *policy* è costituita dalla ricerca di De Bernardo 2000. Sulla base di questa ricerca (che evidenziava nello slack tra la voce degli imprenditori e le politiche locali di promozione dell’artigianato artistico una delle cause del sommerso), gli imprenditori della porcellana di Capodimonte si sono costituiti in consorzio (mentre le istituzioni locali sono state “aiutate” a comprendere meglio le esigenze di questa specificità locale). Questo metodo ha, quindi, la potenzialità di trasformare la comunità studiata da mero “oggetto” di ricerca in soggetto di *policy*; e di animare le istituzioni affinché le politiche locali siano meglio “tarate” sulla realtà locale.

²⁸ Questa tecnica è stata utilizzata con grande successo nelle ricerche alla base dei progetti Urban e C.U.O.R.E.

atteggiamento neutrale rispetto ad eventuali atteggiamenti di inferiorità o superiorità che l'intervistato può manifestare durante la conversazione, mostrare empatia, indicare di comprendere ed apprezzare gli elementi di nuova conoscenza che gli vengono offerti. Particolarmente utile è l'utilizzazione di questionari semistrutturati (come si è detto), che lasciano all'intervistato una sensazione di libertà e di controllo sulle informazioni che sceglie di dare. Infine, anche alcune caratteristiche personali dell'intervistatore (p.e. essere uno studente che ha bisogno delle informazioni per completare la tesi e laurearsi) possono essere utilizzate per ottenere collaborazione da parte degli intervistati.²⁹ Le difficoltà di questo specifico campo d'indagine possono essere superate solo se l'intervistatore si pone in un atteggiamento di *learning by doing*; di continua comprensione delle caratteristiche dell'oggetto da analizzare e di affinamento delle tecniche adottate.

Tali tecniche vanno combinate: esse possono essere associate tra di loro o con altre; oppure modificate. In tale modo, si adatta il metodo di indagine alla singola realtà locale, ognuna caratterizzata da diverse "sfumature" di nero e da specifici modi di funzionamento dei settori produttivi. L'integrazione del metodo della persona conosciuta con quello del campionamento a valanga consente, ad esempio, di accelerare i tempi per ottenere i contatti, poiché l'intervistatore si recherà, innanzitutto, presso persone a lui note, con le quali sarà più semplice instaurare un rapporto di fiducia ed ottenere nuovi contatti. Il box XX mostra tre esempi di integrazione di tecniche di ricerca sul campo, che illustrano come sia possibile effettuare queste ricerche con scarsi mezzi finanziari e materiali, ma armati di curiosità e voglia di capire.

²⁹ Molto importante, anche se ovvio, è poi il meritarsi la fiducia così guadagnata, rappresentando la propria ricerca per quella che effettivamente è e rispettando gli intervistati nell'utilizzazione delle informazioni e nella disponibilità a rispondere ad eventuali domande.

Le tecniche di ricerca sul campo vanno integrate non solo fra loro, ma anche con gli strumenti statistici più "ortodossi". Una volta inseriti all'interno di una ricerca, ai metodi statistici, infatti, è attribuito un ruolo importante. Essi forniscono indicatori utili per individuare, p.e., le aree o i settori in cui intervenire con ricerche sul campo. La conoscenza diretta del fenomeno ricavata dall'analisi sul campo, a sua volta, consente l'orientamento della ricerca e migliora l'interpretazione dei dati statistici.

Box XX: Esempi di ricerche sul campo sull'economia irregolare

1) **Metodo Bergonzini.** Al metodo Bergonzini si è ispirata la ricerca svolta da Di Nardo e Caldarelli nel 1997 nel comune di San Giuseppe Vesuviano. Universo statistico di riferimento sono stati gli abitanti di una strada (cui è stato assegnato il nome fittizio di Via Cometa) per un totale di 84 famiglie (309 persone). Attraverso l'uso degli informatori si è giunti ad identificare, per 176 persone, la condizione lavorativa, la qualifica, la regolarità (o irregolarità) e il settore di occupazione. Il numero relativamente ridotto di persone identificate è da attribuire ad imperfezioni anagrafiche relative ai dati degli archivi comunali ed alla limitata disponibilità di tempo – una settimana – a disposizione dell'unico rilevatore.

2) **Il metodo della persona conosciuta.** Nel 1998 si è svolta, nella stessa area, un'ulteriore rilevazione utilizzando il metodo della persona conosciuta o metodo "Caldarelli". Raffaella Caldarelli, che ha svolto la ricerca in cinque giorni consecutivi, vive nella zona, ed è, quindi, conosciuta dagli abitanti. In più si è presentata come una giovane tesista che faceva quel lavoro per laurearsi e si trovava in stato interessante. Questi elementi hanno indotto negli intervistati uno spirito di solidarietà e di collaborazione che li ha spinti a dare risposte più veritiere. I risultati di questa ricerca sono stati messi a confronto con quelli dell'indagine svolta con il metodo Bergonzini e con un'ulteriore indagine svolta con i metodi tradizionali (ossia con un rilevatore "standard"). Tale confronto ha mostrato che la reticenza statistica varia a seconda di come vengono raccolte le informazioni e del rapporto di confidenza che l'intervistatore riesce a stabilire con le persone.

3) **Il campionamento a valanga.** Il progetto C.U.O.R.E. (Centri Urbani Operativi di Riqualificazione Economica), realizzato dal comune di Napoli, è finalizzato alla creazione di meccanismi che favoriscano l'emersione, la riqualificazione delle imprese locali e la nascita di nuove unità produttive.³⁰ All'interno di tale progetto si è cercato di scattare una fotografia dell'area settentrionale ed orientale di Napoli per analizzarne i bisogni effettivi. La ricerca è stata effettuata integrando il campionamento a valanga con una rilevazione diretta sulla

³⁰ Cfr. D.CAIANIELLO (a cura di), *Le imprese C.U.O.R.E. di Napoli: una realtà sorprendente*, 2000

base dell'elenco delle imprese Infocamere. Le informazioni sono state ottenute attraverso interviste approfondite con questionari semi-strutturati, utilizzando numerose tecniche per vincere la diffidenza degli intervistati. La ricerca è partita dall'intervista ad alcune persone particolarmente integrate nel territorio – Presidenti di Circoscrizione, parroci, operatori economici ecc. A loro volta questi hanno suggerito nuove persone da intervistare e così di seguito. Sono state, poi, monitorate tutte le strade di ciascuna delle quattro circoscrizioni oggetto della ricerca, in modo da verificare i nominativi contenuti nell'elenco Infocamere e registrare le imprese non indicate da quest'ultimo. Delle 788 imprese che comparivano nell'elenco Infocamere ne sono state trovate solo 397 effettivamente operative. L'integrazione tra monitoraggio in ogni singola strada e metodo del campionamento a valanga ha permesso, invece, di “scoprire” 283 imprese non incluse nell'elenco.

Fonte: Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, *Occupazione e lavoro irregolare*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2001, in corso di pubblicazione.

4.4 I risultati dell'analisi sul campo

Un primo risultato della ricerca sul campo è, dunque, la possibilità di individuare le cause del sommerso (o la percezione che di esse hanno gli operatori), i suoi effetti e le potenzialità di crescita delle attività produttive, attraverso l'integrazione di metodi di ricerca diversi e l'analisi accurata di un ambito territoriale circoscritto.

Il progetto C.U.O.R.E., come detto sopra, non solo ha integrato i dati Infocamere con quelli scaturiti dal monitoraggio a tappeto con il campionamento a valanga, ma ha anche utilizzato le informazioni contenute nelle interviste in profondità. Ha, così, individuato il “grado di immersione” delle imprese del quartiere. Ha, poi, analizzato le caratteristiche delle attività produttive presenti, con una particolare attenzione verso le fonti di approvvigionamento, il processo produttivo (macchinari utilizzati, grado di efficienza e di innovazione tecnologica), la manodopera (numero di

lavoratori, grado di regolarità del lavoro, tipo di contratti utilizzati, livello salariale, organizzazione del personale formazione), gli ostacoli alla regolarizzazione (problemi di adeguamento alla normativa igienico sanitaria), il mercato di sbocco (qualità della produzione, canali promozionali e commerciali), i rapporti con altre imprese (decentramento produttivo, c/lavorazione, rapporti di collaborazione/concorrenza) e con il territorio (pubblica amministrazione, criminalità). L'analisi ha così individuato (per dieci circoscrizioni del Comune di Napoli) l'effettiva consistenza numerica ed occupazionale delle imprese, le caratteristiche degli imprenditori locali, il livello qualitativo delle produzioni, il grado d'integrazione tra gli operatori (e quindi la natura sistemica delle realtà produttive, le reti locali ed extra-locali delle imprese fra loro e con operatori quali le banche e le istituzioni locali), la natura, la nascita e lo sviluppo degli ispessimenti produttivi ed i rispettivi punti di forza e di debolezza.

Un secondo risultato è quello di collocare l'emersione nel contesto più ampio dello sviluppo locale e delle iniziative volte a favorirlo. L'analisi del tessile di San Giuseppe Vesuviano (NA) mostra, ad esempio, che l'assenza di un'area industriale, la difficoltà di ottenere licenze edilizie per la lenta redazione del "piano regolatore" e la mancanza di una strategia di promozione diretta hanno spinto, per un lungo periodo, il comparto ad adottare politiche di costo ed a preferire la produzione in conto terzi. Queste strozzature hanno favorito la propensione all'immersione delle attività produttive.

Altre ricerche mostrano come alcune aree, più di altre, soffrano di una difficoltà di adeguamento alle normative igienico sanitarie (si pensi alle imprese del legno, del ferro "leggero", del vetro localizzate nei centri cittadini); o come la qualità medio bassa dei prodotti (ad esempio dei lampadari di Napoli), riducendo il margine di profitto, si scarichi sui costi di produzione. In altri comparti (carpenteria dell'area Est di Napoli, nautica

campana, meccanica pugliese, ceramica campana), il nero è originato dalle alte barriere all'ingresso, come la necessità di un lungo apprendistato, che rappresentano un ostacolo insormontabile alla regolarizzazione.

In sintesi, le ricerche sul campo spiegano come il grado di immersione possa rivelare, quasi fosse una sorte di "termometro", la durata di periodi di "scollamento" tra istituzioni locali e comparti produttivi. Il ricorso al sommerso è tanto maggiore quanto più a lungo le istituzioni locali sono state disattente rispetto alle esigenze dei sistemi produttivi: quanto meno efficace è stata l'offerta formativa, quanto meno accessibili, cioè, sono state le strategie di rafforzamento imprenditoriale collettivo, quanto più sono mancate politiche di marketing territoriale.

Le analisi sul campo individuano le prospettive di sviluppo dei settori produttivi e le misure necessarie per rafforzare i sistemi locali. Alla luce di tali analisi, quindi, risultano "leggibili" quei comportamenti (sfruttamento minorile, degli extracomunitari) da sanzionare duramente. Al contempo è possibile individuare quei blocchi (normativi, finanziari e creditizi) e quelle strozzature che, invece, ostacolano la crescita dell'impresa e la sua regolarizzazione - come la presenza di forme di taglieggiamento, l'assenza di manifestazioni nelle quali esercitare relational marketing, l'assenza o l'inconsistenza delle reti promozionali e commerciali, l'inefficacia delle politiche locali d'incoraggiamento all'autoimprenditorialità, l'assenza o l'inefficacia del dialogo tra istituzioni locali e settori produttivi, l'inefficace utilizzazione delle aree attrezzate, l'errata percezione che gli imprenditori hanno delle potenzialità della propria attività, le difficoltà di trasmissione del sapere, l'inefficacia formativa, l'assenza di forme di *governance* dei sistemi locali, il mancato funzionamento di centri di servizi.

4.5 Ricerca sul campo, proposte di *policy* e attivazione delle risorse locali

Forse il risultato più importante delle ricerche sul campo è la capacità di dare luogo a proposte di *policy* possibili e attuabili, e addirittura, in alcuni casi, di suscitare le energie per l'implementazione delle misure proposte. Il ricercatore ha il vantaggio di "stare dentro al sistema produttivo" per un certo periodo di tempo: visita le fabbriche, intervista imprenditori, lavoratori, fornitori, contatta le associazioni, gli istituti di formazione, gli enti della PA e le istituzioni locali. Guarda le caratteristiche della realtà studiata da diversi angoli di visuale, comparando la veridicità delle affermazioni degli operatori, confrontando i diversi punti di vista e raffinando sempre più il proprio metodo e la propria comprensione. Può, quindi, individuare quale *policy* locale e settoriale possa integrarsi con le politiche di carattere generale (e con le attività di vigilanza), e possa rispondere alla complessità delle esigenze che le stesse imprese, in molti casi, non riescono ad esprimere pienamente.

L'analisi sul campo si trasforma, in questo modo, da strumento di comprensione del sommerso e delle sue cause a strumento di proposta di politiche locali in grado di accompagnare (e rendere più efficaci) le misure di carattere generale che il legislatore predispone per ridurre il sommerso.

Lo studio di alcuni comparti (guanti, pietra lavica, moda Positano, porcellane di Capodimonte), p.e., ha valutato come fondamentale il legame tra emersione e rafforzamento dei vantaggi competitivi degli ispessimenti produttivi a carattere sistemico. Questi studi hanno evidenziato come il sommerso possa essere superato attraverso un miglior funzionamento della *governance* locale e come gli operatori siano bloccati dalle difficoltà di commercializzazione diretta. Ne sono scaturite proposte di animazione, quasi sempre attuate dagli stessi ricercatori, per favorire la nascita di consorzi in grado di incidere sui punti di debolezza studiati (la mancanza di forme di

promozione diretta dei prodotti, o di una loro tutela, e la scollatura tra le istituzioni locali e le imprese).

I progetti Urban e C.U.O.R.E., menzionati sopra, hanno invece proposto e cominciato ad attuare, accanto all'animazione territoriale, un'attività di consulenza gratuita o a prezzi bassissimi e "porta a porta"³¹ per aiutare gli imprenditori a pianificare una politica aziendale di lungo periodo, metterli in contatto con le istituzioni locali e informarli sulle opportunità di finanziamento. Hanno, inoltre, presentato proposte di formazione finalizzata, per quei settori dove l'esigenza era particolarmente sentita. Altri studi hanno proposto (come nel caso di Positano, di S.Marco dei Cavoti e della Regione Calabria) forme di collaborazione con università statunitensi per produrre, per via indiretta, effetti anche sulla propensione all'emersione.

L'analisi sul campo rafforza, quindi, il grado di concretezza delle proposte ed il coinvolgimento del ricercatore. Le proposte nascono "dal basso": dalle difficoltà e dalle esigenze del territorio filtrate dal ricercatore. Attraverso la ricerca sul campo, il ricercatore arriva a conoscere a fondo la specifica realtà, può compararla con altre e può integrare le politiche di livello nazionale con quelle locali, aumentando il grado di comprensione del sommerso italiano e riducendo lo *slack* tra analisi e *policy* e amplificando in tal modo la spinta alla regolarizzazione.

³¹ Iniziata come tecnica per ridurre la diffidenza degli imprenditori, come visto sopra.

CAPITOLO V

Cause e conseguenze socio-economiche del sommerso

La pervasività del fenomeno del lavoro irregolare, nella molteplicità delle sue manifestazioni, rimanda, evidentemente, ad una pluralità di cause socio-economiche, e ha effetti diversificati a seconda delle concrete realtà settoriali e territoriali in cui si esplica.

Se dovessimo tentare, però, una sorta di classificazione dei problemi più frequenti, potremmo individuare essenzialmente **tre aree di debolezza** a cui corrispondono tre diverse forme di lavoro sommerso³², collegate in vario modo alla realtà socio-economica sottostante.

1. La prima area di debolezza, che dà vita ad un *sommerso di natura fisiologica*, è rappresentata dalla **frammentazione del tessuto produttivo italiano** che, accanto ad alcune grandi imprese, vede la presenza di una moltitudine di micro imprese industriali e familiari e di attività saltuarie.

“La nascita spontanea di microsystemi produttivi in comunità locali molto circoscritte può essere attribuita a meccanismi di organizzazione del lavoro basati su rapporti diretti tra gli attori del processo produttivo, senza mediazione di organizzazioni pubbliche (come il collocamento), né private (associazioni categoriali o sindacati). Più in generale, tradizione antica, spirito di iniziativa, intraprendenza del saper fare, emulazione, aspirazione ad un

³² Per l'individuazione delle tipologie di economia sommersa cfr., anche, Banca d'Italia

miglioramento delle condizioni di vita costituiscono tanti fattori *comunitari* in grado di generare uno spontaneismo non rispettoso di regole o di vincoli, considerati d'ostacolo al dispiegarsi vitale di energie lavorative e produttive".³³

Per queste ragioni, mentre si registra una limitata incidenza del sommerso nelle grandi aree, si assiste alla sua ampia diffusione in gran parte delle economie locali, spesso non legata all'iniziativa individuale. Non stupisce dunque che il sommerso cosiddetto fisiologico, che comprende tutte quelle attività che costituiscono l'economia informale, risulti più presente in Italia rispetto agli altri paesi industrializzati, data l'elevata incidenza di micro imprese sul complesso delle attività produttive. Allo stesso modo, è comprensibile che lavoratori e imprenditori lamentino uno scarso coinvolgimento del mondo imprenditoriale (e più in particolare delle micro imprese) alle scelte di politica economica e agli interventi ed attività legate alla concertazione.

In questi casi il ricorso al sommerso è tanto maggiore quanto più a lungo le istituzioni locali sono state disattente rispetto alle esigenze dei sistemi produttivi.

Più in particolare, con riferimento ai servizi alla persona, un recente studio condotto da Spi-Cgil, Fondazione Brodolini e Politecnico di Milano segnala un aumento del lavoro sommerso "di cura", derivato dal fatto che le attività legate ai servizi alla persona non godono di uno *status* professionale ben definito, né di una chiara regolamentazione riguardo alle modalità di erogazione. Inoltre, si sottolinea la progressiva dequalificazione del lavoro professionale di cura, determinato dal massiccio ingresso di agenzie private che hanno

³³ G. ROMA, *L'economia sommersa*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p.18.

privilegiato più l'abbattimento dei costi che i miglioramenti qualitativi³⁴.

2. Di particolare importanza risultano poi i **problemi legati al contesto socio-economico**, che danno vita ad un *sommerso di necessità*, imputabile a condizioni di **arretratezza dell'organizzazione sociale e produttiva e a stati di indigenza di fasce di forza lavoro**. La mancanza di un grado sufficientemente elevato di organizzazione e consapevolezza dei lavoratori, connesso alla loro debolezza sociale e allo stato di necessità economica, la pressione estorsiva della criminalità (per cui è "meglio" rimanere sommersi), determinano così fenomeni di elusione della normativa legislativa e contrattuale. In questi casi, chi lavora in nero, soprattutto al Sud, lo fa per procurarsi un sostentamento economico, si tratti di imprenditori, lavoratori autonomi o dipendenti, e spesso lo stesso meccanismo mette in moto il processo lavorativo per i disoccupati di lunga durata o alla ricerca del primo impiego. Le attività maggiormente coinvolte da questi fenomeni sono l'Agricoltura, dove è diffusa, soprattutto al sud, la pratica di caporalato, e l'edilizia, in particolare per quel che riguarda le piccole e medie aziende.³⁵
3. Infine, una terza categoria è rappresentata *dal sommerso per convenienza*. Nata come risposta del sistema produttivo all'eccesso di carichi fiscali e rigidità regolamentari, tale tipologia è particolarmente diffusa nel nostro paese, ed è insieme quella su cui più articolata e

³⁴ A tal proposito, "diversi dati evidenziano il fatto che l'occupazione prodotta nelle agenzie private, per quanto di dimensioni significative, è spesso un'occupazione assai flessibile, a tempo ridotto e temporanea, con scarsi contenuti professionali. L'assenza di una chiara regolazione fa ritenere che molte di queste agenzie operino ai confini della legalità", in SPI-CGIL, FONDAZIONE BRODOLINI, POLITECNICO DI MILANO, *L'assistenza agli anziani in Italia e in Europa*, Milano, Angeli, 2001, p.300.

³⁵ A tal proposito, vedi Cap. III, p.

diretta dovrebbe essere un'azione volta all'emersione delle attività in nero.

Il **motivo** forse più importante che spinge i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi a operare nel sommerso è dunque di tipo **economico**. Lavorare nel sommerso offre l'opportunità di aumentare il proprio reddito ed evitare gli oneri fiscali e contributivi, di realizzare una flessibilità salariale in deroga ai minimi contrattuali, o di ridurre le spese necessarie a rispettare le norme sull'inquinamento, sulla sicurezza e igiene sul lavoro ecc. A prescindere dalla loro entità, anche la struttura dei contributi ha effetti sul mercato sommerso. In generale, nei paesi dove è elevata la tassazione sul reddito, la spinta viene dall'offerta di lavoro, e il lavoro non dichiarato riguarderà in modo prevalente i lavoratori autonomi; nei paesi in cui sono alti gli oneri sociali, la spinta viene dal lato della domanda e il lavoro non dichiarato tenderà a strutturarsi (in tutto o in parte) sotto forma di imprese sommerse.

Alla diffusione del lavoro sommerso concorrono tuttavia molti altri fattori. Ad esempio, l'**accettazione culturale**, ossia una certa tolleranza o comprensione nei confronti del fenomeno, talvolta favorita dalle incertezze sul futuro lavorativo. Lavorare in nero poi, soprattutto a livello locale, è spesso sentito come uno scambio di servizi o assistenza reciproca che non è necessario dichiarare.

A ciò si aggiunge una **carenza di riprovazione sociale** per lo svolgimento di attività in violazione delle norme legali e contrattuali, generalmente connessa alla tradizionale diffidenza di vasti strati della popolazione nei confronti di uno Stato sentito lontano ed estraneo. Molto sommerso si nutre dunque di sfiducia ed è indice di un basso saggio

d'integrazione tra cittadino e pubblici poteri, aggravato dalla non sempre adeguata efficienza della P.A. e da una scarsa informazione sulle possibilità offerte dalla recente normativa. Non vanno poi dimenticate le difficoltà dettate dal **peso**, talvolta eccessivo, di **procedure e obblighi amministrativi** che possono scoraggiare l'emersione del lavoro, e dalla presenza di provvedimenti che mal si attagliano al sistema produttivo italiano, basato quasi interamente sulle piccole imprese.

Agli effetti negativi derivanti dalle caratteristiche proprie della struttura industriale italiana e dai fattori socio-culturali, si assommano, poi, quelli relativi alla concreta situazione di particolari realtà produttive e territoriali. Così, nel Mezzogiorno, agli oneri comuni a tutto il Paese si aggiungono quelli derivanti dalla **carenza di infrastrutture** e dal **basso livello di servizi di consulenza**, dai **problemi legati all'accesso al credito**, e al mantenimento della **legalità**, tutti fattori che abbassano la produttività e comprimono i rendimenti.

Viene infine in considerazione la sempre **maggiore esposizione alla concorrenza** dei vari settori produttivi, tra cui, in particolare, l'agricoltura, l'industria e, negli ultimi anni, anche il commercio, o **alla scarsa preparazione degli operatori locali a sostenere le sfide del mercato**. Spesso il sommerso è frutto del tentativo di mantenersi sul mercato. Se tale tentativo ha un andamento discendente, nel senso che le attività in questione perdono via via posizioni nella competizione, ci si ritrova nel regno della marginalità e il sommerso diventa nient'altro che un modo per rallentare un processo di espulsione che diventa alla lunga inevitabile. Se, invece, le imprese usano il sommerso come arma competitiva per affermarsi sul mercato, si possono anche ottenere risultati spontanei e contingenti, ma tale processo, sviluppandosi comunque in maniera diseguale, ed essendo soggetto ad interruzioni e sbalzi congiunturali, può essere molto più facilmente

compromesso da una strategia che punti ad ottenere risultati agendo sulla qualità dei fattori di produzione.

Ad ogni modo, il diffondersi del lavoro sommerso genera gravi distorsioni del mercato, e ciò con grave danno delle imprese regolari che si trovano a concorrere con aziende che producono a costi molto inferiori rispetto a quelli ordinari.

CAPITOLO VI

Le più recenti iniziative istituzionali per l'emersione del lavoro non regolare: gli interventi legislativi e l'attività amministrativa negli anni 1999-2001

6.1 L'interesse dell'Unione Europea

Come si è già avuto modo di ricordare, l'economia sommersa, caratteristica comune a molti paesi dell'Unione, costituisce da tempo oggetto di analisi da parte della Commissione europea. Le origini di tale interesse risalgono alla pubblicazione del "Libro Bianco sulla crescita, la concorrenza e l'occupazione"³⁶, che ha ufficialmente avviato una discussione sull'economia informale nell'ambito degli Stati membri.

Il Libro Bianco individua tra gli orientamenti che possono essere adottati per riformare il sistema europeo dell'impiego, quello di esaminare "il modo in cui l'attuale sistema fiscale, di regolamentazione e di strutture connesse potrebbe essere adattato per permettere un ampliamento della nozione di lavoro, che includa tutte le forme di lavoro retribuito, o parzialmente retribuito in un quadro comune che comprenda l'economia sociale, le imprese di lavoro interinale e l'economia informale, in modo da reintegrare nel mercato del lavoro ufficiale un gran numero di lavoratori attualmente emarginati"³⁷.

³⁶ La Commissione europea ha adottato il Libro bianco: "Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo" (noto come Libro bianco di J. Delors), il 5 dicembre 1993.

³⁷ Libro bianco di Delors, cit., p. 138

La particolare attenzione al tema è successivamente confermata nella strategia per l'occupazione inaugurata nel corso del vertice di Essen del 1994 e implementata nel vertice di Lussemburgo del 1997, in occasione del quale viene predisposta e definita una strategia basata sui *National Action Plans* (Piani d'Azione Nazionali). Nell'ambito di tale strategia, le politiche in materia di lotta al sommerso assumono un carattere rilevante, anche perché, a livello comunitario, tale fenomeno comincia ad essere considerato con preoccupazione anche dal punto di vista della competitività: in un contesto di economia globale, la presenza del lavoro sommerso da infatti origine a fenomeni di *dumping* sociale, connessi con la possibilità di alterare le relative condizioni di concorrenza.

Nella stessa direzione si colloca la Comunicazione della Commissione europea sul lavoro non dichiarato del 1998³⁸ - nota anche come "Rapporto Flynn", dal nome del Commissario europeo per l'Occupazione, le Relazioni Industriali e gli Affari Sociali - con la quale la Commissione si assume il compito di promuovere il dibattito, di esaminare le politiche in materia di lotta al lavoro sommerso e di facilitare lo scambio di informazioni sulle politiche che si sono rivelate utili in questo campo. Tale documento, basandosi su indagini statistiche ed econometriche, fornisce un'idea delle dimensioni dell'economia sommersa nei Paesi membri dell'Unione, individua le condizioni che favoriscono la nascita e la proliferazione di attività sommerse, indica le principali tipologie di lavoratori in nero e descrive gli effetti delle attività sommerse sulla concorrenza, sulle finanze pubbliche e sul finanziamento dei servizi dello stato sociale.

Secondo tale studio, "l'occupazione non dichiarata contribuisce in modo sensibile al cattivo funzionamento dei mercati dei prodotti, dei servizi e del

³⁸ EUROPEAN COMMISSION - Directorate General V, *Communication of the Commission on undeclared work* (COM (1998) 219 - C4-0566/1998), cit., 1998.

lavoro, nuoce allo sviluppo professionale delle persone interessate e scuote le basi del finanziamento e della erogazione della protezione sociale, poiché la riduzione delle entrate porta ad un abbassamento del livello dei servizi che lo stato può erogare".³⁹ In questo senso, la Comunicazione intende essere uno strumento utile per avviare un dibattito che porti a formulare proposte concrete da includere nelle Linee guida per l'occupazione del 1999.

A seguito di tale comunicazione, e del relativo parere espresso dalla Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità, nel settembre del 2000 è stata approvata una Risoluzione del Parlamento europeo nella quale si chiede ad ogni Stato membro di procedere ad un censimento dei settori e delle categorie più colpite, e si invita altresì la Commissione a mettere a punto metodi atti a descrivere e a registrare le forme e la portata del lavoro sommerso e il suo impatto sull'economia e sulla solidarietà sociale.

Procedendo in tale direzione, la Commissione ha da ultimo lanciato una ricerca sulle politiche per combattere il lavoro non dichiarato adottate in sette Stati membri⁴⁰. Scopo della ricerca è duplice: identificare le politiche adottate dagli Stati membri e individuare un mix di interventi da raccomandare a livello europeo. La società di consulenza olandese (Regioplan) incaricata della ricerca ha prodotto, nel corso del 2000, una bozza di rapporto di ricerca che è stata discussa nel corso del Seminario internazionale sulla lotta al lavoro non dichiarato, tenutosi ad Amsterdam nel gennaio 2001.⁴¹

Il risultato più importante del seminario, e più in particolare del dibattito sulle cause e le caratteristiche dell'economia sommersa, è stato quello di evidenziare la diversità con cui il fenomeno si manifesta nello spazio europeo e l'importanza delle indagini sul campo per una sua migliore comprensione.

³⁹ EUROPEAN COMMISSION, cit., p.41 ss.

⁴⁰ I sette pesi oggetto della ricerca sono: Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Svezia.

Di notevole interesse è poi la parte relativa alla valutazione delle politiche preventive e repressive, e all'individuazione di alcuni suggerimenti alla Commissione riguardo alle azioni da intraprendere e da evitare.⁴² Ai fini della verifica sulla opportunità e la validità di tali raccomandazioni, e per approfondire ulteriormente lo studio di questa tematica, la Commissione sta preparando una conferenza a Bruxelles che prevede la partecipazione del Parlamento europeo, dei *partners* sociali e degli Stati membri i quali, pur avendo partecipato alla ricerca, non sono intervenuti al seminario: Francia, Portogallo e Grecia.

Oltre a costituire un valido strumento di approfondimento del fenomeno, così come si manifesta all'interno dell'Unione, il seminario ha dunque offerto un'opportunità per stringere i contatti con studiosi e *policy makers* di altri paesi, e per accelerare la predisposizione di interventi miranti alla sua eliminazione.

6.2 Le diverse fasi dell'emersione

6.2.1 La nascita dei programmi di gradualità

Per una valutazione degli effetti dei principali interventi a favore dell'emersione, basata sull'analisi della legislazione vigente, è necessario tornare indietro di oltre dieci anni.

Tale lungo *iter* normativo ha infatti inizio con il DL n. 338/1989, articoli 1, 6 e 7 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, L. n. 389/1989), che offre l'opportunità alle imprese operanti nei territori indicati dalle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno di usufruire dei benefici della fiscalizzazione

⁴¹ Seminario internazionale sulla lotta al lavoro non dichiarato nell'Unione europea, 17-19 gennaio 2001, organizzato da Regioplan (Paesi Bassi) per la DG Occupazione della Commissione europea.

degli oneri sociali e degli sgravi contributivi, anche nelle situazioni in cui non è applicata la retribuzione prevista dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale, a condizione di aderire ad un programma di graduale riallineamento al CCNL. Sempre con la stessa legge, all'art.6, comma 9, si individuano le forme di evasione che precludono l'opportunità di usufruire di tali benefici e, conseguentemente, le forme di irregolarità che possono accedere al riallineamento. Le riduzioni non spettano infatti ai lavoratori che:

- a) non siano stati denunciati agli istituti previdenziali;
- b) siano stati denunciati con orari o giornate di lavoro inferiori a quelli effettivi;
- c) siano stati denunciati o retribuiti con retribuzioni inferiori a quelle stabilite da leggi, regolamenti, e contratti collettivi stipulati con le organizzazioni più rappresentative su base nazionale.

La legge formalizza, dunque, per la prima volta, un intervento mirante ad affrontare il problema del sommerso attraverso la predisposizione di meccanismi di incentivazione, ma bisognerà attendere un anno per la disciplina della procedura necessaria per accedere al programma di riallineamento.

L'art. 2 bis del DL n. 129/1990 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, L. n. 210/1990), introduce, a tal proposito, l'accordo provinciale e il verbale di recepimento. Il primo deve essere stipulato dalle associazioni imprenditoriali e dalle organizzazioni sindacali locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ed è finalizzato ad attuare, in forme e tempi prestabiliti, programmi di riallineamento graduale dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli

⁴² In allegato (c), è disponibile una sintesi dei risultati del seminario.

previsti dagli accordi nazionali. Le stesse parti recepiscono poi il contenuto di tali accordi con la sottoscrizione dei verbali di recepimento, che costituiscono il requisito indispensabile perché si possa godere della sospensione della condizione di regolare applicazione contrattuale per accedere alla fiscalizzazione degli oneri sociali e agli sgravi. Per entrambi i documenti si prevede il deposito presso gli uffici provinciali del lavoro e presso le sedi provinciali dell'INPS. Il diritto ai benefici di sospensione dei vincoli per accedere agli incentivi previsti cessa nei casi in cui l'INPS accerta il mancato rispetto del programma di riallineamento contenuto nell'accordo provinciale.

Il terzo passaggio legislativo è costituito dalla L. n. 608/1996 che, all'art. 5, affronta per la prima volta il problema del trattamento delle situazioni pregresse, che si era dimostrato un grave limite all'efficacia dello strumento. La legge precisa, inoltre, la validità e il funzionamento del meccanismo della gradualità, introducendo anche a livello legislativo la prassi relativa alla possibilità di operare variazioni al programma di riallineamento.

Le principali novità introdotte dalla legge possono essere così sintetizzate:

1. obbligo per gli accordi provinciali di esplicitare base salariale, forme e tempi del riallineamento retributivo ai contratti collettivi nazionali di lavoro;
2. riconoscimento all'accordo provinciale di una validità pari a quella attribuita ai CCNL;
3. sanatoria, anche per i periodi pregressi, delle pendenze contributive, a condizione che venga sottoscritto e depositato l'apposito verbale aziendale di recepimento;
4. introduzione della possibilità di variare tempi e percentuali dei programmi purché tali modifiche si giustificino con nuovi eventi

non previsti alla stipula del primo accordo, e siano condivise e sottoscritte dalle stesse parti;

5. introduzione di un limite temporale, pari a 12 mesi dalla data di approvazione della legge, alla scelta di adesione e quindi di godimento dei benefici previsti dallo strumento;
6. possibilità di istituire una commissione provinciale tra le parti sociali per l'emersione, che deve essere consultata per una migliore organizzazione dell'attività ispettiva.

L'ulteriore rafforzamento del meccanismo del riallineamento, come strumento trainante delle politiche volte all'emersione, è dovuto all'Accordo per il lavoro del 24/09/96 e all'art. 23 della L. n. 196/97.

Rispetto a quanto previsto dalla L. n. 608/96, vengono introdotte alcune modifiche relativamente all'estensione di tale meccanismo a tutti i settori, al perfezionamento della possibilità di sanare il pregresso, alla definizione di criteri minimi di retribuzione e contribuzione per il periodo di emersione⁴³, al riconoscimento degli incentivi previsti per i casi di nuove assunzioni anche per i lavoratori su cui si raggiunge il 100% del riallineamento, l'esclusione di chi accede all'emersione dall'opportunità di partecipare alle gare d'appalto indette da enti pubblici esterni dalle aree di applicazione del riallineamento.

6.2.2. Le disposizioni contenute nelle Finanziarie 1999 e 2000

Con la Legge finanziaria per il 1999 (artt. 75, 78 e 79 della L. n. n. 488/1999) sono state introdotte importanti misure organizzative e normative volte a rafforzare l'azione del Governo nei confronti del lavoro sommerso,

⁴³ Con la previsione di una base superiore al 25% del minimale INPS che progredisce in tre anni fino al 100%, e la garanzia di copertura del differenziale rispetto al minimale di legge con contributi figurativi a carico di un fondo.

seguite da una serie di interventi da parte del Ministero del Lavoro e degli istituti previdenziali. Le leggi in questione si sono essenzialmente preoccupate di potenziare la strumentazione relativa ai contratti di riallineamento, modificando la vigente normativa rispetto ai vincoli comunitari e avviando una fase di approfondimento in direzione dell'azione integrata a livello territoriale.

Le principali novità introdotte dall'art. 75 della Legge Finanziaria per il 1999 riguardano:

- la modifica delle aree di applicazione, con l'esclusione delle regioni Abruzzo e Molise;
- la definizione delle modalità di regolarizzazione rispetto agli obblighi previsti dalle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, con la fissazione di un termine massimo per l'adeguamento in 12 mesi, e la definitiva estinzione dei reati commessi e dei procedimenti in corso all'atto della verifica dell'avvenuto adeguamento;
- la previsione di un collegamento tra benefici di legge e tenuta occupazionale⁴⁴;
- una maggiore chiarezza sul trattamento delle posizioni pregresse, con un'agevolazione della regolarizzazione fiscale e contributiva attraverso l'abbattimento dell'onere, la dilazione del pagamento e l'esclusione per il datore di lavoro, ma anche per il lavoratore, da qualunque sanzione, rivalsa o accertamento da parte dell'Amministrazione;⁴⁵

⁴⁴ Viene introdotto un meccanismo per cui qualora al momento dell'avvenuto riallineamento il numero dei lavoratori risulti inferiore a quello dichiarato nel verbale di recepimento, gli effetti della sanatoria sono subordinati al pagamento di una somma pari alla differenza tra il minimale retributivo e la retribuzione corrisposta nel corso del programma di riallineamento ai lavoratori cessati, salvo che la diminuzione sia avvenuta per riduzione dell'attività attestata dalle parti che hanno stipulato l'accordo provinciale.

⁴⁵ Più precisamente, con il recepimento dell'accordo provinciale di riallineamento, l'impresa può individuare, in sede di sottoscrizione del verbale aziendale di recepimento del medesimo accordo, i lavoratori e i rispettivi

- la subordinazione della concessione delle misure previste all'autorizzazione e ai vincoli della Commissione europea.

Con gli artt. 78 e 79 si risponde invece all'esigenza di affrontare in modo più mirato le politiche per l'emersione, andando oltre ad un semplice abbattimento, per di più temporaneo, dei costi aziendali. In questo senso viene sottolineata l'importanza della dimensione territoriale per la lotta al fenomeno, e conferita una spinta al riassetto tecnico e organizzativo all'attività ispettiva.

Più in particolare, l'art. 78 istituisce - presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, avente funzioni di coordinamento tra i vari organi ed enti della Pubblica Amministrazione coinvolti (in particolare Ministero del Lavoro, Ministero del Tesoro, INPS, INAIL). I compiti di tale struttura, nominata dal Presidente del Consiglio il 19 maggio 1999, consistono essenzialmente:

- nel valutare i vantaggi delle misure esistenti e nell'individuare nuove iniziative miranti a realizzare una progressiva riduzione dell'area del lavoro irregolare anche attraverso apposite campagne informative;
- nella verifica periodica dei risultati conseguiti dai nuovi organi istituiti a livello regionale e provinciale (Commissioni);
- nell'esaminare i progetti di riallineamento predisposti dalle commissioni medesime prima della loro trasmissione al CIPE.

periodi di attività precedenti per i quali richiedere, d'intesa con le parti che hanno stipulato l'accordo provinciale e previa adesione, in forma scritta, dei singoli lavoratori interessati in quel momento in forza all'azienda, l'adempimento dei relativi obblighi contributivi nella misura della retribuzione fissata dal contratto di riallineamento e comunque non inferiore al 25% del minimale contributivo. All'adempimento degli obblighi contributivi si provvede mediante opzione tra il pagamento in unica soluzione ovvero in 40 ore trimestrali, di pari importo, decorrenti dalla scadenza del secondo trimestre solare successivo al contratto di recepimento.

Il 4° comma dell'art. 78 ha previsto quindi l'istituzione a livello regionale e provinciale, con sede presso le Camere di Commercio, di Commissioni⁴⁶ con compiti di analisi in materia di lavoro sommerso e irregolare a livello territoriale, di promozione di collaborazione ed intese istituzionali, di assistenza nei confronti delle imprese che ricorrano o intendano ricorrere ai contratti di riallineamento, anche attraverso la presenta di un *tutor*.

A partire dalla Finanziaria del 1999, quindi, l'impegno pubblico prevede un incrocio tra un'azione di emersione contrattata, con azioni strutturali di superamento di alcuni ostacoli che riguardano l'impresa, ma anche il territorio. In questo senso, una rilevanza particolare assume la lotta a chi continua a scegliere l'illegalità.

Al fine di intensificare l'azione di controllo contro il fenomeno del lavoro non regolare – recita il comma 1 dell'articolo 79 – il Ministero del Lavoro della Previdenza Sociale, il Ministero delle Finanze, l'INPS, l'INAIL e le aziende unità sanitaria locale coordinano le loro attività in materia ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali e contributivi, anche attraverso la predisposizione di appositi programmi mirati, di specifiche iniziative formative del personale addetto ai predetti compiti, nonché l'istituzione di unità operative integrate. Tali attività si espletano, in particolare, nelle aree territoriali ovvero nei settori di attività in cui il fenomeno risulta maggiormente diffuso - anche sulla base delle attività di analisi e di coordinamento espletate dal Comitato per l'emersione – e si raccordano, ai fini della sicurezza e dell'igiene sul lavoro, con i comitati di coordinamento istituiti nelle regioni ai sensi del decreto del Presidente del

⁴⁶ Le commissioni sono composte da 15 membri: sette espressi dalle sedi pubbliche aventi competenza in materia, tra le cui fila figura il Presidente, e otto designati in misura paritetica dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.29 del 5 febbraio 1998.

Infine, il secondo comma dell'articolo in esame destina una quota pari al 10% dell'importo delle sanzioni amministrative, relative alle omissioni contributive accertate e riscosse dalle direzioni provinciali del lavoro - servizio ispezione del lavoro, a corsi di formazione e di aggiornamento del personale addetto.

La cancellazione degli sgravi, scelta inevitabile per ottemperare alla normativa europea, riapre la discussione riguardo all'esigenza di trovare un criterio che consenta, in armonia con il dettato comunitario, di recuperare un beneficio considerato da tutti indispensabile per il buon funzionamento dell'emersione. In questo senso, con il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione⁴⁷, firmato nel 1999, si concretizza un impegno del Governo a recuperare, eventualmente attraverso altre forme di sostegno, le condizioni di convenienza all'emersione offerte dagli incentivi previsti dalla legge Treu (L. n.196/97).

Un primo passo in questa direzione è rappresentato dall'art.63, comma 3, della Finanziaria per il 2000, il quale prevede che il Ministro del Lavoro può, con proprio decreto, individuare specifiche misure di agevolazione, anche di carattere contributivo, nel limite massimo di 150 miliardi per ciascun anno nel triennio 2000-2003, vincolando l'adozione di questi nuovi incentivi all'autorizzazione della Commissione europea.

⁴⁷ Capitolo 3, punto 7.

6.3 Il Comitato per l'emersione e l'importanza delle proposte di policy basate sull'analisi sul campo

Il Comitato (ex art.78, legge 448/1998) opera da un anno e mezzo con un ruolo di indirizzo e di coordinamento in materia di emersione del lavoro non regolare.

La composizione e la metodologia del Comitato e delle Commissioni sono tali da costruire a) analisi e proposte, b) iniziative. Al contempo sono utili a generale il consenso necessario e a renderle operative, in modo da favorire la nascita di una politica territoriale per l'emersione.

a) Per quanto concerne l'analisi e le proposte, il Comitato ha posto l'accento sulle statistiche amministrative (INPS, INAIL, Unioncamere) del lavoro regolare riferendole all'obiettivo del vertice di Lisbona (70% di occupazione delle persone in età da lavoro e 60% di quella delle donne in età da lavoro)⁴⁸. Ha, inoltre, focalizzato la sua attenzione su una condizione generale di semi-regularità, accentuata in alcune zone del Mezzogiorno, ma presente in tutto il Paese (secondo lavoro, lo straordinario, il fuori busta, la contabilità, la mancata implementazione di alcune norme che non sono "tarate" sulle specificità locali o settoriali, il rispetto parziale delle leggi sul lavoro, la sicurezza, il fisco, l'ambiente, l'urbanistica ecc.)⁴⁹.

⁴⁸ Pur con alcune limitazioni, ciò consente (in linea di principio) una "mappatura" dello scostamento del lavoro regolare rispetto a tale obiettivo a livello regionale, provinciale e comunale per il 1997 e 1998 e uno studio dei tassi di variazione successivi fino a noi. Così, tramite uno stage di un gruppo di laureati presso la Presidenza del Consiglio, ha preso forma lo spaccato 1997 della occupazione regionale e provinciale italiana che ora viene proseguito per il 1998 ed elaborato ulteriormente, anche in collaborazione con il DPS Tesoro e l'ISTAT.

⁴⁹ Ha appoggiato il miglioramento della prevenzione e della vigilanza (si pensi al "contatore" INAIL o al nuovo regime sanzionatorio dell'INPS). Ma ha anche sostenuto, sulla base di molteplici esperienze concrete, che gli uffici preposti non debbono procedere in ordine sparso: è necessario un coordinamento che ponga in primo piano l'avvenire delle piccole imprese e dei lavoratori ad esse afferenti.

Il Comitato, pur valutando positivamente l'esperienza dei contratti di riallineamento e sostenendo il loro sviluppo ulteriore, ha inteso anche studiarne i limiti.

Per tali ragioni, ha voluto individuare altre vie: collegandosi alle organizzazioni di PMI, incoraggiando l'associazionismo ed i consorzi di piccole imprese (cfr. gli atti del Primo Forum), coinvolgendo nel lavoro di analisi e di sostegno degli addensamenti industriali un gruppo di docenti afferenti a quindici Università meridionali (cfr. gli atti del secondo Forum), coagulando le conoscenze delle istituzioni presenti nel Comitato, delle parti sociali e delle realtà territoriali collegate per costruire gradualmente una sorta di piattaforma per l'emersione.

Tale idea, già presente nella prima relazione⁵⁰ del Comitato è stata sviluppata nella seconda e nella terza relazione.

La piattaforma per l'emersione (discussa nelle riunioni con le parti sociali e sintetizzata in 16 punti nel settembre 2000) è stata in parte⁵¹ recepita dalla Legge Finanziaria del 2001.

Precedentemente alla stesura della sesta relazione, il Comitato ha intensificato i contatti e le ricerche sul campo⁵² ed è giunto ad alcuni convincimenti ulteriori.

- E' necessario studiare più approfonditamente le realtà territoriali afferenti alle Commissioni regionali e provinciali per l'emersione ed i settori economici che le caratterizzano.

⁵⁰ Le sei relazioni trimestrali sono presenti nel sito www.governo.it/presidenzaconsiglio/comitatidellapresidenza.

⁵¹ Dal confronto dei testi (cfr. la quarta e la quinta relazione del Comitato) tale recepimento risulta parziale. Si noti, in particolare, come in tema di regolarità dei grandi appalti, di sperimentazione delle emersione tramite gli studi di settore, di capitalizzazione volontaria di parte delle pensioni di anzianità per accedere a prestiti convenzionati ed iniziare una nuova attività, di riallineamento pensionistico, di microcredito e di autocertificazione non sia stato possibile progredire. Si noti ancora come, riguardo all'abolizione del divieto di cumulo di alcune pensioni, fu il Parlamento ad aprire un varco; e come, rispetto al trattamento fiscale delle nuove e delle piccolissime imprese, le soluzioni adottate siano state lontane da quelle auspiccate dal Comitato e dalle associazioni di categoria.

⁵² Cfr. Cap. IV

- E' necessario riesaminare dal punto di vista dell'emersione la legislazione minuta sui vari sussidi pubblici che si è accumulata nel tempo e che (involontariamente) presta il fianco al diffondersi del sommerso.
- E' necessario, più in generale, rivedere numerosi aspetti del sistema pubblico (orari, funzioni, intensità del lavoro) per evitare che essi risultino nei fatti sommerso-compatibili.
- E' necessario, infine, riconsiderare la legislazione degli ammortizzatori sociali dal punto di vista dell'emersione per migliorarne copertura e risultati.

Tra le diverse attività di ricerca, il Comitato ha svolto un'azione di monitoraggio dei risultati di emersione "inattesi" generati da alcuni provvedimenti – come il prestito d'onore, il credito d'imposta 1997-9, il "contatore" INAIL e gli studi di settore (cfr. l'appendice G della quarta relazione).

Ha sviluppato, infine, delle proposte per incrementare tali risultati tramite iniziative pubbliche (come la predisposizione di aree attrezzate, politiche locali di sostegno, di formazione ecc.) e private (come attività consortili o animazioni di settore), tramite accordi *ad hoc* che prevedano, ad esempio, la partecipazione di Agenda 2000, di Sviluppo Italia, dell'ICE ecc.

b) Riguardo all'iniziativa, il Comitato per l'emersione ha avuto un ruolo di primo piano nella costituzione delle Commissioni regionali e provinciali nel Mezzogiorno (e, quindi, nell'attuazione dell'art. 78 della legge 448/98).

L'intenso lavoro di ricerca e di sostegno di un gruppo di lavoro del Comitato (giovani esperti e consulenti della Presidenza del Consiglio) ha permesso la formazione di 41 Commissioni regionali e provinciali; la nascita di una serie di incontri con il Comitato per l'emersione; lo scambio di

esperienze delle istituzioni e delle parti sociali; la segnalazione di sistemi locali ed ispessimenti produttivi in via d'emersione; le analisi sulle cause del sommerso; i progetti per favorire l'emersione e lo sviluppo locale; la predisposizione di proposte e piattaforme (contenute nelle sei relazioni trimestrali) per l'emersione da suggerire al Governo ecc.

6.4 L'attività amministrativa nel biennio 1999-2000

In seguito agli impegni assunti dal legislatore, negli ultimi anni si è registrata una consistente ripresa dell'azione a favore dell'emersione, che si è tradotta in una serie di iniziative predisposte da organi (quali, ad esempio, il Ministero del Lavoro, l'INPS, l'INAIL) istituzionalmente preposti alla lotta al sommerso e all'evasione contributiva e previdenziale, con uno slancio rinnovato che sembra indicare una diversa volontà politica riguardo a tale fenomeno⁵³.

In effetti, sembra essersi fatta strada la consapevolezza che, allo scopo di realizzare un'ottimizzazione nell'impiego delle risorse e nella stessa valorizzazione degli interventi ispettivi e dei loro risultati, è indispensabile che i Ministeri coinvolti (Lavoro e Finanze) e le altre sedi pubbliche interessate (INPS, INAIL, ASL) coordinino le proprie attività di vigilanza e procedano alla predisposizione di appositi programmi mirati, istituendo unità operative integrate e procedendo anche alla definizione di programmi formativi congiunti per il personale impiegato.

Una nota emanata dal Ministero del Lavoro il 5 maggio 1999 ha ribadito la propria competenza in materia, in raccordo con le Regioni e con le Direzioni regionali e provinciali. Nello specifico, le Direzioni regionali del lavoro devono raccordarsi con le Commissioni ex art. 78, L. n.448/98, allo scopo di acquisire informazioni e dati sui rami e settori economici in cui il lavoro sommerso risulta più diffuso.

A loro volta, le Direzioni provinciali devono dare attuazione a quanto disposto dall'attività programmatoria delle Direzioni regionali e raccordarsi anche con le sedi preposte al controllo della sicurezza sui luoghi di lavoro ai

⁵³Per un'analisi più approfondita dell'attività di vigilanza svolta dagli organi preposti, si rimanda al Capitolo III.

sensi del decreto legislativo n. 626/94. Al fine di rendere più agevole il coordinamento dell'attività di tali organi, con Decreto Ministeriale 19 marzo 1999 è stata istituita la *task force* presso il Ministero del Lavoro.

Il Ministero del Lavoro ha quindi proceduto, il 23 settembre 1999, alla nomina della Commissione centrale di coordinamento dell'attività ispettiva, che opera in collegamento con il *Comitato per l'emersione del lavoro non regolare* presso la Presidenza del Consiglio, nonché con le commissioni locali, provvedendo a definire le linee generali di intervento e la programmazione dell'attività ispettiva e di vigilanza. In sostanza, gli aspetti più rilevanti del nuovo assetto organizzativo sono:

- l'ampliamento dei compiti riconosciuti a questo organismo rispetto a quelli a suo tempo assegnati al Comitato per la vigilanza integrata istituito nel 1993 presso il Ministero delle Finanze, che per altro aveva esaurito i propri compiti nel 1998;
- il coinvolgimento delle ASL nell'attività di programmazione ed operativa, nella loro veste di uffici preposti alla sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro;
- il coordinamento affidato al Ministero del Lavoro sia a livello centrale che periferico;
- il collegamento con gli organi periferici, regionali e provinciali, incaricati della lotta al lavoro sommerso e irregolare.

Il 27 gennaio 2000, l'ufficio del Ministero del Lavoro preposto al coordinamento dell'attività ispettiva ha inoltre emanato una nota in cui, dopo aver sottolineato la funzione sociale svolta dall'attività ispettiva ancor più enfatizzata dalla crescente flessibilizzazione dei rapporti lavorativi, vengono dettate le linee-guida utili a realizzare il massimo di efficienza nell'attività di vigilanza.

La nota precisa che le richieste di intervento ispettivo a cui dare seguito sono in primo luogo quelle acquisite d'ufficio, nonché le denunce provenienti da altri Enti, da lavoratori o dalle organizzazioni sindacali, escludendo l'attivazione in caso di denunce anonime. Dovrà inoltre essere data priorità alle denunce maggiormente circostanziate, ossia quelle contenenti un'indicazione materiale di elementi a sostegno e documentazione di supporto. Agli uffici viene inoltre raccomandata - anche alla luce degli interventi legislativi che hanno comportato un'estesa depenalizzazione di reati anche nel campo del diritto del lavoro - grande attenzione nello smaltimento delle pratiche arretrate per evitare la scadenza dei termini di prescrizione.

Allo scopo di potenziare l'attività di vigilanza nel territorio, la nota stabilisce che tutto il personale ispettivo non deve più essere adibito a mansioni di carattere amministrativo ed utilizzato solo per le mansioni previste dalla propria qualifica professionale. Inoltre si indica la necessità di pervenire ad una riprogrammazione degli orari di attività al di fuori dei tradizionali orari d'ufficio (8-14, sabato e domenica esclusi) in modo da evitare che nelle restanti fasce orarie e giornate venga meno l'attività ispettiva.

Lo stesso giorno il Ministro del Lavoro ha poi emanato un Decreto in cui si prevede che la *task force* operi alle dirette dipendenze del Ministero su tutto il territorio nazionale, eseguendo gli interventi che riterrà necessari. Essa provvederà inoltre a formulare proposte d'intervento mirato su specifiche situazioni territoriali identificate sulla scorta degli elementi acquisiti nell'ambito della propria attività o sulla base di segnalazioni provenienti dalle sedi locali.

Anche INPS e INAIL hanno provveduto a intensificare l'attività di controllo e ispettiva, potenziando al contempo la prevenzione. L'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, con delibera n. 246 del 21/7/99, ha infatti

istituito un'apposita struttura organizzativa denominata *Progetto vigilanza sulle entrate ed economia sommersa*, il cui obiettivo è l'analisi e l'elaborazione delle politiche per l'emersione. Puntando l'attenzione sulla valutazione degli aspetti statistici e sociali legati all'economia sommersa, il Progetto si propone di predisporre una serie di azioni non limitate ai soli aspetti repressivi del fenomeno, ma volte anche a facilitare ed aiutare i percorsi di emersione attraverso l'approfondimento delle iniziative politico-sociali e degli orientamenti legislativi.

Nell'aprile del 2000, al fine di individuare i settori interessati dal fenomeno del sommerso e le cause oggettive e/o soggettive che lo determinano, è stata autorizzata la stipula di Protocolli di Intesa con Istituzioni e Organismi territoriali portatori di interessi collegati per la costituzione di Osservatori Regionali sul lavoro nero, l'economia sommersa, l'evasione e l'elusione contributiva, la cui attività esterna si pone in collaborazione con le Commissioni regionali e provinciali previste dall'art.78 della Finanziaria del 2000.

Per quel che riguarda l'INAIL, va segnalata l'adozione -- nel marzo 2000 -- di un modulo unico di dichiarazione e versamento (la denuncia nominativa istantanea), valido ai fini fiscali e contributivi, la conseguente creazione di una banca dati di lavoratori e di imprese, e l'istituzione di sportelli unici, come centri operativi di servizi e di adempimenti fiscali e contributivi.

6.5 La Legge Finanziaria per il 2001

La Legge Finanziaria n. 388/2000 chiude il lungo *iter* normativo che ha attribuito ai contratti di riallineamento un ruolo formalmente prioritario in materia di emersione. Grazie all'autorizzazione da parte della Commissione europea, giunta solo dopo un'estenuante trattativa, è stato possibile ricorrere

nuovamente a tale strumento, soltanto per l'anno 2001, recuperando il più alto livello di incentivi a cui si era giunti con la legge Treu (L. n.196/97), seppur attraverso una metodologia differente.

Tra le principali misure introdotte dagli artt.5, 116 e 119 della legge ricordiamo:

- a) gli sgravi contributivi per le imprese che recepiscono contratti di riallineamento. Tali sgravi operano a *décalage*: sono del 100% il primo anno, dell'80% il secondo anno, del 60% il terzo anno, del 40% il quarto e del 20% il quinto. Ai lavoratori già denunciati agli enti previdenziali e interessati ai contratti di riallineamento per retribuzioni o periodi non denunciati, è invece concesso uno sgravio contributivo pari alla metà delle misure di cui sopra. La norma in esame si applica infine anche a quelle imprese che abbiano già in corso il riallineamento: per il periodo successivo all'entrata in vigore della Finanziaria, gli sgravi sono concessi secondo le modalità da essa previste, per quello antecedente, mediante conguaglio sui contributi già versati. La copertura finanziaria è prevista per un massimo di 200 miliardi per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003, e di 100 miliardi per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006;
- b) la definizione dei criteri di selezione per l'istituzione *tutor* di emersione, in particolare a livello territoriale. I soggetti selezionati devono essere dotati di idonea professionalità, e sono sottoposti al parere del Comitato nazionale per l'emersione che ha anche il compito di verificarne l'attività svolta;
- c) il complessivo alleggerimento del sistema sanzionatorio. Tale misura è frutto di un importante sforzo del Governo per accrescere la capacità di prevenzione, di ispezione e vigilanza, ed è collegato al lavoro di identificazione degli evasori fiscali totali, all'introduzione

del cosiddetto “contatore INAIL”, alla campagna per la sicurezza. Lo spirito della riforma è di offrire un’opportunità o condizioni più agevoli, per chi sceglie un ripristino volontario della regolarizzazione contributiva, evitando che la procedura sanzionatoria possa esplicarsi in modo indiscriminato;

- d) la riduzione dell’imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell’imposta sul reddito per le persone fisiche gravanti sul reddito d’impresa attraverso le maggiori entrate derivanti dall’applicazione dell’art.116. L’individuazione delle maggiori entrate dal sommerso sarà effettuata con decreto del Ministro delle Finanze entro il 31/3/02, sulla base dei contratti di riallineamento registrati al 30/11/01. La riduzione della tassazione a carico delle imprese avverrà con priorità temporale nelle aree del Sud, nelle aree di crisi e nelle cosiddette zone cuscinetto.

Va infine sottolineata l’importanza della normativa sul credito d’imposta per la nuova occupazione, che si è avvalsa dell’esperienza pionieristica della legge n. 447/97. Le aspettative occupazionali nel mezzogiorno, che negli ultimi anni sono nettamente migliorate, hanno risentito di questo provvedimento, sia per il suo importo considerevole, sia per il “quasi” automatismo della sua fruizione, che rappresenta un’alternativa interessante a precedenti soluzioni. Tale misura, insieme al credito d’imposta per gli investimenti⁵⁴, oltre ad avere effetti positivi sull’occupazione ha infatti avuto un effetto di emersione non preventivato.

⁵⁴ Si tratta di una misura senza tetto di spesa (pur agendo nei limiti di finanziamento consentiti dall’UE) limitata ai nuovi investimenti (più il 10% dell’ammortamento nel Sud).

6.6 Riallineamento e sommerso nel mezzogiorno: l'efficacia dei programmi di gradualità

Nel febbraio 2001, l'IRES ha presentato uno studio⁵⁵ finalizzato a quantificare le risorse che potrebbero rendersi disponibili in seguito ai processi di emersione dei settori economici attualmente in nero nel Mezzogiorno d'Italia. L'analisi ipotizza una situazione a regime, con il pieno riallineamento di due milioni e 165 mila lavoratori attualmente operanti nel sommerso al Sud, e la conseguente piena disponibilità di nuova base imponibile per l'applicazione dell'imposta sui redditi d'impresa (IRAP e IRPEG), e per la riscossione degli oneri contributivi sia a carico dei lavoratori che dei datori di lavoro.

I risultati ottenuti possono essere così descritti.

- Il riallineamento si potrebbe tradurre in un'emersione di oltre 118.000 miliardi di lire di base imponibile IRAP in grado di fornire un gettito di circa 4.700 miliardi di lire. Questa cifra costituisce ben il 48% del gettito effettivo IRAP del Mezzogiorno (9.925) e, allo stesso tempo, è pari alla differenza tra gettito effettivo e gettito atteso sulla base delle previsioni del Ministero delle Finanze (circa 14.000 miliardi). Calcolando il contributo dei diversi settori produttivi al gettito IRAP si ottiene che il settore della trasformazione industriale fornisce il 9% di tutto il nuovo gettito IRAP; l'edilizia il 13,6%, l'agricoltura il 14,5%, e ben il 62,7% proviene dall'emersione del settore dei servizi.
- I processi di emersione interessano anche la base imponibile IRPEG, ossia l'utile d'impresa, per un totale di circa 3.300 miliardi di lire. Il gettito complessivo, in questo caso, sarebbe di circa 1.200 miliardi di lire applicando la nuova aliquota del 36% prevista dalla legge

Finanziaria per il 2001. Una misura agevolativa per favorire il riallineamento potrebbe consistere nell'applicazione della *Dual Income Tax* sugli utili delle imprese emerse. In questo caso l'aliquota effettiva IRPEG sarebbe pari al 19%. Effettuando la stima del gettito IRPEG con l'applicazione della DIT, si ottiene un gettito di circa 600 miliardi di lire.

- Gli oneri sociali rappresentano la voce più consistente fra le risorse interessate all'emersione, per un totale di oltre 29.000 miliardi di lire. Il contributo maggiore sarebbe fornito dal settore dei servizi con il 56% del totale. Seguono il settore dell'edilizia (19% circa) e, infine, il settore agricolo che contribuisce per poco più del 10% all'emersione dei contributi.

Basi imponibili fiscali e contributive derivanti dai processi di emersione dell'economia irregolare nel Mezzogiorno
Valori in miliardi di lire

	Situazione senza emersione	Con emersione al 50%	Con emersione totale
IRPEG			
Base imponibile	7.500	9.158	10.816
Entrate	2.700	3.297	3.894
Differenze per emersione		597	1.194
IRAP			
Base imponibile	256.013	315.473	374.934
Entrate	99.25	12.309	14.693
Differenze per emersione		2.384	4.768
ONERI SOCIALI			
Base imponibile	129.498	172.125	214.751
Entrate	47.360	61.969	76.575
Differenze per emersione		14.608	29.215

Fonte: elaborazioni IRES su dati SVIMEZ e INPS

⁵⁵ IRES, *Valutazione d'impatto delle politiche di emersione nel Mezzogiorno sul piano fiscale e contributivo*,

Ipotesi di emersione al 50%

Valori in miliardi di lire

	Trasformazione industriale	Edilizia	agricoltura	Servizi	TOTALE
Unità di lavoro	788.300	549.500	754.500	2.842.000	4.934.300
Tasso di irregolari	26,4%	67,9%	84,7%	33,3%	43,9%
Unità di lavoro irregolari	104.56	186.663	319.531	472.515	1.082.765
Valore aggiunto "emerso"	5.841	8.181	8.608	40.470	63.101
Base imponibile IRAP	5.146	7.690	8.178	38.447	59.461
Gettito IRAP	219	327	204	1.634	2.384
Base imponibile IRPEG emersa	166	249	-	1.243	1.658
Gettito IRPEG (senza DIT)	60	89	-	447	597
Gettito IRPEG (con DIT)	32	47	-	236	315
Oneri sociali	1989	2.830	1.560	8.229	14.608

Elaborazioni IRES su dati SVIMEZ e INPS

Ipotesi di emersione totale

Valori in miliardi di lire

	Trasformazione industriale	Edilizia	agricoltura	Servizi	TOTALE
Unità di lavoro	788.300	549.500	754.500	2.842.000	4.934.300
Tasso di irregolari	26,4%	67,9%	84,7%	33,3%	43,9%
Unità di lavoro irregolari	208.111	373.327	639.062	945.030	2.165.530
Valore aggiunto "emerso"	11.682	16.361	17.217	80.941	126.201
Base imponibile IRAP	10.292	15.380	16.356	76.894	118.921
Gettito IRAP	437	654	409	3.268	4.768
Base imponibile IRPEG emersa	333	497	-	2.486	3.316
Gettito IRPEG (senza DIT)	120	179	-	895	1.194
Gettito IRPEG (con DIT)	63	94	-	472	630
Oneri sociali	3.978	5.659	3.120	16.457	29.215

Elaborazioni IRES su dati SVIMEZ e INPS

I risultati delle stime effettuate si prestano allo svolgimento di alcune considerazioni. In primo luogo è utile richiamare il ruolo esercitato dal

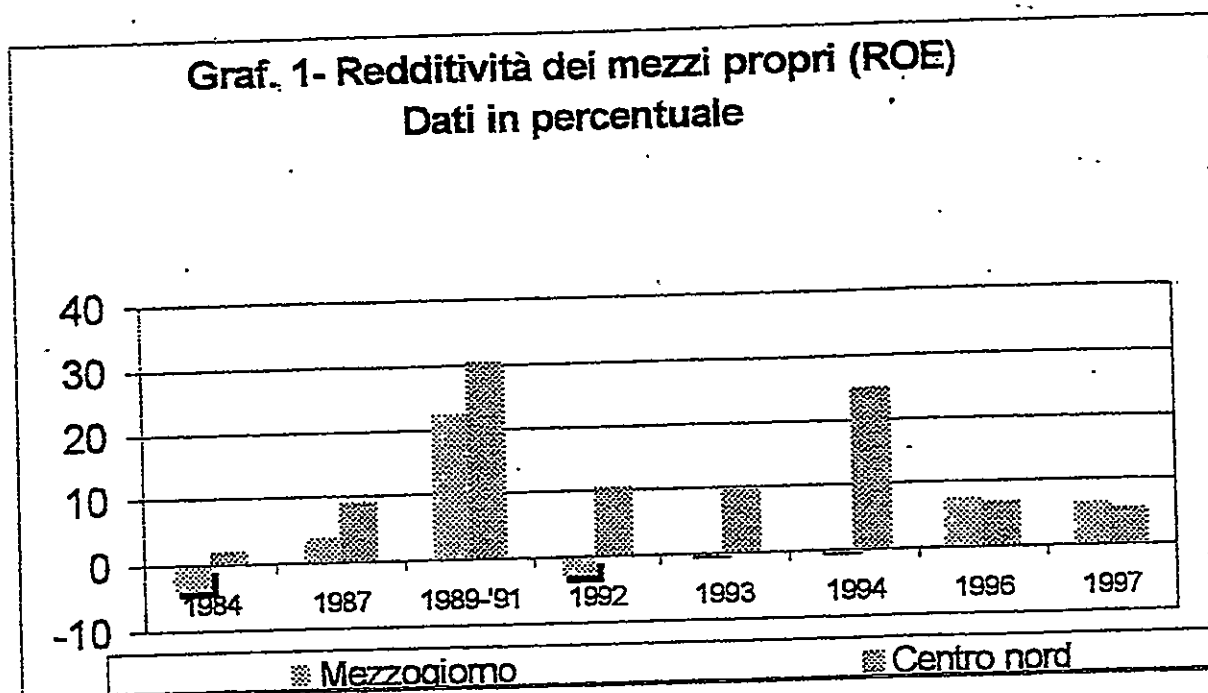
febbraio 2001, di cui si riporta un estratto.

processo di riallineamento rispetto all'emersione della base imponibile IRAP che equivale, secondo le stime IRES qui riportate, al 23% circa del PIL.

Risultati più modesti vengono ottenuti sul fronte dell'IRPEG. La base imponibile relativa a questa imposta rappresenta appena lo 0,6% del PIL del Mezzogiorno con soli 3.300 miliardi di lire. Questo forte divario fra le due diverse basi imponibili è dovuto a due ragioni:

- il numero delle imprese che nel Sud producono utili è ristretto;
- gli utili delle imprese presentano un comportamento fortemente prociclico nelle fasi negative e tassi di crescita contenuti nelle fasi di ripresa.

Come è possibile osservare dal grafico 1, che riporta i rendimenti netti dei propri *Return on Equity* (ROE), per il Mezzogiorno e il Centro - Nord, gli utili delle imprese mostrano una sensibile propensione a diventare negativi nella fase di recessione (come nel 1992-1993), e a rimanere prossimi allo zero negli anni successivi. Il forte divario tra valore aggiunto e base imponibile IRPEG è indicativo della scarsa capacità del sistema produttivo meridionale di andare aldilà della semplice remunerazione dei fattori produttivi e di produrre utili per l'aumento della capitalizzazione. E' importante ricordare, infatti, che il rendimento del patrimonio netto (ROE), oltre che costituire una misura della convenienza a investire, rappresenta anche una misura della capacità dell'impresa di espandere gli investimenti senza aumentare il grado di indebitamento.



Fonte: elaborazioni IRES su dati Mediocredito Centrale

L'analisi dei potenziali effetti dell'applicazione dei programmi di gradualità va comunque confrontata con la valutazione dell'impatto dei contratti di riallineamento e della loro efficacia in termini di emersione e di recupero contributivo e fiscale.

A questo proposito, la Commissione per l'Informazione del CNEL ha presentato, nel novembre 1998, un rapporto⁵⁶ secondo cui i contratti di riallineamento hanno trovato applicazione, seppure con un'incidenza molto diversa tra le varie realtà territoriali, solo in pochi settori produttivi: sostanzialmente, quello del tessile-abbigliamento-calzaturiero e quello dell'Agricoltura.

Limitandoci all'analisi quantitativa di tali settori, al luglio del 1998, risultano stipulati, nel settore del tessile-abbigliamento-calzaturiero, 46 accordi provinciali di riallineamento in 21 provincie. Per quel che riguarda la loro applicazione, sono state coinvolte oltre 600 imprese e 14.000 lavoratori. Il maggior numero di imprese (52,1%) e di lavoratori "riallineati" (57,9%) è localizzato nella provincia di Lecce, seguita da Brindisi, con valori percentuali pari al 12,4% per le imprese e al 14,1% dei lavoratori. Tra le Regioni, il secondo posto è occupato dalla Campania, che ha un'incidenza sul totale nazionale rispettivamente del 9,9% e del 6,6%, mentre ultima è la Calabria (0,7% per le imprese e 0,8% per il lavoratori).

Sulla base dei dati a disposizione, sembra che l'adesione delle imprese ai contratti di riallineamento sia stata utile non tanto per far emergere il "nero vero e proprio", quanto piuttosto per regolarizzare situazioni di imprese caratterizzate da diverse forme di irregolarità: retribuzioni fuori busta, denuncia di orari diversi da quelli effettivi, ecc.

Per quel che riguarda invece il settore agricolo, le aziende meridionali che hanno aderito agli accordi sono complessivamente 25.838, pari al 15,2%

del totale delle imprese agricole registrate presso l'INPS. Anche questa volta, il primato regionale spetta alla Puglia, con un'incidenza pari al 77,4% sul totale nazionale delle imprese coinvolte in percorsi di riallineamento. I lavoratori interessati sono 113.336, pari al 21% del totale dei lavoratori ufficialmente registrati.

Come si intuisce, l'effettiva applicazione del meccanismo del riallineamento registra valori quantitativamente limitati sul complesso arcipelago del sommerso, e non ha interessato, se non in scarsa misura le aziende totalmente sommerse.⁵⁷ Nonostante si registri l'influenza positiva di tale esperienza sulle condizioni lavorative e retributive e sull'affermazione dei diritti dei lavoratori e delle aziende, non vanno tralasciate le difficoltà che si sono frapposte al pieno utilizzo dello strumento: in particolare, gli ostacoli che riguardano aspetti economici e normativi, ma anche i fattori legati alla specificità della produzione, e dunque alla modalità di lavoro, così come le specificità culturali e sociali dei contesti territoriali.

I contratti di riallineamento o, in ogni caso, i futuri interventi in materia, andrebbero dunque accompagnati da un'azione tesa a creare le condizioni ambientali che aiutino le imprese a crescere, a creare attività sane e a sviluppare e diffondere una cultura della legalità.

6.7 Le misure previste dalla nuova Legge per l'emersione

Il provvedimento sull'emersione predisposto dal nuovo Governo prevede numerose agevolazioni e la possibilità di effettuare una sanatoria delle irregolarità contributive, fiscali e anche, se di piccole dimensioni, ambientali.

⁵⁶ CNEL, *I contratti di riallineamento: una potenzialità per l'emersione di segmenti di lavoro nero?*, 1998.

⁵⁷ Va tenuto presente che tale valutazione si basa su dati comunque risalenti al 1998.

Per beneficiarne, gli imprenditori dovranno produrre una dichiarazione di emersione che consente di regolarizzare le posizioni contributive e fiscali precedenti e successive alla sua presentazione, le cui modalità saranno disciplinate da un apposito decreto, entro il 30 novembre del 2001.

L'art.1, comma 2, della legge individua due percorsi di emersione diversi nella sostanza:

- a) il primo - ex art.1, comma 2, lett. a) e b) - disciplina un meccanismo di regolarizzazione relativo al triennio successivo alla presentazione della dichiarazione di emersione;
- b) il secondo - ex art.1, comma 3 - lega invece la regolarizzazione dei periodi pregressi alla presentazione della dichiarazione di emersione accompagnata dalla richiesta di concordato.

Più in particolare:

1. In base a quanto previsto dall'art.1, comma 2, lett. a), con la mera dichiarazione di emersione l'imprenditore usufruirà di un sconto fiscale per il triennio successivo, il quale gli consentirà di pagare un'imposta sostitutiva (del 10% il primo anno, del 15% il secondo e del 20% il terzo), di quelle ordinarie (Irpef, Irpeg, Irap), su una quota di maggiori utili rispetto al passato, pari a tre volte il costo del lavoro "emerso". In campo previdenziale, invece, l'imprenditore si avvarrà, in luogo della contribuzione piena ordinaria, di una riduzione dei contributi previdenziali (dell'8, 10 e 12%), dovuti dall'azienda per i lavoratori divenuti "ufficiali". Per quel che riguarda poi la successiva lett. b) dello stesso comma, essa esonera i lavoratori dalla contribuzione previdenziale.
2. La seconda modalità di regolarizzazione (ex art.1, comma 3), consente all'imprenditore che faccia esplicita richiesta di concordato di dichiarare il costo del lavoro non denunciato pagando, per ogni

anno "irregolare", un'imposta sostitutiva dell'8% calcolata sul valore del costo del lavoro irregolarmente utilizzato. Tale aliquota varrà come pagamento di Irpef, Irpeg, Irap, Iva, e dei contributi previdenziali omessi nel quinquennio precedente la dichiarazione .

In questo caso, sulla base del quarto comma dell'articolo in esame, i lavoratori delle imprese che aderiscono all'emersione potranno ricostruire la propria posizione previdenziale completamente a proprie spese, versando contributi volontari all'INPS per coprire fino a cinque anni i mancati versamenti previdenziali. Com'è noto, tale onere è pressoché identico alla contribuzione piena ordinaria per le pensioni (cioè comprensiva della quota a carico del datore di lavoro e del lavoratore). E' prevista la possibilità di addossare un terzo di tale contribuzione a carico del fondo per l'emersione di cui all'art.5 della scorsa Finanziaria, rimanendo, perciò, comunque a carico del lavoratore i restanti due terzi.

Dall'inizio del 2002 scatterà poi il piano straordinario di controlli incrociati (che faranno riferimento ai dati raccolti dall'Anagrafe tributaria e previdenziale, ma anche dai registri di beni immobili e mobili, nonché dai gestori di servizi di pubblica utilità, come l'acqua, il gas e la luce), finalizzati ad individuare chi continua a produrre in nero (art.1, comma 3).

Va infine ricordata la disposizione contenuta all'art.1, comma 8, secondo cui le maggiori entrate derivanti dal recupero di base imponibile connessa ai programmi di emersione affluiscono al fondo per l'emersione (*ex* art.5, L. n. 388/2000), da cui sarà detratta la quota destinata alla riduzione della pressione contributiva, al netto dell'integrazione del contributo previdenziale dei lavoratori (i quali, però, come già precisato, non sono tenuti alla prosecuzione della propria posizione contributiva) che si impegnano nei programmi di

emersione relativi al triennio successivo (ex art.1, comma 2, lett. b), e agli oneri concernenti la eventuale ricostruzione volontaria della loro posizione previdenziale per il passato (art.1, comma 4).

Da un attento esame emergono alcuni contrasti in rapporto alla normativa previdenziale e fiscale attualmente in vigore.

Risulta innanzitutto poco comprensibile la *ratio* della previsione delle due predette tipologie di regolarizzazione (quella disciplinata dal comma 2, e quella prevista dal comma 3), dato che la dichiarazione di emersione dovrebbe costituire, di per sé, un'autodenuncia e non necessitare della richiesta di concordato. Tali modalità di regolarizzazione, oltretutto, dovrebbero poter trovare applicazione anche per le aziende *medio tempore* cessate. Per tale estensione non potrà essere considerata la condizione prevista dall'art.1, comma 2, lett. a), relativa all'incremento dell' «imponibile di imposta rispetto a quello relativo al periodo di imposta immediatamente precedente».

In relazione alle aliquote utilizzate per l'imposta sostitutiva e per la contribuzione sostitutiva si potrebbe inoltre individuare una progressione unica delle stesse per i tre periodi e non differenziata come attualmente previsto dalla disposizione *de qua*.

In secondo luogo, sembra profilarsi un possibile contrasto tra l'art.1, comma 4, e la normativa previdenziale vigente, secondo cui <<il datore di lavoro è il solo e unico debitore dell'obbligo assicurativo nei confronti degli istituti previdenziali>>. In base alla disciplina attualmente in essere, infatti, il datore di lavoro ha, nei confronti dei predetti enti, l'obbligo di versare l'intera aliquota contributiva (attualmente del 32,70%), anche per la parte (8,89%) che la legge pone a carico del lavoratore, potendo rivalersi sul lavoratore per la quota a carico di quest'ultimo; risultano comunque irrilevanti le conseguenze che ineriscono il rapporto enti previdenziali / datori di lavoro.

Per tali ragioni è plausibile ritenere che l'onere a carico del lavoratore, relativo alla seconda ipotesi (*ex* comma 4 dello stesso articolo) non sia in realtà dovuto, dato che, come si è già evidenziato, il versamento dei contributi da parte del datore di lavoro concordatario estingue, allo stesso tempo, l'obbligazione del lavoratore. Nel nostro ordinamento infatti dell'obbligazione contributiva, "unica e indivisibile", risponde, come già precisato, esclusivamente il datore di lavoro, anche per la parte relativa al lavoratore.

Per le stesse ragioni dovrebbe ritenersi in contrasto con la disciplina vigente anche la disposizione relativa alla copertura previdenziale (art.1, comma 8), dato che nella fattispecie prevista dall'art.1, comma 2, lett. a) e b) (ove, peraltro, è previsto un esonero), non può esistere alcuna integrazione dei contributi a carico dei lavoratori (perché gli stessi non sono tenuti a pagare) al netto della quale calcolare la quota destinata alla pressione contributiva.

Occorre, altresì, evidenziare che la disposizione in esame omette di individuare la possibilità di applicazione dell'attuale disciplina (art.1, commi 2 e 4) ai lavoratori "in nero" che vogliano aderire al programma di emersione in assenza di una medesima volontà da parte datoriale.

Alla luce di tali considerazioni, è probabile che i contrasti tra le disposizioni in esame e la normativa in vigore possano dare luogo a lunghi contenziosi con l'INPS, aggiuntivi rispetto a quelli già esistenti, con tutti i relativi oneri se si dovesse verificare la soccombenza dell'Istituto; e ciò con particolare riferimento alla norma che disciplina la prosecuzione volontaria del lavoratore (art.1, comma 4), potendo lo stesso rivendicare, in caso di concordato regolarizzato, l'accredito contributivo integrale, senza procedere al versamento volontario dei contributi.

In ogni caso, l'applicazione piena della norma, non contestata in sede giurisdizionale, rischierebbe di determinare per la prima ipotesi, una

diminuzione della prestazione pensionistica, mentre nel secondo caso un onere a carico del lavoratore fortemente maggiorato.⁵⁸

Va inoltre sottolineato che il lavoratore, ai sensi dell'art.3, comma 9, della L. 335/1995, ha diritto di richiedere la copertura decennale della propria posizione contributiva, a nulla rilevando la disciplina della legge che prevede la regolarizzazione per un quinquennio (art.1, comma 4).

Infine, è opportuno evidenziare la previsione di un integrale pagamento delle imposte sostitutive (art.1, comma 3), ad estinzione dei delitti di cui agli artt.4 e 5 del d.lgs n. 74/2000, del delitto di cui all'art. art.37 della L. n. 689/81, nonché dei reati contravvenzionali e delle violazioni amministrative e civili connesse alle violazioni fiscali e previdenziali relative al lavoro sommerso.

A completamento dell'analisi, va detto che non è ancora nota la posizione della UE in proposito. A differenza della vigente normativa, le disposizioni contenute nel "pacchetto Tremonti" hanno un'applicazione sull'intero territorio nazionale; pertanto, la Commissione potrebbe ritenere le agevolazioni previste non rientranti nella categoria "aiuti di Stato", e per questo non soggette ad autorizzazione. Di contro è probabile che la Commissione non avalli un provvedimento che, sostanzialmente, equipara i lavoratori emersi a un lavoratore neo-assunto dall'impresa, così come emerge

⁵⁸ Le stesse valutazioni sono contenute anche nell'ordine del giorno approvato, il 9 ottobre 2001, dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS, dove si evidenzia "la necessità di pervenire ad un testo normativo in grado di evitare che i contrasti applicativi trovino soluzione attraverso il contenzioso giudiziario, con un aggravio dei costi per il bilancio dell'Istituto e per gli utenti", dando mandato "al proprio Presidente di rappresentare con la massima urgenza agli Organi di Governo ed alle Parti Sociali le problematiche evidenziate in premessa".

Non va comunque dimenticato che il provvedimento in questione è stato oggetto di correzioni concordate da Parti Sociali e Governo. In particolare, le principali modifiche - che probabilmente saranno inserite in un decreto legge all'indomani dell'approvazione definitiva del provvedimento sui cento giorni - riguardano: la riduzione della contribuzione sostitutiva a carico dei datori di lavoro; la diminuzione della quota a carico dei lavoratori per la ricostruzione della posizione pensionistica; facilitazioni sanzionatorie per i mancati pagamenti dovuti a "forza maggiore"; la necessità del riferimento all'applicazione ai lavoratori dei contratti collettivi nazionali; lo sviluppo di nuove sinergie per la lotta al lavoro nero.

dalla relazione illustrativa del provvedimento sull'emersione. Se è corretta quest'interpretazione, infatti, l'azienda, oltre a beneficiare degli sconti fiscali sul maggior reddito e degli sconti previdenziali sul maggior imponibile, potrebbe recuperare il credito d'imposta pari a 800 mila lire nei territori del Centro-Nord e di 1,2 milioni nei territori del Mezzogiorno (*ex lege* 388/2000).

Nel prospetto di seguito è riportato un confronto tra le modalità di emersione esaminate nel presente capitolo (contratti di riallineamento e nuovi programmi per l'emersione), dal punto di vista retributivo, fiscale e contributivo.

	CONTRATTI DI RIALLINEAMENTO	NUOVI PROGRAMMI DI EMERSIONE
Aspetti retributivi	Ai sensi del DL 510/1996, i datori di lavoro che recepiscono i contratti stipulati a livello provinciale possono adeguare progressivamente le retribuzioni da corrispondere ai lavoratori, sulla base dei valori concordati (in percentuale inferiori a quelli previsti dai CCNL)	Nel silenzio della legge, si deve presumere che le aziende dovrebbero corrispondere da subito le retribuzioni minime previste dai CCNL.
Aspetti contributivi	L'art.116 della L.388/2000 prevede che alle imprese che entro il 3 ottobre 2001 recepiscono i contratti di riallineamento è concesso, per tutta la durata del programma e fino ad un massimo di 5 anni, uno sgravio contributivo pari al: 100%, per il primo anno; 80% per il secondo; 60% per il terzo; 40% per il quarto e 20% per il quinto. La regolarizzazione da parte dell'impresa garantisce al lavoratore la copertura previdenziale per tutto il periodo regolarizzato	La nuova legge prevede due ipotesi: - ex art.1, comma 2, lett. a), l'imprenditore si avvarrà, in luogo della contribuzione piena ordinaria, di una riduzione dei contributi previdenziali (dell'8, 10 e 12%), dovuti dall'azienda per i lavoratori divenuti "ufficiali". In questo caso i lavoratori sono esonerati dalla contribuzione previdenziale; - l'art.1, comma 3), consente all'imprenditore che faccia esplicita richiesta di concordato di dichiarare il costo del lavoro non denunciato pagando, per ogni anno "irregolare", un'imposta sostitutiva dell'8% calcolata sul valore del costo del lavoro irregolarmente utilizzato. Tale aliquota varrà come pagamento dei contributi previdenziali omessi nel quinquennio precedente la dichiarazione. In questo caso i lavoratori potranno ricostruire la propria posizione previdenziale completamente a proprie spese, versando contributi volontari all'INPS per coprire fino a cinque anni i mancati versamenti previdenziali (art.1, comma 4).
Aspetti fiscali	La Finanziaria per il 2001 ha previsto la riduzione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta sul reddito per le persone fisiche, gravanti sul reddito d'impresa, attraverso le maggiori entrate derivanti dall'applicazione dell'art.116. L'individuazione delle maggiori entrate dal sommerso sarà effettuata con decreto del Ministro delle Finanze entro il 31/3/02, sulla base dei contratti di riallineamento registrati al 30/11/01. La riduzione della tassazione a carico delle imprese avverrà con priorità temporale nelle aree del Sud, nelle aree di crisi e nelle cosiddette zone cuscinetto.	- Con riferimento all'ipotesi regolata dall'art.1, comma 2, lett a), l'imprenditore usufruirà di un sconto fiscale per il triennio successivo, il quale gli consentirà di pagare un'imposta sostitutiva (del 10% il primo anno, del 15% il secondo e del 20% il terzo), di quelle ordinarie (Irpef, Irpeg, Irap), su una quota di maggiori utili rispetto al passato, pari a tre volte il costo del lavoro "emerso"; - L'aliquota dell'8%, prevista dall'art.1, comma 3, aliquota varrà anche come pagamento di Irpef, Irpeg, Irap, Iva.

CAPITOLO VII

Osservazioni e proposte

A conclusione del lavoro appare necessario definire una modalità di approccio congiunto e integrato al problema dell'economia sommersa. Nelle pagine seguenti si tenterà quindi di delineare i contorni del fenomeno e di individuare alcune misure che, partendo dalle cause, si propongano di ridurre l'ampiezza e la diffusione, prendendo spunto da quanto emerso dai dibattiti svolti in occasione delle riunioni del gruppo di lavoro.

Come si già avuto modo di osservare, è ormai evidente 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 nel nostro caso 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%. Notevole è poi l'aumento del ricorso da parte delle imprese agli stranieri non registrati (+ 43% rispetto al 1992).

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 il doppio lavoro e lo 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 a tali strumenti, di cui non va comunque dimenticato il carattere congiunturale, è di aver risposto all'esigenza di affrontare in modo attento e mirato le politiche per l'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, per cui è 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 nuovo 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 presente lavoro.

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 a favore dell'emersione dell'economia 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;
- l'attivazione di 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)⁵⁹, 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 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.

⁵⁹ In attuazione della normativa scaturente della Carta 2000

COMPITI E FUNZIONI DELL'ISPettorATO DEL LAVORO

- a) vigila sull'applicazione di tutte le leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale e obbligatoria ovunque è prestata una attività lavorativa;
- b) vigila sull'osservanza dei contratti collettivi di lavoro;
- c) vigila in materia di protezione dei rischi delle radiazioni ionizzanti derivanti dall'impiego pacifico dell'energia nucleare in applicazione del DL 17.3.1995, n° 230;
- d) vigila congiuntamente agli organi ispettivi dell'azienda Ferrovie dello Stato, in applicazione dell'art. 35 della legge 19.1.1974 concernente la prevenzione sugli infortuni sul lavoro negli impianti ferroviari;
- e) espleta accertamenti tecnici (inchieste infortuni, vigilanza ascensori e montacarichi, sicurezza sul lavoro);
- f) vigila sui corsi di formazione professionale dei datori di lavoro finanziati dalla UE;
- g) svolge attività di consulenza per l'applicazione di tutti gli istituti di legislazione del lavoro;
- h) vigila sul funzionamento delle attività previdenziali assistenziali ed igienico sanitarie in favore dei prestatori d'opera;
- i) esegue rilevazioni statistiche su fenomeni interessanti il mercato del lavoro su ogni richiesta del Ministero;
- j) coordina l'attività ispettiva degli istituti previdenziali al fine di evitare duplicazioni d'intervento, difformità di trattamento ed ingiustificati intralci al normale svolgimento dell'attività produttiva;

- k) svolge attività di vigilanza sul lavoro nero e sulle omissioni contributive congiuntamente con gli istituti previdenziali e con il Corpo della Guardia di Finanza;
- l) svolge attività amministrativa che si esplica in un complesso di provvedimenti di natura autorizzativa, abilitativa, certificativa, di ricognizione ed istruzione;
- m) svolge attività di consulenza volta a chiarire questi posti dall'utenza.

NUOVI COMPITI ASSEGNATI ALLE DIREZIONI PROVINCIALI DEL LAVORO

1) Vigilanza in tema di sicurezza

I compiti che l'attuale evoluzione legislativa della sicurezza del lavoro affida all'ispettorato del lavoro si riferiscono all'attività di verifica delle condizioni di sicurezza e d'igiene degli ambienti di lavoro nei settori comportanti rischi particolarmente elevati (edilizia, cassoni aria compressa, genio civile, lavoro sotterraneo), attività previste dal DPCM del 14.10.1997. L'ispettorato del lavoro, inoltre, partecipa all'accordo di programma per il miglioramento della sicurezza e della protezione dei luoghi di lavoro in attuazione delle direttive comunitarie di cui ai decreti 626/94 e 242/96 nell'ambito dell'iniziativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri; svolge, poi, attività d'informazione, assistenza e consulenza nei confronti delle piccole e medie imprese in materia di miglioramento delle condizioni di sicurezza del lavoro in applicazione del DLgs 626/94.

2) Nuove direttive del mercato

Trattasi di attività di controllo in materia di direttive di mercato: macchine, dispositivi protezione individuale, impianti elettrici a bassa tensione, sicurezza generale dei prodotti (DLgs 10/97 – DLgs 626/96 – DPR 459/96 – DLgs 115/95 – DL 475/92).

3) Vigilanza integrata

La legge 23.12.1998, n° 448 (finanziaria '99) ha introdotto particolari misure organizzative a favore dei processi di emersione del fenomeno del lavoro sommerso, ed ha conferito al Ministero del Lavoro il coordinamento in materia di vigilanza integrata contro il fenomeno in esame. Le strutture periferiche saranno quindi maggiormente coinvolte sia sotto il profilo del coordinamento a livello regionale che per quanto riguarda l'attività ispettiva e di controllo.

4) Attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro

Anche in materia di mediazione tra domanda e offerta di lavoro gli ispettorati del Lavoro sono particolarmente coinvolti, infatti le Direzioni Provinciali del Lavoro territorialmente competenti, ai sensi del DM 8.5.1998, esercitano il controllo sul corretto esercizio dell'attività di mediazione da parte dei soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro ai sensi dell'art. 10 del DLgs 23.12.1997.

5) Lavoro interinale

La legge 196/97 (pacchetto Treu) ha introdotto i contratti di fornitura di lavoro temporaneo, contratti mediante il quale un'impresa di fornitura di lavoro temporaneo, di seguito denominata "impresa fornitrice", pone uno o più lavoratori a disposizione di altra impresa che ne utilizza la prestazione lavorativa; la vigilanza su dette imprese di fornitura è affidata all'ispettorato del Lavoro.

6) Inchieste ex-pretorili (a decorrere dal 2.6.1999)

Ai sensi del DLgs 19.2.1998 n° 51 viene conferito all'ispettorato del lavoro la competenza, precedentemente esercitata dal Pretore, per l'effettuazione di inchieste su infortuni sul lavoro che abbiano come conseguenza la morte del lavoratore o lesioni tali da comportare un'inabilità al lavoro superiore a 30 giorni. L'inchiesta, finalizzata ad accertare i molteplici elementi fissati dalla particolare normativa legislativa in materia, deve essere eseguita nel più breve tempo possibile ed in ogni caso entro quattro giorni dal ricevimento della denuncia operata dall'Autorità di Pubblica Sicurezza. Risulta evidente che tale nuova competenza comporterà per gli Uffici un notevole carico di lavoro per fronteggiare il quale sarà indispensabile un aumento di organico di ispettori tecnici ed amministrativi laureati.

7) Tentativo obbligatorio di conciliazione nel settore privato ed in quello economico

Con il DLgs 31.3.1998, n° 80 in materia di processo di lavoro, è stato introdotto il tentativo obbligatorio di conciliazione, il cui espletamento, ai sensi dell'art. 412 bis c.p.c. "costituisce condizione di procedibilità della domanda" e deve essere effettuato entro 60 giorni dalla presentazione della richiesta. Al riguardo si evidenzia che il numero delle controversie individuali trattate nel corso del 1997 ammontavano a 1169 e nei primi mesi di applicazione del suddetto decreto legislativo risultavano mediamente triplicate.

RISULTATI DEL SEMINARIO

Questa parte sintetizza alcune delle conclusioni del seminario, riportando, per alcune, le posizioni più rilevanti.

Le cause del lavoro non dichiarato

Il seminario ha trattato le cause del ricorso al lavoro non dichiarato. Le più frequenti sono:

- a) Stile di vita e accettazione culturale del lavoro sommerso (sfera privata)
Nei vari stati membri, ci sono interpretazioni diverse del concetto di economia sommersa rilevante per la politica. In Italia e Spagna si usa un concetto basato sostanzialmente sulle attività produttive in forma di impresa (per quanto piccola), e sugli scambi di beni e servizi "professionali". In altri paesi, invece, si considerano come rilevanti anche i trasferimenti di beni e servizi "non professionali", e non retribuiti in moneta ma in natura.
- b) Rapporto tra cittadino e stato.
Il dibattito è partito dalla posizione dei paesi "nordici", che sottolineavano le "colpe" dei cittadini che non percepiscono il bene pubblico. Il dibattito successivo ha aggiunto che una buona parte del problema è causato dall'autoreferenzialità dello Stato.
- c) Eccessiva regolamentazione del lavoro.
- d) Eccessiva imposizione (IVA, reddito, etc.).

Politiche "preventive"

a) Costituzione di Comitati nazionali e di Commissioni a livello locale

b) Campagne di informazione

Inizialmente le campagne o richiamavano concetti di solidarietà (sull'esempio dell'esperienza tedesca dell'*illegal ist unsozial*), o fornivano informazioni sulle conseguenze se si viene colti. La discussione ha consigliato di eliminare i richiami alla solidarietà, aggiungere i vantaggi che derivano dall'emersione e mirare a fare arrivare i messaggi soprattutto alle imprese. Soprattutto, ha allargato il concetto fino a ricomprendervi il *tutoraggio* (nelle due versioni, italiana e svedese).

Politiche repressive (controlli e sanzioni)

Su questo punto, il dibattito ha sostituito il concetto di repressione con quello di sanzioni e controlli e si è concluso con la raccomandazione di assumere un atteggiamento meno punitivo e più teso a creare un sistema integrato di incentivi positivi e negativi finalizzato all'emersione dell'economia sommersa, e non teso alla pura repressione di comportamenti individuali.

a) Scambio di dati sugli individui fra le amministrazioni, in particolare quelle di controllo, sia a livello nazionale sia internazionale.

Inizialmente, i partecipanti hanno creduto che per scambio di informazioni si intendesse scambio di conoscenze e buone pratiche fra istituzioni e stati membri. La Commissione, invece, intendeva incroci di dati individuali allo scopo di individuare gli evasori. C'è stato un dibattito che ha espresso il disagio dei partecipanti nei confronti delle misure di repressione dell'evasione fiscale come metodo prevalente di emersione e si è concluso con la raccomandazione di puntare, piuttosto, sullo scambio di esperienze.

b) Controlli sul campo

C'è stata relativamente poca discussione ma sono state presentate le esperienze olandese e svedese. Particolarmente interessante è l'esperienza svedese che ha dei momenti di contatto con il tutoraggio e con il concetto di stato amico: prevede, infatti, che dipendenti delle amministrazioni di controllo contattino le imprese (scegliendo quelle da contattare sulla base di informazioni assunte sul campo), non denuncino subito le eventuali violazioni ma diano tempo alle imprese di "correggersi" e procedano alla denuncia solo se, ad una successiva visita, le imprese non si siano corrette.

c) Coinvolgimento dei partner sociali

Non è chiaro se includono anche le associazioni datoriali, secondo il modello italiano dei contratti di riallineamento e delle Commissioni regionali e provinciali per l'emersione.

Suggerimenti della Commissione

Il seminario è culminato nella redazione di raccomandazioni alla Commissione, qui riportate, suddivise in raccomandazioni sulle cose da fare (*Do's*) e su quelle da evitare (*Don'ts*). Su richiesta della funzionaria della Commissione, i partecipanti hanno formulato queste raccomandazioni (da non confondere, quindi, con le raccomandazioni contenute nel rapporto, che costituiscono una bozza di raccomandazioni che la Commissione, una volta accettato il rapporto, potrà fare agli stati membri).

Do's

- Limitare la regolazione a livello europeo.
- Include il suggerimento agli stati membri di limitare le regolamentazioni nazionali.
- Coinvolgere i partner sociali
- Promuovere scambi di dati fra le amministrazioni dello stesso stato e fra gli stati membri

Il dibattito ha alterato questo punto in “promuovere scambi di informazioni, conoscenze e buone pratiche”

- Mettere enfasi politica sulla questione dell'economia sommersa
- Promuovere progetti pilota
- Adottare un approccio multi disciplinare
- Appoggiare la costituzione di Comitati nazionali e regionali secondo i modelli francese e italiano

E' stato raccomandato che, sul modello italiano, il Comitato sia un organismo snello e non un appesantisca la burocrazia.

- Cambiare il sistema degli incentivi

Dont's

- Non considerare l'economia sommersa una questione che investe solo l'aspetto del lavoro
- Non uccidere la gallina dalle uova d'oro (non reprimere lo sviluppo)
- Non focalizzarsi sulla repressione perché costa troppo sia ai privati sia allo stato (per sfuggire ai controlli i privati comunque incorrono in notevoli

spese in termini sia monetari sia di tempo e risorse umane che potrebbero essere meglio impiegate)

- Nel fare le campagne informative non creare effetti imitativi (c'è il pericolo di sovrastimare il fenomeno e di creare nelle persone che pagano l'impressione di essere gli unici ingenui ad essere in regola)
- Stare attenti ad eventuali effetti non desiderati (p. e. estendere misure di sostegno pensate per i poveri alle classi medie o, al contrario, concentrare i controlli sulle fasce più deboli)
- Non creare ulteriore burocrazia
- Non focalizzare l'attenzione sulla frode al sistema di *welfare* o sull'evasione fiscale.

BIBLIOGRAFIA

CAIANIELLO D. (a cura di), *Le imprese C.U.O.R.E. di Napoli: una realtà sorprendente*, 2000.

CALZARONI M., *L'eshaustività delle stime di contabilità nazionale: nuovi concetti e approccio metodologico*, pubblicato negli Atti della Quarta Conferenza Nazionale di Statistica, tenutasi a Roma il 13 novembre del 1998

CAMERA DEI DEPUTATI, *Lavoro nero e lavoro minorile*, 1998.

CNEL, *I contratti di riallineamento: una potenzialità per l'emersione di segmenti di lavoro nero?*, Roma, 1998.

DELOITTE & TOUCHE, *The black economy and taxes and social charges*, Bruxelles, European Commission, 1997.

DI NARDO T. - CALDARELLI R., *Rilevazione dell'occupazione sommersa con il metodo Bergonzini*, in ANIELLO V. - MELDOLESI, L., *Italia che non c'è: quant'è, dov'è, com'è?*, in *Rivista di Politica Economica*, X-XI/1998, p. 263 ss.

EUROPEAN COMMISSION, *Libro bianco sulla "Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, dicembre 1993.

EUROPEAN COMMISSION - DIRECTORATE GENERAL V, *Communication of the Commission on unenclared work* (COM (1998) 219 - C4-0566/1998), Bruxelles, 1998.

FEIGE, E. L., *Overseas Holding of U.S. Currency and the Underground Economy*, in *Exploring the Underground Economy*, Susan Pozo, ed. Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1996, p.5 ss.

FENEAL-UIL , FILCA-CISL, FILLEA-CGIL, *Il lavoro nero. La dimensione del fenomeno, i motivi che lo determinano, le soluzioni immediatamente attivabili*, Roma, 1997.

FREY, L., *Il lavoro sommerso in Italia e le strategie per farlo riemergere*, in *Quaderni di Economia del Lavoro*, n.57/1997, p.35 ss.

FRIEDMAN, E., JOHNSON, S., KAUFMANN, D., LOBATON, P.Z., *Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*, World Bank Discussion Paper, 1999.

IRES, *Valutazione d'impatto delle politiche di emersione nel Mezzogiorno sul piano fiscale e contributivo*, febbraio 2001.

MELDOLESI L. – STAME N., *Note sulla metodologia della ricerca*, in *Rivista di politica economica*, nn. VIII-IX/1998.

MELDOLESI L., *L'economia sommersa nel Mezzogiorno*, in *Stato e Mercato*, n.53/1998, p.319 ss.

MELDOLESI L., *Occupazione ed emersione*, Carocci, Roma, 2000.

MINISTERO DEL TESORO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Terzo Rapporto su Sviluppo Territoriale 1999-2000*, Relazione di sintesi sugli Interventi realizzati nelle Aree Depresse e sui Risultati conseguiti presentata al Parlamento dal Ministro del Tesoro, Roma, 2001.

ORSEU, *Measurement of the shadow economy, study of five european country (Germany, Belgium, France, Great Britain, Italy)*, Bruxelles, 1995

ROMA G., *L'economia sommersa*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

SCHNEIDER F., *Ulteriori risultati empirici sulle dimensioni dell'economia sommersa in 17 paesi dell'OCSE nel corso del tempo*, Università J. Kepler, Linz, 1997.

SCHNEIDER F., ENSTE D. H., *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, XXXVIII/2000, p.77 ss.

SPI-CGIL, Fondazione Brodolini, Politecnico di Milano, *L'assistenza agli anziani in Italia e in Europa*, Milano, Angeli, 2001.

SUDGEST, *14° Rapporto annuale sullo stato dei poteri e dei servizi locali*, 2000.

UNITED NATIONS, EUROSTAT, IMF, OECD, WORD BANK, *Resolution on the fifteenth International Conference of Labour Statisticians, January 1993, concerning statistics on employment in the informal sector*, 1993

Per la ricerca tramite Internet, tra i diversi siti web, si segnalano i seguenti siti istituzionali:

www.inail.it

www.inps.it

www.istat.it

www.minlavoro.it

www.palazzochigi.it

www.ilo.org

www.imf.oecd.org

www.cnel.it