



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles,  
COM (98) - 219

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**  
**SUL LAVORO SOMMERSO**

## **Indice**

<b>1.</b>	<b>INTRODUZIONE</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>ANALISI DEL MERCATO DEL LAVORO SOMMERSO</b>	<b>4</b>
<b>2.1.</b>	<b>Definizione del lavoro sommerso e dimensione del problema</b>	<b>4</b>
<b>2.2.</b>	<b>Perché esiste il lavoro sommerso?</b>	<b>5</b>
<b>2.3.</b>	<b>Chi sono i lavoratori del sommerso?</b>	<b>7</b>
<b>2.4.</b>	<b>In quali settori il lavoro sommerso è più diffuso negli Stati membri?</b>	<b>8</b>
<b>2.5.</b>	<b>Cittadini di paesi terzi e lavoro sommerso</b>	<b>8</b>
<b>3.</b>	<b>IMPATTO DEL LAVORO SOMMERSO</b>	<b>9</b>
<b>3.1.</b>	<b>La sicurezza sociale e l'impatto sulle finanze pubbliche</b>	<b>9</b>
<b>3.2.</b>	<b>L'impatto sulle persone</b>	<b>9</b>
<b>3.3.</b>	<b>Effetti sulla concorrenza</b>	<b>10</b>
<b>4.</b>	<b>QUESTIONI POLITICHE</b>	<b>11</b>
<b>4.1.</b>	<b>Opzioni politiche</b>	<b>11</b>
<b>4.2.</b>	<b>Rassegna delle misure politiche introdotte negli Stati membri</b>	<b>12</b>
<b>4.3.</b>	<b>Esempi di strategia integrata applicata in tre paesi</b>	<b>15</b>
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONI</b>	<b>17</b>
<b>6.</b>	<b>TABELLA 1: MISURE GIURIDICHE DI CONTROLLO</b>	<b>18</b>
<b>7.</b>	<b>TABELLA 2: MISURE CONCERNENTI SUSSIDI O RIDUZIONI DEI COSTI</b>	<b>19</b>
<b>8.</b>	<b>TABELLA 3: ALTRE MISURE</b>	<b>20</b>
<b>9.</b>	<b>ALLEGATO 2: SCHEDE PER PAESE</b>	<b>21</b>

## Sommario

Quella del lavoro sommerso è una delle tematiche di interesse comune nell'ambito dell'occupazione. Il concetto di "lavoro sommerso" riguarda le attività retribuite di per sé legittime ma che non vengono dichiarate alle autorità pubbliche, nella consapevolezza però che si deve tener conto delle diversità che sussistono nei sistemi normativi degli Stati membri. Applicando questa definizione se ne escludono le attività criminali come anche le attività lavorative che non necessitano una notifica alle autorità.

La principale motivazione per i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi per partecipare all'economia sommersa è di natura economica. Lavorare nell'economia sommersa offre l'opportunità di aumentare i guadagni e di evitare le tasse e i contributi sociali ovvero di ridurre i costi. Vi sono tre fattori che concorrono all'emergere di tale fenomeno: una crescente domanda di "servizi personalizzati", la riorganizzazione dell'industria in lunghe catene di dis-integrazione verticale e di subappalto e la diffusione di tecnologie leggere che schiudono nuove opportunità lavorative e nuovi ambiti di attività di servizio. Il lavoro sommerso è in generale diffuso in settori ad alta intensità di manodopera e a bassa redditività quali l'agricoltura, la costruzione, il commercio al dettaglio, la ristorazione o i servizi domestici. A ciò si aggiungono i servizi manifatturieri e commerciali in cui i costi costituiscono il principale fattore di competizione. Un altro ambito è dato dai settori innovativi.

È possibile identificare quattro gruppi principali di persone che partecipano all'economia sommersa: le persone che hanno un secondo lavoro o che hanno più lavori, la popolazione "economicamente inattiva", i disoccupati e i cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente nell'UE. L'età e il sesso dei lavoratori del sommerso sono funzionali in ampia misura ai settori interessati.

Il lavoro sommerso rischia di erodere il finanziamento e l'erogazione di protezione sociale e di servizi pubblici. La riduzione delle entrate comporta una riduzione nel livello di servizi che lo Stato è in grado di offrire e ciò crea un circolo vizioso in quanto il governo aumenta le tasse per poter continuare a erogare i servizi, creando così incentivi maggiori al lavoro sommerso. Nei paesi in cui la copertura della protezione sociale è universale o in cui le persone godono di diritti derivati dai coniugi, il lavoro sommerso può non avere ripercussioni sui diritti all'assistenza sanitaria o alla pensione. Lo stesso vale per coloro che hanno un secondo lavoro. In generale però i lavoratori del sommerso ufficialmente inattivi perdono tutti i benefici derivanti da un contratto di lavoro formale, quali la formazione, un profilo specifico della carriera, aumenti salariali, il senso di appartenenza all'impresa. Tali persone hanno anche difficoltà a passare ad altri lavori. L'impatto sulle imprese si fa sentire a seguito della distorsione della concorrenza, soprattutto a livello micro.

Il problema del lavoro sommerso può essere visto in una duplice ottica: lo si può considerare quale scelta individuale di persone che approfittano del sistema e indeboliscono nel contempo i meccanismi di solidarietà o quale risultato di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro cui la legislazione esistente si adatta troppo lentamente. Nel primo caso l'intervento dovrebbe essere impostato su sanzioni e campagne di sensibilizzazione, nel secondo caso la strategia dovrebbe concentrarsi su azioni di prevenzione, adattando la legislazione inadeguata affinché rispecchi le nuove realtà del mercato del lavoro, nonché riducendo gli oneri e gli ostacoli.

La definizione di una strategia mirata e completa è essenziale se si vuol combattere il lavoro sommerso in modo efficace. Una simile strategia dovrebbe comportare diversi elementi, la cui composizione varierebbe da uno Stato membro all'altro. Indipendentemente dalle misure prescelte, la strategia complessiva dovrà contemplare misure efficaci di applicazione.

Il presente documento intende avviare un dibattito sulle cause del lavoro sommerso e sulle opzioni politiche per combatterlo. Esso fa presente che vi è innanzitutto la necessità di identificare correttamente le cause e la dimensione del problema e, in secondo luogo, di considerare la lotta contro il lavoro sommerso quale elemento della strategia complessiva per l'occupazione.

La Commissione auspica e si attende che gli Stati membri, le istituzioni comunitarie e le parti sociali partecipino attivamente a questo dibattito. In tale contesto si dovrebbero prendere in considerazione un'accresciuta consapevolezza delle cause e della dimensione del lavoro sommerso, l'identificazione di esempi di prassi ottimali per combatterlo e la possibilità di un'azione coordinata a livello di UE. L'attuazione di diversi degli orientamenti per l'occupazione del 1998, come quelli volti a sviluppare l'imprenditorialità e ad incoraggiare l'adattabilità, contribuiranno a scoraggiare il lavoro sommerso. Qualora da questo dibattito emergesse l'opportunità di procedere ad ulteriori azioni a livello di UE, se ne potrebbe tener conto nel contesto della Relazione congiunta 1998 e degli Orientamenti per l'occupazione 1999.

## **1. INTRODUZIONE**

Quello del lavoro sommerso è un problema che riguarda tutti gli Stati membri ed è quindi una delle questioni d'interesse comune in ambito occupazionale. Il lavoro sommerso rischia di erodere il finanziamento dei servizi sociali, già esposto a pressioni, riduce il livello di protezione sociale delle persone e le loro prospettive sul mercato del lavoro e può inoltre influire sulla competitività. Esso va inoltre contro gli ideali europei di solidarietà e di giustizia sociale.

Il Libro bianco "Crescita, competitività, occupazione" lanciato dalla Commissione europea alla fine del 1993 invoca, tra l'altro, un ampliamento del concetto di lavoro e incoraggia gli Stati membri ad agevolare "la reintegrazione nel mercato del lavoro ufficiale di molte persone che svolgono attualmente forme marginali di lavoro o lavorano in nero". Successivamente, nell'ambito del Programma d'azione sociale a medio termine 1995-1997, la Commissione ha annunciato la propria intenzione di avviare un dibattito sul lavoro nero.

Contestualmente al seguito dato al Libro bianco sono stati realizzati diversi studi e relazioni attinenti alle caratteristiche e alle tipologie del lavoro sommerso. La presente comunicazione prende le mosse dalle informazioni così raccolte e fa una rassegna delle misure atte a combattere il lavoro sommerso. L'obiettivo del presente documento è di avviare un dibattito sul modo in cui gli Stati membri possono affrontare con maggiore efficacia il problema mediante scambi di esempi di buone prassi o, se del caso, mediante un'azione coordinata a livello di UE. Se dal dibattito emergesse l'auspicabilità di un'azione a livello di UE, questa potrebbe essere presa in considerazione nel contesto della Relazione congiunta 1998 e degli Orientamenti per l'occupazione 1999.

## **2. ANALISI DEL MERCATO DEL LAVORO SOMMERSO**

### **2.1 Definizione del lavoro sommerso e dimensione del problema**

La stessa natura del lavoro sommerso ne fa un problema difficile da affrontare. In una prospettiva europea è difficile trovare una definizione comune di lavoro sommerso a causa dei suoi diversi aspetti nelle diverse parti dell'Unione. Inoltre, è difficile indicare con certezza la dimensione del problema, poiché la sua ampiezza può essere soltanto stimata.

In un importante studio condotto per conto della Commissione europea dal 1988 al 1992 il concetto di economia sommersa e di forme irregolari di occupazione risultava definito dai sistemi normativi. Il lavoro illegale non esiste in un contesto del tutto deregolato e permissivo. Per questo motivo alcune attività economiche possono essere illegali in alcuni paesi ma legali in altri e ciò rende difficile formulare una definizione comune per tutta l'UE.

Il "lavoro sommerso" viene definito perciò in questa sede alla stregua di qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri. Applicando questa definizione sono escluse le attività criminali come anche le forme di lavoro non coperte dal normale quadro normativo e che non devono essere dichiarate alle autorità pubbliche, come ad esempio le attività espletate nell'ambito dell'economia familiare.

È difficile identificare quale proporzione del prodotto interno lordo sia ascrivibile all'economia sommersa e si devono usare diversi metodi per stimarla. Mediamente la

dimensione dell'economia sommersa nell'UE può essere stimata tra il 7 e il 16% del PIL dell'UE, il che corrisponde all'incirca a 10-28 milioni di unità di manodopera, vale a dire al 7-19% del volume dell'occupazione regolare complessiva, sulla base di presupposti formulati in relazione ai settori in cui si manifestano forme di lavoro nero e quindi sulla sua produttività media. Ciò non va confuso con le cifre delle persone occupate, poiché gran parte del lavoro nero è effettuata da persone che lavorano anche nell'economia formale e che rientrano quindi già nel computo dell'occupazione complessiva. Se tutto il lavoro sommerso dovesse passare all'economia formale, non è quindi chiaro di quanto aumenterebbe il PIL.

Le stime dell'economia sommersa variano significativamente a seconda del metodo usato, è possibile però identificare gruppi di paesi<sup>1</sup>. Da un lato vi è un gruppo di paesi in cui l'economia sommersa è stimata a circa 5% del PIL (paesi scandinavi, Irlanda, Austria e Paesi Bassi), dall'altro vi sono paesi quali Italia e Grecia in cui essa è stimata a più di 20%. Vi sono due gruppi intermedi: il Regno Unito, la Germania e la Francia, che si situano grossomodo a metà strada tra i due estremi, mentre il Belgio e la Spagna presentano percentuali un po' più elevate.

## 2.2 Perché esiste il lavoro sommerso?

La ragione principale che induce i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi a partecipare all'economia sommersa è di natura economica. Lavorare nell'economia informale offre l'opportunità di accrescere i propri guadagni e di evadere l'imposta sul reddito e i contributi sociali. Per gli imprenditori l'incentivo è dato dalla riduzione dei costi. In una prospettiva storica vi sono tre fattori che concorrono, in varia misura, a determinare il fenomeno del lavoro sommerso:

a) il manifestarsi di una domanda estremamente diversificata di "servizi personalizzati" alle famiglie e alle persone (come ad esempio assistenza, pulizia ...); questi servizi sono caratterizzati da un'alta intensità di manodopera e da un basso incremento produttivo;

b) la riorganizzazione delle industrie e delle imprese in direzione di lunghe catene di disintegrazione verticale e di subappalto, al fine di rendere la produzione più flessibile e di accrescere le capacità di innovazione e di adattamento a situazioni specifiche e alle fluttuazioni del mercato. Questo tipo di flessibilizzazione porta ad un aumento del lavoro autonomo e dei lavoratori-imprenditori, un certo numero dei quali può lavorare nel sommerso.

---

<sup>1</sup> Queste stime sono state ottenute consultando esperti nazionali del mercato del lavoro che operano nell'ambito delle reti CE SYSDM (Sistema di valutazione e di monitoraggio) e MISEP (Sistema di mutuo scambio di informazioni sulle politiche dell'occupazione). Sono stati inoltre consultati i seguenti studi comparativi: "Underground economy and irregular forms of employment (travail au noir)" di Philippe Barthélémy, Fausto Miguelez, Enzo Mingione, Raymond Pahl e Alois Wenig, commissionato dalla DG V, 1990; "Measurement of the Shadow Economy - Study of five European countries (Germany, Belgium; France, Great Britain, Italy)" di Jean-Luc Biveur, con la supervisione di Jean-Pierre Yonnet, ORSEU, 1995; Deloitte & Touch, "The Black Economy and Taxes on Social Contributions", commissionato dalla Task force "Prelevi obbligatori", DG XXI, 1997. "Empirical Results of the Size of the Shadow Economy of 17 OECD countries over time" Friedrich Schneider, dipartimento di Economia, Università Johannes Kepler di Linz, Austria, 1997. Diversi studi fanno pensare che l'economia sommersa sia cresciuta negli ultimi decenni, ma le stime sulla sua grandezza variano notevolmente.

c) l'impatto della diffusione delle tecnologie leggere, come ad esempio i personal computer, che fornisce nuove opportunità lavorative e schiude nuovi ambiti alle attività di servizi.

- Le prospettive e le dimensioni del lavoro sommerso variano in funzione dei diversi aspetti istituzionali dell'economia in ciascuno Stato membro, quali ad esempio:
- I livelli dell'imposizione fiscale e dei contributi sociali: il livello delle tasse e dei contributi sociali influenza chiaramente il livello del lavoro sommerso. Un onere fiscale più elevato costituisce un incentivo sia per i lavoratori che per gli imprenditori ad entrare nel sommerso. Al di là del livello di tasse e di contributi per la sicurezza sociale, anche la struttura di tali contributi influenza il lavoro nero. Nei paesi in cui l'imposizione sui redditi è elevata la spinta viene dall'offerta di manodopera e il lavoratore del sommerso è di solito un lavoratore autonomo; nei paesi in cui i contributi della sicurezza sociale sono elevati, la spinta viene dalla domanda e il lavoratore del sommerso tende ad essere inquadrato in aziende (parzialmente o totalmente) sommerse.
- Oneri regolamentari e amministrativi: Il sussistere di costi eccessivi e di procedure amministrative troppo onerose, ad esempio per registrarsi quali fornitori di servizi o per formalizzare un rapporto di lavoro, può scoraggiare la formalizzazione dell'attività se entrambe le parti trovano vantaggio a non dichiararla. L'esistenza di associazioni professionali può essere anch'essa propizia al lavoro sommerso, poiché in alcuni paesi è prescritta l'appartenenza ad un'associazione professionale per svolgere determinate professioni. Tali associazioni esistono per garantire la qualità del prodotto o del servizio, ma possono anche erigere barriere per accedervi, di modo che le persone escluse possono essere tentate a svolgere la professione clandestinamente.
- Inadeguata legislazione in materia di mercato del lavoro: Uno scarso riconoscimento, nell'ambito della legislazione vigente, dei nuovi tipi di lavoro (ad esempio gli orari lavorativi atipici, il lavoro part-time o i contratti temporanei) può a sua volta spingere i lavoratori verso il sommerso.
- Strutture industriali: Nelle zone dominate da poche grandi imprese il mercato del lavoro sommerso è relativamente piccolo ma, all'altro estremo, laddove le economie locali sono costituite da una pletora di piccole imprese, non solo è più probabile che si manifesti il fenomeno del lavoro sommerso, ma sono anche più grandi le probabilità che esso avvenga su base organizzata piuttosto che su base individuale. Tuttavia, laddove i lavoratori sono coscienti dei loro diritti, il lavoro sommerso tende ad essere meno diffuso.
- Bassa competitività: Il ricorso al lavoro sommerso, con la riduzione dei costi che esso comporta, può costituire un riflesso di autoconservazione da parte di imprese in settori in declino che altrimenti non sarebbero in grado di sopravvivere in un mercato competitivo. Alla lunga, tuttavia, è difficile che un settore sommerso riesca a competere sul piano internazionale, poiché è più disorganizzato e richiede un alto grado di fiducia reciproca tra gli operatori, il che è difficile da realizzare al di là di un circuito chiuso.
- Accettazione culturale: Vi è una certa comprensione o accettazione culturale dell'economia informale. Il fatto di partecipare all'economia informale a livello locale

viene spesso concepito quale scambio di servizi o mutua assistenza che non occorre dichiarare (pulizia, lavori agricoli stagionali, ecc. ...).

- Esistenza di facili opportunità: Chiunque scelga di lavorare al nero fa un'analisi personale costi/benefici in cui soppesa i vantaggi, come ad esempio un reddito (immediato) più elevato e gli svantaggi, come ad esempio il rischio di sanzioni se viene scoperto, il rischio stesso di venir scoperto o considerazioni d'ordine morale. Quanto più una persona ha l'opportunità di esercitare un'attività sommersa a basso rischio (ad esempio per il lassismo dei controlli o perché tale persona è già coperta dall'assicurazione del datore di lavoro principale o di un coniuge), tanto più probabile sarà che se ne avvantaggi.

### **2.3 Chi sono i lavoratori del sommerso?**

Un accesso reale al lavoro sommerso è un fattore determinante per quanto concerne chi diventerà un lavoratore del sommerso.

I lavoratori del sommerso comprendono:

- Coloro che svolgono un secondo lavoro e coloro che hanno più lavori. La maggior parte del lavoro sommerso è effettuata da persone che svolgono già un'attività regolare. Il fatto di poter partecipare all'economia sommersa significa spesso che le persone in questione rispondono ad una domanda di determinate abilità o qualifiche specifiche.
- Le persone "economicamente inattive" (studenti, casalinghe e prepensionati). Esse sono soggette a minori vincoli temporali onde partecipare all'economia sommersa e le opportunità tendono a essere maggiori per coloro che hanno avuto in precedenza un contatto con il mondo del lavoro.
- I disoccupati. Da un lato il rischio di partecipare al lavoro sommerso può essere più elevato per loro poiché potrebbero perdere in tal modo le prestazioni di disoccupazione, soprattutto se queste sono legate alla ricerca attiva di un lavoro o alla partecipazione ad azioni di formazione. D'altro canto i disoccupati si possono veder offrire un lavoro a condizione che questo rimanga nero e la loro capacità di resistere all'offerta è molto bassa, soprattutto se l'assegno di disoccupazione è anch'esso basso. Tuttavia, quanto più a lungo dura la situazione di disoccupazione, tanto più si riducono le opportunità di svolgere un lavoro sommerso.
- I cittadini di paesi terzi (vedi più sotto il paragrafo 2.5).

L'età e il sesso dei lavoratori del sommerso sono in ampia misura funzionali ai settori interessati. Le donne non rappresentano la maggioranza dei lavoratori del sommerso, ma tendono ad essere in una posizione più vulnerabile. Mentre gran parte di coloro che fanno un doppio lavoro o che hanno più lavori tendono a essere uomini, le donne che fanno lavoro nero tendono a essere ufficialmente inattive (casalinghe). Ciò ha conseguenze negative allorché i loro diritti a pensione dipendono esclusivamente dal coniuge piuttosto che dalla loro attività lavorativa.



## **2.4 In quali settori il lavoro sommerso è più diffuso negli Stati membri?**

Attualmente è possibile riscontrare in quasi tutti gli Stati membri tre gruppi di settori che presentano modelli di comportamento alquanto omogenei:

- i settori tradizionali quali l'agricoltura, la costruzione, il commercio al dettaglio, la ristorazione o i servizi domestici (caratterizzati da una produzione ad alta intensità di manodopera e da circuiti economici locali). Il settore della costruzione fa spesso ricorso al subappalto, senza che vi sia un grande controllo da parte delle pubbliche autorità; nel settore alberghiero e della ristorazione molte piccole imprese sono anch'esse difficili da controllare per quanto concerne il turnover e i dipendenti; i servizi privati sono anch'essi legati in ampia misura all'accettazione e alle tradizioni culturali, anzi per alcuni servizi personalizzati non esistono figure professionali formali.
- Il settore manifatturiero e i servizi commerciali in cui i costi sono il principale fattore di concorrenza. Nell'Europa meridionale il settore tessile, con le sue opportunità di lavoro a domicilio, pare essere particolarmente esposto al lavoro sommerso.
- Moderni settori innovativi (essenzialmente contraddistinti da lavoro autonomo) in cui l'uso delle comunicazioni elettroniche e dei computer agevola la contrattazione e l'esecuzione di servizi in località diverse, il che consente di non dichiarare tali attività.

Il primo e secondo gruppo possono essere ancora ritenuti quelli in cui si svolge la maggioranza del lavoro sommerso e in cui il lavoro sommerso può sfociare in sfruttamento, mentre il terzo gruppo riguarda persone altamente qualificate che scelgono espressamente il lavoro nero. Quest'ultimo fenomeno può essere il risultato di regolamenti inadeguati o che non vengono fatti rispettare. Una volta che tali attività divengano attività principali vi sono incentivi per farle rientrare nell'economia formale. Molte nuove imprese iniziano nel sommerso per formalizzare la loro attività soltanto una volta che hanno preso piede.

Le informazioni di origine nazionale sulla situazione negli Stati membri indicano tuttavia che non esiste un quadro europeo comune del lavoro sommerso e che in effetti sussistono numerose differenze tra i vari paesi.

- Nei paesi scandinavi, nei Paesi Bassi, in Belgio, Francia e nel Regno Unito i lavoratori del sommerso sono tendenzialmente uomini giovani e qualificati.
- Nell'Europa meridionale i lavoratori del sommerso tendono a essere giovani, donne che lavorano a domicilio e immigrati clandestini.
- In Germania e in Austria il numero di immigrati clandestini che svolgono lavoro nero è significativo, anche se essi non costituiscono il gruppo dominante.

## **2.5 Cittadini di paesi terzi e lavoro nero**

In quale misura i cittadini di paesi terzi residenti illegalmente in Europa (definiti immigrati clandestini nel presente documento) partecipano all'economia informale è ancora più difficile da stimare che le dimensioni dell'economia sommersa. La partecipazione degli immigrati clandestini al lavoro sommerso è ritenuta da tutti gli Stati

membri un problema serio da affrontarsi nell'ambito della loro strategia globale di lotta contro l'immigrazione clandestina.

Per molti immigrati clandestini il lavoro sommerso costituisce una strategia di sopravvivenza. Rispetto ad altre categorie gli immigrati clandestini sono particolarmente vulnerabili poiché, avendo violato le norme in materia di residenza, essi rischiano di essere espulsi una volta scoperti. Ciò consente ai datori di lavoro di occupare immigrati clandestini a condizioni che non sarebbero accettate da altre persone. Inoltre, spesso accade che cittadini di paesi terzi vengano introdotti di nascosto nel territorio degli Stati membri e divengano quindi attivi nel sommerso. D'altro canto appare comprovato che la presenza di buone opportunità di lavoro sommerso funge da fattore trainante dell'immigrazione clandestina.

Un tempo il lavoro sommerso effettuato da immigrati clandestini tendeva a concentrarsi nell'industria della costruzione, ma la tendenza attuale va verso il settore dei servizi.

### **3. IMPATTO DEL LAVORO SOMMERSO**

#### **3.1 La sicurezza sociale e l'impatto sulle finanze pubbliche**

In termini di sicurezza sociale il lavoro sommerso ha implicazioni per l'assicurazione sanitaria e i diritti a pensione oltre che per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Per quanto concerne quest'ultima i lavoratori del sommerso spesso non sono coperti.

Il lavoro sommerso può avere un impatto significativo sulle finanze pubbliche, soprattutto in paesi in cui i diritti hanno carattere universale. In questi paesi per i lavoratori del sommerso non vi è differenza di copertura eccezion fatta per quello che essi ricaverebbero da regimi pensionistici complementari a carattere volontario. Poiché molti lavoratori dichiarati non partecipano a regimi pensionistici volontari, in tali casi non vi è nessuna differenza tra il lavoratore del sommerso e quello dichiarato. In generale, in tutti gli Stati membri le finanze pubbliche risentono della non dichiarazione del lavoro e delle perdite di gettito fiscale e di contributi sociali che ne derivano. Ciò si ripercuote sui servizi pubblici finanziati dalle tasse in ciascuno Stato membro, in quanto la riduzione delle entrate comporta una riduzione nei livelli di servizi che lo Stato può offrire. Ciò crea un circolo vizioso in quanto il governo aumenta le tasse per continuare a erogare i servizi, creando così incentivi maggiori a lavorare nell'economia sommersa<sup>2</sup>.

#### **3.2 L'impatto sulle persone**

Nei diversi Stati membri, l'assicurazione sanitaria e i diritti a pensione sono legati alla residenza (diritti universali) o ai contributi versati (o derivati da un coniuge) ovvero da una miscela dei due sistemi. In tutti gli Stati membri le persone che hanno un secondo lavoro sono di norma coperte dalla sicurezza sociale. Nei paesi in cui la copertura per la sanità e/o i diritti a pensione è universale tutti i lavoratori del sommerso sono coperti. Nei paesi in cui la copertura dipende dal versamento dei contributi per la pensione di

---

<sup>2</sup> Dal 1996 la questione della correlazione tra tassazione e occupazione è stata studiata a livello CE nell'ambito del Gruppo ad alto livello e del gruppo che vi ha fatto seguito, il Gruppo "Politica fiscale", entrambi presieduti dal Commissario Monti.

vecchiaia, la sanità o entrambe i lavoratori del sommerso che derivano i loro diritti dal coniuge sono anch'essi coperti. I lavoratori del sommerso ufficialmente inattivi (per lo più donne) hanno un maggior grado di dipendenza dal loro coniuge che se dichiarassero il loro lavoro. In questi paesi, altri lavoratori in nero e, ovviamente, gli immigrati clandestini, non sono coperti dal sistema di sicurezza sociale.

In tutti gli Stati membri, in caso di lavoro sommerso, i lavoratori in questione non sono coperti dai regimi complementari a carattere volontario e si ritrovano quindi a fruire della sola pensione di base. Ovviamente in nessun paese i lavoratori del sommerso sono coperti da un'assicurazione di disoccupazione o da un'assicurazione contro gli infortuni professionali.

I lavoratori del sommerso che non svolgano un secondo lavoro o che non abbiano più di un lavoro subiscono anche altre conseguenze per il fatto di non dichiarare la loro attività. Poiché il loro lavoro non è formalmente riconosciuto essi perdono tutti i benefici derivanti da un'attività basata su un contratto formale, come la formazione, un profilo specifico della carriera, aumenti salariali, il senso di appartenenza all'impresa. Queste persone tendono a restare bloccate nella loro attività sommersa e ad avere difficoltà a passare ad altre occupazioni. In effetti, coloro che svolgono attività identificate quali forma estrema di lavoro flessibile finiscono con l'aver maggiori difficoltà a cambiare occupazione.

Anche i consumatori ci rimettono perché non hanno le stesse garanzie di tutela per i beni e i servizi erogati, mentre nel contempo sono responsabili di tollerare o addirittura incoraggiare il lavoro sommerso.

### **3.3 Effetti sulla concorrenza**

Poiché il lavoro sommerso riduce i costi di un'azienda, si può affermare che esso influenza le condizioni di competitività, sia negli Stati membri (tra le imprese che fanno ricorso al lavoro sommerso e quelle che invece rispettano le regole del gioco) che tra Stati membri (costi di produzione più bassi in alcuni Stati membri potrebbero essere imputabili all'uso del lavoro sommerso).

È importante però distinguere tra i due casi. A livello internazionale gli scambi sono chiaramente influenzati da tutta una serie di fattori: siccome il lavoro sommerso costituisce soltanto una frazione del lavoro complessivo nei settori commerciali e poiché il "costo della manodopera" è soltanto uno dei fattori in gioco, possiamo presupporre che la capacità del lavoro sommerso di distorcere le pratiche di correttezza commerciale sia minima (il vantaggio della riduzione dei costi che presentano i lavoratori sommersi del tessile risulta essenzialmente legato alla prossimità col mercato e va perduto se i beni devono essere esportati troppo lontano).

Resta il fatto però che gran parte del lavoro sommerso viene effettuato in settori che non hanno a che fare con gli scambi commerciali, come ad esempio quello dei servizi di prossimità. Si è osservato che le imprese dell'economia formale e quelle del sommerso si ritagliano le loro nicchie di mercato separate; a livello micro tuttavia le condizioni di competitività tendono a essere maggiormente influenzate dalle imprese del sommerso. Di solito un'impresa non lavora completamente nel sommerso, ragion per cui il margine di risparmio dei costi si riduce alla proporzione delle attività effettuate in nero. L'impatto principale è quello che concerne le entrate delle finanze pubbliche.

## 4. QUESTIONI POLITICHE

### 4.1 Opzioni politiche

Da quanto detto sopra è possibile vedere come il lavoro sommerso sia parte della problematica concernente il funzionamento del mercato del lavoro europeo. Con i giusti incentivi le persone attive nell'economia sommersa potrebbero essere incoraggiate a dichiarare la loro attività e gli stessi clienti acquisterebbero un numero maggiore di servizi nel settore formale se vi fosse un'offerta strutturata.

Il problema può essere visto in due modi. Se lo si considera essenzialmente nell'ottica di persone o aziende che approfittano del sistema e danneggiano nel contempo il benessere della collettività, l'intervento dovrebbe essere orientato su sanzioni e dovrebbe far leva sui seguenti strumenti:

- assicurare che si facciano rispettare con maggiore rigore le regole. Se nella società si attribuisce valore alla redistribuzione dei redditi e all'erogazione di servizi sociali, spetta allo Stato contenere il numero di coloro che se ne avvantaggiano senza pagare lo scotto.
- favorire sistemi in cui i diritti alle prestazioni della sicurezza sociale sono legati al versamento effettivo di contributi.
- fare opera di sensibilizzazione per stigmatizzare questo comportamento asociale e ribadire il fatto che truffare il sistema danneggia tutti.

Se il lavoro sommerso è essenzialmente visto quale risultato di nuove forme di lavoro o di nuovi modelli lavorativi e di una legislazione inadeguata che non riesce ad adattarsi a tempo a tali cambiamenti, l'intervento politico dovrebbe impennarsi essenzialmente sulla prevenzione, utilizzando i seguenti mezzi:

- liberalizzazione dei mercati dei prodotti e servizi e semplificazione delle procedure per la creazione di piccole imprese
- incoraggiamento alla strutturazione della fornitura di servizi per certi settori (assistenza, pulizia ...) e riconoscimento delle nuove occupazioni e competenze
- maggiore coinvolgimento delle parti sociali per quanto concerne gli aspetti dell'informazione, dell'applicazione e del controllo a livello settoriale, locale ed europeo
- adattamento della legislazione del lavoro che si sia rivelata inadeguata in linea con l'evoluzione dei nuovi tipi di lavoro
- riforma del sistema di protezione sociale in modo da coprire brevi periodi di lavoro, il lavoro saltuario, le persone che entrano e escono dal mercato del lavoro, il settore dell'assistenza, ecc. ...
- riduzione della tassazione sulla manodopera sia per quanto concerne i costi che gravano sugli imprenditori (contributi della sicurezza sociale) che il reddito disponibile dei lavoratori
- riduzione delle aliquote IVA applicate ai servizi ad alta intensità di manodopera.

È importante ridurre gli incentivi economici che incoraggiano il ricorso al lavoro nero e accrescere l'attrattiva di partecipare all'economia formale al fine di modificare l'equilibrio complessivo rischio/vantaggio. Per combattere in modo efficace il lavoro sommerso è necessario predisporre una strategia mirata ad ampio raggio. Si dovrà attuare un complesso di misure ispirate ai due approcci menzionati sopra, assicurando nel contempo che le diverse misure interagiscano e che altre iniziative politiche non siano in contraddizione con le misure adottate per combattere il lavoro sommerso.

## **4.2 Rassegna delle misure politiche introdotte negli Stati membri**

Reagendo ai diversi impatti a breve e lungo termine del lavoro sommerso, gli Stati membri hanno attuato diverse misure volte ad affrontare le diverse forme del fenomeno e gli ambiti in cui esso appare più diffuso (tabelle 1-3). In alcuni Stati membri le iniziative si sono concentrate sul lavoro sommerso nella forma di secondo lavoro, mentre in altri esse hanno affrontato le forme più "industrializzate" del sommerso. È importante notare tuttavia che alcune iniziative sono state adottate in vista di altri obiettivi, ma hanno avuto effetti collaterali positivi per quanto concerne il lavoro sommerso. Resta il fatto però che, allorché si tratta di misurare l'impatto di tali politiche, in molti casi è prematuro trarre conclusioni definitive.

### Misure legislative e loro applicazione

La maggior parte degli Stati membri ha rafforzato la legislazione per quanto concerne i criteri e le sanzioni da applicarsi in caso di violazione delle norme in materia di tassazione e contributi sociali e di fruizione fraudolenta di prestazioni, al fine di combattere il lavoro sommerso. In alcuni Stati membri sono stati introdotti cambiamenti nella normativa che disciplina il mercato del lavoro al fine di promuovere l'accesso al mercato del lavoro formale. Tra di essi vi è la Spagna, in cui si rimarkano certi cambiamenti per quanto concerne le forme di lavoro atipico e l'Italia, in cui è stato introdotto un nuovo tipo di contratto di lavoro che consente di accedere al mercato del lavoro formale. Anche se questo non era il suo obiettivo principale, il recepimento della direttiva 91/533<sup>3</sup> è stato usato in alcuni Stati membri quale strumento per combattere il lavoro sommerso.

Poiché le misure giuridiche in quanto tali non sembrano avere un impatto sostanziale di per sé, in alcuni Stati membri vi si è dato seguito sotto forma di un controllo più rigoroso della loro attuazione. Anche l'ispezione ai vari livelli è stata rafforzata. Gli strumenti impiegati a tal fine variano da uno Stato membro all'altro: in paesi in cui la manodopera è molto sindacalizzata, i sindacati hanno svolto un ruolo attivo di controllo, mentre in altri paesi appare più importante il ruolo degli ispettorati del lavoro.

Sono state inoltre introdotte campagne di controllo con la partecipazione delle autorità fiscali e di quelle preposte al mercato del lavoro, che hanno avuto la funzione, direttamente e indirettamente, di misure preventive, coronate spesso da effetti positivi. Un maggiore coordinamento tra le diverse parti della pubblica amministrazione

---

<sup>3</sup> Direttiva relativa all'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro. Direttiva n. 91/533 CEE GU L 288/32 del 18.10.91

contribuisce ad assicurare il rispetto delle norme. È anche aumentata la cooperazione a livello europeo, segnatamente per quanto concerne lo scambio di informazioni<sup>4</sup>.

La maggior parte dei paesi ha rafforzato le sanzioni sulla mancata dichiarazione di un'attività lavorativa o sul godimento fraudolento di prestazioni sociali. In certi paesi sono state prese misure mirate a tutti i livelli delle catene di subappalto. In alcuni paesi sono state inoltre introdotte misure più rigorose di controllo del settore dei servizi (settore alberghiero e della ristorazione) e le autorità preposte al mercato del lavoro hanno collaborato con le autorità fiscali con risultati alquanto positivi conseguiti direttamente o quale dissuasione di altri casi di lavoro sommerso "organizzato".

#### Informazione e sensibilizzazione

Un altro ambito in cui alcuni Stati membri hanno intrapreso azioni è quello delle campagne contro il lavoro sommerso. Tali campagne intendono rafforzare il sentimento di appartenenza ad una società comune da cui ognuno riceve benefici e a cui ognuno deve contribuire. L'esempio tedesco "illegal ist unsozial" (illegale è asociale) può essere considerato un incoraggiamento generale alla popolazione a dichiarare ogni forma di lavoro effettuato. Alcuni Stati membri hanno introdotto campagne d'informazione sui rischi legati all'uso di lavoratori in nero, come ad esempio nel settore della costruzione, dove l'uso di manodopera in nero comporta che non vi sia nessun mezzo di ricorso in caso di lavori effettuati male o quando si ricorre a ditte di trasloco non autorizzate che non danno nessuna copertura contro il rischio di danno o furto.

#### Sussidi o riduzioni dei costi quali misure d'incoraggiamento

La problematica del secondo lavoro e del lavoro sommerso nel settore dei servizi privati (domestici) è stata affrontata specificamente in Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Svezia e Francia. Esempi di misure volte a ridurre gli oneri burocratici comprendono buoni di servizio (voucher) e forme di gestione amministrativa centralizzata (one-stop-shops) per le PMI. In Belgio, Germania e Francia è stato introdotto un sistema di buoni-servizio in base al quale i nuclei familiari possono acquistare servizi domestici a prezzo ridotto pur assicurando il pagamento, tramite il buono, dei contributi della sicurezza sociale e delle tasse.

La strategia adottata nell'Europa settentrionale si è basata sia sulle detrazioni fiscali che sui sussidi per certi servizi, con lo scopo di incoraggiare i nuclei familiari a fare ricorso a manodopera dichiarata piuttosto che a lavoratori del sommerso. I sistemi di detrazioni fiscali e i sussidi per ristrutturazioni e migliorie delle abitazioni sono stati particolarmente efficaci nell'incoraggiare un maggior numero di persone a fruire di tale opportunità per rinnovare le loro abitazioni in modo legale e hanno avuto l'effetto di spostare un lavoro che avrebbe potuto essere fatto in modo informale verso il settore formale e registrato.

In Danimarca, Finlandia e Germania sono stati anche introdotti sussidi per i servizi domestici, al fine di incoraggiare l'esecuzione dei lavori domestici (pulitura e giardinaggio) nell'ambito dell'economia formale invece che nel sommerso, come accade di frequente. I sussidi sono erogati dallo Stato contestualmente al salario versato al

---

<sup>4</sup> Vedi l'articolo 4 della direttiva relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. Direttiva 96/71/CE GU L 18/1, 21.1.97.

lavoratore e in tal modo essi riducono le spese per gli utilizzatori del servizio. Lo Stato, per parte sua, assicura che tale attività sia dichiarata (e quindi tassata) in quanto vi è un chiaro incentivo per l'utilizzatore a chiedere il sussidio.

### Misure fiscali

La maggior parte dei paesi hanno introdotto modifiche nella loro legislazione fiscale per quanto concerne i livelli di tassazione individuale e le possibilità di detrazioni fiscali. Tali cambiamenti hanno avuto in certi casi effetti collaterali positivi per quanto concerne la lotta contro il lavoro sommerso.

L'aliquota implicita d'imposta sulla manodopera (tasse e contributi sociali) nell'UE è passata dal 35% nel 1981 a più del 42% nel 1997. Ciò è il risultato del progressivo allontanamento della tassazione da basi imponibili mobili come ad esempio il capitale. A partire dal 1996 la necessità di invertire questa tendenza strutturale e più in generale la relazione tra tassazione e occupazione sono state studiate a livello CE nell'ambito del gruppo ad alto livello e del gruppo che vi ha fatto seguito, il Gruppo "Politica fiscale", entrambi presieduti dal Commissario Monti. Ne è derivata l'adozione della risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri su un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese, GU C 002, 06/01/1998 (98/C 2/01).

Gli Orientamenti per l'occupazione per il 1997 prevedono inoltre che gli Stati membri esaminino l'opportunità di ridurre le aliquote IVA per i servizi ad alta intensità di manodopera.

### Interventi dal lato dell'offerta

Un altro tipo d'intervento consiste nel favorire la ristrutturazione e la professionalizzazione sul piano dell'offerta in certi settori. Ad esempio in certi paesi la diffusione capillare di servizi pubblici per l'infanzia ha sottratto questo settore all'economia sommersa. La liberalizzazione del mercato di prodotti e servizi funge a sua volta da intervento strutturale, favorendo la dichiarazione di certe attività.

Il fatto che le prescrizioni d'ordine amministrativo e regolamentare siano tra gli ostacoli più gravi che si trovano ad affrontare le imprese è stato riconosciuto dalla Commissione nella sua *Raccomandazione sul miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese*<sup>5</sup>. Sulla base delle prassi ottimali riscontrate negli Stati membri essa fissa misure per ridurre gli oneri amministrativi imposti alle imprese di recente creazione, compresi gli oneri risultanti dalla tassazione e dai pagamenti dei contributi sociali.

### Dialogo sociale

Le parti sociali possono svolgere un ruolo importante nella lotta contro il lavoro sommerso. Ciò può configurarsi ad esempio quale vigilanza nei singoli posti di lavoro per assicurare il rispetto dei regolamenti e dei contratti di lavoro. In alcuni paesi è stata avviata una collaborazione con i rappresentanti del padronato e i sindacati dei settori interessati. In Francia, ad esempio, il governo e certe industrie hanno collaborato alla realizzazione di campagne d'informazione al fine di incoraggiare le persone a usare

---

<sup>5</sup> GU L 145 del 5.6.1997

manodopera dichiarata per lavori di costruzione e traslochi. Inoltre ogni qualvolta si stipulano ampi accordi tripartiti, le strategie volte alla reintegrazione del lavoro sommerso sono negoziate e sorvegliate dalle parti sociali.

#### Misure relative ai cittadini di paesi terzi

Per quanto concerne il problema dei cittadini di paesi terzi attivi nel sommerso, la Francia, in particolare, ha introdotto misure specifiche aventi per lo più carattere di controllo, ma che comprendono anche il monitoraggio degli sviluppi attuali. Nel Regno Unito è stata introdotta nel 1996 una legge che fa obbligo ai datori di lavoro di assicurarsi che i loro dipendenti siano in possesso del permesso di residenza e di lavoro. Lo stesso tipo di regolamento è stato introdotto nei Paesi Bassi nei primi anni novanta. In Portogallo e in Grecia la legislazione sugli immigrati è stata modificata.

A livello europeo, la lotta contro il lavoro nero dei cittadini di paesi terzi sul territorio degli Stati membri è ritenuta una questione d'interesse comune e ricade sotto il Titolo VI del Trattato. Considerato questo contesto giuridico e il sostanziale interesse comune ad affrontare queste problematiche, il Consiglio ha adottato due raccomandazioni relative alla lotta contro il lavoro illegale<sup>6</sup>. Il Trattato di Amsterdam comprenderà un capitolo specifico su Libertà, Sicurezza e Giustizia che conferirà una competenza specifica alla Comunità in materia di immigrazione.

### **4.3 Esempi di strategia integrata applicata in tre paesi**

Una strategia integrata è stata adottata in alcuni paesi che hanno compiuto uno sforzo coordinato coinvolgendo i diversi servizi della pubblica amministrazione. L'efficacia dipende in grande misura da ampie iniziative politiche che interessano ambiti diversi che vanno dalla normativa sul lavoro a misure fiscali rispondenti alle caratteristiche del problema riscontrabile nei singoli Stati membri.

#### **Danimarca**

Diverse iniziative sono state prese per combattere il lavoro sommerso. Alcune iniziative indirizzate verso altri settori hanno avuto effetti collaterali positivi creando una sinergia con le misure introdotte contro il lavoro illegale.

In primo luogo è stato intensificato il controllo nel campo dell'ispezione fiscale e dell'ispezione del lavoro per individuare i casi di godimento illegittimo di prestazioni sociali. Ciò è stato effettuato in cooperazione tra le autorità fiscali e quelle preposte al mercato del lavoro. In secondo luogo, sono stati varati diversi modelli per incoraggiare il lavoro nell'ambito dell'economia formale piuttosto che in quella sommersa, in considerazione del fatto che in certi settori il lavoro sommerso era risultato costituire la regola piuttosto che l'eccezione (essenzialmente nel campo dei servizi domestici):

- Sistemi per i servizi domestici: un sistema di sussidi per i servizi di consumo è stato introdotto nel 1994.

---

<sup>6</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1995 sull'armonizzazione dei mezzi di lotta contro l'immigrazione clandestina e il lavoro illegale e il miglioramento dei mezzi di controllo previsti a tale scopo, Gazzetta ufficiale C 005, 10/01/1996; raccomandazione del Consiglio del 27 settembre 1996 relativa alla lotta contro il lavoro illegale di cittadini di Stati terzi, Gazzetta ufficiale C 304, 14/10/1996



- Sussidi per la riparazione di abitazioni

Inoltre, l'attuazione, nel 1994, di una riforma fiscale che ha ridotto la tassazione dei redditi marginali ha avuto l'effetto collaterale di ridurre gli incentivi a svolgere attività sommerse.

### **Paesi Bassi**

Le iniziative sono state incentrate sul godimento illecito di prestazioni sociali e la legislazione nel merito è stata varata di recente. La legge è volta ad assicurare che i beneficiari di prestazioni sociali soddisfino determinati criteri e non assumano un secondo lavoro o un lavoro illegale in violazione delle condizioni per beneficiare di tali prestazioni. Si ritiene che il modo migliore per combattere il lavoro sommerso sia mediante la legislazione fiscale e la riduzione delle aliquote IVA. Per tale motivo non si sono prese iniziative volte a rafforzare le sanzioni e i controlli al fine di lottare contro il lavoro sommerso.

Inoltre, nei Paesi Bassi sono stati ridotti i costi non salariali della manodopera. Queste riduzioni riguardano in particolare i bassi salari. Tali misure sono state introdotte al fine di promuovere l'occupazione, ma hanno anche avuto effetti collaterali positivi per quanto concerne la riduzione del lavoro sommerso.

### **Francia**

È stata creata un'agenzia specifica con il compito di combattere il lavoro sommerso (Mission de liaison interministerielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré e le trafic de main-d'oeuvre, MILUTMO) e tutte le azioni sono coordinate a livello nazionale tramite MILUTMO. A livello regionale e locale sono state rafforzate le misure di controllo.

La strategia prescelta è stata essenzialmente basata su iniziative giuridiche concentrate sulla repressione e le sanzioni in caso di violazione della normativa vigente. In ciò rientrano misure contro il "donneur d'ordre" (il committente) che è ritenuto essere il beneficiario del lavoro sommerso, e non solo contro il lavoratore in nero.

È stato inoltre introdotto un sistema di buoni-servizio per incoraggiare la dichiarazione del lavoro domestico, mentre sono stati anche aumentati gli sgravi fiscali per la riparazione di abitazioni e per l'ingaggio di personale domestico.

Inoltre sono state avviate campagne d'informazione in collaborazione tra il governo e le parti sociali di determinati settori, onde fare opera di sensibilizzazione su alcuni dei rischi che si corrono allorché si ricorre a manodopera non dichiarata. Si è dato anche impulso al dialogo sociale ed è stato raggiunto un accordo tra le parti sociali e il Ministero del lavoro.

## 5. CONCLUSIONI

Il lavoro sommerso è un'importante causa di malfunzionamento del mercato produttivo, di quello dei servizi e di quello del lavoro e rischia di erodere le fondamenta su cui si basa il finanziamento e l'erogazione della sicurezza sociale e dei servizi pubblici, poiché la riduzione delle entrate comporta una riduzione del livello dei servizi che lo Stato è in grado di offrire.

È possibile distinguere tra due tipi di lavoro sommerso: uno che consiste essenzialmente nell'evasione delle tasse e dei contributi sociali da parte di persone occupate che svolgono una seconda attività e l'altro che consiste in una specie di lavoro sommerso "organizzato" che non rispetta la legislazione sul lavoro. Attualmente, il lavoro sommerso è essenzialmente del primo tipo, mentre i decisori politici che presiedono al mercato del lavoro tendono a concentrarsi sul secondo.

Una strategia che voglia avere un impatto finalizzato alla riduzione del lavoro sommerso dovrebbe comportare una miscela degli elementi illustrati al paragrafo 4.1. Tale miscela varierà inevitabilmente da uno Stato membro all'altro. Un'efficace attuazione rimane comunque un elemento importante della strategia complessiva, indipendentemente dalle misure prescelte.

Il presente documento intende avviare un dibattito sulle cause del lavoro sommerso e sulle opzioni politiche per combatterlo. Esso fa presente che vi è innanzitutto la necessità di identificare correttamente le cause e la dimensione del problema e, in secondo luogo, di considerare la lotta contro il lavoro sommerso quale elemento della strategia complessiva per l'occupazione.

La Commissione auspica e si attende che gli Stati membri, le istituzioni comunitarie e le parti sociali partecipino attivamente a questo dibattito. In tale contesto si dovrebbero prendere in considerazione un'accresciuta consapevolezza delle cause e della dimensione del lavoro sommerso, l'identificazione di esempi di prassi ottimali per combatterlo e la possibilità di un'azione coordinata a livello di UE. L'attuazione di diversi degli orientamenti per l'occupazione del 1998, come quelli volti a sviluppare l'imprenditorialità e ad incoraggiare l'adattabilità, contribuiranno a scoraggiare il lavoro sommerso. Qualora da questo dibattito emergesse l'opportunità di procedere ad ulteriori azioni a livello di UE, se ne potrebbe tener conto nel contesto della Relazione congiunta 1998 e degli Orientamenti per l'occupazione 1999.

## 6. TABELLA 1: MISURE GIURIDICHE O DI CONTROLLO

	Maggiori controlli da parte delle autorità fiscali	Maggiori controlli da parte delle autorità preposte al mercato del lavoro	Rafforzamento delle sanzioni	Modifiche della legislazione del lavoro o altro
Austria		sì	sì	semplificazione della legge sulle attività commerciali e industriali e disposizioni più flessibili in materia di orario di lavoro
Belgio	sì	sì	aumento delle multe	
Danimarca	sì	sì		
Finlandia	rafforzamento dell'azione del controllo fiscale	maggiori controlli sui disoccupati	sì	mutamenti in materia di lavoro atipico
Francia	maggiori controlli	- intensificazione delle ispezioni e dei controlli - creazione di MILUTMO	sì	
Germania	sì	sì, aumento del personale dei servizi per l'occupazione ai fini di controlli esterni	sì, aumento delle multe	legislazione più restrittiva nei confronti del lavoro nero
Grecia	rafforzamento dei controlli fiscali		sì, aumento delle multe	registrazione degli immigrati clandestini che legalizzano la loro situazione per 9-12 mesi
Irlanda	applicazione più rigorosa della normativa fiscale		sì	
Italia	sì			
Lussemburgo				
Paesi Bassi	sì	sì	sì	liberalizzazione delle agenzie di collocamento private
Portogallo			sì, per il lavoro minorile	deregolamentazione in materia di immigrazione clandestina
Spagna				cambiamento delle disposizioni in materia di lavoro atipico
Svezia	intensificazione dei controlli fiscali			
Regno Unito	intensificazione dei controlli			

**7. TABELLA 2: MISURE CONCERNENTI SUSSIDI O RIDUZIONI DEI COSTI**

	Buoni-servizio	Sussidi per la riparazione di abitazioni o servizi domestici	Modifiche della legislazione fiscale	Detrazioni fiscali (servizi)	Riduzione dei costi non salariali della manodopera
Austria		progetti pilota per i disoccupati			sì
Belgio	Introduzione dell'assegno-servizio				
Danimarca		sì, sistema di servizi domiciliari	sì (riduzione delle imposte sui redditi marginali)		
Finlandia		sì			
Francia	Introduzione dell'assegno-servizio				sì (legge Robien)
Germania	Introduzione dell'assegno-servizio			sì (servizi domestici)	
Grecia			riforma fiscale che riduce le possibilità di evasione fiscale	sì	sì
Irlanda			sì, riduzione della tassazione personale		sì, riduzione dei contributi della sicurezza sociale per certe categorie di lavoratori
Italia		sgravi fiscali per la riparazione di abitazioni		sì (servizi professionali)	sì
Lussemburgo		sussidi per la riparazione di abitazioni, detrazioni fiscali			
Paesi Bassi		Sussidi ai fornitori di determinati servizi	sì		
Portogallo			sì		
Spagna			riforma fiscale che abbassa la tassazione sulla manodopera		
Svezia			riforma fiscale che abbassa la tassazione sui redditi marginali	sì (rinnovo di abitazioni)	sì
Regno Unito			sì		

## 8. TABELLA 3: ALTRE MISURE

Paese	Semplificazione degli oneri burocratici che gravano sui datori di lavoro	Campagne informative	Altre campagne	Cooperazione con i settori
Austria	semplificazione delle procedure amministrative			
Belgio				
Danimarca		sì		
Finlandia	sì	sì (1996)		collaborazione con i settori dell'industria e del commercio
Francia	sì per i lavoratori stagionali dell'agricoltura			contributo delle parti sociali
Germania		sì (illegal ist unsozial)		
Grecia		informazione su controlli e sanzioni più rigorosi		
Irlanda				
Italia	sì		sì (+ numero telefonico speciale per denunciare le evasioni fiscali)	nuovi accordi contrattuali (contratti di riallineamento)
Lussemburgo				
Paesi Bassi	sì, la liberalizzazione delle agenzie di collocamento private stimola l'occupazione nel rispetto della legge	sì		in aumento
Portogallo	semplificazione delle procedure amministrative			
Spagna				
Svezia				
Regno Unito			sì (incoraggiamento a denunciare le sospette evasioni fiscali)	

## 9. ALLEGATO 2: SCHEDE PER PAESE<sup>7</sup>

### Austria

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** 1/10 di tutte le persone in età lavorativa ha un'attività collaterale. L'attenzione maggiore è stata riservata all'occupazione illegale di manodopera straniera

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** 40% nell'edilizia e nell'artigianato, 16% in altre imprese commerciali e industriali (riparazioni di autoveicoli, macchinari, ecc.), 16% nel settore dei servizi, 13% nello spettacolo e 15% in altri settori commerciali e servizi (insegnamento di recupero, parrucchieri, baby-sitter)

**Misure/politiche:** maggiori controlli da parte degli ispettorati del lavoro; semplificazione delle norme in materia di attività commerciali e industriali; dispositivi più flessibili in materia di orario di lavoro; semplificazione delle procedure amministrative. Sono stati inoltre introdotti progetti pilota per i disoccupati nell'ambito dei servizi domestici. I costi della manodopera non salariali sono stati ridotti per quanto concerne i tirocinanti e in caso di ingaggio di disoccupati di una certa età.

### Belgio

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** lavoratori semiqualeficati o a bassa qualifica, uomini, giovani

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** ristorazione, commercio al dettaglio, industria della costruzione, settore tessile, traffico/trasporti, servizi domestici (pulitura ecc. ...), agricoltura (raccolta di frutta)

**Misure/politiche:** misure giuridiche, estensione dei servizi di ispezione. Maggiori controlli su determinate industrie. Aumento delle multe. Tentativi di ridurre i costi della manodopera mediante diverse iniziative (piano tessile, Maribel). Sistema di buoni-servizio.

### Danimarca

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** lavoratori qualificati e non qualificati, studenti, uomini (con frequenza doppia rispetto alle donne). Si riscontra uno spartiacque geografico (culturale); (giovane uomo qualificato che vive fuori Copenhagen)

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** 33% nel settore della costruzione, 50% nel settore dei servizi privati (baby-sitter, pulizie, riparazione di autoveicoli, giardinaggio, ecc. ...)

**Misure/politiche:** rafforzamento delle sanzioni in materia fiscale. Abbassamento delle tasse sui redditi marginali, sussidi per la riparazione di abitazioni, sussidi per i servizi di consumo,

---

<sup>7</sup> Fonte: Esperti nazionali dei mercati de lavoro delle reti CE SYSDÉM (Système d'évaluation e de monitoring) e MISEP (Sistema di mutuo scambio di informazioni sulle politiche dell'occupazione).

rafforzamento dei controlli da parte delle autorità fiscali e di quelle preposte al mercato del lavoro.

## **Finlandia**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** giovani uomini qualificati

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** costruzione, settore alberghiero e della ristorazione, commercio al dettaglio (comprende la riparazione di autoveicoli), servizi immobiliari

**Misure/politiche:** preparazione di prestazioni di sussistenza/sussidi per determinati servizi domestici. Rafforzamento delle misure di controllo anche per quanto concerne i disoccupati. Rafforzamento dell'azione e del controllo fiscale. Modifiche della legislazione sul lavoro atipico. Collaborazione coi settori dell'industria e del commercio. Semplificazione della burocrazia che grava sui datori di lavoro. Ampie campagne informative.

## **Francia**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** cittadini francesi, immigrati regolari, immigrati clandestini

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** 60% nel settore dei servizi (essenzialmente alberghi, caffè, ristoranti), 27% in quello della costruzione, 13% in altri settori

**Misure/politiche:** rafforzamento della legislazione. Creazione di MILUTMO. Introduzione di un sistema di buoni-servizio. Rafforzamento dei controlli dell'ispettorato del lavoro. Estensione delle competenze delle autorità pubbliche nei confronti del lavoro illegale. Maggiore cooperazione tra le autorità preposte al mercato del lavoro e altre parti dell'amministrazione. Rafforzamento delle sanzioni. Contributo delle parti sociali. Semplificazione delle procedure per i lavoratori agricoli stagionali.

## **Germania**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** immigrati clandestini, persone che svolgono un doppio lavoro nonché coloro che lavorano in nero

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** settore della costruzione, settore alberghiero e della ristorazione, trasporti (persone o beni), settore della pulizia, spettacolo/arti/cultura

**Misure/politiche:** intensificazione delle misure di controllo, rafforzamento degli strumenti giuridici, innalzamento delle multe. campagna di informazione ("illegal ist unsozial").

## **Grecia**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** immigrati regolari o clandestini; pensionati, donne/lavoro a domicilio; giovani - per lo più lavori stagionali

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** settori che presentano possibilità di lavoro a domicilio (tessile), alberghi/ristoranti/turismo, servizi, servizi domestici, trasporti

**Misure/politiche:** azione giuridica: rafforzamento delle sanzioni/multe. Maggior rigore nell'applicazione della normativa fiscale. Riforma fiscale che riduce le possibilità di evasione fiscale. Riduzione delle tasse su presentazione delle fatture per acquisti e servizi. Deregolamentazione per quanto concerne le possibilità per gli immigrati di rimanere nel paese.

## **Irlanda**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** studenti, persone che fanno un doppio lavoro. Non sono coinvolti immigrati clandestini

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** edilizia, costruzione, distribuzione

**Misure/politiche:** applicazione più rigorosa della legislazione vigente per quanto concerne l'evasione fiscale ecc... Riduzione della tassazione personale. Riduzione dei contributi della sicurezza sociale per alcune categorie di lavoratori.

## **Italia**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** persone che svolgono un secondo lavoro, giovani, donne, pensionati

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** agricoltura, costruzione, settore dei servizi privati, tessile (lavoro a domicilio)

**Misure/politiche:** intensificazione dei controlli delle autorità fiscali. Detrazioni fiscali per i servizi professionali. Riduzione dei costi non salariali della manodopera. Semplificazione delle procedure amministrative. Nuovi accordi contrattuali (contratti di riallineamento).

## **Lussemburgo**

Risulta esservi qualche forma minima di lavoro sommerso nel settore della costruzione. Non sono state introdotte misure.

## **Paesi Bassi**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** uomini, qualificati con un lavoro formale

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** settore alberghiero e della ristorazione, tassì, servizi di corriere, autocorriere, industria metallurgica, abiti confezionati

**Misure/politiche:** intensificazione dei controlli da parte della autorità fiscali e dell'ispettorato del lavoro, rafforzamento delle sanzioni. Liberalizzazione nel settore delle agenzie private di collocamento. Modifiche della normativa fiscale. Modifiche della normativa del lavoro. Maggiore cooperazione con i settori economici. Campagne d'informazione. Sussidi ai fornitori di determinati servizi.



## **Portogallo**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** immigrati clandestini, donne, lavoratori non registrati

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** costruzione, settore tessile, commercio al dettaglio

**Misure/politiche:** iniziative giuridiche concernenti gli immigrati clandestini e il lavoro minorile. Riforma fiscale. Semplificazione di alcune procedure amministrative.

## **Spagna**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** persone di meno di 25 anni, donne, persone qualificate, attive nelle PMI

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** agricoltura, servizi (settore alberghiero e della ristorazione), settore dei servizi privati

**Misure/politiche:** alcuni mutamenti alle disposizioni in materia di lavoro atipico.

## **Svezia**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** nessuna caratteristica particolare, per lo più si tratta di uomini lavoratori autonomi o qualificati

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** settore dei servizi privati, ristorazione, imprese di pulizia

**Misure/politiche:** intensificazione dei controlli fiscali. Riforma fiscale che ha abbassato le aliquote per i redditi marginali. Detrazioni fiscali per i lavori di rinnovo di abitazioni. Riduzione dei costi non salariali della manodopera.

## **Regno Unito**

**Caratteristiche dei lavoratori del sommerso:** uomini (25-55 anni) qualificati/operai

**Lavoro sommerso ripartito per settore:** settore della costruzione, mercatini, settore alberghiero e della ristorazione

**Misure/politiche:** aumento dei controlli e del personale per affrontare il problema del godimento illecito di prestazioni sociali. Misure a livello di legislazione fiscale.