

L'economia sommersa: le politiche e gli incentivi per l'emersione

Autore: Bruno Angela ~ La Perna Marco

In: Diritto del lavoro

Sommario: **1.** Premessa - **2.** Cause ed effetti dell'economia sommersa - **3.** Il sommerso nell'impresa - **4.** Economia sommersa e Pil - **5.** Le politiche e gli incentivi per l'emersione - **6.** Strumenti diretti all'emersione del lavoro non regolare: i contratti di riallineamento, la legge n. 448/1998 e i programmi di emersione - **7.** Misure indirette per l'emersione - **8.** Riflessioni.

1.

Premessa

Il primo problema da affrontare, per meglio comprendere la natura e le dimensioni del fenomeno, è quello di definire le attività economiche che operano nel sommerso.

Il compito è arduo sia per la difficoltà oggettiva di studiare un fenomeno che sfugge all'osservazione, che per la coesistenza di numerose definizioni spesso utilizzate in modo non univoco. In generale, l'economia sommersa è riconducibile a quell'insieme di attività produttive che sfuggono all'osservazione, alla regolamentazione e alla rilevazione.

Secondo i manuali internazionali di contabilità nazionale, l'economia non direttamente osservata (ENO) comprende l'economia illegale, quella informale e quella sommersa.

All'interno di questo ampio concetto è, quindi, possibile distinguere:

-
l'economia illegale (o criminale) che riguarda le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibiti dalla legge.

Vi rientrano, altresì, quelle attività produttive che, pur essendo legali, sono esercitate in carenza di autorizzazione o abilitazione professionale (es. contrabbando, usura, esercizio abusivo della professione);

- l' economia informale che fa riferimento ad attività legali svolte da unità produttive con caratteristiche strutturali tali (basso livello di organizzazione, scarsa o nulla distinzione tra capitale e lavoro, rapporti di lavoro occasionali o basati su relazioni personali e familiari) da rendere l'osservazione statistica particolarmente difficile e che, non essendo finalizzate all'evasione fiscale o contributiva, non possono essere comprese nell'economia sommersa;

- l'economia sommersa, di nostro interesse, è costituita dalla produzione di beni e servizi che sfugge, in tutto o in parte, alla rilevazione della statistica ufficiale a causa di: evasione fiscale e parafiscale; mancato rispetto di leggi e di norme amministrative; mancata o carente compilazione dei moduli amministrativi; mancata o carente compilazione di questionari statistici.

Le attività sommerse, quindi, possono rientrare sia nel sommerso economico, relativo alle attività svolte con il preciso intento di non rispettare la normativa di riferimento, al fine di ridurre i costi di produzione, che nel sommerso statistico relativo a quelle attività non rilevate a causa delle inefficienze del sistema statistico, della mancanza di collaborazione dei soggetti a cui è richiesta la compilazione dei questionari statistici, dalla negligente tenuta dei registri pubblici, nonché dalla difficoltà di individuare quelle unità produttive scarsamente visibili.

Ed ancora, considerando la natura e la dimensione dell'attività celata, è possibile effettuare un'ulteriore distinzione fra il sommerso di lavoro e sommerso di impresa.

- Il lavoro sommerso è caratterizzato dall'assenza di un rapporto di lavoro formalizzato, da condizioni di lavoro e salariali diverse da quelle contrattuali, da manodopera aggiuntiva non denunciata e dalla sottodichiarazione di una parte della prestazione lavorativa. Il lavoro sommerso rappresenta una delle componenti principali del sommerso di impresa, non mancano, tuttavia, figure di sommerso di lavoro riconducibili ad

attività svolte nell'ambito del lavoro autonomo e dei lavori atipici.

- Nel sommerso d'impresa, invece, sia l'impresa,

che i lavoratori sono sconosciuti alle autorità e l'attività economica è basata interamente sull'irregolarità.

In tale prospettiva vi sono aree totalmente sommerse, in cui la mancata osservazione e rilevazione è totale, atteso che il sommerso riguarda sia l'impresa, che il lavoratore.

In realtà, il caso di imprese totalmente sommerse è alquanto raro, piuttosto sono numerose le imprese parzialmente sommerse che occultano parte del fatturato e dei profitti, impiegando sia lavoratori regolari, che in nero.

E' evidente che il sommerso d'impresa rappresenta la forma più grave, in quanto espressione di una realtà radicata nella struttura produttiva. Il lavoro sommerso, invece, interessa attività economiche, osservabili e rilevate dalle statistiche, che ricorrono al lavoro nero per ridurre i costi di produzione ed essere, quindi, più competitivi sul mercato.

2. Cause ed effetti dell'economia sommersa

I primi tentativi di spiegare il fenomeno dell'economia sommersa hanno fatto leva sulla teoria della segmentazione del mercato del lavoro secondo cui ad un settore primario, a domanda di lavoro regolare, veniva contrapposto un settore secondario, caratterizzato da bassa produttività, bassi salari e condizioni di lavoro particolarmente precarie. In tale prospettiva, il lavoro sommerso diviene una caratteristica strutturale del mercato secondario.

Un secondo filone di indagine ha osservato le implicazioni del sistema fiscale sulle dimensioni e il funzionamento dell'economia sommersa, partendo dall'assunto che al crescere della tassazione si accompagna un incremento dell'attività sommersa. In questo contesto viene analizzato il comportamento di soggetti economici con una spiccata vocazione al rischio, che operano in condizioni di informazione imperfetta sia con riferimento alle politiche fiscali, che a quelle di controllo e di repressione dell'evasione e del sommerso.

Lo sviluppo dell'economia sommersa viene, altresì, attribuita alla complessità e intensità regolativa e al grado di moralità fiscale e di corruzione che influenza il livello di accettazione sociale del fenomeno.

La letteratura economica sviluppatasi successivamente ha fornito due spiegazioni dell'economia sommersa, distinguendo il "sommerso per necessità" dal "sommerso per convenienza". Nel primo caso, le imprese poco efficienti riescono a rimanere sul mercato solo se offrono salari inferiori, utilizzando una maggiore flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro.

Il mercato del lavoro irregolare, infatti, non ha tutele normative e sindacali, è connotato da una forte flessibilità e fissa i salari mediante una contrattazione individuale.

Nel “sommerso per necessità”, invece, prevale il ricorso a comportamenti di concorrenza sleale in cui le disposizioni di legge vengono evase al solo scopo di ottenere benefici sui costi di produzione.

Per meglio dire, il mancato rispetto delle regole diventa uno strumento per proteggersi dalla concorrenza, al fine di produrre a minor costo.

Fatta questa premessa sui primi contributi forniti dalla letteratura economica, può affermarsi, senza presunzione di esaustività, che le cause determinanti la diffusione del sommerso siano riconducibili:

- alla struttura industriale.

Per vero vi è un forte legame fra dimensione

delle aziende e incidenza del sommerso; nelle economie caratterizzate dalla presenza di un esiguo numero di grandi imprese il sommerso, infatti, è praticamente inesistente. Di contro, il sommerso è favorito da un tessuto produttivo composto da una ridda di piccole imprese che si mimetizzano, rendendo più difficile il controllo

delle istituzioni. È vero, altresì, che le imprese sommerse scelgono, spesso, di mantenere bassa la dimensione media aziendale proprio per non essere individuate;

- all'imposizione fiscale e contributiva. E' acclarato che a determinare l'economia sommersa sia anche la volontà di sottrarsi agli obblighi fiscali e contributivi, dato che con l'aumentare dell'onere fiscale cresce l'incentivo a operare nel sommerso sia per il datore di lavoro, che per il lavoratore[1]. In particolare, per le imprese meno efficienti, la riduzione degli oneri derivanti dal ricorso alla produzione e al lavoro in nero può rappresentare l'unico rimedio per poter sopravvivere (“sommerso per necessità”), specie nei settori in cui il principale fattore di competizione è rappresentato dai costi. Peraltro, l'evasione è favorita non solo dall'entità dell'imposizione, ma anche dalla complessità del sistema fiscale e contributivo, in termini di numerosità degli adempimenti e di difficoltà di interpretare le leggi ;

- ai fattori istituzionali e all'eccesso di regolamentazione e burocrazia. Buona parte del sommerso viene incoraggiato dalla incapacità della Pubblica Amministrazione di perseguire il trasgressore. Quest'ultimo, infatti, a fronte di un rischio minimo di essere scoperto, sceglie la convenienza di operare nel sommerso.

Il sommerso, altresì, trova terreno fertile nell'eccessiva regolamentazione dovuta ad una copiosa congerie di norme; non a caso i paesi con una eccessiva produzione normativa presentano, in genere, una maggiore incidenza dell'economia sommersa. Il sommerso, poi, deriva anche dall'affermarsi di nuove forme di lavoro più flessibili e dalla incapacità del legislatore di offrire adeguate soluzioni ai cambiamenti[2];

- alla crescente domanda di servizi. L'aumento della domanda di servizi, soprattutto da parte delle famiglie (es. cura delle persone e della casa), nonché l'espansione di mercati

dello svago e dell'intrattenimento, della ristorazione e del turismo, in quanto labour intensive, favoriscono il ricorso al lavoro in nero;

- alla cultura del sommerso. È facile

riscontrare atteggiamenti di comprensione o, comunque, di tolleranza nei confronti di chi opera in condizioni di irregolarità. Mancano in genere campagne informative che denuncino la censurabilità dei comportamenti legati al sommerso che pregiudicano il benessere collettivo;

- alla crescente "volatilità" dell'economia. L'insorgere della new economy introduce nuove opportunità di lavoro e nuove tipologie di attività a servizio di famiglie e imprese. L'economia è resa, quindi, volatile dalla diffusione delle nuove tecnologie; peraltro, la comunicazione attraverso l'uso degli strumenti informatici facilita le contrattazioni, rendendo queste attività

sfuggenti e, quindi,

facilmente occultabili.

Da quanto espresso si può facilmente dedurre che l'economia sommersa costituisce una specie di parafulmine per proteggersi dagli effetti di un'eccessiva pressione fiscale e regolativa, per riuscire a sopravvivere anche con bassissimi livelli di organizzazione, nonché per competere in un mondo globalizzato.

In merito agli effetti prodotti dall'economia sommersa deve, in primo luogo, evidenziarsi che tale fenomeno rivela riflessi negativi che si riverberano su tutta l'economia e, segnatamente, sulla finanza pubblica. L'esistenza di attività irregolari, infatti, produce un insieme di conseguenze che coinvolgono non solo il mercato del lavoro, ma anche la struttura finanziaria e di previdenza sociale di un paese.

L'impresa sommersa esercita una concorrenza sleale nei confronti delle imprese regolari; ed invero, l'omesso versamento degli oneri fiscali e contributivi, nonché la corresponsione di salari più bassi rispetto a quelli dei lavoratori regolari,

si traducono, infatti, in una scorretta riduzione dei costi che consente la riduzione dei prezzi di vendita, aumentando i profitti.

In tale prospettiva, si assiste ad una distorsione complessiva del sistema dei prezzi e dei salari, con conseguente destabilizzazione della corretta allocazione delle risorse. Ed ancora, l'assenza di contabilizzazione produce, altresì,

la distorsione di una serie di indicatori economici (ad es. il prodotto interno lordo, il tasso di disoccupazione, il tasso di inflazione), ostacolando una corretta valutazione della situazione complessiva del paese.

Dall'ottica della finanza pubblica, il lavoro sommerso determina uno squilibrio nei conti dello Stato e nel sistema di protezione sociale; ciò è evidente se si considera che alla riduzione delle entrate consegue una riduzione dei servizi e un aumento delle tasse, generando, in tal modo, un circolo vizioso a tutto vantaggio del lavoro sommerso.

Senza dire che la criminalità organizzata trova nell'economia sommersa una grande alleata per fare affari; criminalità e sommerso, infatti, drenano ricchezza al settore regolare che, trovandosi ad operare in condizioni di diffusa illegalità, dovrà sostenere alti costi per poter sopravvivere.

3.

Il sommerso nell'impresa

Per una migliore comprensione dell'economia sommersa, è utile, altresì, procedere ad una suddivisione tipologica del fenomeno, al fine di individuare il livello di invisibilità di una determinata attività produttiva o lavorativa (Tabella 1.1)[3].

Sotto il profilo strutturale, è possibile individuare l'invisibilità dell'attività svolta attraverso:

la dimensione fisico/territoriale. È evidente che la maggiore o minore visibilità del luogo fisico in cui viene svolta l'attività costituisce uno dei principali indicatori di sommerso, atteso che tra i due fenomeni esiste, a ben vedere, un rapporto di causa ed effetto.

Ed invero, da un lato chi lavora nel sommerso tende a nascondere il luogo in cui viene svolta l'attività, dall'altro la mancanza di un luogo fisico di lavoro o la sua invisibilità promuove il ricorso al lavoro sommerso. Tale aspetto risulta, per ovvie ragioni, collegato alle dimensioni stesse dell'attività;

la dimensione di prodotto. Minore è la visibilità del prodotto, maggiore è la probabilità di svolgimento di attività irregolare. Questa, infatti, risulta più alta con riferimento ai servizi e più bassa rispetto alle attività che hanno ad oggetto una specifica produzione. In quest'ultimo caso il rischio di sommerso diminuisce se il prodotto dell'attività è destinato alla vendita diretta, aumenta, invece, se si tratta di un semilavorato, destinato all'assemblaggio;

la dimensione di mercato. Il ricorso a forme di attività sommerse risulta strettamente connesso alla maggiore o minore visibilità dell'attività nel mercato.

In genere, quando l'azienda risulta visibile sul mercato, perché, ad esempio, produce con un proprio marchio di vendita, la propensione al sommerso risulta relativamente bassa. Di contro, al crescere dell'invisibilità di mercato aumentano le probabilità di immersione.

Sotto il profilo giuridico-formale, relativo all'esistenza di irregolarità nello svolgimento dell'attività lavorativa, l'invisibilità si realizza con riferimento:

alla dimensione fiscale. In tale ottica, essendo le ipotesi di irregolarità molteplici, l'attività d'impresa può risultare parzialmente o totalmente invisibile: assenza di partita IVA e mancata dichiarazione fiscale, ricorso occasionale a sottofatturazione o ad altre forme di evasione;

alla dimensione normativa. In questa prospettiva, l'invisibilità può configurarsi nel mancato rispetto delle procedure connesse al regolare esercizio dell'attività: iscrizione al registro delle imprese, formalizzazione dei rapporti di lavoro con registrazione presso gli uffici del lavoro, rispetto del contratto collettivo nazionale, ecc.;

alla dimensione contributiva. Le ipotesi di irregolarità, sotto questo profilo, riguardano il mancato adempimento degli obblighi assicurativi e previdenziali: mancata denuncia del titolare e dei dipendenti all'Inps e all'Inail, parziale adempimento degli obblighi contributivi attraverso la dichiarazione di un numero di giornate lavorative inferiore a quante effettivamente lavorate, il mancato rispetto dei minimi retributivi e contributivi previsti dalla legge, ecc.;

alla dimensione retributiva. La parte retributiva del costo del lavoro, in questo caso, risulta totalmente o parzialmente sommersa: mancata registrazione della retribuzione nel libro paga dell'azienda, registrazione di una retribuzione superiore rispetto a quella effettivamente percepita dal lavoratore, l'erogazione di fuoribusta .

Ed ancora, sulla base degli aspetti esaminati si possono individuare quattro tipi di impresa:

l'impresa sommersa. Vi

rientrano tutte quelle attività legate a prestazioni di lavoro individuale, nelle quali l'oggetto dell'attività è la prestazione di un servizio (in tal caso si ha una elevata invisibilità del prodotto del lavoro), che non richiede un luogo di lavoro fisso e stabile ed è destinato ad una clientela privata.

In detta tipologia di sommerso totale sono da ricondurre tutte le attività collegate alla ristrutturazione e alla manutenzione edilizia, ai servizi di cura e assistenza alla persona svolti a domicilio, ecc. Trattasi prevalentemente di piccole imprese che lavorano senza partita IVA, non sono iscritte nel registro delle

imprese, con conseguente assenza di copertura assicurativa e previdenziale del titolare e dei dipendenti.

Le condizioni strutturali dell'attività contribuiscono sicuramente a rendere agevole il ricorso all'irregolarità totale sotto il profilo fiscale, contributivo, retributivo e formale;

l'impresa quasi sommersa. Sotto il profilo giuridico formale si configura un tipo di attività simile alla precedente, ma diversa con riferimento alle condizioni strutturali di svolgimento: di solito l'attività ha per oggetto la produzione di un manufatto o di un semilavorato destinato ad entrare nel mercato con l'ausilio di intermediari.

Al basso livello di visibilità del prodotto e dell'azienda fa seguito l'immersione territoriale dovuta, diversamente dall'impresa totalmente sommersa, alla deliberata volontà di nascondersi: l'attività richiede, infatti, un luogo fisico per essere svolta, questo, però, viene intenzionalmente celato.

L'esempio tipico è quello di un laboratorio artigianale, con due o tre dipendenti, ubicato generalmente in scantinati, garage, palazzi o, spesso, nella stessa abitazione del titolare. Il titolare, di solito, apre la sola partita IVA e, talvolta, iscrive l'attività nel registro delle imprese per regolarizzare la propria posizione previdenziale; la manodopera, invece, è, quasi sempre, occupata in nero;

l'impresa semi sommersa. A differenza della precedente tipologia, l'impresa semi sommersa rappresenta una realtà imprenditoriale più strutturata.

I settori di interesse riguardano attività svolte in luoghi visibili che hanno per oggetto un prodotto generalmente finito destinato ad essere venduto ad altre imprese. L'azienda è iscritta nel registro delle imprese e la maggioranza dei dipendenti, assunta con regolare contratto di lavoro, è registrata all'INPS.

Sono, tuttavia, ampiamente diffuse forme di irregolarità sotto il profilo fiscale, normativo e contributivo: ricorso più o meno sistematico all'evasione fiscale, non rispetto del contratto collettivo nazionale di lavoro, doppia busta paga, dichiarazione di un numero di giornate lavorative inferiore rispetto a quante effettivamente lavorate;

l'impresa semi emersa. Questa, nello svolgimento dell'attività d'impresa, si avvicina, più delle altre, a condizioni di regolarità. Trattasi di un tipo di impresa dalle dimensioni variabili, in genere oltre dieci dipendenti, regolari anche dal punto di vista assicurativo e previdenziale, la cui attività viene svolta in luoghi idonei in materia di sicurezza. L'azienda, iscritta nel registro delle imprese, produce generalmente con marchio proprio sul mercato nazionale e il prodotto, quindi, è destinato alla vendita diretta. Esistono, tuttavia, irregolarità diffuse relative a fenomeni di evasione fiscale retributiva quali, ad esempio, la sottofatturazione e il pagamento di straordinari fuoribusta.

Tabella 1.1: Tipologie di "sommerso"

LIVELLO DI INVISIBILITA'

Aspetti di Invisibilità	Sommerso	Quasi-sommerso	Semi-sommerso	Semi-emerso
Fisica/ Territoriale	L'attività non necessita di un luogo stabile per essere svolta	L'attività, per essere svolta necessita di un luogo fisico stabile, ma questo viene nascosto	L'attività viene svolta in un luogo fisico visibile, che contiene irregolarità	L'attività viene svolta in un luogo fisico stabile, visibile e regolare sotto il profilo normativo
Di prodotto	Servizio	Semi lavorato	Prodotto finito	Prodotto finito
Di mercato	Il prodotto o servizio non ha uno sbocco "pubblico" di mercato	Il servizio o prodotto è destinato a distributori o figure intermediarie che lo rivendono poi ad aziende o commercianti	Il prodotto è destinato ad altre imprese, manca di un marchio proprio di produzione	Esistenza di un marchio proprio di produzione
Fiscale	Assenza di partita Iva; assenza di dichiarazione dei redditi	Apertura della partita Iva e dichiarazione dei redditi con forti irregolarità nelle dichiarazioni fiscali	Irregolarità nella fatturazione e nelle dichiarazioni fiscali	Irregolarità nella fatturazione e nelle dichiarazioni fiscali
Normativa	Mancata iscrizione presso il Registro delle imprese; mancata regolarizzazione del rapporto di lavoro con i dipendenti; mancato rispetto del ccnl	Iscrizione al Registro delle imprese; mancata regolarizzazione dei dipendenti; mancato rispetto del ccnl	Iscrizione al Registro delle imprese; assunzione dei dipendenti con contratto e registrazione all'Ufficio del lavoro; irregolarità nel rispetto del ccnl	Iscrizione al Registro imprese; assunzione dei dipendenti con contratto e registrazione all'Ufficio del lavoro; rispetto completo del ccnl
Contributiva	Mancata iscrizione all'Inps e Inail del titolare e dei dipendenti	Mancata iscrizione all'Inps e Inail dei dipendenti	Iscrizione dei dipendenti all'Inps e Inail con irregolarità nel versamento dei contributi	Regolare iscrizione all'Inps e Inail dei dipendenti e regolare versamento degli oneri contributivi
Retributiva	Paga di fatto	Paga di fatto	Doppia busta paga	Fuoribusta

Fonte: Censis, Promuovere regolarità e trasparenze nel mercato del lavoro, dicembre 2003

4.

Economia sommersa e
PIL

Giunti a tal punto è bene porre l'attenzione sulle dimensioni dell'economia sommersa in Italia, prendendo l'avvio dal metodo di rilevazione utilizzato, nell'ambito della contabilità nazionale italiana, dall'Istat, soffermandosi, altresì, sull'incidenza che il livello di economia sommersa ha sul PIL.

Una stima esaustiva del PIL deve tener conto, oltreché dell'economia direttamente osservata -attraverso indagini statistiche sulle imprese, sugli archivi fiscali e amministrativi- del sommerso, vale a dire dell'economia non direttamente osservata.

L'Istat, per ottenere valutazioni attendibili degli aggregati economici dalla prospettiva dell'impresa, effettua delle integrazioni, con le modalità che si vedranno nel prosieguo, ai dati rilevati presso l'impresa, tenendo conto degli elementi che generano evasione fiscale e contributiva.

L'Istat, allo scopo, individua tre tipologie di attività riconducibili al fenomeno del sommerso: occultamento di tutta la filiera di produzione (omissione della dichiarazione sia degli acquisti, che del fatturato); sottodichiarazione del fatturato (vengono dichiarati correttamente gli acquisti, ma viene sottovalutato il fatturato); sovradichiarazione dei costi (viene dichiarato il fatturato esatto, ma vengono sopravvalutati i costi)[4].

Per ottenere una stima attendibile del PIL, l'Istat parte dai dati sull'occupazione, analizzando più elementi attraverso cinque fasi.

La prima, consiste nella raccolta dei dati informativi derivanti, per quanto riguarda le imprese, dal censimento dell'industria e dei servizi, dalle indagini sui conti delle imprese, dalle fonti fiscali e amministrative, da fonti specifiche di settori particolari e, per quanto riguarda le famiglie, dal censimento della popolazione e dall'indagine sulle forze lavoro.

La seconda fase, invece, fa riferimento all'integrazione

territoriale e temporale dei dati ottenuti; in tale contesto si ipotizza che i lavoratori non tendano a nascondere il loro operato nell'ambito del lavoro irregolare, atteso che il tasso di occupazione risulta essere più elevato se calcolato in relazione alle famiglie che, a differenza delle imprese, non hanno reticenze nel dichiarare la posizione di occupato irregolare.

La terza fase, di contro, riguarda il raffronto dei dati derivanti dalle fonti relative alle imprese e ai privati, nonché la motivazione, di ordine economico, alle eventuali discordanze.

A rigore i dati relativi alle due fonti dovrebbero coincidere, in caso contrario dall'analisi emergerebbe il numero dei soli lavoratori regolari.

Se, invece, le posizioni lavorative rilevate dalle fonti relative all'impresa superano quelle rilevate dai dati derivanti dalle fonti dei lavoratori si avranno le posizioni multiple regolari.

Se, di contro, si rilevano più lavoratori, dal lato dell'offerta, si avranno occupati a tempo pieno irregolari.

La quarta fase consiste nella stima di categorie di occupazione irregolari che sfuggono alle fonti di informazione: immigrati irregolari; lavoratori che operano in settori, quali l'agricoltura o i servizi alle famiglie, particolarmente esposti all'economia informale o al doppio lavoro irregolare.

Ebbene, ultimata la stima degli input di lavoro, si procede all'individuazione di quattro tipologie occupazionali: i residenti occupati in modo non regolare; i residenti che si dichiarano non occupati, pur lavorando alcune ore; gli stranieri non residenti e non regolari e le posizioni di secondo lavoro.

Infine, la quinta fase, consiste nella trasformazione delle prestazioni lavorative in unità di lavoro a tempo pieno (ULA), al fine di quantificare l'effettivo lavoro prestato.

Le ULA, infatti, sono calcolate ipotizzando che ciascuna persona lavori, in un certo settore e in una specifica attività lavorativa, un numero di ore pari a quelle prestate da un lavoratore regolare a tempo pieno; convertendo, in tal modo, il lavoro part-time o non continuativo in unità di lavoro a tempo pieno.[5]

Una volta ottenuta la stima dell'input di lavoro, l'Istat -per poter ottenere valutazioni del PIL che tengano conto delle tre tipologie di comportamenti tenuti dai soggetti economici per evadere le tasse- procede ad effettuare delle integrazioni sui dati rilevati presso le imprese.

L'occultamento della filiera di produzione, cioè l'omissione della dichiarazione dei lavoratori, degli acquisti e del fatturato di impresa, viene riscontrato ipotizzando che i lavoratori irregolari abbiano la medesima capacità produttiva dei lavoratori emersi; l'attività di integrazione, in questo caso, consiste nell'applicare ai lavoratori non regolari lo stesso valore di produzione rilevato per l'economia dichiarata in

modo tale da rivalutare i costi e i fatturati.

La sottodichiarazione del fatturato e la sovradichiarazione dei costi vengono, invece, riscontrati attraverso la rivalutazione del fatturato e il bilanciamento con i dati della domanda.

La rivalutazione del fatturato consiste nel verificare la coerenza esistente tra i dati relativi ai ricavi e quelli riguardanti i costi

di un'impresa: sottraendo dal totale dei ricavi i costi si determina il valore aggiunto; eliminando da quest'ultimo gli interessi passivi, gli ammortamenti e il costo del lavoro si ottiene il reddito dichiarato dal datore di lavoro che, a sua volta, deve essere confrontato con quello del lavoratore dipendente, tenendo conto del differente apporto lavorativo in termini di ore prestate. In pratica, sulla base della differenza di ore medie lavorate, si effettua un confronto tra le remunerazioni orarie percepite dai due soggetti.

Nel caso in cui la remunerazione oraria del datore di lavoro fosse inferiore a quella del dipendente, l'impresa risulterebbe essere sottodichiarante e i ricavi dichiarati andrebbero rivalutati in modo tale che il reddito da lavoro autonomo sia almeno pari a quello da lavoro dipendente.

Infine, nel caso di sovradichiarazione dei costi, bisogna, invece, effettuare una correzione al ribasso della produzione, attuando un ultimo tipo di integrazione, attraverso la riconciliazione delle stime della domanda e dell'offerta.

Nel caso in cui si dovessero rilevare delle discordanze tra aggregati dal lato dell'offerta e della domanda, si ritiene che queste dipendano sia dall'errore statistico che dal sommerso economico.

E' evidente, quindi, che l'ultima tipologia di integrazione comprende sia la quota di sommerso economico, che quella di sommerso statistico[6].

La metodologia di stima del PIL applicata dall'Istat, ha, quindi, la funzione primaria di garantire stime complessive che tengano conto dell'economia non osservata.

Ebbene, atteso che è oggettivamente difficile misurare fenomeni non direttamente osservabili statisticamente, è stato ritenuto scientificamente corretto misurare l'incidenza dell'economia sommersa sul PIL, effettuando un'ipotesi minima e un'ipotesi massima della dimensione del fenomeno, tenendo conto del fatto che, per alcune integrazioni, non è possibile determinare con certezza quanto derivi da problematiche di natura statistica e quanto derivi, invece, da problematiche di natura economica.

Il valore del sommerso economico può essere collocato in una posizione intermedia fra le due ipotesi e, data la limitata ampiezza dell'intervallo, costituisce un riferimento conoscitivo attendibile per le scelte di politica economica, relative al mancato recupero, addebitabile alla frode fiscale e contributiva, del gettito fiscale e contributivo.

L'approccio seguito dall'Istat per la stima del sommerso economico è stato, peraltro, suggerito dall'Istituto Statistico dell'Unione Europea, a tutti i paesi membri che, indipendentemente dai metodi in uso per il calcolo del PIL, sono stati invitati a procedere a una verifica dell'eshaustività delle proprie stime di contabilità nazionale, adottando il metodo di stima ideato e adottato dall'Istat.

Dalle stime rilevate nell'ultimo decennio (Tabella 1.2) [7], osserviamo che nel 2003 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico è compreso tra un minimo del 14,8% del PIL (pari a circa 193 miliardi di euro) ed un massimo del 16,7% (pari a 217 miliardi di euro). Nel 1992, invece, la percentuale minima era pari al 12,9% e la massima al 15,8% (rispettivamente corrispondenti a circa 101 miliardi e 124 miliardi di euro).

Tabella 1.2: Valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico. Anni 1992-2003

Anni	IPOTESI MINIMA			IPOTESI MASSIMA		
	Milioni di euro	Variazioni percentuali	% su PIL	Milioni di euro	Variazioni percentuali	% sul PIL

1992	100.956	---	12,9	123.533	---	15,8
1993	112.372	11,3	13,9	135.448	9,6	16,8
1994	123.454	9,9	14,5	140.912	4,0	16,5
1995	145.920	18,2	15,8	157.774	12,0	17,1
1996	155.741	6,7	15,9	167.276	6,0	17,0
1997	163.175	4,8	15,9	181.484	8,5	17,7
1998	169.482	3,9	15,8	179.796	-0,9	16,8
1999	165.449	-2,4	14,9	187.813	4,5	17,0
2000	176.777	6,8	15,2	196.804	4,8	16,9
2001	172.938	-2,2	14,2	213.081	8,3	17,5
2002	189.459	9,6	15,0	204.182	-4,2	16,2
2003	192.929	1,8	14,8	217.250	6,4	16,7

Fonte: Istat, La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali - Anno 2003 -, Statistiche in breve, 22 settembre 2005.

Il fenomeno, in tutto il periodo, rivela dinamiche differenziate rispetto alle due ipotesi (Figura1). Il trend crescente e la riduzione della distanza tra le due ipotesi, soprattutto fino al 1997, possono trovare spiegazione sia nei miglioramenti apportati alle modalità di rilevazione del sistema statistico sia nell'istituzione e aggiornamento del nuovo archivio delle imprese attive.

La riduzione o la crescita della distanza fra le due misure del sommerso (ipotesi minima e ipotesi massima) può, altresì, essere motivato dai comportamenti delle imprese che, nel tempo, tendono ad usare forme di evasione diversificate.

I dati rivelano, in particolare, che negli anni successivi alla regolarizzazione degli immigrati si riduce la parte di valore aggiunto sommerso attribuibile al lavoro non regolare (compresa nell'ipotesi minima), mentre crescono altre forme di evasione (in parte comprese nell'ipotesi minima) quali, ad esempio, i fuori busta e l'utilizzo improprio di forme di lavoro a carattere atipico.

Figura 1: Il peso del valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico sul PIL. Anni 1992-2003

Fonte: Istat, La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali -Anno 2003-, Statistiche in breve, 22 settembre 2005

Un'analisi più approfondita dei dati evidenzia come il peso del valore aggiunto sommerso differisca in modo consistente a livello di settore di attività (Tabella 1.3).

Con riferimento all'ipotesi massima, nel 2003 il valore aggiunto sommerso è pari al 36,4% del valore aggiunto totale del settore agricolo, al 10% di quello del settore industriale e al 19,4% del terziario.

È, altresì, possibile individuare la diversa incidenza che le tre tipologie di integrazione applicate dall'Istat hanno nella stima del sommerso economico (Tabella 1.4): risulta che il sommerso economico derivi principalmente dall'occultamento dell'intera filiera di produzione e dalla sottodichiarazione del fatturato o sovradichiarazione dei costi, mentre la riconciliazione delle stime della domanda e dell'offerta è abbastanza limitata.

Tabella 1.3: Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico per settore di attività economica. Anni 1992-2003

	AGRICOLTURA	INDUSTRIA	SERVIZI
--	--------------------	------------------	----------------

	Milioni di euro	% sul valore aggiunto ai prezzi di mercato	Milioni di euro	% sul valore aggiunto ai prezzi di mercato	Milioni di euro	% sul valore aggiunto ai prezzi di mercato
1992	7.159	29,8	24.693	9,6	91.681	18,6
1995	8.292	31,5	30.879	10,4	118.603	20,3
1998	9.094	33,3	35.927	11,0	134.775	19,5
2000	9.779	36,0	42.742	12,5	144.283	19,0
2001	10.275	36,5	44.059	12,4	158.747	19,7
2002	10.333	37,2	32.249	9,0	161.599	19,2
2003	10.236	36,4	36.750	10,0	170.263	19,4

Fonte: Istat, La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali -Anno 2003-, Statistiche in breve, 22 settembre 2005

Tabella 1.4: Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico per tipologia di integrazione. Anni 1992-2003

	Rivalutazione del fatturato			Lavoro no regolare			Riconciliazione stima domanda e offerta		
	Milioni di euro	% sull'ipotesi massima	% sul PIL	Milioni di euro	% sull'ipotesi massima	% sul PIL	Milioni di euro	% sull'ipotesi massima	% sul PIL
1992	37.770	30,6	4,8	63.168	51,1	8,1	22.577	18,3	2,9
1995	66.244	42,0	7,2	79.676	50,5	8,6	11.854	7,5	1,3
1998	76.724	42,7	7,2	92.758	51,6	8,6	10.314	5,7	1,0
2000	78.432	39,9	6,7	98.345	50,0	8,4	20.028	10,2	1,7
2001	69.846	32,8	5,7	103.092	48,4	8,5	40.143	18,8	3,3
2002	86.670	42,4	6,9	102.789	50,3	8,2	14.423	7,2	1,2

2003	93384	43,0	7,2	99.545	45,8	7,6	24.321	11,2	1,9
------	-------	------	-----	--------	------	-----	--------	------	-----

Fonte: Istat, La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali -Anno 2003-, Statistiche in breve, 22 settembre 2005

5. Le politiche e gli incentivi per l'emersione

L'obiettivo "emersione" in Italia è stato inizialmente perseguito tramite i cosiddetti "contratti di riallineamento", che hanno interessato tutto il periodo degli anni '80 e '90, seguiti dai "programmi di emersione", introdotti con la legge n.383 del 2001.

Con la legge n. 484 del 1998, si è cercato, altresì, di affrontare il problema del sommerso anche a livello locale, istituendo appositi organi con competenza territoriale (comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare e delle commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare), anche al fine di fornire assistenza alle imprese aderenti ai contratti di riallineamento.

Come si vedrà nel prosieguo, dette strategie contribuiscono, e neppure tanto, alla lotta al sommerso con un gioco a somma positiva per tutti gli attori coinvolti: il sindacato allarga la propria rappresentanza; lo

Stato, almeno per il futuro, recupera contributi; le imprese emergono e possono lucrare quanto evaso fino alla data di emersione.

Alle misure “dirette”, rappresentate dai contratti di riallineamento e dai programmi di emersione, si sono aggiunte quelle “indirette”, che consentono di raggiungere obiettivi che vanno nella stessa direzione delle prime, atteso che sono finalizzate a creare nuove opportunità di crescita del sistema economico, a promuovere lo sviluppo locale, a concedere incentivi che favoriscono l’inserimento nel mondo del lavoro, nonché la nascita nuove imprese.

Detti rimedi, tuttavia, non sono sufficienti a far fronte alla complessità e alla dimensione del fenomeno; sono adatti per i settori dove alligna il lavoro grigio, piuttosto che il lavoro nero, e per alcune aree geografiche dove, peraltro, hanno dato segni di riuscita.

La lotta al sommerso, quindi, richiede altri interventi pubblici che, seppure non forniscono ritorni immediati, hanno maggiori possibilità di successo.

Si fa riferimento, in generale, all’affermazione della legalità e al controllo del territorio, finalizzati alla sconfitta della concorrenza sleale, alla crescita del lavoro regolare, al risanamento del bilancio, al consolidamento della democrazia e della sovranità popolare.

L’intervento pubblico, tuttavia, non potrà mai andare oltre un certo contenimento quantitativo; le regole, da sole, hanno un valore assai limitato se non sono sostenute da una convinzione etica diffusa e profonda.

La possibilità di contrastare le conseguenze negative del sommerso è, quindi, strettamente legata all’integrazione degli interventi regolamentari ed educativi.

6. Strumenti diretti all’emersione del lavoro non regolare: i contratti di riallineamento, la legge n. 448/1998 e i programmi di emersione.

L’origine dei contratti di riallineamento può farsi risalire ai primi anni ’80, quando nella provincia di Bari vengono stipulati degli accordi aziendali in cui le rappresentanze sindacali, al fine di scongiurare la minaccia di chiusura di alcune aziende, si rendono disponibili, attraverso la stipula di transazioni relative ai contratti collettivi nazionali, ad agevolare la riemersione delle imprese irregolari.

I contratti di riallineamento, quindi, trovano fondamento sull’idea di favorire il recupero delle imprese irregolari attraverso un accordo in cui aziende, sindacato e attori pubblici si impegnano per la graduale

fuoriuscita dalla condizione di irregolarità fiscale e contributiva delle prime.

Si tratta, nella sostanza, di pervenire alla graduale applicazione delle regole contrattuali nazionali attraverso aumenti retributivi scaglionati lungo un determinato arco di tempo, attuando, però, immediatamente la parte normativa.

In buona sintesi, i sindacati accettano di derogare, temporaneamente, alle norme fondamentali contenute nei ccnl, a condizione che, in tempi certi e con modalità trasparenti, venga ripristinata la totale legalità.

Le aziende, a loro volta, si impegnano a porre fine all'elusione delle norme legali e contrattuali, chiedendo come contropartita, benefici di natura fiscale e contributiva.

Lo Stato, dal canto suo, trova la ragione di questi interventi nella lotta all'economia sommersa che, oltre a rappresentare un obiettivo di ordine pubblico, costituisce una misura di politica fiscale e del lavoro, con l'obiettivo di salvaguardare i livelli occupazionali in territori perennemente afflitti dalla mancanza di sviluppo economico e produttivo[8].

In tale prospettiva, al fine di rendere più efficace la lotta per l'emersione dell'economia non regolare, con la legge n. 448/1998 si è cercato di affrontare il problema anche a livello locale, mediante l'istituzione del comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, delle commissioni regionali e provinciali e dei tutori per l'emersione.

Al Comitato nazionale per l'emersione del lavoro irregolare, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono state attribuite funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative.

La costituzione di un organismo, con un'articolazione territoriale regionale e provinciale, espressamente preposto alla gestione del fenomeno sommerso, è da accogliersi favorevolmente in quanto rappresenta un modo più razionale di affrontare il problema.

La precedente soluzione, infatti, era rigidamente circoscritta a livello di rapporti contrattuali tra le parti, questa, invece, rientra nel contesto più ampio delle politiche per l'emersione.

Al Comitato sono attribuiti i seguenti compiti: attuare le iniziative ritenute utili a conseguire una progressiva emersione del lavoro irregolare (anche mediate campagne di sensibilizzazione e di informazione); valutare i risultati conseguiti dai suoi organismi (commissioni regionali e provinciali) dislocati sul territorio; esaminare le proposte contrattuali di emersione istruite dalle commissioni locali prima della trasmissione al Cipe (art. 78 l. n. 448/1998).

In merito al funzionamento interno, il Comitato, che riceve direttive dal presidente del consiglio dei ministri cui risponde e riferisce, si configura come organo tecnico con funzioni di analisi, elaborazione,

proposta, promozione, attuazione e coordinamento delle iniziative in materia di emersione.

Con il citato art. 78, sono state istituite, presso le camere di commercio, le commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare, alle quali sono stati attribuiti compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione, di collaborazioni e intese istituzionali, di assistenza alle imprese che stipulino contratti di riallineamento.

La ragione d'essere delle commissioni territoriali è quella di rappresentare -attraverso l'esercizio di una funzione di indirizzo e coordinamento dell'azione delle istituzioni, delle parti sociali e della società civile- il punto di riferimento delle attività che riguardano lo sviluppo locale e l'emersione.

Le commissioni regionali e provinciali possono attribuire l'incarico di stipulare contratti di riallineamento ad un tutore che, a tale fine, dovrà ottenere il parere favorevole da parte del Comitato nazionale di emersione che provvederà a verificarne, periodicamente, l'attività svolta, segnalandone l'esito alla rispettiva commissione per l'adozione di eventuali provvedimenti.

La figura del tutore, quale supporto alle imprese, risulta particolarmente importante, atteso che le provate competenze professionali e la conoscenza del territorio di riferimento gli consentono di fornire all'impresa idonea assistenza.

Dopo l'esperienza dei contratti di riallineamento, che ha costituito la principale strategia di lotta contro il sommerso, nel 2001 si è giunti ad elaborare nuove strategie di intervento basate prevalentemente su un approccio fiscale che hanno trovato riscontro nel "programma di emersione", introdotto con la legge n. 383 del 2001.

Il testo definitivo di tale legge, che ha subito numerose modifiche nel corso del tempo, dispone che "gli imprenditori che hanno fatto ricorso a lavoro irregolare, non adempiendo in tutto o in parte agli obblighi fiscali e previdenziali, possono farlo emergere, tramite apposita dichiarazione di emersione da presentare entro il 30 novembre 2002, con indicazione del numero di lavoratori emersi e del relativo costo del lavoro in misura non inferiore a quanto previsto dai ccnl" (art. 1).

E' evidente che la ratio della norma è quella di incentivare la regolarizzazione attraverso facilitazioni fiscali e contributive per imprenditori e lavoratori parzialmente o totalmente in nero.

I vantaggi per i datori di lavoro ed i lavoratori che decidono di aderire a tali progetti di emersione consistono nella regolarizzazione degli anni precedenti attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva, nonché in "sconti" sul pagamento di imposte e contributi per il triennio 2001-2003.

Ed ancora, gli imprenditori possono richiedere, prima di ispezioni o verifiche, che la dichiarazione di emersione valga come proposta di concordato tributario e previdenziale.

In questo caso l'imprenditore sarà tenuto al pagamento di un'imposta sostitutiva dell'Irpef o dell'Irpeg, dell'Iva, dell'Irap, dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi, in misura dell'8% del totale del costo del lavoro dichiarato per ciascun periodo d'imposta, senza l'applicazione di sanzioni ed interessi.

I lavoratori, dal loro conto, in regime di concordato, possono estinguere i debiti fiscali e previdenziali mediante il pagamento di una contribuzione sostitutiva pari a 103,29 euro per ogni anno pregresso, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile, senza applicazione di sanzioni o interessi.

Anche in questo caso non verranno effettuati accertamenti fiscali o previdenziali sui redditi di lavoro per gli anni regolarizzati.

La legge n. 383 del 2001 è stata sottoposta a numerose modifiche relative al termine di presentazione della dichiarazione di emersione, ai lavoratori che potevano emergere e all'introduzione dell'emersione progressiva in aggiunta a quella automatica.

Giunti a tal punto, appare utile soffermarsi sui risultati dell'emersione automatica e progressiva.

Se consideriamo l'esperienza dell'emersione automatica, terminata il 30 novembre 2002, data entro la quale poteva essere presentata la dichiarazione di emersione, possiamo con tutta tranquillità affermare che essa è stata, senza dubbio, fallimentare.

Ed invero, dalla lettura dei dati finali delle dichiarazioni automatiche (Tabella 1.5) si rileva che il totale delle aziende che hanno preso parte all'iniziativa è di 1.794, delle quali 1.090 hanno solo regolarizzato la posizione dei propri dipendenti e 704, operanti totalmente nel sommerso, si sono iscritte per la prima volta all'Inps.

Tabella 1.5: Aziende che hanno presentato la dichiarazione automatica per

l'emersione dal sommerso

Regioni	Aziende con altra posizione Inps	Aziende di nuova iscrizione	Totale
Piemonte	71	77	148

Valle d'Aosta	1		1
Liguria	7	8	15
Lombardia	200	97	297
Veneto	65	57	122
Trentino Alto Adige	10		10
Friuli Venezia Giulia	13	3	16
Emilia Romagna	64	27	91
Toscana	37	21	58
Marche	35	8	43
Umbria	4	16	20
Abruzzo	5	8	13
Lazio	165	115	280
Campania	69	70	139
Molise	7	5	12

Puglia	86	54	140
Calabria	170	41	211
Basilicata	37	20	57
Sicilia	30	40	70
Sardegna	14	37	51
Totale	1.090	704	1.794

Fonte: Inps, Aziende che hanno presentato la dichiarazione automatica di emersione

Anche l'emersione progressiva, come quella automatica, ha fornito risultati scoraggianti. Ebbene, a livello nazionale sono stati presentati soltanto 1.029 piani individuali di emersione, per un totale di 3.854 lavoratori emersi (Tabella 1.6).

Tabella 1.6: Piani individuali di emersione presentati entro maggio 2003

	N° di aziende suddivise per settore
--	--

Regioni	Piani	Lavoratori				
			Industria	Terziario	Agricoltura	Non Disp.
Abruzzo	17	33	1	16		
Basilicata	28	102	9	19		
Calabria	21	80		16		5
Campania	246	489	72	135	17	22
Emilia Rom.	45	112		26	1	18
Friuli V. G.	1	1		1		
Lazio	163	342	8	153	2	
Liguria	6	7	1	5		
Lombardia	55	86	3	43		9
Marche	14	29	2	12		
Molise						
Piemonte	27	40	1	24	2	

Puglia	202	2.118	119	62	3	18
Sardegna	25	73	4	16		5
Sicilia	74	141	4	52	3	15
Toscana	45	102	7	28	7	3
Trentino A. A.						
Umbria	17	30		13	4	
Val d'Aosta	1	10				1
Veneto	42	68	4	37		1
TOTALE	1.029	3.854	235	658	39	97

Fonte: Ministero del Lavoro

Nel merito, il settore terziario è quello con il maggior numero di piani individuali presentati (658), seguito dall'industria (235) e dall'agricoltura (39). E' interessante, altresì, osservare come nella stragrande maggioranza dei casi (706) si tratti di aziende con meno di 15 dipendenti (Tabella 1.7). La limitata partecipazione al programma di emersione, da parte delle aziende di più grandi dimensioni, sembrerebbe confermare l'idea che l'economia ed il lavoro sommerso siano meno presenti nelle aziende con un maggior numero di dipendenti.

Tabella 1.7: Piani individuali di emersione presentati a maggio 2003 con indicazione della

componente lavorativa

	Valore assoluto	Valore %
Piani di emersione presentati dalle aziende	1.029	---
Lavoratori emersi	3.854	---
Aziende suddivise per settore		
Industria	235	22,8
Commercio e servizi	502	48,8
Artigianato	156	15,2
Agricoltura	39	3,8
Dato non disponibile	97	9,4
Totale	1.029	100
Aziende suddivise per dimensioni		
Sotto i 15 dipendenti	706	68,6

Sopra i 15 dipendenti	68	6,6
Dato non disponibile	255	24,8
Totale	1.029	100

Fonte: Censis, Promuovere regolarità e trasparenze nel mercato del lavoro, Roma 2 dic. 2003

7. Misure indirette per l'emersione

Oltre alle misure dirette, rappresentate dai contratti di riallineamento e di emersione, ve ne sono altre che, pur non essendo direttamente rivolte all'emersione, possono, comunque, produrre effetti positivi sull'economia irregolare.

In particolare, tra gli interventi indiretti attuati in Italia e tendenti a favorire l'occupazione, lo sviluppo e la crescita economica, possiamo distinguere tre principali categorie: incentivi per nuova occupazione, incentivi per nuove iniziative imprenditoriali e incentivi per l'inserimento al lavoro.

Rientrano nella prima categoria:

il credito di imposta, introdotto con l'art.4 della legge n. 449/1997, per le imprese di nuova costituzione, è destinato alle piccole e medie imprese, presenti nelle aree depresse, che effettuano nuove assunzioni;

lo sgravio contributivo totale, per nuovi assunti, introdotto dall'art 3 della legge n. 448/1998; tale incentivo, riconosciuto a tutti i datori di lavoro privati e agli enti pubblici economici, consiste in uno sgravio totale, per un periodo di tre anni dalla data di assunzione del singolo lavoratore, dei contributi dovuti all'Inps;

gli incentivi per pmi (credito d'imposta), introdotti dall'art. 4 della legge n. 448/1998, ubicati in aree, confinanti con le aree obiettivo 1, che hanno un tasso di disoccupazione inferiore alla media nazionale;

gli incentivi per aree depresse, introdotti dall'art. 5 della legge n. 448/1998, destinati ai soggetti titolari di

reddito d'impresa che partecipano ad accordi della programmazione negoziata e presenti nelle aree obiettivo 1, 2 e 5b[9].

Rientrano nella categoria degli incentivi per nuove iniziative imprenditoriali:

il credito d'imposta introdotto dalla legge n. 662/1996, art. 2, destinato alle nuove iniziative produttive, anche in forma associata, intraprese nelle aree depresse.

Detto credito è concesso a quelle imprese che avviano un'attività nel campo dell'efficienza energetica e della promozione di fonti rinnovabili di energia, della raccolta differenziata e del riciclaggio dei rifiuti, della progettazione e attuazione di interventi per la riqualificazione, la manutenzione o il restauro dei centri storici, ecc.;

il prestito d'onore, introdotto dalla legge n. 608/1996, art. 9 septies, riguardante le attività autonome avviate da inoccupati e disoccupati residenti in aree obiettivo 1. Detto prestito riguarda sia i contributi in conto capitale, che l'assistenza tecnica e formativa mediante l'affiancamento di un tutor specializzato;

le agevolazioni per neo artigiani e commercianti, introdotte dalla legge n. 449/1997, art. 4, rivolte a soggetti di età inferiore ai 32 anni che si iscrivono per la prima volta alla gestione speciale degli artigiani o a quella degli esercenti attività commerciali. Le citate agevolazioni vengono applicate in tutto il territorio nazionale e consistono nel differimento dei contributi dovuti;

l'imprenditorialità giovanile, introdotta dalla legge n. 95/1995, destinata alle società composte interamente da giovani fra i 18 ed i 35 anni e a società composte in prevalenza da giovani fra 18 e 29 anni. Essa fa riferimento alle attività di produzione di beni svolte nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, dell'industria, nonché alle attività di fornitura di servizi alle imprese: tali attività devono essere svolte nelle aree obiettivo 1, 2 e 5b.

L'iniziativa consiste in contributi in conto capitale, mutui agevolati, contributi in conto gestione, assistenza tecnica e formativa;

l'imprenditorialità femminile, introdotta dalla legge n.215/1992 e dal d.m. n. 706/1996, riguarda le iniziative avviate da donne nelle aree obiettivo 1, 2 e 5b nei settori dell'agricoltura, del commercio, dei servizi, del turismo, del manifatturiero e assimilati.

L'iniziativa consiste in contributi in conto capitale, finanziamenti agevolati e possibilità di convertire i contributi in credito d'imposta.

Rientrano nella categoria degli incentivi per l'inserimento al lavoro:

ibenefici per assunzioni, con riduzioni dell'orario di lavoro, introdotti dalla legge n. 196/1997, art. 13,

consistenti nella riduzione o rimodulazione delle aliquote contributive in funzione dell'entità della riduzione e rimodulazione dell'orario di lavoro determinate contrattualmente;

ibenefici per assunzioni part-time, introdotti dalla legge n. 196/1997, art. 13, consistenti nella riduzione delle aliquote contributive per specifici contratti stipulati a tempo parziale;

ibenefici per assunzioni di disoccupati, di età inferiore ai 32 anni, introdotti dalla legge n.196/1997, art. 13, consistenti nella riduzione delle aliquote contributive per i contratti stipulati a tempo parziale. I disoccupati dovranno essere assunti in sostituzione di lavoratori in prospettiva di pensionamento e il contratto dovrà essere convertito in contratto a tempo parziale destinato ai nuovi assunti disoccupati;

i benefici legati all'aumento degli organici, consistenti nella riduzione di aliquote contributive, introdotti dalla legge n. 196/1997, art 13, per le imprese che stipulano contratti a tempo parziale, nelle aree obiettivo 1, a favore di lavoratori disoccupati di età compresa tra i 18 ed i 25 anni, residenti nelle predette zone.

8. Riflessioni

Le proporzioni che il sommerso ha raggiunto nel nostro Paese sono alquanto preoccupanti anche per la carenza di strategie e politiche efficaci volte a combattere il fenomeno che va assumendo, via via, connotati sempre più opachi e cangianti.

Peraltro, le sue evidenti correlazioni con altri gravi fenomeni sociali, quali l'evasione fiscale e contributiva, la presenza di attività illecite e criminali, suggeriscono interventi immediati e soluzioni idonee.

L'emersione, quindi, oltre ad avere un effetto sulle entrate dello Stato, creando le condizioni per un generale alleggerimento del peso fiscale, avrebbe anche il risultato di consentire, soprattutto nel meridione, il controllo del territorio con la sconfitta della criminalità organizzata che, come è noto, trova nelle imprese, attraverso il pizzo o l'usura, le fonti da cui drenare ricchezza.

Nella lotta al sommerso bisognerà adottare una serie di iniziative all'interno di un programma ampio e articolato, che tengano conto del fatto che il sommerso si è radicato a tal punto da porsi come dimensione naturale dello svolgimento dell'attività produttiva.

In particolare, il carattere strutturale che l'economia sommersa ha assunto nel nostro paese rende indispensabile una strategia di lungo periodo, non potendosi ragionevolmente ritenere sufficiente un processo di riemersione dal nero, puntando esclusivamente su interventi generici di incentivazione e di breve durata[10].

Il programma generale di intervento dovrà, quindi, prevedere la promozione di iniziative per il controllo del territorio, la legalizzazione del lavoro non dichiarato, la riduzione del peso della criminalità all'interno dell'economia sommersa, la costruzione di infrastrutture idonee per la creazione e l'emersione delle imprese e il miglioramento delle attività di controllo.

In tale prospettiva la politica da promuovere non può basarsi solo sugli incentivi che prevedono meno imposte e meno vincoli, ma soprattutto sul miglioramento dei processi di produzione e sulla crescita, anche in termini di profitti.

Gli incentivi, quindi, andrebbero correlati ai processi di produzione e all'efficienza del mercato di riferimento, per controbilanciare i maggiori costi.

A ben vedere, bisogna cambiare strategia, rinunciando a quella che cerca di favorire le cosiddette fasce deboli dell'economia con la riduzione del costo del lavoro, per favorire l'ingresso di quella che, di contro, punta sulla crescita della produttività e sullo sviluppo per evitare che dette fasce deboli restino tali.

In coerenza, l'obiettivo dovrà essere l'aumento della concorrenza e l'efficiente allocazione delle risorse e non già la protezione delle imprese meno efficienti.

Pertanto, una politica basata sugli incentivi per essere efficace ed efficiente deve essere accompagnata dai controlli e dalle sanzioni, che dovranno essere proporzionate al danno procurato alla collettività, sia per le minori entrate dell'erario, che per l'inefficiente allocazione di risorse[11].

Purtroppo, la strada della regolamentazione, in una materia così mutevole e complessa non è di per sé bastevole.

Le regole hanno una funzione indispensabile; esse, però, se non sono sorrette dall' interiorizzazione e dalla consapevolezza dei valori da cui scaturiscono, servono a poco perché difficilmente verranno rispettate.

Non è possibile, quindi, parlare di lotta al sommerso senza chiamare in causa elementi quali la responsabilità personale e la struttura dei valori individuali di tutti coloro che operano.

In aggiunta a ciò, c'è bisogno anche della responsabilità dei consumatori e della collettività in generale, consistente nella capacità di influenzare la stessa produzione, manifestando una aspettativa orientata verso valori positivi.

La via da percorrere, quindi, dovrebbe essere quella di sancire il principio di responsabilità, ancorandolo in modo adeguato ai processi formativi degli operatori di settore e a poche regole certe e condivise.

Accanto alle formazione degli imprenditori e di chi, comunque, opera nell'impresa, occorrerebbe

aggiungere quella dei soggetti cui i prodotti e i servizi dell'impresa sono destinati anche attraverso l'aiuto della famiglia e delle istituzioni scolastiche.

avv. Angela Bruno e dott. Marco La Perna

[1] C. Lucifora, *Economia sommersa e lavoro nero*, il Mulino-Studi e Ricerche, 2003

[2] R. Zizza, *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Banca d'Italia, Temi di discussione n° 4, 2002

[3] Censis, *Promuovere regolarità e trasparenze nel mercato del lavoro*, dicembre 2003

[4] Istat, *Le nuove stime Istat dell'economia sommersa*, in Rapporto annuale 2000

[5] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Analisi delle metodologie adottate per la rilevazione del sommerso, documento redatto nell'ambito della "Azioni di Sistema" previste dal Piano Operativo Nazionale.

[6] Istat, Metodologie di stima degli aggregati di contabilità nazionale a prezzi correnti, Inventario SEC95, 2004

[7] Istat, La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali -Anno 2003-, Statistiche in breve, 22 settembre 2005

[8] S. Leopardi, I contratti di riallineamento: l'evoluzione degli aspetti regolativi, dal rapporto di ricerca Ires-Cnel "I contratti di riallineamento: una potenzialità per l'emersione di segmenti del lavoro nero?", Roma novembre 1998

[9] Tali aree sono definite dall'art. 1 del Regolamento CEE n° 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti. Aree obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo; aree obiettivo 2: riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini d'occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale; aree obiettivo 5b: promuovere lo sviluppo delle zone rurali.

[10] R. Brunetta e A. Ceci, Il lavoro sommerso in Italia: cause, dimensioni e costi-benefici dell'emersione, Rivista di Economia Italiana, maggio-agosto 1998 n°2

[11] G.M. Rey, "La controversia sull'economia sommersa", Rivista di Economia Italiana, gennaio-aprile 2003 n. 1

<https://www.diritto.it/l-economia-sommersa-le-politiche-e-gli-incentivi-per-l-emersione/>