

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0220/2000**

30 agosto 2000

## **RELAZIONE**

sulla comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso  
(COM(1998)219 – C4-0566/1998 – 1998/2082(COS))

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

Relatrice: Anne-Karin Glase



## INDICE

### Pagina

PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE .....	5
MOTIVAZIONE .....	10
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ.....	18

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera dell'8 aprile 1998 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua comunicazione sul lavoro sommerso (COM(1998)219 – 1998/2082(COS)).

Nella seduta del 23 ottobre 1998 (confermato nella seduta del 4 ottobre 1999) il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale comunicazione alla commissione per l'occupazione e gli affari sociali per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per i diritti della donna e le pari opportunità (C4-0566/1998).

Nella riunione del 5 gennaio 1999 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha nominato relatrice Anne-Karin Glase (confermata il 26 luglio 1999).

Nelle riunioni del 25 gennaio 1999, 22 aprile 1999, 21 giugno 2000 e 28/29 agosto 2000 ha esaminato la comunicazione della Commissione nonché il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 36 voti favorevoli, 4 contrari e 5 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Michel Rocard (presidente), Winfried Menrad e Marie-Thérèse Hermange (vicepresidenti), Anne-Karin Glase (relatrice), Sylviane H. Ainardi, Jan Andersson, Elspeth Attwooll (in sostituzione di Daniel G.L.E.G. Ducarme), María Antonia Avilés Perea, Theodorus J.J. Bouwman (in sostituzione di Ian Stewart Hudghton), Philip Rodway Bushill-Matthews, Alejandro Cercas Alonso, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Den Dover (in sostituzione di James L.C. Provan), Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Richard Howitt (in sostituzione di Harald Ettl), Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (in sostituzione di Massimo Cacciari), Karin Jöns, Pii-Noora Kauppi (in sostituzione di Fernando Reis), Dieter-Lebrecht Koch (in sostituzione di David Sumberg), Ioannis Koukiadis, Rodi Kratsa, Arlette Laguiller, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Mauro Nobilia, Juan Ojeda Sanz (in sostituzione di Manuel Pérez Álvarez), Ria G.H.C. Oomen-Ruijten (in sostituzione di Bartho Pronk), Tokia Saïfi, Luciana Sbarbati, Herman Schmid, Peter William Skinner (in sostituzione di Claude Moraes), Miet Smet, Ilkka Suominen, Ieke van den Burg, Anne E.M. Van Lancker, Barbara Weiler e Sabine Zissener (in sostituzione di Guido Podestà).

Il parere della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità è allegato.

La relazione è stata depositata il 30 agosto 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

### **Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso (COM(1998)219 – C4-0566/1998 – 1998/2082(COS))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la comunicazione della Commissione (COM(1998)219 – C4-0566/1998<sup>1</sup>),
  - vista la direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi<sup>2</sup>,
  - vista la dichiarazione congiunta sull'economia sommersa delle parti sociali europee nell'industria delle pulizie, della Federazione europea dell'industria delle pulizie (EFCI) e della Federazione internazionale degli impiegati e tecnici (Euro-Fiet), approvata nell'ottobre 1998 nel quadro del loro dialogo sociale europeo,
  - vista la risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 sugli orientamenti in materia di occupazione<sup>3</sup>,
  - vista la risoluzione del Consiglio del 22 aprile 1999 relativa a un codice di condotta per una più efficace cooperazione tra amministrazioni pubbliche degli Stati membri nella lotta contro l'abuso di prestazioni e contributi sociali a livello transnazionale ed il lavoro sommerso, nonché in materia di temporanea messa a disposizione transnazionale di lavoratori<sup>4</sup>,
  - vista la decisione del Consiglio del 28 febbraio 2000 che autorizza gli Stati membri ad applicare un'aliquota IVA ridotta su taluni servizi ad alta intensità di lavoro secondo la procedura di cui all'articolo 28, paragrafo 6, della direttiva 77/388/CEE<sup>5</sup>,
  - visto l'articolo 47, paragrafo 1, del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per l'occupazione e gli affari sociali e il parere della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità (A5-0220/2000),
- A. considerando che una causa del lavoro sommerso è la povertà, come si può chiaramente evincere dalle statistiche secondo le quali il problema è maggiore nelle regioni più povere e nelle fasce a basso reddito,
- B. considerando che il fenomeno del lavoro sommerso risulta aumentare in molti Stati

---

<sup>1</sup> GU C non ancora pubblicata.

<sup>2</sup> GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.

<sup>3</sup> GU C 69 del 12.3.1999, pag. 2.

<sup>4</sup> GU C 125 del 6.5.1999, pag. 1.

<sup>5</sup> GU L 59 del 4.3.2000, pag. 10.

membri ed espandersi ad un ritmo maggiore di quello dell'economia ufficiale,

- C. considerando che, per definizione, è difficile determinare la portata del lavoro sommerso,
- D. considerando che il lavoro sommerso esercita un impatto significativo sulle finanze pubbliche a causa delle perdite che ne derivano in termini di introiti fiscali e di contributi sociali e che esso porta ad eludere le norme in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, gli accordi sull'orario di lavoro e sui salari minimi, distorce la cooperazione tra le parti sociali e, in breve, causa notevoli danni politici, sociali ed economici nell'Unione europea,
- E. considerando la percentuale stimata del lavoro sommerso rispetto al PIL e l'evidente importanza del PIL per il calcolo, ad esempio, del deficit di bilancio e del debito pubblico, del ritardo di sviluppo regionale, della crescita economica o della povertà, che costituiscono questioni di rilevanza politica,
- F. considerando che la lotta al lavoro sommerso contribuisce notevolmente e in modo diretto alla lotta contro la disoccupazione e rappresenta una volontà decisa e uno sforzo per la creazione di un'occupazione stabile e sicura (occupazione di qualità),
- G. considerando che la lotta contro il lavoro sommerso presuppone una evidente violazione della legge, oltre che una palese mancanza di solidarietà, da parte sia di chi lo propone sia di chi lo cerca e lo accetta, anche se con responsabilità abbastanza diverse e che, pertanto, si tratta di una questione seria,
- H. considerando che la consapevolezza della portata dei danni provocati dal lavoro sommerso si sta sviluppando con eccessiva lentezza,
- I. considerando che tutti i livelli politici devono dare il loro contributo alla lotta contro il lavoro sommerso, indipendentemente dall'incidenza o dal peso che il lavoro sommerso abbia sull'economia di ciascuno Stato, regione o località,
- J. considerando che il lavoro sommerso può essere efficacemente combattuto soltanto con una duplice impostazione, preventiva e deterrente, migliorando le condizioni, da un canto e, dall'altro, facendolo emergere e sanzionandolo,
- K. considerando che il diritto alla libera circolazione e alla libera prestazione di servizi, anche per carenza della legislazione comunitaria, rende più facile minare gli sforzi degli Stati membri nella lotta contro il lavoro sommerso,
- L. considerando l'aumento nominale nonché il potenziale spostamento del lavoro sommerso a seguito dell'ampliamento e gli sforzi necessari per ottenere un quadro della natura e del volume del lavoro sommerso nei paesi dell'Europa centrale e orientale,
  - 1. chiede che in ogni Stato membro, come primo passo, si proceda a un censimento dei settori e delle categorie più colpiti e auspica che, per ogni situazione specifica, siano scelti gli interventi più efficaci integrandoli in un programma d'azione;
  - 2. chiede che, per l'attuazione di detto programma d'azione, sia istituito un organismo

interdisciplinare o interministeriale per il coordinamento di tutte le attività e di tutti gli operatori nel quadro del programma d'azione (prendendo come esempio la metodologia seguita in Francia);

3. chiede di conoscere se gli Stati membri abbiano già adottato, di concerto o meno con le organizzazioni sindacali, iniziative volte a combattere il lavoro sommerso; in caso affermativo, chiede di conoscere gli strumenti adottati e i risultati conseguiti;
4. ritiene che, visti la portata e gli elevati tassi di espansione del lavoro sommerso, la lotta contro di esso debba diventare una componente attiva della strategia per l'occupazione e della politica sulla coesione sociale;
5. richiama in questo contesto l'utilità e la necessità di iniziative intese a definire norme uniformi sul lavoro domestico retribuito, che viene svolto principalmente dalle donne;
6. chiede quindi che il programma d'azione sia inserito nei Piani Nazionali d'Azione collegati agli orientamenti di politica occupazionale, per creare la trasparenza reciproca e valutarne l'efficacia;
7. invita la Commissione a mettere a punto metodi atti a descrivere e registrare le forme e la portata del lavoro sommerso e valutarne l'impatto sull'economia e sulla solidarietà sociale;
8. invita inoltre la Commissione a rendere accessibili le informazioni raccolte a tutti i responsabili politici tramite una relazione annuale e a intensificare tale processo con una conferenza annuale;
9. chiede agli Stati membri di lottare contro il lavoro sommerso, sul piano della prevenzione e della cura, attraverso una chiara regolamentazione e modifiche dell'onere fiscale, come pure sul piano della repressione, ricorrendo a opportuni controlli e adeguate sanzioni, preferibilmente con effetto dissuasivo; ritiene che a livello europeo, tenuto conto dello sviluppo transfrontaliero dei mercati del lavoro, ciò presupponga uno scambio di informazioni e di personale, una cooperazione tra i servizi preposti alle indagini e alla repressione, un coordinamento per quanto concerne le ispezioni (in particolare nelle regioni frontaliere) e la giustizia (esecuzione delle condanne) e norme minime armonizzate in materia di controlli e sanzioni;
10. chiede inoltre che, in vista dell'ampliamento, queste norme minime rientrino nell'acquis comunitario (amministrativo) o nel corpus iuris (penale);
11. auspica, considerando il nesso tra il livello del prelievo fiscale e contributivo nonché il grado di coesione sociale e il lavoro sommerso, ulteriori sforzi degli Stati membri per ridurre imposte e contributi e rendere più flessibile il mercato del lavoro, pur garantendo la protezione sociale;
12. esprime la convinzione che saranno conseguiti effetti positivi nella lotta contro il lavoro sommerso riducendo le aliquote IVA per i servizi ad alta intensità di manodopera, come previsto dalla decisione del Consiglio del 28 febbraio 2000, e invita gli Stati membri che finora non si sono avvalsi di tale possibilità a riesaminare le loro decisioni in materia; invita la Commissione a valutare altresì l'impatto di questa decisione del Consiglio e a

considerare la possibilità di prorogarla dopo tale valutazione;

13. ritiene che l'attività legislativa a livello comunitario debba tenere maggiormente conto del problema del lavoro sommerso, ad esempio negli interventi per coordinare il regime fiscale e di sicurezza sociale e per altre misure che generino oneri amministrativi e costi che potrebbero contribuire all'espansione del lavoro sommerso;
14. invita la Commissione a valutare in particolare l'incidenza del lavoro sommerso transfrontaliero, tenendo presente che le zone frontaliere sono tradizionalmente stati terreno fertile per questo tipo di lavoro e, se necessario, a combatterlo con lo strumento legislativo;
15. chiede che siano escluse le “pecore nere” dalla presentazione di offerte o dall'esecuzione di appalti banditi negli Stati membri o dalle istituzioni UE oppure in rapporto a progetti pubblici finanziati dai Fondi strutturali;
16. invita i governi a garantire che, al momento dell'aggiudicazione, gli appalti non siano assegnati ad imprese che hanno offerto un prezzo evidentemente reso possibile, in parte, dal ricorso al lavoro sommerso;
17. invita la Commissione a studiare il fenomeno del lavoro sommerso nelle imprese regolari, cioè in aziende nelle quali gli stessi lavoratori svolgono un'attività in parte dichiarata e in parte sommersa (al nero), ed eventualmente a presentare proposte per la lotta contro tale fenomeno;
18. chiede che venga introdotta una sorta di responsabilità solidale per le grosse imprese appaltatrici che, avendo presentato prezzi irrealistici, costringono i loro fornitori a lavorare sottocosto e a ritenere il lavoro sommerso un neo trascurabile;
19. chiede che venga creata, sulla base del diritto comunitario e del “modello olandese”, la possibilità di rendere più solidale la responsabilità di appaltatori generali e subappaltatori;
20. invita il Consiglio a trasformare il codice di condotta dell'aprile 1999 in un efficace strumento;
21. invita la Commissione, viste le carenze funzionali emerse, a rielaborare la direttiva sul distacco dei lavoratori e in particolare a potenziare la cooperazione tra gli Stati membri di cui all'articolo 4 della direttiva;
22. invita gli Stati membri ad intensificare i loro sforzi per la lotta contro il lavoro autonomo fittizio, pur adattando alcune norme di tutela a questa forma di lavoro quando rispondano alle esigenze reali dell'economia;
23. invita le parti sociali ad affrontare con maggiore determinazione il lavoro sommerso e auspica l'adozione di adeguate normative che incoraggino i contratti di lavoro ufficiali, per garantire che i lavoratori la cui situazione sia stata regolarizzata attraverso un accordo contrattuale benefico dei vantaggi fiscali e contributivi riservati ai nuovi occupati dalle rispettive legislazioni nazionali;

24. invita gli Stati membri a pubblicizzare maggiormente tale problema, non ancora sufficientemente conosciuto e sentito, a rafforzare il dialogo sociale e ad organizzare campagne d'informazione in materia, soprattutto d'intesa con le parti sociali;
25. invita gli Stati membri ad introdurre il diritto delle parti sociali ad adire i tribunali per mettere un freno al lavoro sommerso;
26. ritiene che nell'interesse del singolo, del funzionamento del mercato del lavoro e della sostenibilità finanziaria dei sistemi di sicurezza sociale, vadano adottate misure volte a favorire l'integrazione del lavoro sommerso nel mercato del lavoro ufficiale, ad esempio: adeguamento del diritto del lavoro, flessibilità dell'orario di lavoro, riduzione degli oneri fiscali e garanzia di una protezione sociale personale indipendentemente dall'attività professionale del coniuge;
27. sollecita l'avvio di una discussione approfondita sulla futura articolazione dei regimi di previdenza sociale per limitare il lavoro sommerso, alla luce dei cambiamenti indotti dallo sviluppo delle tecnologie di telecomunicazione e dalla flessibilizzazione del mondo del lavoro;
28. chiede che siano studiati ed elaborati metodi e strumenti adeguati per evitare che il lavoro sommerso si infiltri nelle nuove formule lavorative (Internet, telelavoro, lavoro a tempo parziale, ecc.);
29. sottolinea che, sebbene nel complesso le donne non rappresentino la maggioranza dei lavoratori del sommerso, esse sono tuttavia molto più numerose degli uomini in alcuni settori del mercato del lavoro caratterizzati da bassi livelli di qualifiche, sicurezza del posto di lavoro e remunerazione nonché da una protezione sociale carente o del tutto assente;
30. fa presente che la posizione generalmente più debole delle donne sul mercato del lavoro è spesso conseguenza degli impegni familiari che rendono loro più difficile l'accesso al mercato del lavoro ufficiale, favorendo l'accettazione di un lavoro sottopagato e sommerso; evidenzia altresì le gravi conseguenze che ne derivano per lo sviluppo professionale delle donne; è favorevole all'organizzazione di campagne d'informazione, volte a sensibilizzare le donne interessate sui rischi e gli svantaggi del lavoro sommerso, nonché ad ispezioni nelle aziende;
31. invita la Commissione a rafforzare il controllo sul rispetto del principio di pari trattamento negli Stati membri, avvalendosi appieno delle basi giuridiche fornite dal trattato di Amsterdam; invita la Commissione a presentare una relazione annuale sui progressi compiuti;
32. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, agli Stati membri, alle parti sociali nonché all'Organizzazione internazionale del lavoro.

## MOTIVAZIONE

### A. Introduzione

Per definizione il lavoro sommerso sfugge al controllo ufficiale e per sua natura anche ampiamente ai rilevamenti statistici. In una serie di studi si tenta di superare il problema e di delineare una stima del lavoro in nero, che è pari al oltre il 15% del prodotto nazionale lordo dell'UE. Le stime variano notevolmente tra loro a causa soprattutto dai criteri di ricerca adottati e delle definizioni del fenomeno. Anche l'ampiezza varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. Le percentuali risultano pertanto solo parzialmente comparabili (non sono disponibili dati per Lussemburgo e Finlandia).

Percentuale del PNL	
5 – 10 %	Austria
10 – 20 %	Danimarca, Germania, Francia, Regno Unito, Irlanda, Paesi Bassi, Svezia
oltre 20 %	Belgio, Grecia, Italia, Spagna

All'interno dei singoli Stati esistono ulteriori e notevoli differenze a livello regionale (complessivamente in Italia, rispetto al totale dei rapporti di lavoro normali, i lavoratori in nero sono il 17,8%, in Italia meridionale il 31,3%).

Anche se in altri studi vengono riportate cifre divergenti, l'ampiezza risulta enorme pure rispetto alle cifre più basse. Simili percentuali elevate di PNL significano in termini unitari almeno 10-28 milioni di posti di lavoro, corrispondenti al 7-19% di tutti gli occupati nell'UE. **In tutti gli studi si mette in evidenza che negli ultimi 30 anni i valori corrispondenti ai singoli paesi sono aumentati del doppio o del triplo rispetto alla crescita del prodotto nazionale lordo. Il settore del lavoro sommerso cresce molto più rapidamente dell'economia "ufficiale" (in Germania per esempio la crescita del PNL nel 2000 è stimata al 2,7%, per il lavoro sommerso al 6,8%).**

Nei paesi candidati all'adesione, dopo l'avvio del processo di trasformazione si registra – nella misura in cui siano disponibili dati – un enorme aumento del lavoro in nero.

Percentuale del PNL	
Meno del 10 %	Slovacchia
10-20 %	Polonia, Repubblica ceca, Romania
oltre il 20 %	Baltico, Bulgara, Ungheria

A causa del lavoro sommerso si verifica una perdita di milioni di euro che sarebbero più che necessari nell'attuale situazione estremamente precaria dei bilanci nazionali in seguito ai notevoli sforzi di stabilità e alla difficile situazione finanziaria dei sistemi di sicurezza sociale in molti Stati membri.

La comunicazione della Commissione ha lo scopo di suscitare la discussione sul lavoro

sommerso, delineando un'analisi globale della natura e dell'ampiezza del problema. Formula anche suggerimenti e proposte per lottare contro il lavoro in nero. Purtroppo le tabelle sulle misure negli Stati membri e le schede per paese sono scarse e poco articolate. Sostanzialmente si tratta comunque di un impulso molto importante per attribuire la giusta valenza all'argomento. Il documento deve servire da punto di partenza per maggiori sforzi nella lotta contro questo problema, destinato a diventare sempre più rilevante in futuro.

## **B. Analisi**

### **I. Definizione**

Già da sola la definizione rappresenta un compito difficile. Il lavoro in nero è definito nel quadro giuridico di ogni singolo Stato membro. A causa delle differenze tra gli Stati membri risulta difficile trovare una definizione consensuale a livello dell'UE per il lavoro sommerso.

La Commissione definisce il lavoro sommerso con i termini "qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri". Tale definizione è troppo ristretta. Inoltre nella comunicazione vengono utilizzati in modo indifferenziato concetti quali lavoro autonomo fittizio, subcontraente e economia informale.

In merito al **concetto di lavoro sommerso**: in molti paesi la mancata dichiarazione rappresenta da sola un reato. Con una definizione negativa si potrebbe precisare che il concetto di "attività retribuita non dichiarata" non costituisce un atto criminale (scopo dell'azione) e ovviamente neppure un'attività che non deve essere dichiarata (per esempio mutua assistenza). Occorre pertanto concentrarsi sul contenuto dell'atto retribuito per effettuare la fabbricazione di prodotti o la fornitura di servizi leciti, nonché sull'obbligo di notifica.

Nel caso del **lavoro autonomo fittizio** si tratta sostanzialmente dell'elusione illecita dell'obbligo di un contratto di lavoro con la quale entrambe le parti traggono determinati vantaggi. L'attività può essere dichiarata, però la forma contrattuale non è regolare. Per determinati aspetti simili inadempienze del diritto del lavoro tendenzialmente sono equiparabili, per gli effetti negativi, alle attività retribuite non dichiarate.

Visto che la catena della creazione di valore si allunga sempre più, si allungano anche le **catene di imprese sussidiarie**. Anche in questo settore, malgrado la dichiarazione e la regolarità formale, nel contesto del lavoro autonomo fittizio e di complesse architetture giuridiche e economiche si possono verificare effetti analoghi a quelli del lavoro sommerso.

La combinazione tra il lavoro autonomo fittizio e le catene di subcontraenti ha portato, soprattutto nel settore edile, a **attività transfrontaliere** tali che risulta possibile eludere il controllo delle autorità nazionali competenti sfruttando le normative differenti negli Stati membri e la mancanza di cooperazione reciproca.

Il concetto di **economia informale** abbraccia spesso l'intero settore, compresa la criminalità, e quindi andrebbe distinto dalle attività retribuite non dichiarate, termine che viene usato come sinonimo di lavoro sommerso.

**I lavoratori del sommerso possono essere suddivisi sommariamente in 4 categorie:**

1. il gruppo di gran lunga maggiore è costituito da coloro che hanno **diverse fonti di reddito**, in quanto, oltre a un'occupazione principale (a orario pieno o ridotto), una pensione o un'attività di lavoro autonomo, svolgono anche attività parallele non dichiarate;
2. le persone "**economicamente inattive**", come studenti o casalinghe, che possono avere orari di lavoro più flessibili degli occupati a tempo pieno;
3. **le persone, registrate come disoccupate presso gli uffici del lavoro** e che con l'attività parallela commettono un duplice abuso di prestazioni;
4. **i cittadini di paesi terzi residenti illegalmente nell'UE** che proprio per questo motivo possono lavorare solo "in nero".

**3 settori economici** possono essere indicati:

1. **attività ad alta intensità di lavoro** (per esempio agricoltura, edilizia, ristorazione e alberghi, commercio al dettaglio, servizi domestici, pulizia);
2. settori in cui i **costi rappresentano il fattore principale di concorrenza** (per esempio industria tessile, ma anche edilizia, pulizia industriale);
3. "**settori innovativi**" (per esempio Internet, telelavoro).

Ripartizione e diffusione nelle diverse categorie e settori economici variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Analoghe differenze si rilevano nella suddivisione per età e sesso dei lavoratori del sommerso. Su scala europea nel settore edile si concentra circa 1/3 del volume del lavoro in nero.

## **II. Cause**

La comunicazione della Commissione si concentra sulle cause economiche del lavoro sommerso. Per i lavoratori ricorda la possibilità di conseguire un reddito maggiore, di evadere le imposte sul reddito e sul consumo e i contributi previdenziali, nonché l'opportunità per i committenti o datori di lavoro di ridurre i costi..

Come causa principale in tutti gli studi si indica il livello delle imposte e dei contributi sociali, aumentato rapidamente e ora molto elevato. I maggiori vantaggi finanziari che ne risultano per il lavoratore in nero e il committente o datore di lavoro rappresentano **la causa principale**: il lavoratore/commissionario aumenta il suo reddito mentre il datore di lavoro/committente riduce le sue spese. Una simile equazione magica ha come soluzione solo l'evasione dei contributi previdenziali e delle imposte, soprattutto dell'IVA.

Tra le cause la Commissione indica anche disposizioni in materia di lavoro rigide e obsolete, senza aggiungere ulteriori spiegazioni. Le onerose procedure di regolarizzazione e di amministrazione favorirebbero il lavoro in nero. Comunque la conclusione diretta della Commissione, secondo cui l'esistenza di associazioni professionali nell'artigianato sarebbe propizia al lavoro sommerso, appare eccessiva poiché organizzazioni di questo tipo potrebbero anche contribuire alla lotta contro il fenomeno (cfr. la sezione sugli esempi nazionali).

L'espansione del lavoro sommerso è stata rafforzata sia da una crescente domanda di servizi ad alta intensità di manodopera "di tipo personale", sia dalla creazione di **nuove forme organizzative della catena industriale di valore aggiunto** e dall'esigenza di **maggiore flessibilità aziendale** (esternalizzazione, maggiore intensità della fornitura di servizi, ecc.). Tali fattori favoriscono a loro volta la tendenza ad attività fittiziamente autonome e la catena di subcontraenti.

Risulta ugualmente evidente un **legame diretto tra la crescente riduzione dell'orario di lavoro e il pensionamento anticipato e l'espansione del lavoro in nero**. A partire da un determinato orario settimanale di lavoro per il lavoratore dipendente diventa più agevole "integrare il salario" con un'attività parallela. Ciò risulta ancora più necessario se la riduzione avviene, del tutto o parzialmente, senza compensazione salariale. Se però ciò non avviene, i costi salariali e parasalariali aumentano ulteriormente e divergono ancora di più dal basso livello "netto" dei lavoratori in nero. Di conseguenza in entrambi i casi aumentano gli incentivi o la necessità e si abbassa la soglia di dissuasione. Analoghe riflessioni possono valere anche per il prepensionamento.

In nuovi ambiti del lavoro indotti dall'evoluzione tecnologica, per esempio il telelavoro, la fornitura della prestazione viene spostata, come localizzazione e tempi, fuori dall'impresa e diventano più difficili i controlli. Il mondo del lavoro diventa sempre più individuale e flessibile e quindi aumentano le possibilità di sottrarsi agli obblighi legislativi e **alle possibilità di controllo**.

In taluni paesi si osserva una svolta culturale nell'atteggiamento nei confronti delle normative statali. Non soltanto l'evasione fiscale è considerata un peccato veniale, ma perfino **il lavoro in nero viene sempre più considerato normale**. Specialmente tra i privati tale circostanza viene facilitata dall'ignoranza della normativa e dal rischio quasi inesistente di sanzioni. Uno studio traccia un parallelo tra l'abbassamento della morale fiscale e l'aumento del lavoro in nero.

### **III. Impatto**

**A livello macroeconomico:** considerata l'ampiezza del lavoro sommerso, è possibile, delineare purtroppo soltanto una stima approssimata gli effetti negativi sul finanziamento dei bilanci, dell'assicurazione malattia, sul sistema pensionistico e sull'assicurazione contro gli infortuni. Minore gettito fiscale e minori contributi previdenziali devono essere compensati, per conservare le prestazioni, con aumenti delle imposte e dei contributi e ciò aumenta gli incentivi per il lavoro sommerso. La Commissione e diversi studiosi parlano di un "circolo vizioso". I lavoratori in nero ostacolano la creazione di occupazione regolare e mettono a repentaglio i posti di lavoro esistenti. Le imprese che si avvalgono di tale manodopera approfittano dei costi minori. Ne risulta minata la posizione concorrenziale delle imprese che assumono solo manodopera "legale".

**A livello microeconomico:** i lavoratori in nero non hanno copertura assicurativa contro la disoccupazione e gli infortuni sul lavoro. A seconda del regime assicurativo non sono tutelati in caso di malattia e non maturano alcun diritto alla pensione. Non fruiscono di alcun diritto di difesa in caso di licenziamento, non beneficiano delle disposizioni in materia di parità di trattamento, di antinfortunistica e di assistenza sanitaria, sono inoltre, a differenza degli

occupati ufficiali, esclusi dall'accesso ad azioni di formazione e riqualificazione, dalle possibilità di avanzamento e dagli aumenti salariali e hanno minori opportunità di specializzazione professionale. I consumatori, consapevoli o meno, non beneficiano di alcuna tutela e non possono rivendicare nessun diritto di regresso.

**A livello politico:** in generale il legame con l'autorità statale scema di pari passo con la coscienza che a causa del lavoro in nero si infliggono notevoli danni alla società e si sfrutta la solidarietà degli altri.

Il diritto alla libera circolazione (specialmente nel settore edile) viene sfruttato da alcuni (con l'intreccio tra lavoro in nero, attività autonome fittizie e subcontraenti) in modo tale che le normative nazionali vengono eluse e le imposte non vengono versate né nello Stato di accoglienza, né in quello di origine. Questo settore, così come quello dei cittadini di paesi terzi che lavorano illegalmente, rappresenta una quota relativamente piccola del lavoro sommerso.

Nei mezzi d'informazione questi due fattori vengono tuttavia spesso presentati come cause principali del lavoro in nero e della disoccupazione. Tale circostanza pregiudica l'accettazione della costruzione europea in generale e aggrava la xenofobia.

### **C. Conseguenze da trarre dall'analisi**

A prima vista i concetti di lavoro sommerso e di economia informale sembrano di facile comprensione. Pertanto risulta **difficile una definizione esatta e una delimitazione**. L'ampiezza del lavoro sommerso è collegata alla normativa degli Stati membri e l'analisi mostra quanto sia diversa a uno all'altro l'organizzazione del mercato del lavoro, ciò rende ancora più complessa una delimitazione concettuale europea.

La **lotta contro il lavoro sommerso è un compito trasversale** che coinvolge molti settori politici (finanze, economia, sociale, mercato del lavoro, giustizia). Il lavoro sommerso ha notevoli ripercussioni sulla lotta alla disoccupazione negli Stati membri. Di conseguenza la Commissione lo definisce anche un problema comune di politica occupazionale.

**Uno dei principali problemi riguarda la raccolta di dati.** Il lavoro in nero si sottrae per definizione al rilevamento amministrativo e statistico, ciò ostacola la raccolta di informazioni esatte e significa che l'ampiezza del problema può essere soltanto stimata. Nel contesto europeo la raccolta dei dati viene ostacolata anche da differenti definizioni di lavoro sommerso nei vari Stati membri e dall'uso di tecniche statistiche differenti. Gli interventi per ridurre il lavoro sommerso saranno vani e gli strumenti a disposizione della politica resteranno inefficaci fino a quando la situazione non migliorerà e il problema non sarà analizzato in modo più dettagliato.

La mancanza di informazioni concrete fa sì che in materia di lavoro sommerso si diffonda un mito: gli immigrati illegali, i disoccupati e i cittadini di altri Stati dell'UE vengono considerati sempre di più il gruppo principale dei lavoratori in nero. Tale quadro si basa più su pregiudizi che su fatti. La comunicazione della Commissione rileva che la problematica del lavoro sommerso si fa sentire nell'intera società. Il gruppo principale dei lavoratori in nero è costituito dalla categoria delle persone con plurireddito (circa 2/3). Il lavoro non dichiarato costituisce quindi **soprattutto un problema attinente al mercato del lavoro** e dovrebbero quindi concentrarsi su di esso gli interventi per ridurre i relativi danni economici e sociali.

L'analisi delle cause esposta dalla Commissione tende a concentrarsi sulle **cause economiche**: elevati costi previdenziali e imposte sul reddito e sul consumo inducono i lavoratori in nero e i loro committenti/datori di lavoro a operare al di fuori del mercato del lavoro. Ostacoli regolamentari e amministrativi hanno un effetto analogo. Azioni orientate a tale problema contribuiranno notevolmente alla lotta contro il lavoro sommerso.

Tuttavia occorre concentrarsi anche **sull'accettazione** culturale del lavoro sommerso. In società nelle quali prevale un legame debole tra Stato e popolazione esiste la propensione a eludere la legislazione. Laddove le prestazioni e gli obblighi dello Stato vengono ritenuti inefficienti e imperscrutabili, si osserva che il sostegno all'occupazione legale è inversamente proporzionale ai costi da sopportare. Inoltre anche l'uso linguistico rafforza la tendenza a "minimizzare" l'irregolarità. Per i suoi scopi il lavoro in nero non è illecito, però la modalità del suo svolgimento restano illegali per l'ordinamento giuridico nazionale.

In linea di principio gli interventi nel mercato possono **riguardare sia la domanda, sia l'offerta**. In termini di successione temporale si può **combattere le cause in modo preventivo oppure sanzionare i comportamenti concreti con la repressione**, oppure introdurre meccanismi migliori di controllo. Le ricerche mostrano chiaramente che **la lotta alla cause è più importante dell'inasprimento delle pene o di controlli più accurati**.

I provvedimenti possono essere adottati in gran parte solo a **livello nazionale**. Si tratta di una **ricetta politica** adattata alla situazione, laddove le disposizioni esistenti vengono applicate anche nella pratica e si definiscono migliori meccanismi di sorveglianza e una combinazione equilibrata di incentivi e di sanzioni a fini dissuasivi. In materia le parti sociali e le associazioni economiche dovrebbero essere pienamente coinvolte nel processo decisionale e se possibile nelle procedure di sorveglianza. Proprio le loro conoscenze pratiche risultano essenziali per creare, introdurre e sostenere provvedimenti più adatti ed efficaci.

Il principale **ruolo dell'UE** nella lotta contro il lavoro sommerso è quello di fornire **informazioni e sostegno alle azioni** ai diversi livelli statali negli Stati membri. Un primo passo sarebbe quello garantire che, sotto l'egida di Eurostat, siano raccolti assiduamente dati comparabili nell'UE. Un secondo passo sarebbe la creazione di strutture che consentano lo scambio di informazioni e di esempi di lotta incisiva al lavoro in nero tra i responsabili politici a tutti i livelli.

L'analisi delle diverse metodologie nazionali mostra chiaramente che esse sono spesso inefficaci nel caso di **attività transfrontaliere**. Anche se la quota corrispondente, rispetto al volume globale del lavoro sommerso in Europa, è relativamente ridotta, soluzioni comuni europee risultano indispensabili in questo campo. Infatti tra gli Stati membri il mercato interno si consolida sempre di più e l'ampliamento a oriente dell'UE aggraverà il problema.

#### **D. Esempi di lotta al lavoro sommerso**

Nella presente sezione si espongono i provvedimenti specifici che sono stati introdotti per combattere il lavoro sommerso e in parte hanno comportato anche "effetti collaterali". Le misure esposte sono parzialmente in atto in parte in diversi paesi europei:

**Finlandia:** negli appalti pubblici gli offerenti devono produrre documentazione che attesti

che sono in regola con il versamento delle imposte e dei contributi previdenziali. Inoltre deve essere presentato un certificato di qualità rilasciato dall'associazione per la qualità nell'edilizia (Construction Quality Association).

**Francia:** risulta particolarmente degna di nota la creazione di un organo interministeriale, denominato „DILTI“. Composto da funzionari dei diversi ministeri interessati, coordina tutte le attività tra i ministeri e a livello internazionale, elabora analisi e promuove la cooperazione tra le parti sociali.

Inoltre esiste il divieto di assegnare appalti pubblici a persone condannate per lavoro in nero. Infine i contratti pubblici in corso possono essere rescissi in presenza di determinati indizi..

**Belgio:** con il sistema degli assegni di servizio per datori di lavoro occasionali è possibile ridurre notevolmente gli oneri amministrativi e gli elevati costi salariali. Determinati lavori possono in parte essere pagati con questi assegni, che coprono la metà dei costi salariali fino a un massimo di 992 euro. Il committente o l'impresa devono essere autorizzati dall'ente che gestisce gli assegni.

La tessera S.I.S. è una combinazione a lettura elettronica tra tessera di assistenza sanitaria e tessera dell'assicurazione sociale. Deve essere portata da tutti gli assicurati nell'ambito dell'attività professionale dentro e fuori l'impresa. I dati ufficiali memorizzati sulla tessera possono essere utilizzati per controlli da parte degli ispettori dell'ente previdenziale o fiscali. Una tessera magnetica analoga esiste anche in Danimarca, ma con possibilità di controllo molto più ampie per gli organi statali.

**Danimarca:** il "sistema di servizi domiciliari" segue finalità analoghe al sistema di assegni di servizio, tramite esso servizi domiciliari specifici vengono forniti ad anziani e famiglie numerose con una sovvenzione pari al 50% dell'importo fatturato. Solo imprese in possesso di un'autorizzazione specifica possono effettuare tali servizi. I controlli vengono svolti tramite le parti sociali.

**Paesi Bassi:** molto importante per nel settore edile, è stato sviluppato un rigoroso sistema di responsabilità del committente/imprenditore generale. Inoltre imprese consorziate formano una cosiddetta catena di responsabilità. Se un membro della catena non onora gli obblighi con l'ufficio finanziario, l'ente previdenziale o gli accordi tariffari interaziendali, le imprese sono di fatto debitori solidali. Per limitare la responsabilità l'imprenditore generale può detrarre dai pagamenti diretti ai subcontraenti gli importi per contributi previdenziali e tasse a carico di questi ultimi, depositandoli in conti correnti bloccati e altri depositi analoghi. Anche il Belgio e la Francia hanno introdotto sistemi di responsabilità solidale nel settore edile.

## **Aliquote IVA ridotte**

In taluni paesi sono previste agevolazioni fiscali per settori particolarmente esposti al lavoro in nero. Alla fine del febbraio scorso il Consiglio dei ministri ha adottato definitivamente la decisione 2000/185/CE che consente fino al 31 dicembre 2002 di applicare un'aliquota IVA ridotta "su taluni servizi ad alta intensità di lavoro". Con essa ogni Stato membro ha la facoltà di applicare, a sua discrezione, un'aliquota IVA ridotta a 2-3 di cinque categorie prestabilite di fornitura di servizi. Per gli Stati interessati l'applicazione era possibile già a decorrere dal 1° gennaio. Finora si sono avvalsi di tale facoltà Belgio, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Grecia.

## **Esempi di piano d'azione di politica occupazionale**

Il Consiglio ha inserito il tema del lavoro sommerso nelle consultazioni sull'ulteriore elaborazione degli orientamenti di politica occupazionale (risposta scritta all'interrogazione H-0692/98), tuttavia non è pervenuto a risultati soddisfacenti.

Un'analisi dei piani nazionali d'azione di politica occupazionale evidenzia che nella maggior parte dei piani esistono riferimenti a singoli orientamenti per l'occupazione e che il problema viene inquadrato nella sua dimensione di politica occupazionale. Il legame di causalità tra il fenomeno della disoccupazione e l'espansione del lavoro sommerso comporta tuttavia che determinati interventi primari per l'occupazione vadano considerati sia effetti collaterali, sia misure contro il lavoro in nero.

Misure specifiche riguardano l'"emersione" del lavoro in nero e la sua conversione in un rapporto di lavoro normale con modalità diverse di sovvenzione salariale (Portogallo, Italia, indirettamente anche in Danimarca), il rafforzamento dei meccanismi e delle attività di controllo (Portogallo, Germania, Lussemburgo, Francia), l'inasprimento delle sanzioni (Germania), il potenziamento dello scambio di informazioni tra le autorità competenti (Germania, Austria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Danimarca), il maggiore rigore della responsabilità di imprenditori per i subcontraenti (Francia), la verifica di eventuali reati al momento dell'assegnazione di sovvenzioni salariali alle imprese e di appalti pubblici (Francia). In Grecia il problema principale è costituito dai cittadini di paesi terzi che lavorano in modo apparentemente illegale e sono stati introdotti provvedimenti per rapporti di lavoro specifici (telelavoro, lavoro a domicilio).

25 novembre 1999

## **PARERE COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLA DONNA E LE PARI OPPORTUNITÀ**

destinato alla commissione per l'occupazione e gli affari sociali

sulla comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso

(COM(1998) 219 – C4-0566/1998 – 1998/2082(COS))

Relatrice per parere: Mai Britt Theorin

---

Bruxelles, 25 novembre 1999

Signor Presidente,

Nella riunione dell'11 ottobre e del 9 novembre 1999 la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità ha esaminato la comunicazione summenzionata.

Nella riunione del 25 novembre 1999 ha approvato i seguenti elementi<sup>6</sup> e invita la commissione per l'occupazione e gli affari sociali a includerli nella sua proposta di risoluzione.

- 1) Sottolinea il fatto che, sebbene nel complesso le donne non rappresentino la maggioranza dei lavoratori del sommerso, esse sono tuttavia molto più numerose degli uomini in alcuni settori del mercato del lavoro caratterizzati da bassi livelli di qualifiche, sicurezza del posto di lavoro e remunerazione nonché da una protezione sociale carente o del tutto assente;
- 2) sottolinea che occorrerebbe prestare un'attenzione particolare ai motivi legati al genere che inducono a entrare o rimanere in situazioni di lavoro sommerso al fine di trovare rimedi per ovviare a tale fenomeno; rileva altresì che va attribuita la massima priorità alle misure concrete che consentono ai lavoratori non dichiarati che vivono ai limiti o al di sotto della soglia di povertà di (re)integrarsi nel mercato del lavoro ufficiale;

---

<sup>6</sup> Erano presenti al momento della votazione gli onn. Theorin, presidente; Eriksson e Van Lancker, vicepresidenti; relatore per parere; Buitenweg (in sostituzione dell'on. Hautala), Dybkjær, Figueiredo (in sostituzione dell'on. Fraisse), Ghilardotti, Gorostiaga Atxalandabaso, Gröner, Izquierdo Rojo (in sostituzione dell'on. Valenciano Martínez-Orozco), Karamanou, Klaß, Kratsa, Lulling, Mann, McNally, Müller E.F., Paciotti, Sørensen, Sornosa Martinez (in sostituzione dell'on. Rodriguez Ramos), Van der Laan e Zissener.

- 3) rileva che un numero considerevole di donne assumono lavori non dichiarati invece di lavori ufficiali part-time poiché in taluni Stati membri il reddito supplementare non è tassato su una base individuale, ma si fonda sull'aliquota fiscale marginale delle famiglie; esorta pertanto la Commissione a prendere iniziative che consentano l'introduzione, nel regime tributario di tutti gli Stati membri, del principio dell'indipendenza economica per le donne e gli uomini a prescindere dal loro stato civile;
- 4) ritiene che si dovrebbe prestare maggiore attenzione al lavoro sommerso in e fornito da organizzazioni e/o individui contemplati da accordi speciali internazionali o bilaterali, che escludono l'applicazione di normative nazionali specifiche sul lavoro e l'imposizione fiscale le quali spesso conducono a nuove forme di schiavitù soprattutto per le lavoratrici domestiche;
- 5) fa presente che la posizione generalmente più debole delle donne sul mercato del lavoro è spesso conseguenza degli impegni familiari che rendono loro più difficile l'accesso al mercato del lavoro ufficiale favorendo l'accettazione di lavori sottopagati e non dichiarati; mette altresì in evidenza le gravi conseguenze che ne derivano per lo sviluppo professionale delle donne; è a favore dell'organizzazione di campagne d'informazione, volte a sensibilizzare le donne interessate sui rischi e gli svantaggi del lavoro sommerso, e di ispezioni nelle aziende;
- 6) fa presente che le donne che appartengono ai gruppi di immigrati clandestini sono particolarmente vulnerabili anche a causa del rischio di sfruttamento sessuale e invita gli Stati membri a rafforzare la loro cooperazione nel quadro del titolo VI del trattato di Amsterdam; ritiene indispensabile garantire un livello minimo di tutela giuridica dei diritti fondamentali di questo gruppo di persone, al fine di proteggerle da qualsiasi forma di sfruttamento;
- 7) invita la Commissione a rafforzare il controllo sul rispetto del principio di uguaglianza negli Stati membri, avvalendosi appieno delle basi giuridiche fornite dal trattato di Amsterdam; invita la Commissione a presentare una relazione annuale sui progressi compiuti;
- 8) ritiene che sia nell'interesse del singolo sia in quello del buon funzionamento del mercato del lavoro e della capacità di finanziare i sistemi di sicurezza sociale, vadano adottate misure volte a favorire l'integrazione del lavoro sommerso nel mercato del lavoro ufficiale, in particolare per quanto concerne l'adeguamento del diritto del lavoro, la flessibilità dell'orario di lavoro, la riduzione degli oneri fiscali e la garanzia di una protezione sociale personale indipendente dall'attività professionale del coniuge;

- 9) sostiene la promozione di misure di formazione specifiche per le donne nei settori della scienza e delle nuove tecnologie, in particolare l'informatica, la creazione, la promozione e il riconoscimento ufficiale dei profili e delle strutture professionali in settori del mercato del lavoro tradizionalmente occupati dalle donne nonché il sostegno finanziario all'imprenditoria femminile anche nel settore dell'economia sociale.

Gradisca, signor Presidente, i sensi della mia profonda stima.

(f.to) Maj Britt Theorin