

Economia sommersa e lavoro nero

Claudio Lucifora
Università Cattolica, Milano

Indice

1. Introduzione

Parte prima: L'economia sommersa, definizioni, misurazione e metodi

2. *Definizione, misurazione e metodi per l'analisi dell'economia sommersa*

2.1. I contorni del sommerso

2.2. Le informazioni disponibili e la misurazione del sommerso

2.2.1.1 Metodi di stima diretti

2.2.1.2 Metodi di stima indiretti

2.3. Le metodologie di stima: alcuni esempi

3. *L'analisi economica e sociale del sommerso*

3.1. I primi contributi teorici

3.2. La ricerca sul sommerso in Italia

3.3. Le cause del sommerso

3.3.1.1 Le imprese

3.3.1.2 I lavoratori

3.4. Gli effetti del sommerso sull'equilibrio economico e sociale

3.4.1.1 Le esternalità (negative) sull'economia regolare

3.4.1.2 Economia sommersa ed esclusione sociale

3.4.1.3 Economia sommersa, moralità fiscale e criminalità

Parte seconda: I fatti stilizzati

4. *Il sommerso nel contesto internazionale*

4.1. Le dimensioni dell'economia sommersa

4.2. Economia sommersa struttura di mercato e contesto istituzionale

4.2.1.1 Economia sommersa e mercato del lavoro

4.2.1.2 Economia sommersa e regolamentazione

4.2.1.3 Economia sommersa e tassazione

4.2.1.4 Economia sommersa e corruzione

4.3. Un'analisi empirica per i paesi OCSE

5. *Il lavoro "nero" in Italia: tra occupazione, inattività, disoccupazione e forme di lavoro flessibile*

5.1. Il lavoro sommerso in Italia

5.2. Un'analisi delle determinanti del lavoro sommerso in Italia

5.2.1.1 Un'analisi della distribuzione territoriale del sommerso

5.3. I contorni del sommerso: lavoro "nero" e lavoro "grigio" tra inattività e disoccupazione

5.3.1.1 Il sommerso tra inattivi e disoccupati

5.3.1.2 Il lavoro "grigio"

Appendice statistica

6. *Immigrazione e lavoro irregolare*

6.1. Le determinanti del lavoro immigrato irregolare

6.2. La presenza straniera in Italia

6.3. L'occupazione straniera irregolare

Parte terza: Aspetti istituzionali e politiche per l'emersione

7. *Aspetti istituzionali per l'emersione e il lavoro irregolare*

7.1. Il punto di vista europeo

7.2. Interventi "diretti" per l'emersione

7.3. Interventi indiretti

7.4. Attività di vigilanza

7.5. Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro irregolare

7.6. Decentramento delle funzioni in materia di politiche per il lavoro

Appendice

8. *Le politiche per l'emersione: le sfide per l'Italia*

8.1. La strada per l'emersione

8.2. Le politiche per l'emersione in Europa

8.3. Quali proposte?

Riferimenti bibliografici

1. Introduzione

Lo sviluppo di un sistema economico porta con sé la necessità di norme e istituzioni che presiedono al corretto funzionamento dei mercati e alle quali imprese e lavoratori si devono adeguare affinché le potenzialità dei soggetti economici che su tali mercati operano si dispieghino appieno e producano effetti sociali positivi. D'altra parte, affinché vi sia crescita e progresso tecnico, occorre iniziativa, spontaneità, intraprendenza e propensione al rischio da parte degli agenti economici, viceversa si rischia una perdita di vitalità e di innovazione. Le due (apparentemente opposte) dinamiche si compongono nelle regole a tutela della concorrenza, nel rispetto del sistema fiscale, previdenziale e infortunistico, nelle misure a sostegno dell'imprenditorialità e delle opere d'ingegno senza le quali l'efficienza economica e la coesione sociale possono risultare fortemente indebolite. Tuttavia, il rispetto delle regole non avviene senza costi e vincoli al processo decisionale che vanno a sommarsi alle altre già numerose fonti di costo.

Nelle economie più sviluppate, in cui l'insieme delle norme nell'economia formale è complesso e articolato, una quota crescente del sistema economico sembra voler sfuggire alle norme e ai meccanismi istituzionali per rifugiarsi in un contesto economico, il cosiddetto "sommerso", in cui prevalgono transazioni di tipo informale e la non osservanza dei vincoli imposti dalla legge – anche e soprattutto -- per evitare di sopportarne gli oneri. Esiste tuttavia anche un altro tipo di sommerso non direttamente riconducibile a calcoli di convenienza economica, quanto piuttosto a fattori sociali che caratterizzano il capitale sociale, l'appartenenza a piccole comunità nelle quali i contatti diretti tra gli individui facilitano l'informalità dei rapporti economici. Nelle sue diverse forme, l'economia sommersa ha conosciuto una significativa trasformazione: se all'inizio era composto da lavoratori a domicilio e microimprese familiari specializzate in singole lavorazioni, oggi è la combinazione di componenti diversificate territorialmente e settorialmente. Si può dire che l'economia sommersa, in diversi paesi, abbia accompagnato il processo di crescita e di industrializzazione: dall'esodo agricolo per la città, sino alla modernizzazione e terziarizzazione dei sistemi produttivi.

Recentemente il fenomeno dell'economia "sommersa" è stato oggetto di rinnovato interesse da parte di studiosi ed operatori di politica economica. L'attenzione al problema è stata condivisa, oltre che dall'Italia, da molti paesi dell'Unione europea che, nell'ambito delle azioni per promuovere lo sviluppo e la cooperazione tra i paesi, ha inserito sin dall'inizio degli anni '90 la lotta all'economia sommersa (il "Libro Bianco" di Delors, 1993). Più recentemente, a livello nazionale e in ambito comunitario, il dibattito in tema di politiche per l'emersione del lavoro sommerso è proseguito nei Piani d'azione nazionale (NAP - *National Action Plans*), nei Documenti di Programmazione economica e finanziaria (Dpef) e infine nelle varie Leggi finanziarie licenziate dal

Parlamento negli ultimi anni, in cui vengono definite un'insieme di misure integrate per la lotta all'economia sommersa.¹

Se, tradizionalmente, gli economisti hanno trascurato di analizzare il sommerso a causa della mancanza di fonti statistiche attendibili per caratterizzarne e quantificarne la rilevanza, per contro vi è stata una proliferazione di definizioni e modelli di analisi che non sempre hanno aiutato a capire la natura e i confini del fenomeno. Un esempio di tale confusione si ritrova nell'abbondanza di termini che sono stati usati nella letteratura specialistica con riguardo all'economia sommersa, solo per citarne alcuni: economia "ombra" (*shadow*), "sotterranea" (*underground*), "nera/grigia" (*black/gray*), "non registrata" (*unrecorded*), "non ufficiale" (*unofficial*), "informale" (*informal*), "non osservata" (*unobserved*), "clandestina" (*clandestine*), "secondaria" (*secondary*) e "parallela" (*parallel*). Più semplicemente, l'economia sommersa rappresenta quell'insieme di attività che contribuiscono alla formazione del reddito e della ricchezza di una nazione senza essere tuttavia rilevate nelle statistiche ufficiali. Questa definizione, pur nella sua genericità, mette in evidenza la difficoltà intrinseca a definire e misurare qualcosa che, per sua natura, è nascosto. Tuttavia, ciò è vero solo in parte. L'impresa che opera nel sommerso così come il lavoratore in "nero", pur collocandosi in un segmento nascosto dell'economia, necessariamente vengono in contatto e interagiscono con l'economia formale in molteplici occasioni, ad esempio per reperire le materie prime e acquisire certi servizi, così come per collocare sul mercato il risultato dell'attività svolta. L'economia sommersa, soprattutto nei paesi industrializzati, non è un'economia parallela in cui i beni e servizi prodotti vengono poi venduti a consumatori altrettanto nascosti: le attività sommerse convivono e interagiscono con i meccanismi di mercato che governano il funzionamento del sistema economico.

Quindi da qui si deve partire per capire le ragioni del sommerso. In primo luogo è necessario analizzare quali sono i benefici e i costi di operare nel sommerso, per imprese e lavoratori. In assenza di un'analisi approfondita della natura e delle determinanti del sommerso, nessun tipo di prevenzione o sanzione può risultare efficace. In secondo luogo è necessario sfruttare le interazioni tra sommerso ed economia formale per individuare i segmenti dell'economia maggiormente soggetti al rischio di sommerso e per capire la struttura delle attività sommerse e le caratteristiche degli individui coinvolti. La crescente disponibilità di grandi banche dati che rilevano i comportamenti degli individui in diversi contesti produttivi e distributivi (l'impresa e il consumatore), e in diversi ambiti sociali (il lavoro e la famiglia) -- ancorchè tuttora difficilmente accessibili ai ricercatori e spesso agli stessi operatori -- consentono ormai di approfondire a livello microeconomico le

¹ La strategia per l'occupazione nata nel corso del vertice dei paesi comunitari ad Essen (1994) e poi proseguita nei vertici di Lussemburgo (1997) ha avuto come punto qualificante la lotta al lavoro non dichiarato. Si veda anche il "Rapporto Flynn" della Commissione Europea (1998) sul lavoro sommerso.

caratteristiche del fenomeno. Data l'importanza delle fonti statistiche per analizzare e quantificare il sommerso, in questo lavoro vengono utilizzate tutte le informazioni disponibili a livello nazionale e locale: sia fonti statistiche ufficiali (Istat), sia archivi di dati raccolti per esigenze amministrative e di vigilanza (Inps, Inail, Ministeri, ecc.), sia fonti non-ufficiali che forniscono utili informazioni a livello locale (Camere di commercio, Enti locali ed Istituti di ricerca), il tutto cercando di ricostruire un quadro il più generale e articolato possibile.

L'attenzione che viene data allo studio del sommerso in questo lavoro può essere paragonata a quella che gli economisti e gli operatori di politica economica riservano agli altri grandi problemi dell'economia come la disoccupazione o l'arretratezza nello sviluppo economico. L'economia sommersa al pari di questi, e non indipendentemente dagli stessi, costituisce una perdita di efficienza per il sistema economico che si trova ad operare in assenza di regole, in condizioni di scarsa tutela, soprattutto per i lavoratori, e di concorrenza sleale, fra le imprese. Tuttavia non si tratta solo di un problema di efficienza, in quanto le risorse finanziarie e umane che sfuggono alla misurazione e ai meccanismi di tutela sottraggono una fetta rilevante di benessere e ricchezza alla collettività la cui esatta quantificazione viene spesso ignorata sia dai responsabili della politica economica, sia dai cittadini stessi. In questo, il presente lavoro vuole differenziarsi da gran parte della letteratura tradizionale che ha spesso descritto il sommerso come un male minore se non un'opportunità di crescita per il sistema economico italiano sovente afflitto da vincoli, leggi e regolamentazioni che ne soffocano la vitalità. Inoltre va notato come, nell'analizzare il sommerso, non tutte le attività produttive e le aree geografiche presentino le stesse caratteristiche e gli stessi problemi. L'eterogeneità delle forme e delle modalità con cui il sommerso si manifesta nelle diverse aree geografiche, necessita -- dopo averne definito i contorni e caratterizzato i comportamenti -- di un'analisi puntuale e circoscritta, mirata alle condizioni "locali" del fenomeno. L'articolazione dello studio e i principali temi di approfondimento vengono discussi qui di seguito.

Definire e misurare il sommerso

La ragione dell'esistenza di una frazione dell'economia in forma nascosta è in buona sostanza dovuta al mancato adempimento, da parte delle attività economiche sommerse, agli obblighi di natura fiscale e contributiva. L'economia sommersa tende a caratterizzarsi in funzione di molteplici ragioni rendendo particolarmente difficile una generalizzazione del problema. Nel definire il sommerso, nel secondo capitolo, si introduce la distinzione tra attività economiche che eludono obblighi di natura fiscale e contributiva, e attività che sono illegali perché svolte da un soggetto non autorizzato: parliamo di economia "non dichiarata" o "non osservata", nel primo caso, mentre di "economia illegale" nel secondo. Inoltre, sebbene una parte consistente delle attività all'interno

dell'economia sommersa viene regolata attraverso transazioni monetarie, in alcuni casi il sommerso concerne relazioni lavorative del tutto informali basate su rapporti di parentela o relazioni personali e sociali che spesso non originano alcuna transazione monetaria e quindi sono di più difficile classificazione ("economia informale").

Infine, va notato come l'economia sommersa presenti diversi gradi di irregolarità: vi sono aree sommerse, in cui la mancata osservazione e rilevazione riguarda sia l'impresa sia il lavoratore, altre solo parzialmente sommerse, in cui solo il lavoratore oppure solo una parte della prestazione lavorativa non sono osservabili. Il primo caso è sicuramente più grave, perché si riferisce a situazioni in cui il sommerso è realmente radicato nella struttura produttiva. Il secondo caso è più diffuso, in quanto interessa attività economiche che sono "osservate", ma che per opportunità economica (ridurre i costi ed eludere gli obblighi di legge) ricorrono al lavoro nero.

Così come l'individuazione e la misurazione delle attività sommerse risulta particolarmente complesso, anche la definizione delle sue stesse cause non è certamente un compito semplice. Il confronto tra i benefici e i costi dell'operare nel settore sommerso, nel terzo capitolo, mette in evidenza un complesso intreccio di fattori, in cui spesso tra le parti interessate alla transazione esiste un chiaro incentivo a colludere dividendo i benefici del sommerso che consistono nel mancato rispetto delle regole, mentre i costi (individuali) legati all'inefficacia dei controlli e alla diffusa corruzione ambientale sono spesso considerati inesistenti. A fronte di una tale situazione appare ovvio che la lotta al sommerso deve mirare a ridurre i benefici (netti) e a rompere gli incentivi a colludere. I benefici, tra le varie possibilità riscontrate, riguardano l'evasione fiscale e contributiva, la mancata osservanza dei minimi salariali, degli obblighi alla sicurezza sul lavoro, delle necessarie autorizzazioni e il rispetto della regolamentazione vigente. Se da un lato i costi "privati" del sommerso possono essere considerati minimi, non così si può dire dei costi "sociali". L'impresa sommersa esercita, prima di tutto, una concorrenza sleale nei confronti delle imprese regolari, ciò comporta una distorsione del sistema dei prezzi, tra cui naturalmente il costo del lavoro. Oltre al salario, il mancato pagamento dei contributi sociali e l'assenza di una tutela sindacale riduce le garanzie degli individui: i lavoratori in nero di fatto perdono tutti i diritti derivanti dall'avere un regolare contratto di lavoro. L'impresa sommersa, da parte sua, non garantisce né la sicurezza sul posto di lavoro, né possibilità di carriera professionale e salariale. L'economia sommersa comporta anche una distorsione di importanti indicatori economici – per esempio il PIL, il tasso di disoccupazione ed il tasso d'inflazione -- che impedisce una valutazione corretta dello stato di salute dell'economia. L'economia sommersa determina, in primo luogo, uno squilibrio nel sistema di previdenza sociale e indebolisce l'equilibrio finanziario e i sistemi di

protezione sociale e, in secondo luogo, implica uno spreco di risorse pubbliche riducendo la quantità e la qualità dei servizi che lo Stato può offrire.

Infine, le attività sommerse, non potendo accedere al sistema finanziario legale, non hanno generalmente le stesse capacità di innovazione e crescita delle imprese regolari, esercitando così un effetto negativo sullo sviluppo economico dell'area in cui sono localizzate.

L'Italia nel contesto internazionale

Naturalmente il problema del sommerso non è circoscritto all'Italia o ad alcune sue regioni. In misura più o meno significativa è possibile riscontrare aree di attività sommerse in molti paesi industrializzati. L'evidenza empirica presa in considerazione nel quarto capitolo suggerisce come, in media, la dimensione dell'economia sommersa nei paesi OCSE sia superiore al 10 per cento e come tale quota tenda a crescere nel tempo. Dunque, pur con le dovute differenze tra paesi, la presenza e la diffusione del sommerso sembrano indicare che il fenomeno è fortemente radicato nelle economie dei paesi industrializzati. Tra le caratteristiche che vengono associate alla presenza di attività nel sommerso, nella letteratura economica, gli elevati livelli di regolamentazione, di tassazione e di corruzione nel sistema economico. Nell'analizzare le caratteristiche principali dell'economia sommersa nei paesi industrializzati (OCSE), nel quarto capitolo, viene condotta un'analisi comparata diretta ad individuare quei fattori che, meglio di altri, consentono di spiegare le differenze tra un paese e l'altro nell'incidenza del sommerso. I risultati mostrano come l'economia sommersa sia negativamente correlata al grado di sviluppo del paese, al tasso di partecipazione della forza lavoro e all'intensità di utilizzo del fattore lavoro, mentre la correlazione risulta positiva con il tasso di disoccupazione, il prelievo fiscale (diretto), la regolamentazione dell'attività economica e il livello di corruzione ambientale prevalente.

La struttura del sommerso e i caratteri del lavoro "nero"

Analizzando la distribuzione e l'incidenza del lavoro sommerso nel sistema economico emerge come alcuni settori e professioni si caratterizzino per essere a maggior rischio di sommerso. In particolare, come viene messo in evidenza nel quinto capitolo, le attività e il lavoro sommerso tendono a concentrarsi in alcuni settori tradizionali quali l'agricoltura, l'edilizia, il commercio al dettaglio, la ristorazione, i servizi domestici e i servizi alle imprese. Gli elementi caratterizzanti sono, da un lato, l'elevata intensità di lavoro (*labour intensive*) e, dall'altro, il ricorso esteso a forme di sub-fornitura, specialmente laddove i controlli sono più difficili per l'elevato turnover del personale e la natura stagionale dei rapporti di lavoro. Viene mostrato anche come negli ultimi anni si sia assistito al proliferare del lavoro nero all'interno dei settori più moderni ed innovativi, nella

cosiddetta "economia flessibile" dove proprio l'utilizzo della tecnologia facilita la de-contrattazione e rende più complesso il processo di controllo e sanzionamento delle irregolarità. Attraverso la raccolta di informazioni dettagliate sulle caratteristiche strutturali delle imprese operanti in determinati settori e delle modalità con cui il lavoro viene impiegato nel settore formale e in quello informale del sistema economico (es. incrociando informazioni a livello di imprese e famiglie) è possibile sviluppare dei modelli di analisi e di previsione che, oltre ad individuare le determinanti del sommerso, consentono di indirizzare in modo mirato le politiche di prevenzione e di sanzionamento delle irregolarità. In particolare, l'estensione dello studio del lavoro sommerso all'area dei lavoratori che si dichiarano inattivi o disoccupati mostra come le statistiche ufficiali (basate essenzialmente sull'occupazione) possano sottostimare il fenomeno. Emergono inoltre significative differenze nelle modalità e nella diffusione dell'economia sommersa e del lavoro irregolare sul territorio. Il sommerso assume forme diverse a seconda delle caratteristiche economiche delle aree stesse, interagendo sia con la struttura produttiva e finanziaria, sia con la dotazione di infrastrutture sia, infine, con il tessuto sociale. Il sommerso nelle regioni del nord Italia, per esempio, presenta caratteristiche assai diverse rispetto alle aree meridionali, alle quali solitamente viene rivolta l'attenzione quando si parla di sommerso. Nel primo caso è maggiormente diffuso l'utilizzo di lavoro "grigio" (come forma marginale di lavoro irregolare) e le irregolarità rispondono principalmente a considerazioni di convenienza più che reale necessità; nel secondo caso, invece, sono più diffuse forme di lavoro completamente "nero", caratterizzate spesso da forme di sfruttamento, precarietà diffusa sia nelle garanzie sia nelle condizioni di lavoro.

Oltre alle inefficienze precedentemente discusse, tra i costi del sommerso, devono essere considerate le sanzioni amministrative (e a volte penali) che risultano associate all'attività di vigilanza svolta dagli uffici competenti (Inps, Inail, Ministero del lavoro, ecc.). Se, da un lato, le ispezioni dirette a contrastare la diffusione del sommerso -- per loro stessa natura (seguono spesso una denuncia di irregolarità) -- non possono essere considerate rappresentative della diffusione e dell'incidenza del sommerso tra le attività economiche, dall'altro consentono di tracciare un quadro alquanto dettagliato delle caratteristiche qualitative e delle modalità con cui operano le imprese e i lavoratori del settore sommerso. Per esempio, le ispezioni mettono in evidenza l'esistenza di irregolarità diffusa e dell'utilizzo di vero e proprio lavoro "nero" tra le piccole e medie aziende (edilizia, commercio), mentre in alcuni settori (manifattura, servizi alle imprese) si tratta piuttosto di lavoro "grigio" e cioè dell'occultamento di forme di contratto subordinato a tempo pieno attraverso l'utilizzo di contratti atipici (lavoro a progetto, tempo parziale, associati in partecipazione, ecc.).

Immigrazione e lavoro nero

Il legame tra immigrazione (soprattutto clandestina) ed economia sommersa è rilevante, perché spesso per gli immigrati lavorare nel sommerso costituisce l'unica possibilità di sostentamento e può facilmente trasformarsi in forme di sfruttamento operate dalle imprese che operano irregolarmente. L'evidenza empirica, discussa nel sesto capitolo, analizza la presenza dei lavoratori stranieri sul territorio incrociando dati provenienti da diverse fonti (Ministero degli Interni, Ministero del Lavoro e INPS). Nel caso dei lavoratori del settore privato, pur in presenza di una forte incidenza di forme di irregolarità tra i lavoratori stranieri, emerge l'esistenza di complementarità piuttosto che forme di "spiazzamento" o di *dumping* salariale tra la forza lavoro locale e quella immigrata. In generale, il lavoro immigrato viene impiegato dalle imprese soprattutto per coprire posizioni scarsamente specializzate e poco appetibili sia nell'industria sia nei servizi, e in quanto maggiormente disposto ad accettare occupazioni precarie o stagionali (come ad esempio nell'agricoltura e nell'industria alberghiera).

Le istituzioni e le politiche per l'emersione

Come già ricordato in apertura, la lotta al sommerso è diventata una priorità dichiarata per tutti i governi succedutisi negli ultimi anni, mentre la stessa Commissione Europea ha inserito la lotta al sommerso nelle Linee Guida per l'Occupazione ed il Parlamento europeo ha chiesto agli Stati Membri di procedere ad un censimento dei settori e delle categorie più a rischio di sommerso. Le principali misure adottate per facilitare l'emersione del lavoro non regolare, come discusso nel settimo capitolo, sono stati i contratti di gradualità e di riallineamento che tuttavia hanno mostrato di avere un effetto limitato e temporaneo. Più recentemente la lotta al sommerso ha conosciuto un rinnovato impulso in seguito alla creazione di un "Comitato per l'emersione del lavoro non regolare" (presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) e delle Commissioni regionali e provinciali per l'emersione.

Un limite importante delle azioni di contrasto del sommerso poste in essere dipende, in primo luogo, dalla scarsa attenzione posta alle caratteristiche specifiche del tessuto produttivo locale e, in secondo luogo, dalla temporaneità degli incentivi per l'emersione che rischiano di non produrre effetti permanenti. Nel primo caso è importante legare le politiche per l'emersione alle politiche di sviluppo locale, attraverso l'attivazione di misure che tengano conto delle specificità del contesto socio-economico dell'area. Nel secondo caso è necessario rendere conveniente l'emersione nel lungo periodo attraverso meccanismi che operino a tutto campo, riducendo gli incentivi ed aumentando i costi legati all'operare nel sommerso sia per le imprese sia per i lavoratori.

Le indicazioni di *policy* , contenute nell'ottavo capitolo, si inquadrano in un approccio al problema che tiene conto del nuovo ruolo attribuito a regioni e enti locali, a seguito del processo di decentramento in atto, che vede le politiche attive del lavoro e la lotta al sommerso come una competenza concorrente delle regioni (per il lato legislativo) e di province e enti locali (per quello amministrativo). Lo strumento chiave per analizzare e intervenire adeguatamente sul sommerso risiede pertanto nel coinvolgimento di tutti gli attori che operano nel campo della lotta al sommerso affinché siano rese disponibili e integrate tutte le informazioni di origine pubblica o privata necessarie per orientare l'azione su un fenomeno così articolato e complesso.