



Misure in materia di lotta al lavoro sommerso nell'Unione europea

Sintesi

Introduzione

Nei 27 Stati membri dell'Unione europea (UE27) e in Norvegia, vengono profusi sforzi considerevoli per lo sviluppo e la sperimentazione di misure politiche destinate a contrastare il lavoro sommerso. Nonostante siano stati compiuti in precedenza diversi tentativi per descrivere la serie di misure impiegate nei diversi paesi, si è scoperto che manca un elemento, ossia una “banca delle conoscenze”, che identifica in modo specifico le misure rivelatesi più efficaci. Nel tentativo di colmare tale lacuna in termini di conoscenze, la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) si è impegnata in un progetto per sviluppare una risorsa di questo tipo commissionando una ricerca finalizzata a riesaminare l'efficacia delle misure politiche e a valutarne la trasferibilità.

Il primo passo verso lo sviluppo di una risorsa di questo tipo è stato compiuto con una relazione pubblicata nel 2008, che ha avviato un riesame dell'efficacia delle misure politiche adottate in cinque paesi: Belgio, Danimarca, Italia, Polonia e Regno Unito. La presente relazione amplia l'oggetto dello studio iniziale esaminando le misure politiche in 28 paesi (gli Stati membri dell'UE e la Norvegia). Presenta altresì un nuovo capitolo relativo alla natura e alla portata del lavoro sommerso nell'UE27, sulla base dei risultati dell'indagine Eurobarometro del 2007. Il risultato della presente iniziativa è una banca delle conoscenze notevolmente ampliata, che riesamina fino a tre misure politiche in ciascuno dei 28 paesi interessati. Ciò rappresenta pertanto il primo importante passo verso la creazione di un centro di apprendimento globale o di una banca delle risorse in cui le parti sociali possano mettere in comune e condividere le conoscenze in merito alla lotta al lavoro sommerso, riesaminare le valutazioni delle iniziative politiche e valutarne la fattibilità e trasferibilità in altri settori, paesi e professioni.

Contesto politico

Giacché interessa tutti gli Stati membri dell'UE, il lavoro sommerso rappresenta un problema di interesse comune in materia di occupazione e può avere un impatto significativo sulle finanze pubbliche, a causa della perdita che implica dal punto di vista delle imposte e dei contributi sociali. Il lavoro sommerso ha altresì un impatto negativo sui singoli quanto alla tutela in materia di previdenza sociale. Al fine di contrastare il lavoro sommerso in tutta l'UE27, come pure nei singoli paesi, è importante ridurre gli incentivi economici che inducono a intraprendere il lavoro sommerso e modificare i comportamenti. La seconda comunicazione della Commissione europea sul lavoro sommerso, *Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*, del 2007 incoraggia un maggiore ricorso a misure basate sul principio del “bastone” e della “carota”. La Commissione riconosce che, nonostante vengano adottate misure dissuasive, correttive e preventive, pochi paesi adottano misure volte a promuovere la moralità fiscale; si raccomanda, pertanto, un maggiore ricorso a iniziative di sensibilizzazione volte a modificare i comportamenti al riguardo.

Considerata la maggiore sperimentazione attuata dall'inizio del millennio, con una molteplicità di strategie e misure politiche diverse, è diventato sempre più importante per le parti sociali scambiarsi le proprie conoscenze ed esperienze in merito alle strategie più o meno efficaci. Tuttavia, se da un lato sono state intraprese varie azioni politiche negli Stati membri, dall'altro è evidente che manca la valutazione dei risultati e che non sono state condivise le competenze e le esperienze. Il problema che deriva dalla mancanza di un apprendimento reciproco coordinato è stato altresì evidenziato in una risoluzione del Parlamento europeo del 2008 che invitava gli Stati membri a rafforzare la lotta al lavoro

sommerso. La risoluzione chiedeva alla Commissione di prendere in considerazione la creazione di una banca dati “sui differenti approcci e misure attuati a livello nazionale da ciascuno Stato membro e che valuti la loro fattibilità e trasferibilità verso altri settori e lavori in altri Stati membri”.

Principali conclusioni

Il dibattito informato in merito alla lotta al lavoro sommerso nell'UE27, nonché nei singoli paesi, è stato finora fortemente ostacolato da una scarsa comprensione della natura del lavoro sommerso. Lo studio ha evidenziato che il lavoro sommerso non è uguale dappertutto – per esempio, per quanto riguarda la tipologia di lavoro sommerso, la sua distribuzione settoriale e le motivazioni che inducono a intraprenderlo. Pertanto, una misura politica importante in un paese o in una regione per contrastare il lavoro sommerso può essere meno efficace altrove. Un approccio standard indifferenziato non è pertanto adeguato a contrastare il lavoro sommerso. Le strategie e le misure politiche dovranno invece essere adattate alle circostanze particolari che caratterizzano i diversi paesi o regioni.

Al fine di comprendere la serie di prassi attualmente adottate nei singoli paesi, è stata utilizzata una tipologia delle possibili strategie e misure politiche disponibili che distingue tra due strategie politiche generali: una strategia dissuasiva, volta a individuare e punire l'inosservanza delle norme e una strategia finalizzata a incoraggiarne il rispetto. La conclusione principale è che nei paesi esaminati è stata generalmente adottata la strategia dissuasiva al fine di aumentare la probabilità reale o percepita di scoprire e sanzionare le illegalità. Tuttavia, negli ultimi anni, in particolare dalla pubblicazione nel 2003 degli Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione n. 9, è aumentato notevolmente il ricorso a una strategia più permissiva, con misure volte ad agevolare la formalizzazione del lavoro informale piuttosto che a punirlo. Esse comprendono: misure preventive per arrestare l'inosservanza delle norme sin dall'inizio; incentivi che incoraggiano i lavoratori del sommerso a passare all'occupazione regolare e misure che incoraggiano una fedeltà alla moralità fiscale. Nonostante tali misure, finora l'adozione di iniziative volte a creare un impegno alla “moralità fiscale” è stata relativamente lenta.

Una valutazione della vasta gamma di strategie e misure politiche intraprese nell'UE27 e in Norvegia offre una panoramica delle migliori prassi e presenta alcuni esempi pratici in tale ambito. Le iniziative adottate comprendono misure dissuasive, misure preventive, misure “correttive” volte a legittimare il

lavoro sommerso e misure destinate a modificare i comportamenti e generare un impegno rispetto al pagamento delle imposte. Una delle conclusioni principali è che le buone prassi non riguardano soltanto la scelta di singole misure politiche efficaci nella lotta al lavoro sommerso, ma anche l'esame della modalità più efficace per riunire tali misure politiche in varie combinazioni e sequenze. Pertanto, una parte integrante della procedura di riesame dovrà essere la valutazione di quali combinazioni e sequenze di misure siano efficaci e trasferibili.

Indicatori politici

- Le valutazioni di specifiche misure forniscono basi solide e concrete affinché i paesi possano decidere se sperimentare un'iniziativa nel proprio territorio.
- È necessaria una maggiore ricerca in merito all'efficacia e alla trasferibilità di specifiche misure politiche finalizzate a contrastare il lavoro sommerso.
- È richiesta una maggiore comprensione di quali combinazioni e sequenze di misure politiche siano più efficaci e adeguate nei diversi contesti.
- Lo studio evidenzia che i paesi che traggono insegnamenti dalle esperienze di altri paesi prima di attuare misure politiche sono più un'eccezione che la regola. Occorre pertanto promuovere i tentativi di condivisione attiva di esperienze e di apprendimento dagli altri al fine di attuare una strategia transnazionale e interregionale.
- È necessario altresì ampliare le conoscenze in merito alle misure politiche raccogliendo i dati provenienti da una serie più ampia di paesi, ivi compresi i paesi in Australasia, America del Nord e in tutto il “Sud”.
- È necessario un più ampio ricorso a iniziative di sensibilizzazione al fine di modificare i comportamenti, in particolare per promuovere una maggiore moralità fiscale.

Ulteriori informazioni

La relazione, *Misure in materia di lotta al lavoro sommerso nell'Unione europea*, è disponibile all'indirizzo <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm>. Anche la relativa “banca delle conoscenze” su studi di casi in materia di lavoro sommerso è disponibile on-line all'indirizzo <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>.

Radoslaw Owczarzak, Responsabile della ricerca
row@eurofound.europa.eu