



## SCHEDA TEMATICA PER IL SEMESTRE EUROPEO

# IL LAVORO NON DICHIARATO

### 1. INTRODUZIONE

Sebbene non esista una definizione ufficiale, con il termine "lavoro non dichiarato" nell'UE si intende "qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri"<sup>1, 2</sup>.

La fornitura di beni e servizi illegali (ad esempio la produzione o il traffico di stupefacenti o armi da fuoco, la tratta degli esseri umani o il riciclaggio di denaro) fa parte dell'economia criminale in generale. "L'economia sommersa" è spesso definita come un settore che comprende sia l'economia non dichiarata sia l'economia criminale.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione europea "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso", pag. 2, COM(2007) 628.

<sup>2</sup> Non esiste un'unica definizione di lavoro non dichiarato usata comunemente in tutta l'UE. Alcune definizioni includono una vasta gamma di tipologie di lavoro non dichiarato, come ad esempio il lavoro svolto ma non dichiarato alle autorità di previdenza sociale, le tasse e i contributi non corrisposti e la mancata osservanza degli obblighi in materia di tenuta dei registri, nonché le attività economiche interamente non dichiarate; altre si concentrano su obblighi specifici, come ad esempio l'obbligo di notificare formalmente le autorità competenti all'inizio di un contratto di lavoro. Cfr.: 2016, Osservatorio europeo delle politiche per l'occupazione (EEPO), Piattaforma europea per contrastare il lavoro non dichiarato, schede informative e relazione di sintesi degli Stati membri.

Il lavoro non dichiarato pone delle sfide politiche per vari motivi:

- è una forma di **evasione fiscale** che compromette la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità fiscale<sup>3</sup>;
- frena le prospettive di crescita **abbassando la qualità del lavoro** (ad esempio impedendo ai lavoratori di intraprendere percorsi di apprendimento permanente) e distorcendo la concorrenza tra le imprese con conseguenze negative sull'efficienza produttiva: le imprese informali generalmente accedono ai servizi formali e non hanno un adeguato accesso al credito;
- in termini sociali, è caratterizzato da:
  - cattive condizioni di lavoro,
  - lacune nel rispetto delle prescrizioni in materia di salute e sicurezza,
  - redditi inferiori,
  - nessuna sicurezza sociale.

Queste carenze sono causa di dumping sociale e di **risultati sociali più scarsi**.

Le seguenti tendenze socioeconomiche stanno contribuendo alla diffusione del lavoro non dichiarato:

- la crescente flessibilità dei rapporti contrattuali, soprattutto l'aumento del lavoro autonomo, del subappalto e dell'esternalizzazione;

---

<sup>3</sup> Si veda anche la scheda tematica per il semestre europeo dal titolo "Sostenibilità delle finanze pubbliche".

- l'aumento delle attività transfrontaliere, che richiede un'efficiente cooperazione internazionale tra organismi di controllo e di applicazione delle norme;
- il riorientamento dell'economia verso settori più colpiti dal lavoro non dichiarato (servizi alle famiglie e servizi assistenziali);
- l'aumento del disagio sociale in alcuni paesi dell'UE, per cui alcuni cittadini potrebbero tentare di compensare le perdite di reddito attraverso il lavoro non dichiarato.

Il lavoro non dichiarato rientra in tre categorie di base:

1. **lavoro non dichiarato in un contesto imprenditoriale formale:** può essere interamente o parzialmente non dichiarato, con parte dello stipendio versato ufficialmente e parte corrisposto brevi manu in contanti e omesso dai libri contabili;
2. **lavoro non dichiarato in proprio o lavoro autonomo,** consistente nella prestazione di servizi a un'impresa ufficiale o ad altri clienti, come ad esempio le famiglie;
3. **fornitura di beni e servizi a vicini di casa, familiari, amici o conoscenti** (lavori edili o riparazioni, pulizie, assistenza a bambini o anziani). In alcuni casi è assimilabile all'aiuto reciproco.

La varietà di forme del lavoro non dichiarato si può spiegare con le differenze nelle strutture produttive, nella forza istituzionale degli enti pubblici e dei sistemi normativi e nella portata dei sistemi di previdenza sociale. È necessario analizzare sia l'entità sia la struttura del lavoro non dichiarato in un determinato paese, in quanto questi due elementi riflettono le carenze del mercato del lavoro formale. Com'è evidente, lo scopo ultimo è quello di limitare l'entità complessiva del lavoro non dichiarato, e il principale obiettivo è trasformarlo in lavoro dichiarato.

La presente scheda tematica è strutturata come segue: la sezione 2 esamina i risultati ottenuti dai paesi dell'UE rispetto alle sfide strategiche; la sezione 3 analizza i dati disponibili sulle politiche atte ad affrontare efficacemente queste sfide e la sezione 4 delinea le buone pratiche politiche fra i paesi dell'UE.

## 2. SFIDE

Per individuare le sfide nell'ambito del lavoro non dichiarato si possono utilizzare diversi indicatori. Poiché il lavoro non dichiarato è una variabile non osservata, questi indicatori sono associati ai vari fattori che lo fomentano, come discusso oltre.

### 1) Fattori economici strutturali

- Tassazione e costi di conformità elevati (compresi quelli derivanti dalle normative sul lavoro). Gli studi di Eurofound hanno tuttavia rilevato che i regimi di lavoro e previdenziali destinati a diminuire la tassazione, deregolamentare e limitare al minimo l'intervento dello Stato, in media non riducono la portata del lavoro non dichiarato nell'economia. Un fattore più determinante è costituito dalla percezione di una tassazione e di costi di conformità elevati: non è necessariamente nei paesi con la tassazione più alta che le tasse vengono percepite come un fattore che genera lavoro non dichiarato. La scelta di non dichiarare il lavoro può riflettere l'insoddisfazione dei cittadini per i servizi pubblici che ricevono in cambio delle tasse che versano (cfr. oltre "fattori sociali"). La "burocrazia" può essere calcolata in base alla classifica dei paesi riportata nell'indagine "Doing business" della Banca mondiale.
- La composizione dell'economia: alcuni settori<sup>4</sup> sono particolarmente

---

<sup>4</sup> Settore edile; servizi alle famiglie, compresi i servizi di pulizie domestiche, l'assistenza a bambini e anziani; servizi alla persona; sicurezza privata; pulizie industriali; agricoltura; settore alberghiero, della ristorazione e del catering.

esposti al lavoro non dichiarato. Anche le dimensioni dell'impresa contano; è più probabile che i dipendenti che ricevono "fuori busta" lavorino per organizzazioni più

piccole: il 56 % di loro lavora infatti presso imprese con meno di 20 dipendenti.

**Figura: dimensioni stimate dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato nell'UE**

Paese	Lavoro non dichiarato (% in termini di input di lavoro), stime secondo il metodo LIM per il 2013	Economia sommersa (in % del PIL), 2015 <sup>1</sup>	Lavoro non dichiarato (% del PIL), 1992-2006 <sup>2</sup>	Lavoro non dichiarato, dati del paese o stime <sup>3</sup> (% del PIL)	Lavoro informale <sup>4</sup> (% della forza lavoro ampliata)	Domanda di lavoro non dichiarato <sup>5</sup> [% degli intervistati dell'indagine dell'Eurobarometro (EBS) 2013]	Offerta di lavoro non dichiarato <sup>6</sup> (% degli intervistati dell'indagine dell'Eurobarometro 2013)	Fuori busta <sup>7</sup> (% di dipendenti che ricevono fuori busta EBS 2013)/ % dello stipendio lordo ricevuto sotto forma di fuori busta
Austria	8,7	8,2	1,5 (1995)	Nessun dato	19,7	14	5	2/10
Belgio	11,9	16,2	6-20	Nessun dato	10,5	15	4	4/5
Bulgaria	17,8	30,6	22-30 (2002)	20 (2011)	13,2	16	5	6/30
Cipro	13,8	24,8	10 (2007)	19,1 (2012)	53,0	16	2	2/50
Croazia	14,2	27,7	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato	17	7	8/35
Repubblica ceca	7,7	15,1	9-10 (1998)	Nessun dato	12,5	19	4	5/25
Danimarca	9,6	12,0	3 (2005)	Nessun dato	11,5	23	9	2/1
Estonia	14,8	26,2	7-8 (2007)	8 (2011)	9,8	12	11	5/40
Finlandia	9,3	12,4	4,2 (1992)	Nessun dato	11,2	11	3	¼
Francia	8,8	12,3	4-6,5 (1998)	Nessun dato	10,3	9	5	1/6
Germania	4,4	12,2	7 (2007)	Nessun dato	11,9	7	2	1/30
Grecia	12,4	22,4	24-30 (2007)	36,3 (2012)	46,7	30	3	7/10
Ungheria	17,3	21,9	18 (1998)	16-17 (2006)	9,4	11	4	6/20
Irlanda	8,6	11,3	8 (2002)	Nessun dato	33,0	10	2	2/8
Italia	12,9	20,6	6,4 (2006)	12,1 (2011)	22,4	12	2	2/65
Lettonia	18,3	23,6	16-18 (2007)	Nessun dato	8,0	28	11	11/50
Lituania	19,8	25,8	15-19 (2003)	Nessun dato	6,4	14	8	6/20
Lussemburgo	5,4	8,3	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato	14	5	3/11
Malta	Nessun dato	24,3	25 (1998)	Nessun dato	Nessun dato	23	1	Nessun dato
Paesi Bassi	5,2	9,0	2 (1995)	Nessun dato	12,6	29	11	3/5
Polonia	20,8	23,3	12-15 (2007)	4,6 (2010)	21,6	5	3	5/20
Portogallo	6,6	17,6	15-37 (2004)		22,4	10	2	3/100
Romania	18,9	28,0	16-21 (2007)	31,4	11,8	10	3	7/9
Slovacchia	13,4	14,1	13-15	Nessun dato	12,2	17	5	7/20
Slovenia	13,2	23,3	17 (2003)	Nessun dato	14,1	22	7	4/20
Spagna	8,8	18,2	12,3 (2006)	17 (2011)	18,8	8	5	5/100
Svezia	7,7	13,2	5 (2006)	Nessun dato	8,2	16	7	1/5
UK	2,7	9,4	2 (2000)	Nessun dato	21,7	8	3	2/20

Fonti: 1. Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM); 2. Schneider, F. (2015), Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments; 3. Commissione europea (2004, 2007), Rivista dell'Osservatorio europeo dell'occupazione, Primavera 2004 e primavera 2007; 4. Eurofound (2012), EU Member

States and Norway fact sheets on estimates and approaches to measure undeclared work; 5: Hazans, M. (2011), *Informal workers across Europe: Evidence from 30 European countries*, World Bank Policy Research Working Paper, (5912); 6: Eurobarometro 2013, Risposte alla domanda "Negli ultimi 12 mesi ha pagato beni o servizi sui quali aveva un buon motivo per pensare che contenessero lavoro non dichiarato (ad esempio perché mancava la fattura o la ricevuta fiscale)?"; 7: Eurobarometro 2013, Risposte alla domanda "A parte l'impiego regolare, negli ultimi 12 mesi ha svolto attività retribuite non dichiarate?"; 8: Eurobarometro 2013, Risposte alla domanda "Talvolta i datori di lavoro preferiscono pagare l'intero stipendio, o parte di esso, o altri compensi (per il lavoro extra, gli straordinari o la parte al di sopra del minimo legale) in contanti e senza dichiararlo alle autorità fiscali o della previdenza sociale. Negli ultimi 12 mesi il Suo datore di lavoro le ha pagato parte del Suo reddito in questo modo?" / Williams, C., Horodnic A. (2017) *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union*.

Per maggiori informazioni sulle varie metodologie si veda l'allegato "Come stimare il lavoro non dichiarato".

**2) Fattori economici ciclici.** Un contesto imprenditoriale difficile può spingere i datori di lavoro a cercare di evadere o limitare gli oneri fiscali. Per i dipendenti, le situazioni che generalmente favoriscono il lavoro non dichiarato sono le seguenti:

- periodi di disoccupazione sempre più lunghi<sup>5</sup> e un numero elevato di lavoratori scoraggiati;
- situazione delle categorie vulnerabili, tra cui gli immigrati illegali;
- pressione al ribasso sui salari.

Dall'indagine dell'Eurobarometro 2013 emerge che i fornitori di lavoro non dichiarato tendono ad essere giovani, disoccupati o studenti.

#### **Riquadro: fuori busta del lavoro non dichiarato**

Si parla di lavoro sottodichiarato quando un datore di lavoro formale retribuisce un dipendente formale con un salario dichiarato ufficiale integrato da un salario non dichiarato ("fuori busta") per non versare l'intero importo dei contributi di previdenza sociale e degli oneri fiscali. L'analisi dimostra che è più probabile che gli stipendi non siano del tutto dichiarati nelle economie con:

- basso PIL pro capite;
- burocrazie statali obsolete con elevati livelli di corruzione del settore pubblico;
- elevati livelli di deprivazione materiale grave;

- elevate disparità di reddito;
- basso tasso di spesa per gli interventi sul mercato del lavoro a tutela delle categorie vulnerabili.

Per risolvere il problema dell'occupazione non interamente dichiarata occorre combattere questi fattori determinanti sistemici. La variazione all'interno dell'UE è significativa; la percentuale di dipendenti che riceve fuori busta è più alta in Europa centrale e orientale (6 % dei dipendenti) e in Europa meridionale (4 %) che in Europa occidentale (1 %) e settentrionale (1 %)<sup>6</sup>.

**3) Fattori normativi** quali la relativa chiarezza della legislazione o l'adeguamento della legislazione per includervi nuove tipologie di lavoro.

**4) Fattori istituzionali**, ad esempio l'applicazione della legge e in particolare l'esistenza di un'unica organizzazione o di un unico organismo di coordinamento per contrastare il lavoro non dichiarato. Se i meccanismi di controllo sono carenti, poco chiari e/o inefficienti, i cittadini possono essere più inclini a evadere le tasse svolgendo un lavoro non dichiarato.

**5) Fattori sociali**, con l'interpretazione comune del quadro istituzionale, fiscale e sociale globale – e la percezione della sua equità e trasparenza – che favorisce il senso di responsabilità nell'adempimento degli obblighi fiscali. Esiste, ad esempio, una forte correlazione negativa tra il lavoro non dichiarato e la spesa nel settore della protezione sociale (escluse le pensioni). Dalle analisi svolte è emerso che più è alto l'indice di percezione della corruzione di Transparency International

<sup>5</sup> Secondo l'analisi della Commissione del 2013 "Employment and Social Developments in Europe", la disoccupazione di lunga durata in percentuale della disoccupazione complessiva mostra una correlazione leggermente più elevata con il lavoro non dichiarato rispetto alla disoccupazione di lunga durata in percentuale della popolazione attiva (cfr. la tabella 12 della relazione).

<sup>6</sup> Williams, C., Horodnic, A. (2017); *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union*.

(CPI), o in altri termini più è bassa la percezione della corruzione, più si abbassa la probabilità che parte dei salari dei dipendenti vengano pagati brevi manu in contanti. Ciò dimostra chiaramente che un settore pubblico di cui i cittadini si possono fidare scoraggia il lavoro non dichiarato.

### **3. LEVE STRATEGICHE PER IL SUPERAMENTO DELLE SFIDE**

Prevenire e scoraggiare il lavoro non dichiarato sono compiti che ricadono principalmente sui governi nazionali. Come rilevato sopra, il lavoro non dichiarato è un problema che ha varie sfaccettature e che richiede una risposta globale mirata.

Combattere il lavoro non dichiarato e, al contempo, rendere attraente il lavoro formale richiede la giusta commistione di misure strategiche. L'approccio dovrebbe essere strutturato in base alle caratteristiche istituzionali dei singoli paesi (organizzazione amministrativa, composizione settoriale dell'economia, tipologie di impiego), in modo da affrontare gli specifici fattori che favoriscono il lavoro non dichiarato.

**La piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato**, istituita a norma della decisione (UE) 2016/344 del 9 marzo 2016<sup>7</sup>, riunisce le autorità e le organizzazioni che combattono il lavoro non dichiarato negli sforzi per affrontare il problema in modo più efficace ed efficiente. La piattaforma:

---

<sup>7</sup> GU L 65 dell'11.3.2016.

- aiuta i paesi dell'UE ad affrontare più efficacemente le varie forme di lavoro non dichiarato;
- favorisce il cambiamento a livello nazionale;
- promuove migliori condizioni di lavoro e l'occupazione formale.

La piattaforma si è impegnata in un processo di apprendimento reciproco e di scambio di informazioni<sup>8</sup>. In futuro potrebbe lavorare a strumenti di misurazione basati su dati concreti, promuovere l'analisi comparativa e pertinenti strumenti metodologici, e sviluppare l'analisi di efficacia delle diverse misure strategiche.

Un recente lavoro svolto per la piattaforma<sup>9</sup> ha individuato una relazione altamente significativa tra lavoro non dichiarato e:

- **PIL pro capite in standard di potere d'acquisto** (maggiore è il livello del PIL in SPA, minore è la diffusione del lavoro sommerso); cfr. il grafico 1;
- **la qualità di governo** (in base all'Indice europeo della qualità di governo): maggiore è la qualità di governo, minore

è la diffusione del lavoro non dichiarato; cfr. il grafico 2.

Esiste una relazione significativa di moderato rilievo con:

- l'indice di percezione della corruzione di Transparency International (che classifica i paesi in base alla percezione della corruzione del settore pubblico);
- un indice della "fiducia nelle autorità" sulla base degli indicatori del Forum economico mondiale;
- l'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà;
- la spesa pubblica per gli interventi sul mercato del lavoro a tutela delle categorie vulnerabili;
- il tasso di migrazione;
- il coefficiente di Gini e la disuguaglianza di reddito.

Nel complesso, più è alto il livello di corruzione percepito, più diminuisce il livello di fiducia nelle autorità pubbliche; più è alto il livello di disuguaglianza percepito, più è diffuso il lavoro non dichiarato.

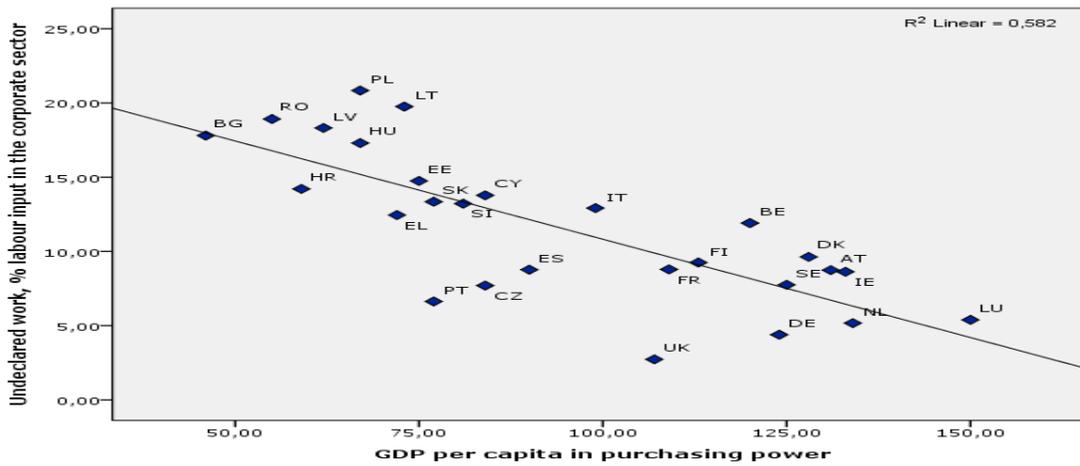
Il grafico 1 mostra le variazioni transnazionali nella dimensione dell'economia non dichiarata (utilizzando le stime LIM del lavoro non dichiarato in percentuale degli input di lavoro totali nel settore privato) e le variazioni transnazionali del PIL pro capite in standard di potere d'acquisto (SPA). Più è alto il livello del PIL pro capite in SPA, più è bassa la diffusione del lavoro non dichiarato.

**Grafico 1: rapporto tra lavoro non dichiarato e PIL pro capite, 2013<sup>10</sup>**

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=it>.

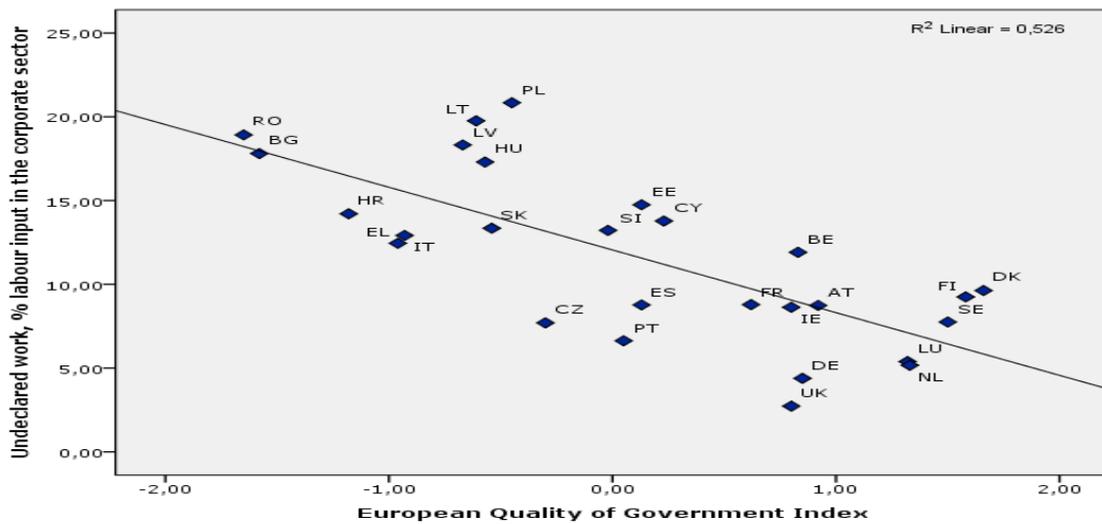
<sup>9</sup> Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: *estimates using the Labour Input Method (LIM)*.

<sup>10</sup> Per evitare un'eccessiva influenza, nelle analisi presentate in questo documento il PIL del Lussemburgo è stato limitato a 150; va rilevato infatti che utilizzando la cifra originale di 262 il coefficiente di correlazione è lo stesso.



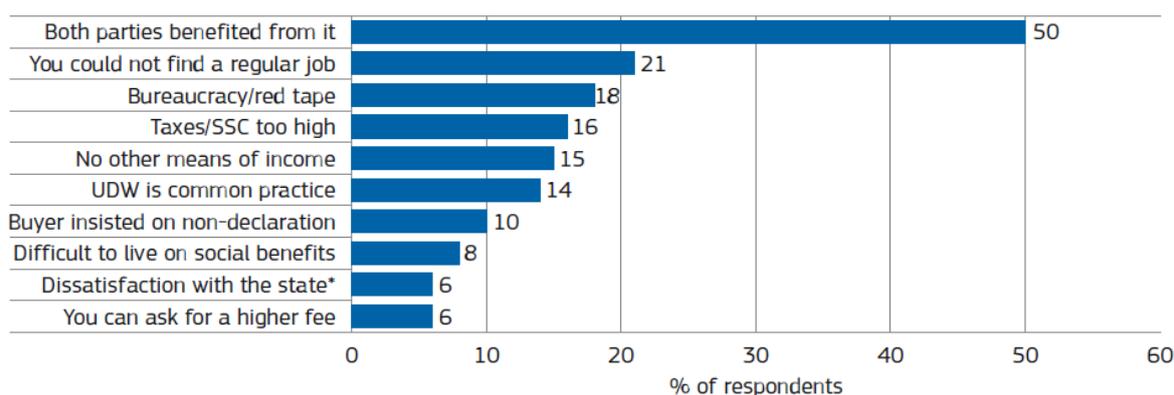
Come rivelato dal grafico 2, più è elevata la qualità di governo misurata dall'Indice europeo della qualità di governo <sup>11</sup>, meno è diffuso il lavoro non dichiarato. Paesi quali Romania e Bulgaria, la cui qualità di governo ha un punteggio basso, presentano livelli più alti di lavoro non dichiarato. Danimarca, Finlandia e Svezia, che si collocano più in alto nell'indice della qualità di governo, presentano livelli relativamente più bassi di lavoro non dichiarato.

**Grafico 2: rapporto fra il lavoro non dichiarato e l'Indice europeo della qualità istituzionale 2013**



<sup>11</sup> Charron, N., Dijkstra, L. e Lapuente, V. (2015). *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*. *Social Indicators Research*. 122(2): 315-346.

**Grafico 3: motivi del lavoro non dichiarato nell'UE-27**



Source: Eurobarometer 2013 (1).

(1) Based on question 17, 'Among the following, what were the reasons for doing these activities undeclared? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)'. \* The exact wording is 'The state does not do anything for you, so why should you pay taxes'.

Sempre più spesso la politica sta spostando il centro della sua attenzione dagli sforzi per contrastare l'economia sommersa al tentativo di far emergere il lavoro non dichiarato e includerlo nell'economia ufficiale. Di conseguenza, l'approccio politico che predomina attualmente in tutta l'UE – la dissuasione, basata su un maggior rischio di essere scoperti e sanzionati – è sempre più integrato da una vasta gamma di misure, tra cui l'approccio che favorisce la conformità e l'approccio fondato sugli impegni. Un approccio politico olistico per affrontare il problema dell'economia sommersa fa un uso strategico e coordinato dell'intera gamma di approcci – da quello dissuasivo, a quello che favorisce la conformità, a quello fondato sugli impegni:

- dal "lato dei costi" dell'equazione, il necessario approccio dissuasivo mira ad aumentare la percezione del rischio mediante ispezioni sul luogo di lavoro, sanzioni amministrative e penali per le imprese e per i dipendenti, registrazione dei lavoratori prima di iniziare il lavoro o il primo giorno di lavoro, certificazione delle imprese, certificazione dei pagamenti dei contributi di previdenza sociale e delle imposte, l'obbligo di identificazione sul luogo di lavoro, coordinamento della condivisione

dei dati e delle operazioni fra autorità pubbliche. È stato dimostrato che l'aumento della probabilità di essere individuati riduce la partecipazione all'economia non dichiarata.

- Si sta riconoscendo sempre più il fatto che il rapporto costi-benefici può essere modificato anche cambiando il "lato dei benefici" dell'equazione. L'approccio che favorisce la conformità, che recentemente ha guadagnato terreno<sup>12</sup>, ha lo scopo di facilitare la conformità alle norme esistenti impedendo che le imprese e i singoli entrino nei meccanismi del lavoro non dichiarato, oppure incoraggiandoli e consentendo loro di trasferire tale lavoro nell'economia formale. Questo approccio prevede misure preventive e correttive, in certi casi anche con qualche compromesso, come avviene per la legislazione volta ad includere nuove tipologie di lavoro (con cui si garantisce che

<sup>12</sup> Sebbene l'approccio dissuasivo sia ancora predominante nella maggior parte dei paesi dell'UE, fin dall'inizio della recessione si sta adottando sempre più un approccio responsabilizzante. [Eurofound (2013), *Lotta al lavoro sommerso nei 27 Stati membri dell'Unione europea e in Norvegia: approcci e misure dal 2008*].

la legge tenga conto dei nuovi modelli di lavoro), che talvolta può tradursi in un'ulteriore segmentazione dei mercati del lavoro. Vale la pena rilevare che i condoni – concessi talvolta a titolo universale o personale a coloro che hanno regolarizzato la propria situazione – possono incentivare l'evasione fiscale futura, se inadeguati o utilizzati impropriamente.

- L'approccio fondato sugli impegni comporta misure volte a promuovere atteggiamenti più etici nei confronti degli oneri fiscali e una cultura dell'impegno, ad esempio realizzando campagne di sensibilizzazione sulle conseguenze personali e collettive del lavoro non dichiarato e migliorando la percezione dell'equità fiscale e delle norme procedurali e redistributive.

Nella sua risoluzione sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare<sup>13</sup> il Consiglio ha proposto un quadro di riferimento entro il quale i paesi dell'UE possono sviluppare e attuare politiche nel contesto della strategia europea per l'occupazione.

#### **4. ANALISI COMPARATIVA DELLA SITUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI**

Vari paesi hanno adottato misure strategiche di diversi tipi per combattere il fenomeno del lavoro non dichiarato<sup>14</sup>.

L'Italia ha istituito una nuova autorità nazionale, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), che riunisce tre portatori d'interessi: il ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e l'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). Nel 2012 il ministero francese del Lavoro,

<sup>13</sup> (GU C 260 del 29.10.2003, pag. 1).

<sup>14</sup> Cfr. le buone pratiche individuate dalla piattaforma europea per contrastare il lavoro non dichiarato consultabili alla pagina <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=it> e gli studi di casi di Eurofound consultabili alla pagina <https://www.eurofound.europa.eu/it/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database>

l'occupazione, la formazione professionale e il dialogo sociale ha avviato la riforma dell'Ispettorato del lavoro e ha istituito unità regionali per sostenere e monitorare le misure volte a combattere il lavoro non dichiarato. Questa riforma è stata progettata per migliorare il coordinamento a vari livelli.

Il processo di individuazione potrebbe essere migliorato attraverso la vigilanza tra pari. In Olanda, ad esempio, l'ispettorato del ministero degli Affari sociali ha istituito, nel 2012, un numero verde per la segnalazione di agenzie di lavoro interinale illegali o disoneste.

Tale processo potrebbe inoltre migliorare grazie a una maggiore collaborazione tra organismi pubblici (con ispezioni comuni e scambio di dati) e con le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati. La Finlandia, ad esempio, ha istituito un'unità d'informazione sull'economia sommersa per raccogliere informazioni e condurre indagini. In Germania, il ministero federale delle Finanze e le parti sociali hanno stretto alleanze per dare vita a iniziative contro il lavoro non dichiarato e l'occupazione illegale. La Danimarca ha istituito un programma di azione di ispezioni comuni con il coinvolgimento dell'autorità fiscale, l'autorità per l'ambiente di lavoro e la polizia.

Sfruttando appieno gli strumenti automatizzati e le tecniche di gestione dei rischi è possibile convogliare limitate risorse umane e di bilancio verso attività di indagine e innovazione ad alto valore aggiunto.

La cooperazione transfrontaliera attraverso accordi formali, come quella tra l'Ispettorato portoghese del lavoro e l'Ispettorato spagnolo del lavoro e della previdenza sociale, può contribuire a migliorare lo scambio di informazioni.

Il processo di individuazione può essere migliorato anche calibrando indicatori di riferimento del costo del lavoro opportunamente suddivisi per settore, categoria di impresa e regione, e concordati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dai sindacati.

Le misure preventive sono molteplici:

- utilizzo di innovazioni tecnologiche per migliorare il monitoraggio, come, nel caso della Svezia, i registratori di cassa certificati dal 2010;
- adeguamenti del quadro giuridico per tener conto delle nuove categorie di lavoro, in modo tale che non siano utilizzate impropriamente e che offrano invece alle imprese e ai lavoratori un'opportunità per conciliare le loro esigenze;
- misure di semplificazione e di e-government incentrate sul lavoro autonomo o sulla creazione di nuove imprese. Un esempio è il programma portoghese Simplex che consente di costituire un'impresa in un giorno in un solo ufficio;
- anche un salario minimo e il sostegno al reddito possono contribuire a ridurre la percentuale dei salari non dichiarati, impedendo ai datori di lavoro di corrispondere salari ufficiali al di sotto del salario di riserva<sup>15</sup>, oppure rendendo il lavoro non dichiarato meno interessante per i lavoratori. Una delle argomentazioni addotte a favore dell'aumento del salario minimo in Estonia, ad esempio, è stata la necessità di ridurre la percentuale di salari non dichiarati<sup>16</sup>.

Le misure correttive includono le iniziative concepite per incoraggiare gli acquirenti ad acquistare beni o servizi dichiarati grazie a sgravi o riduzioni fiscali, sussidi o buoni servizio mirati. Fra gli esempi vi sono la Danimarca, che nel 2011 ha introdotto la possibilità di dedurre fino a 2 000 EUR dei costi di assunzione di collaboratori domestici nell'ambito del progetto "piano per il lavoro domestico"; l'Austria, con le sovvenzioni per gli infermieri geriatrici privati; la Francia e il Belgio, con i loro sistemi basati su buoni.

Campagne di sensibilizzazione sono state condotte in Portogallo, Slovenia, Lettonia, Lituania ed Estonia, anche per esempi molto concreti di servizi pubblici per la vita quotidiana (assistenza sanitaria, polizia, istruzione ecc.).

Data: 10.11.2017

### ALLEGATO: COME STIMARE IL LAVORO NON DICHIARATO

Non esistono dati aggregati affidabili e armonizzati sul lavoro non dichiarato a livello dell'UE. Esistono però diversi metodi per stimare l'entità del lavoro non dichiarato e dell'economia sommersa. È importante calcolare la portata del lavoro non dichiarato, innanzitutto per comprenderne la natura e le tendenze, e in secondo luogo per evidenziare i progressi compiuti nel contrastarlo.

I metodi indiretti spesso si basano sul confronto tra aggregati macroeconomici (conti nazionali, consumi di elettricità, operazioni in contanti). Essi tendono a cogliere gli aspetti generali dell'"economia non osservata", andando oltre la definizione standard di lavoro non dichiarato e includendovi le attività illecite o la produzione domestica per uso proprio. Spesso, quindi, la portata del lavoro non dichiarato viene sopravvalutata. Un approccio utilizzato di frequente in tali confronti internazionali si basa sul modello **MIMIC (Multiple Indicators Multiple Causes - Molteplici indicatori molteplici cause)**, che presuppone l'esistenza di un rapporto fra l'economia sommersa non osservata e una serie di macrovariabili osservabili. Questa metodologia, tuttavia, viene aspramente criticata. Due presunti punti deboli sono rappresentati dalla tendenza a sopravvalutare il livello di lavoro non dichiarato e dalla difficoltà nel fare un confronto fra paesi. Nel 2006, l'Intersecretariat Working Group on National Accounts (ISWGNA) – il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sui conti

<sup>15</sup> Il livello salariale al quale le persone sono disposte a lavorare.

<sup>16</sup> Per ulteriori esempi, cfr. Eurofound (2013).

nazionali –<sup>17</sup> ha messo in guardia contro l'utilizzo dell'indicatore di metodi basati su "macro modelli".

I metodi diretti si basano su indagini statistiche, e offrono così maggiori dettagli e una maggiore comparabilità, sebbene tendano a sottovalutare il lavoro non dichiarato; generalmente si concentrano sul lavoro non dichiarato dei singoli lavoratori, spesso sottodichiarato, e non riescono a cogliere molte delle attività non dichiarate svolte dalle imprese, come il subappalto. Quest'indagine a livello europeo è stata condotta per la prima volta nel 2007 (speciale Eurobarometro 284) e ripetuta nel 2013 (speciale Eurobarometro 402), mentre l'Osservatorio europeo dell'occupazione (OEO) ha raccolto dati nazionali sulla percentuale di lavoro non dichiarato nel 2004 e nel 2007 (poiché le cifre corrispondenti si fondano su una combinazione di metodologie dirette e indirette, esse sono significativamente più basse rispetto a quelle emerse con l'approccio MIMIC). A livello globale, la ricerca della Banca mondiale sui lavoratori informali include il lavoro senza contratto, il lavoro autonomo informale e il lavoro familiare non retribuito. Tuttavia, questa misurazione può essere meno adatta per le economie avanzate rispetto a quelle emergenti.

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha raccomandato l'adozione di un metodo comune indiretto per misurare la portata, gli effetti e lo sviluppo del lavoro non dichiarato. Questo metodo, sviluppato dall'Istituto italiano di statistica, si basa sull'input di lavoro: il confronto fra le dichiarazioni effettive alla previdenza sociale e le dichiarazioni attribuite sulla base dell'Indagine

europea sulla forza lavoro<sup>18</sup>. Il metodo dell'input di lavoro (cfr. la figura 1, colonna 1) utilizza dati macroeconomici per misurare, per ciascun paese, la discrepanza fra l'offerta riferita di input di lavoro (tratta dall'Indagine sulla forza lavoro) e i dati sul lato della domanda relativi alla domanda di manodopera registrata (tratti ad esempio dalle indagini svolte presso le imprese, dalle dichiarazioni delle imprese alle autorità tributarie, alle autorità previdenziali o agli uffici nazionali di statistica). Tale discrepanza fornisce una stima del lavoro non dichiarato.

In genere, le cifre pubblicate da fonti nazionali ufficiali tendono ad essere inferiori a quelle che compaiono in studi condotti da esperti e organizzazioni internazionali. L'esatta definizione utilizzata comporta importanti conseguenze<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Dichiarazione dell'ISWGNA (2006), *Estimates of the unrecorded economy and national accounts*. L'ISWGNA riunisce i rappresentanti delle cinque organizzazioni internazionali (Commissione europea, FMI, OCSE, Nazioni Unite, Banca mondiale) che, nel 1993, hanno confermato il manuale internazionale "Sistema dei conti nazionali".

---

<sup>18</sup> Ciccarone, G. et al. (2009) *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, GHK & Fondazione G. Brodolini, Relazione finale alla Commissione europea, DG Occupazione, Affari sociali e pari opportunità.

<sup>19</sup> Per una panoramica delle stime statistiche ufficiali si rimanda a Gyomai, G. e van de Ven, P. (2014), *The non-observed economy in the system of national accounts*, Statistics Brief OCSE, 18 (2014) ed Eurostat (2013) *Essential SNA: Building the Basics*, Eurostat, Lussemburgo.

## 5. RISORSE UTILI

### Documenti della Commissione

2014, *Employment and Social Developments in Europe 2013 (ESDE)*, capitolo IV: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7684>

2013, Speciale Eurobarometro 402 *Undeclared work in the European Union*: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_402\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf)

2012, Pacchetto per l'occupazione: Comunicazione della Commissione *Towards a job-rich recovery*  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

2012, PROGRESS Revisione fra pari del Programma di apprendimento reciproco su *Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment*:  
[http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=PeerReviews,cntnt01,detail,0&cntnt01template=display\\_by\\_year&cntnt01year=2012&cntnt01orderby=start\\_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item\\_id=96&cntnt01returnid=59](http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=PeerReviews,cntnt01,detail,0&cntnt01template=display_by_year&cntnt01year=2012&cntnt01orderby=start_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item_id=96&cntnt01returnid=59)

2007, Comunicazione della Commissione *Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:IT:HTML>

2007, Speciale Eurobarometro sul lavoro non dichiarato:  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf)

### Studi

2017, Piattaforma europea per contrastare il lavoro non dichiarato, studi, buone pratiche ecc. alla pagina: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=it>

2017, Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kadir, A. (2017) *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)*, di prossima pubblicazione, sarà disponibile alla pagina: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=it>

2017, Williams, C., Horodnic, A.: *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union*, di prossima pubblicazione, sarà disponibile alla pagina: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=it>

2016, Osservatorio europeo delle politiche per l'occupazione (EEPO), Piattaforma europea per contrastare il lavoro non dichiarato, schede informative e relazione di sintesi degli Stati membri:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=it>

2013, *Labour Inspection and Undeclared Work in the EU*, (progetto comune OIL e COM): [http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS\\_220021/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_220021/lang--en/index.htm)

2013, *Lotta al lavoro sommerso nei 27 Stati membri dell'Unione europea e in Norvegia*, Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-27-eu-member-states-and-norway-approaches-and-measures-since-2008>

2013, *Lotta al lavoro sommerso in Croazia e in quattro paesi candidati all'adesione all'UE*, Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-croatia-and-four-eu-candidate-countries>

2012, Relazione della Banca mondiale: *In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*.

2012, studio del prof. F. Schneider, *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: some new facts*:  
<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31.pdf>

2008, Relazione Eurofound, *Tackling undeclared work in the European Union*:  
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

2010, *Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work* (studio Regioplan):  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6676&langId=en>

2010, *Indirect measurements methods for undeclared work in EU*:  
[ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en)