

neficiari che avevano concluso l'intero percorso agevolativo a fine 2000<sup>11</sup> - ha infatti mostrato che l'85 per cento dei beneficiari era in possesso di competenze tecniche utili all'attività al momento della richiesta del finanziamento e che il 78 per cento era in possesso almeno del diploma di maturità. Si tratta peraltro di indicazioni che andrebbero verificate anche sulle coorti di beneficiari successive che sono assai più numerose.

Il numero di domande, e di conseguenza anche di individui ammessi prima alla formazione e poi alle agevolazioni è infatti cresciuto nel tempo, fino a giungere al picco di circa 62.500 domande presentate nel 2001. Nell'anno 2002 si è peraltro registrato un calo - anche se le oltre 40.000 domande pervenute sono ancora quasi doppie di quelle pervenute nel 2000 - in concomitanza della sospensione dell'operatività dello strumento dovuta a carenza di risorse finanziarie. Ulteriori risorse sono state peraltro a metà del 2002 rese disponibili dal CIPE e in parte dalle regioni; l'inserimento del prestito d'onore tra gli strumenti finanziabili a valere sul Fondo aree sottoutilizzate introdotto dalla Legge finanziaria per il 2003 dovrebbe peraltro contribuire a garantire la graduale ripresa di operatività dello strumento.

## **V.2 Stato di attuazione degli interventi diretti per l'emersione del sommerso**

L'Italia si è dotata di strumenti che hanno l'obiettivo di incoraggiare il processo spontaneo di emersione in atto da alcuni anni, con misure adatte alle varie forme di economia sommersa.

Centrale è il nesso fra emersione e sviluppo, in particolare nelle zone che sottoutilizzano le proprie risorse. In queste aree, il ricorso al sommerso entra nelle strategie individuali e collettive di imprese e lavoratori anche come reazione alle difficoltà ambientali. Per arruolare allo sviluppo risorse disperse e capacità mal utilizzate è, quindi, indispensabile anche superare la tradizionale dicotomia fra politiche di sviluppo e politiche sociali.

La politica per l'emersione è, quindi, articolata e complessa. Essa comprende oggi interventi: *a*) diretti, nazionali e locali (il c.d. piano per l'emersione, contratti di riallineamento, centri di servizi per l'emersione, misure per la regolarizzazione nei Programmi Operativi Ob.1), *b*) indiretti (interventi di sviluppo locale, promozione di consorzi, prestito d'onore, credito d'imposta) e *c*) di modificazione di regole disincentivanti che, involontariamente, danno agli operatori economici un incentivo a non dichiarare la propria attività.

L'esame di questo complesso di norme ed interventi evidenzia due modalità per favorire la crescita di attività regolari. La prima è il miglioramento degli incentivi collegati al sistema di regole in cui imprese e lavoratori si trovano ad operare. La seconda è costituita dalla modificazione dell'ambiente in senso favorevole allo sviluppo, in modo da rendere vantaggiosa l'emersione e

<sup>11</sup> L'indagine svolta da Sviluppo Italia e dall'istituto Tagliacarne nel 2001 si riferisce all'universo di riferimento definito da tutti i beneficiari (2.200) che, ammessi alle agevolazioni fino al 31/12/1999, avessero ottenuto il contributo in conto gestione, che è l'ultimo passo del percorso agevolativo, fino alla data del 31/12/2000.

**Strumenti diretti  
di emersione**

la permanenza delle imprese in condizioni di regolarità. Su entrambi i profili operano le strutture dedicate del sistema Comitato per l'emersione-Commissioni regionali e provinciali per l'emersione-Tutori.<sup>12</sup>

A partire dal 2001, gli strumenti diretti, cioè che esplicitamente considerano tra i destinatari imprese e lavoratori in condizione di totale o parziale irregolarità, hanno acquisito maggiore rilevanza e visibilità. Soprattutto nel corso del 2002, il vivace dibattito pubblico intorno alle potenzialità e ai limiti degli strumenti diretti ha mobilitato notevoli energie, sia nell'amministrazione, sia nella società civile.

Si segnalano fra gli altri:

1. Il piano per l'emersione (l. 383/2001, modificata da successive integrazioni, da ultimo dalla l. 266/2002), che va considerato congiuntamente con i provvedimenti per l'emersione di colf e badanti e per la regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari con rapporto di lavoro subordinato e dei lavoratori extracomunitari con rapporto di lavoro domestico;

2. Alcune misure dei Programmi Operativi delle Regioni dell'Obiettivo 1, che prevedono strumenti conoscitivi per le Regioni e servizi di accompagnamento per le imprese;

3. Le repliche, in gestazione, del progetto C.U.O.R.E. del Comune di Napoli;<sup>13</sup>

4. I contratti di riallineamento, consistenti in un piano di adeguamento graduale dei salari dei lavoratori di un'impresa ai contratti collettivi. Il piano è concertato con le rappresentanze sindacali e dei datori di lavoro. Dal 2001 non è più possibile stipulare contratti di riallineamento. Naturalmente, i contratti stipulati precedentemente e non ancora giunti a conclusione restano validi.

A parte i contratti di riallineamento, incentrati sull'aspetto salariale e contributivo, gli interventi diretti focalizzano l'attenzione sull'impresa nel suo insieme. Le irregolarità che mirano a sanare non si limitano, infatti, a quelle contributivo-contrattuali, ma includono quelle fiscali, urbanistiche, ambientali.<sup>14</sup>

Questi strumenti considerano l'irregolarità come una spia della difficoltà dell'impresa ad ottemperare ad un sistema di regole perfettibile e ad adeguarsi ad un am-

<sup>12</sup> L'art. 78 della l. 448/98 e le successive disposizioni hanno introdotto strutture istituzionali dedicate alla promozione delle attività regolari: il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, le Commissioni regionali e provinciali per l'emersione, e i tutori di emersione. Il Comitato è composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri dell'Economia e Finanze, Lavoro, Interni, Politiche Agricole, di INPS e INAIL, dell'ANCI e dell'Unioncamere. Il Comitato ha funzioni di coordinamento, proposta e valutazione sugli interventi di emersione. Le Commissioni regionali e provinciali, in cui sono rappresentate anche le parti sociali, hanno funzioni simili, con un taglio, ovviamente, più operativo. I tutori di emersione, circa cinquanta sull'intero territorio nazionale, operano localmente, affiancando le Commissioni e in collegamento con il Comitato nazionale. Svolgono compiti di rilevazione dei fabbisogni del territorio ed individuazione e attivazione degli strumenti per rafforzare il sistema produttivo e farlo emergere. Si deve ai tutori, in molti casi, la costituzione delle Commissioni e, ora, dei CLES.

<sup>13</sup> Il progetto C.U.O.R.E. (Centri urbani operativi per la riqualificazione economica), partito nel 1999, è gestito in collaborazione dal Comune e dall'Università di Napoli Federico II. Istituisce centri di servizi (uno per quartiere) per le imprese. Gli operatori, sulla base di una capillare indagine sul campo, svolta con tecniche adatte a non suscitare l'allarme degli imprenditori e dei lavoratori, si offrono come interlocutori per quanti, nel quartiere, svolgono o desiderano svolgere un'attività imprenditoriale. Gli operatori dei centri elaborano, su domanda, piani di emersione o di creazione di impresa e seguono l'impresa nell'attuazione del piano, sia per assicurarsi che essa proceda nel processo di regolarizzazione, sia per fornirle sostegno, ad esempio nel rapporto con i consulenti.

<sup>14</sup> Le irregolarità rilevanti sono violazioni sanabili, non gravissime: per esempio, in materia ambientale è possibile sanare la messa in pericolo ma non il danno attuale; il lavoro minorile non è, ovviamente, regolarizzabile, etc.

biente non favorevole. Essi, e in particolare il piano per l'emersione, tuttavia, combinano un aspetto "induttivo" (attribuire vantaggi a chi vuole emergere) e uno di "repressione" (accentuare la vigilanza e migliorarne la fisionomia).

Il piano per l'emersione della legge 383/2001 attribuisce vantaggi alle imprese (e ai lavoratori) che, dichiarando di avere operato parzialmente o totalmente nel sommerso, si impegnano a regolarizzare la propria posizione. Esso consente la regolarizzazione di un ampio ventaglio di irregolarità nella conduzione dell'impresa. Questa scelta ha imposto una struttura complessa nell'attuazione della legge e moltiplicato i soggetti che devono esprimersi sulle irregolarità. Per fare fronte a tale complessità, sono state previste due modalità: la dichiarazione di emersione e l'emersione progressiva.

**Il piano per l'emersione**

La dichiarazione di emersione riguarda casi di irregolarità relative alla posizione contributiva e fiscale dell'impresa e dei lavoratori. Con la dichiarazione di emersione (scaduta il 30 novembre 2002) gli imprenditori dichiarano il numero dei lavoratori e il costo complessivo del lavoro (non inferiore rispetto a quanto previsto dai contratti collettivi) in emersione. Accedono, così, ad un regime fiscale e previdenziale vantaggioso<sup>15</sup> e sono messi al riparo da sanzioni. Su richiesta, la dichiarazione di emersione vale come proposta di concordato fiscale e contributivo, se presentata prima di ispezioni e notifiche.<sup>16</sup> I lavoratori emersi che precedentemente lavoravano del tutto irregolarmente sono computati ai fini dei limiti numerici previsti per l'applicazione della normativa sui licenziamenti, ma non ai fini di altre norme.

**Dichiarazione di emersione**

Anche i lavoratori che aderiscono al programma di emersione accedono a un regime preferenziale.<sup>17</sup> Essi possono estinguere i loro debiti fiscali e previdenziali pregressi attraverso il pagamento di una contribuzione sostitutiva,<sup>18</sup> e, in questo caso, restano immuni rispetto agli accertamenti fiscali e previdenziali per gli anni regolarizzati. I lavoratori possono, poi, ricostruire, attraverso contribuzione volontaria, la propria posizione pensionistica per un massimo di cinque anni, relativamente ai periodi di lavoro che hanno svolto presso la stessa impresa presso cui lavoravano al momento della regolarizzazione.

La procedura della dichiarazione di emersione non è sufficiente nei casi in cui la situazione imprenditoriale è gravata da ulteriori irregolarità, relative, ad esempio, alla sicurezza del lavoro, all'uso del terreno o agli aspetti ambientali. Sanare tali irregolarità richiede un percorso più articolato.

<sup>15</sup> A partire dal periodo di imposta successivo a quello in cui la norma è entrata in vigore, l'incremento del reddito imponibile (entro il limite del triplo del costo del lavoro emerso) è tassato con un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e dell'IRPEG con aliquote ridotte (10 per cento, 15 per cento e 20 per cento rispettivamente per ciascuno periodo d'imposta). Sempre limitatamente all'incremento di reddito, l'IRAP non è dovuta. Anche le aliquote di contribuzione sono ridotte, al 7,9 e 11 per cento per ciascun anno, mentre i tassi di premio per le assicurazioni sugli infortuni sul lavoro sono ridotti del 75, 70, e 65 per cento rispettivamente per ciascun anno.

<sup>16</sup> Gli imprenditori dichiarano il valore del lavoro utilizzato nei periodi precedenti, e pagano un'imposta sostitutiva di IRPEF, IRPEG, IRAP, IVA, e dei contributi previdenziali e premi assicurativi (pari all'8 per cento del costo del lavoro irregolare dichiarato). Entro i limiti del triplo del valore del costo del lavoro dichiarato, sono immuni da accertamenti relativi agli anni per cui hanno richiesto il concordato.

<sup>17</sup> I lavoratori non pagano i contributi previdenziali e pagano, sui redditi da lavoro emersi, un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, alle aliquote, rispettivamente, del 6, 8 e 10 per cento.

<sup>18</sup> La legge, approvata nel 2001, pone l'ammontare di questa contribuzione pari a L.200.000 per ciascun anno progressivo.

**Emersione  
progressiva**

È stata, quindi, introdotta l'emersione progressiva: l'imprenditore elabora un piano individuale di emersione che individua i passi da intraprendere per giungere alla regolarità e le date entro cui compierli.<sup>19</sup>

Entro il 28 febbraio 2003 l'imprenditore<sup>20</sup> deve presentare il piano a un soggetto collettivo, istituito appositamente: il CLES (Comitato per il lavoro e l'emersione dal sommerso).<sup>21</sup> Nel presentare il piano individuale, l'imprenditore può conservare l'anonimato, facendo presentare la proposta da un'organizzazione datoriale o da un professionista (commercialisti, ragionieri, consulenti del lavoro, periti commerciali).

I CLES operano a livello provinciale, e hanno il compito di apprezzare le proposte, anche dal punto di vista della fattibilità tecnica, di definire temporanee modalità di adeguamento per ciascuna materia da regolarizzare e di verificare la conformità del piano di emersione ai minimi contrattuali.<sup>22</sup> Nelle decisioni sulle irregolarità ambientali e urbanistiche, il CLES coinvolge il Comune competente, che ha 30 giorni per emanare un parere vincolante. In mancanza, il CLES può comunque procedere. Il CLES può proporre modifiche al piano individuale di emersione, prima di decidere se approvarlo o respingerlo.<sup>23</sup>

Approvata la proposta, l'imprenditore presenta la dichiarazione di emersione ed attua il piano individuale. Le autorizzazioni necessarie, previste nel piano individuale, devono essere rilasciate entro sessanta giorni dai termini fissati nel piano.

I compiti attribuiti ai CLES richiedono la conoscenza non solo dei problemi relativi al sommerso, ma anche del territorio e del tessuto imprenditoriale. Per facilitare ai CLES lo svolgimento dei propri compiti, è previsto che essi operino in collaborazione con le Commissioni provinciali per l'emersione e con i tutori per l'emersione. In molti casi, la costituzione dei CLES è stata facilitata dalle Commissioni e dall'opera dei tutori e le stesse persone fanno parte sia di un CLES sia della Commissione provinciale corrispondente.

La parte induttiva del provvedimento si combina con un'evoluzione della vigilanza, che assume esplicitamente il compito di spingere gli imprenditori ad emer-

<sup>19</sup> Il piano deve includere: a) le proposte per la progressiva regolarizzazione (nelle materie diverse da quella fiscale e contributiva), per una durata non superiore a 18 mesi (tranne casi in cui l'imprenditore dimostri di avere bisogno di un tempo maggiore, non superiore, comunque, a 24 mesi); b) le proposte per il progressivo adeguamento agli obblighi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro in un periodo non superiore al triennio di emersione; c) il numero e la remunerazione dei lavoratori che si intende regolarizzare e d) l'impegno a presentare la dichiarazione di emersione una volta che il piano è approvato. La dichiarazione di emersione va presentata entro il 15 maggio 2003.

<sup>20</sup> Possono presentare la dichiarazione di emersione gli imprenditori, i titolari di lavoro autonomo, le imprese che svolgono attività agricola non produttiva di reddito di impresa, le società e associazioni sportive, artistiche e culturali e le comunità terapeutiche convenzionate. L'accesso ai benefici della legge è aperto anche ai soggetti che hanno stipulato in passato contratti di riallineamento e non sono riusciti a corrispondere il 100 per cento della retribuzione.

<sup>21</sup> La l. 266/2002 ha introdotto questo strumento nell'art. 1 bis della l. 383/2001. I CLES sono costituiti da 16 componenti nominati dal prefetto su designazione dei Ministeri del Lavoro e dell'Ambiente, dell'INPS, dell'INAIL, della ASL, del Comune, della Regione e della Prefettura e, i restanti otto, su designazione delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori. Le organizzazioni sono quelle "comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". Regione e ANCI individuano, rispettivamente, l'ASL e il Comune che provvedono alla designazione.

<sup>22</sup> La legge mette i componenti dei CLES al riparo da responsabilità per eventuali fatti che dovessero verificarsi durante il periodo di adeguamento alle norme.

<sup>23</sup> Il Comitato ha sessanta giorni per pervenire alla decisione.

gere. Non solo la vigilanza è intensificata e concentrata sulla lotta al sommerso, ma è aumentato il coordinamento fra i soggetti preposti alla vigilanza. Sono da registrarsi iniziative locali di coordinamento ad opera dei prefetti.<sup>24</sup>

Alla fine del 2002, gli interventi diretti per l'emersione, e in particolare il piano per l'emersione, sono a metà del percorso di attuazione: da poco scaduto il termine per la presentazione della dichiarazione di emersione (il 30 novembre 2002) e giunto il provvedimento legislativo ad una definizione dettagliata e condivisa (il 23 novembre 2002, data di approvazione della l. 266/2002), si è ora a poco meno di tre mesi dal termine per la presentazione dei piani individuali di emersione progressiva (28 febbraio 2003), e molto vicini al completamento della costituzione dei CLES.

I partner istituzionali e sociali rappresentati nel sistema Comitato-Commissioni-CLES, sono ora impegnati, con l'impulso dei tutori, nella campagna promozionale. Essa riguarda sia l'emersione progressiva (diffusione delle informazioni presso imprenditori, associazioni e professionisti, costituzione dei CLES e collegamento fra questi e Commissioni, preparazione dei processi di esame dei piani) sia il collegamento fra le azioni induttive e la vigilanza.

Nonostante, come detto, lo stato di attuazione degli interventi diretti sia in una fase intermedia, è possibile formulare alcune ipotesi su risultati preliminari e sulle catene causali che sembrano in moto.

Indizi sull'andamento delle politiche di emersione provengono dai dati sull'andamento dell'occupazione regolare, soprattutto se letti in congiunzione con quelli relativi alla maggior lentezza della crescita del prodotto: se il fine della politica di emersione è creare un ambiente più favorevole allo sviluppo (e non, meccanicamente, quello di portare a regolarità le attività che finora sono state sommerse), allora la capacità di offrire lavoro regolare è sicuramente una misura del successo della politica. Il nesso fra emersione e sviluppo verrebbe pienamente espresso dall'assorbimento, in modo regolare, della manodopera occupata irregolarmente, disoccupata o fuori dal mercato del lavoro.

Le ipotesi formulate sulla base dei dati sull'occupazione regolare devono essere vagliate attraverso l'analisi diretta dei cambiamenti che avvengono nei sistemi produttivi, osservando sul campo i comportamenti di imprese e lavoratori e raccogliendo la testimonianza di soggetti attivi sul territorio come i consulenti del lavoro, i commercialisti, e i soggetti di vigilanza. Tali valutazioni hanno la funzione non solo, e non tanto, di fornire informazioni sulla consistenza quantitativa complessiva del fenomeno, ma, piuttosto, di dare conto delle catene causali che si sono sviluppate, delle categorie di soggetti che hanno beneficiato, di come ciascuna area abbia reagito all'intervento di politica e del nesso fra emersione e sviluppo.

Un'ulteriore fonte di informazioni, poi, è costituita dai dati, aggregati o raccolti sul campo, sull'utilizzazione di strumenti indiretti (come il credito d'impo-

**Lo stato di  
attuazione del  
piano per  
l'emersione**

**Prime valutazioni**

<sup>24</sup> L'esperienza, nata in Puglia per iniziativa del prefetto di Bari, è in via di generalizzazione.

sta per l'occupazione o il prestito d'onore). Informazioni preliminari appaiono suggerire che essi hanno molto operato per sospingere verso la regolarità imprese e lavoratori.

Il processo attraverso cui si va realizzando l'emersione è dunque tortuoso e inatteso. La tendenza all'emersione non sembra essersi finora espressa prevalentemente attraverso l'utilizzazione degli strumenti diretti, con l'eccezione della recente regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari. Sollecitate dalla campagna per l'emersione e dal dibattito pubblico che l'ha accompagnata, e sotto la pressione di una accresciuta vigilanza, le imprese sembrano avere privilegiato per emergere gli strumenti indiretti, nati per favorire la creazione di impresa o l'aumento dell'occupazione.