



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 17.10.2000

SG(2000) D/ 107593

Oggetto: Aiuto di Stato n. N 236/A/2000 - Italia  
Regime di aiuti all'occupazione: misure a favore della regolarizzazione dell'economia sommersa

Signor Ministro,

### **I. Procedimento**

- 1) con lettera del 10 aprile 2000 (A/33126), le autorità italiane hanno notificato alla Commissione, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3 del trattato, un regime di aiuti all'occupazione nelle regioni del Mezzogiorno. Poiché l'entrata in vigore del regime è subordinata all'approvazione della Commissione, ai sensi degli articoli 87 e seguenti del trattato, la misura è stata iscritta nel registro degli aiuti notificati con il numero N 236/2000.
- 2) Considerato che il regime concerne anche il settore dei trasporti, il caso è stato scisso in due parti: una parte A, concernente i settori diversi da quello dei trasporti, e la parte B, relativa al settore dei trasporti. La presente decisione si riferisce unicamente ai settori diversi da quello dei trasporti.
- 3) Il 23 maggio 2000 si è svolta a Bruxelles una riunione tra le autorità italiane e i servizi della Commissione.
- 4) Informazioni complementari sono state chieste con lettere della Commissione del 14 giugno (D/53373) e 25 luglio 2000 (D/53994), alle quali le autorità italiane hanno risposto con lettere rispettivamente del 16 giugno (A/35010), 26 giugno (A/35301), 8 agosto (A/36664) e 12 settembre 2000 (A/37429).

S.E.

On. Lamberto DINI  
Ministro degli Affari esteri  
P.le Farnesina, 1  
I - 00194 ROMA

## **II. Descrizione del regime di aiuti**

### Obiettivo e beneficiari

- 5) Il regime dispone sgravi contributivi a favore delle imprese delle regioni Sicilia, Sardegna, Basilicata, Calabria, Campania e Puglia al fine di promuovere l'accesso al mercato del lavoro formale e di combattere il lavoro sommerso.
- 6) Il regime in esame si applica a tutti i settori dell'economia ad eccezione dei seguenti settori: automobilistico, della costruzione navale, delle fibre sintetiche e della siderurgia. L'applicazione del regime al settore dei trasporti sarà esaminata dalla Commissione con decisione separata.

### Base giuridica

- 7) La base giuridica del regime è costituita dalle leggi n. 488/1999, articolo 63, e n. 608/1996, articolo 5, come modificato dalla legge n. 196/1997, articolo 23 e n. 448/1998, articolo 75.

### Durata e dotazione

- 8) La durata del regime è di un anno a decorrere dalla data di approvazione della Commissione. La sua dotazione ammonta a 744 000 000 000 di ITL (circa 384 milioni di EUR).

### Oggetto del regime

- 9) Il regime dispone sgravi contributivi a favore delle imprese che, per un anno a decorrere dalla data di approvazione da parte della Commissione, stipulino contratti di riallineamento con i lavoratori non dichiarati.
- 10) Tramite detti contratti, le imprese si impegnano a regolarizzare, nell'arco di cinque anni, la posizione di questi lavoratori ed a portare gradualmente il livello delle retribuzioni e dei contributi sociali a quello previsto dai contratti collettivi nazionali.
- 11) Per i lavoratori totalmente sommersi, lo sgravio contributivo relativamente all'impresa beneficiaria è totale durante il primo anno dei contratti, è dell'80% durante il secondo anno, del 60% durante il terzo anno, del 40% durante il quarto anno per raggiungere il livello del 20% a partire dal quinto anno. Per i lavoratori parzialmente irregolari, lo sgravio contributivo è pari al 50% di quello disposto per i lavoratori totalmente sommersi.
- 12) Il regime in oggetto completa ed integra quello già approvato dalla Commissione il 3 marzo 1999<sup>1</sup>, per la durata di un anno sia in termini di durata che di intensità di aiuto. Si tratta infatti:

---

<sup>1</sup> Cfr. decisione della Commissione del 3 marzo 1999, comunicata alle autorità italiane con lettera SG(99) D/2482 dell'8 aprile 1999.

- a) da un lato, della proroga di un anno della possibilità di accesso al regime già approvato, giacché, durante un anno supplementare, le imprese che impiegino lavoratori irregolari potranno stipulare contratti di riallineamento;
  - b) e, d'altro lato, di un rafforzamento della misura già approvata, mediante sgravi totali degli oneri sociali, anziché di riduzioni massime a concorrenza del 75% come disposto dal vecchio regime.
- 13) Per evitare una sperequazione tra le imprese che hanno già stipulato contratti di riallineamento secondo il regime approvato dalla Commissione nel marzo 1999 e le imprese che li stipuleranno nell'ambito del nuovo regime, quest'ultimo prevede per le imprese in riallineamento (cioè per quelle che hanno stipulato contratti in base al regime precedentemente approvato), una misura specifica avente effetti equivalenti a quelli previsti dal regime in oggetto:
- a) l'entità della misura specifica corrisponde in termini di durata e di intensità a quella prevista a favore delle imprese che non hanno ancora stipulato contratti di riallineamento;
  - b) questa misura è concessa sotto forma di credito contributivo che l'impresa potrà esercitare nei confronti delle amministrazioni a compensazione degli debiti contributivi da essa maturati relativi alle retribuzioni corrisposte ai lavoratori interessati dai contratti di riallineamento;
  - c) questo credito, che corrisponde quindi alla differenza di aiuto tra il regime in oggetto e quello approvato dalla Commissione nel marzo 1999, sarà diluito in un periodo di cinque anni ed esercitato per quote parimenti decrescenti.
- 14) Le altre facilitazioni previste dal regime in esame rimangono immutate rispetto a quelle previste dal regime approvato dalla Commissione nel marzo del 1999, ed in particolare, per il periodo di riallineamento,
- la concessione di un termine di quattro mesi per la regolarizzazione degli impianti dell'impresa in conformità della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro,
- e, per il periodo antecedente il riallineamento,
- una regolarizzazione sul fronte contributivo per il periodo durante il quale il lavoratore non era in regola. Per tale periodo sono previste una riduzione fino al 75% degli oneri sociali dovuti nonché un'esclusione dall'applicazione delle sanzioni amministrative e di altre spese dovute in caso di mancato pagamento degli oneri sociali;

- una regolarizzazione sul piano fiscale per il periodo durante il quale i lavoratori non erano in regola. Per tale periodo sono previste una riduzione fino al 75% delle imposte dovute nonché un'esclusione dall'applicazione delle sanzioni amministrative e di altri oneri dovuti in caso di mancato pagamento delle imposte;
  - la possibilità di versare a rate su un periodo di 10 anni le somme dovute a titolo di regolarizzazione fiscale e contributiva, senza applicazione di interessi;
  - un'estinzione delle sanzioni amministrative previste per i datori di lavoro che non hanno rispettato integralmente gli obblighi in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.
- 15) Le autorità italiane si sono impegnate, da un lato, a presentare alla Commissione una relazione annuale sull'applicazione del regime e, dall'altro, a non riprodurre per il futuro simile regime di aiuti.
- 16) Gli aiuti derivanti da tale regime non sono cumulabili con altri regimi di aiuto.

### **III. Valutazione**

#### *3.1 Valutazione del carattere di aiuto delle misure in questione*

- 17) Le misure disposte dal regime in esame, che favoriscono in modo selettivo alcune imprese rispetto ad altre situate nello stesso Stato membro, sia che si realizzino a livello individuale che regionale o settoriale, costituiscono aiuti di stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato: esse falsano la concorrenza e possono incidere sugli scambi intracomunitari.
- 18) Infatti dette misure avvantaggiano alcune imprese che operano in determinate zone del territorio Italiano e le favoriscono, giacché non sono accordate alle imprese situate al di fuori di tali zone.
- 19) Le misure in questione falsano la concorrenza in quanto rafforzano la posizione finanziaria e le possibilità di azione delle imprese beneficiarie rispetto ai loro concorrenti che non ne beneficiano e possono incidere sugli scambi intracomunitari giacché interessano tutti i settori economici (ad esclusione di quelli succitati) e favoriscono imprese attive nel commercio intracomunitario.
- 20) Per le ragioni testé illustrate le misure in causa sono di norma vietate dall'articolo 87, paragrafo 1 del trattato e possono essere considerate compatibili con il mercato comune soltanto se sono ammesse a beneficiare di una delle deroghe previste dal trattato medesimo.

#### *3.2 Valutazione della compatibilità delle misure con il mercato comune*

- 21) Dopo avere determinato la natura di aiuto di Stato delle misure in esame, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato, la Commissione deve esaminare se possono essere dichiarate compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafi 2 e 3 del trattato.

- 22) Quanto all'applicabilità delle deroghe previste dal trattato, la Commissione ritiene che tali aiuti non possano beneficiare delle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 2 del trattato poiché non si tratta di aiuti a carattere sociale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), né di aiuti destinati a rimediare ai danni causati da una calamità naturale o da altri eventi straordinari ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b), né di aiuti rientranti nell'ambito di applicazione delle disposizioni dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera c). Per ovvie ragioni non sono applicabili nemmeno le deroghe dell'articolo 87, paragrafo 3, lettere b) e d).
- 23) Trattandosi di aiuti all'occupazione non legati ad un investimento, le misure in questione devono essere valutate in base agli Orientamenti comunitari in materia di aiuti all'occupazione<sup>2</sup>.
- 24) Detti Orientamenti distinguono gli aiuti alla creazione di posti di lavoro dagli aiuti al mantenimento dell'occupazione.
- 25) La Commissione riserva generalmente un atteggiamento favorevole agli aiuti alla creazione di posti di lavoro, specie quando:
- riguardano i lavoratori che non hanno ancora trovato un impiego o hanno perso l'impiego precedente e sono destinati alla creazione di nuovi posti di lavoro (creazione netta) nelle PMI e nelle regioni ammesse agli aiuti a finalità regionale, oppure
  - sono destinati ad incoraggiare l'assunzione di alcune categorie di lavoratori che incontrano particolare difficoltà di inserimento o reinserimento sul mercato del lavoro in tutto il territorio. In tal caso, è sufficiente che il posto di lavoro sia reso vacante in seguito a una partenza naturale e non ad un licenziamento.
- 26) Inoltre, gli Orientamenti comunitari succitati precisano che la Commissione può autorizzare aiuti al mantenimento dell'occupazione. Tali aiuti sono simili ad aiuti al funzionamento e possono essere autorizzati, in determinate condizioni, nelle regioni ammesse a beneficiare della deroga dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a) del trattato. Gli Orientamenti non stabiliscono direttamente tali condizioni, e rinviano agli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale<sup>3</sup>, secondo i quali gli aiuti al funzionamento possono essere autorizzati purché siano giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale, della loro natura e del fatto che il loro livello sia commisurato agli handicap che mirano ad attenuare. Gli aiuti al funzionamento devono del resto essere limitati nel tempo e decrescenti.
- 27) Il regime in esame non prevede aiuti definibili, *strictu sensu*, come aiuti alla creazione di posti di lavoro. Infatti esso si applica ai lavoratori che già esercitano un'attività presso le imprese beneficiarie e non è finalizzato all'assunzione di nuovi lavoratori, bensì alla regolarizzazione della posizione dei lavoratori irregolari.

---

<sup>2</sup> GU C 334 del 10.3.1998.

<sup>3</sup> GU C 74 del 10.3.1998.

- 28) In base agli Orientamenti comunitari succitati, per aiuto al mantenimento dell'occupazione si intende il sostegno fornito ad un'impresa al fine di incoraggiarla a non licenziare i lavoratori da essa dipendenti. La misura notificata non fa riferimento esplicito all'incitamento a non licenziare i lavoratori dipendenti. Occorre tuttavia osservare che i lavoratori irregolari non possono fruire di nessuna delle garanzie di norma previste dai contratti di lavoro, in particolare per quanto riguarda la durata e la continuità del lavoro. Ogni misura destinata a favorire la regolarizzazione contribuisce dunque ad eliminare questa precarietà e, di conseguenza, può essere assimilata, ad un aiuto al mantenimento dell'occupazione, ferma restando la specificità di tale misura che promuove il passaggio di situazioni lavorative da illegali a legali e rispettose dei diritti sociali.
- 29) Quanto all'obiettivo del regime, la Commissione osserva che il lavoro non dichiarato costituisce per l'Unione europea una delle questioni d'interesse comune in ambito occupazionale in quanto rischia di erodere il finanziamento dei servizi sociali, ridurre il livello di protezione sociale delle persone e le loro prospettive nel mercato del lavoro e nuoce alla concorrenza.
- 30) Quanto al resto, prima di valutare la compatibilità del regime in questione con il trattato, è opportuno procedere ad un'analisi del mercato del lavoro non dichiarato, che indichi l'ampiezza del problema, le sue cause, chi sono i lavoratori non dichiarati e quali sono i settori più colpiti da questo fenomeno.
- 31) A questo proposito occorre ricordare che la natura stessa del lavoro non dichiarato ne rende difficile l'esame. Inoltre, è difficile indicare con certezza la dimensione del problema, poiché la sua ampiezza può soltanto essere stimata.
- 32) È difficile identificare la proporzione del prodotto interno lordo ascrivibile all'economia sommersa e si devono usare diversi metodi per stimarla. Mediamente la dimensione dell'economia sommersa nell'UE può essere stimata tra il 7 e il 16% del PIL dell'UE, il che corrisponde all'incirca a 10-28 milioni di unità di manodopera, vale a dire al 7-19% del volume dell'occupazione regolare complessiva. Le stime dell'economia sommersa variano significativamente a seconda del metodo usato, è possibile però identificare gruppi di paesi. Da un lato, vi è un gruppo di paesi in cui l'economia sommersa è stimata a circa 5% del PIL (paesi scandinavi, Irlanda, Austria e Paesi Bassi). Dall'altro, vi sono paesi, quali Italia e Grecia, in cui essa è stimata a più di 20%. Vi sono due gruppi intermedi: il Regno Unito, la Germania e la Francia che si situano grosso modo a metà strada tra i due estremi, mentre il Belgio e la Spagna presentano percentuali un po' più elevate<sup>4</sup>.
- 33) La ragione principale che induce i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi a partecipare all'economia sommersa è di natura economica. Lavorare nell'economia informale offre l'opportunità di accrescere i propri guadagni e di evadere l'imposta sul reddito e i contributi sociali. Per gli imprenditori l'incentivo è dato dalla riduzione dei costi. In una prospettiva storica vi sono tre fattori che concorrono, in varia misura, a determinare il fenomeno del lavoro sommerso:

---

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso del 7 aprile 1999, COM(1998) 219.

- a) il manifestarsi di una domanda estremamente diversificata di “servizi personalizzati” alle famiglie e alle persone (come ad esempio assistenza, pulizia, ecc.); questi servizi sono caratterizzati da un'alta intensità di manodopera e da un basso incremento produttivo;
  - b) la riorganizzazione dell'industria e delle imprese in direzione di lunghe catene di disintegrazione verticale e di subappalto, al fine di rendere la produzione più flessibile e di accrescere le capacità di innovazione e di adattamento a situazioni specifiche e alle fluttuazioni del mercato. Questo tipo di flessibilizzazione porta ad un aumento del lavoro autonomo e dei lavoratori-imprenditori, un certo numero dei quali può lavorare nel sommerso;
  - c) l'impatto della diffusione delle tecnologie “leggere”, come ad esempio i personal computer, che fornisce nuove opportunità lavorative e schiude nuovi ambiti alle attività di servizi.
- 34) Le prospettive e le dimensioni del lavoro sommerso variano in funzione dei diversi aspetti istituzionali dell'economia in ciascuno Stato membro, quali ad esempio:
- a) i livelli dell'imposizione fiscale e dei contributi sociali: il livello delle tasse e dei contributi sociali influenza chiaramente il livello del lavoro sommerso. Un onere fiscale più elevato costituisce un incentivo sia per i lavoratori che per gli imprenditori ad entrare nel sommerso. Al di là del livello di tasse e di contributi per la sicurezza sociale, anche la struttura di tali contributi influenza il lavoro nero. Nei paesi in cui l'imposizione sui redditi è elevata la spinta viene dall'offerta di manodopera e il lavoratore del sommerso di solito è un lavoratore autonomo; nei paesi in cui i contributi della sicurezza sociale sono elevati, la spinta viene dalla domanda e il lavoratore del sommerso tende ad essere inquadrato in aziende totalmente o parzialmente sommerse;
  - b) oneri regolamentari e amministrativi: il sussistere di costi eccessivi e di procedure amministrative troppo onerose, ad esempio per registrarsi quale fornitore di servizi o per formalizzare un rapporto di lavoro, può scoraggiare la formalizzazione dell'attività se entrambe le parti trovano vantaggio a non dichiararla;
  - c) inadeguata legislazione in materia di mercato del lavoro: uno scarso riconoscimento, nell'ambito della legislazione vigente, dei nuovi tipi di lavoro (ad esempio gli orari lavorativi atipici, il lavoro part-time o i contratti temporanei) può, a sua volta, spingere i lavoratori verso il sommerso;
  - d) struttura industriale: nelle zone dominate da poche grandi imprese, il mercato del lavoro sommerso è relativamente piccolo ma, all'altro estremo, laddove le economie locali sono costituite da una pleora di piccole imprese, non solo è più probabile che si manifesti il fenomeno del lavoro sommerso, ma sono anche più grandi le probabilità che essa avvenga su base organizzata piuttosto che su base individuale;

- e) bassa competitività: per talune imprese dei settori in declino, la riduzione dei costi grazie al lavoro non dichiarato può costituire l'unica possibilità di sopravvivere in un mercato competitivo;
  - f) accettazione culturale: vi è una certa comprensione o accettazione culturale dell'economia informale. Il fatto di partecipare all'economia informale a livello locale viene spesso concepito quale uno scambio di servizi o mutua assistenza che non occorre dichiarare (pulizia, lavori agricoli stagionali, ecc.).
- 35) I lavoratori del sommerso comprendono:
- a) coloro che svolgono un secondo lavoro e coloro che hanno più lavori. La maggior parte del lavoro sommerso è effettuata da persone che già svolgono un'attività regolare;
  - b) le persone “economicamente inattive” (studenti, casalinghe, prepensionati);
  - c) i disoccupati. Da un lato, il rischio di partecipare al lavoro sommerso può essere più elevato per loro perché potrebbero perdere in tal modo le indennità di disoccupazione, soprattutto se sono legate alla ricerca attiva di un lavoro o alla partecipazione ad azioni di formazione. D'altro canto, i disoccupati si possono veder offrire un lavoro a condizione che questo rimanga nero e la loro capacità di resistere all'offerta è molto bassa, specie se l'indennità di disoccupazione è anch'essa bassa;
  - d) i cittadini di paesi terzi.
- 36) Attualmente è possibile riscontrare in quasi tutti gli Stati membri tre gruppi di settori che presentano modelli di comportamento alquanto omogenei:
- a) i settori tradizionali quali l'agricoltura, la costruzione, il commercio al dettaglio, la ristorazione e i servizi domestici (caratterizzati da una produzione ad alta intensità di manodopera e dei circuiti economici locali);
  - b) il settore manifatturiero e i servizi commerciali in cui i costi sono il principale fattore di concorrenza. Nell'Europa meridionale il settore tessile, con le sue opportunità di lavoro a domicilio, pare essere particolarmente esposto al lavoro sommerso;
  - c) i settori innovativi (essenzialmente contraddistinti dal lavoro autonomo) in cui l'uso delle comunicazioni elettroniche e dei computer agevola la contrattazione e l'esecuzione dei servizi in località diverse, il che consente di non dichiarare tali attività.
- 37) Nel quadro del mercato del lavoro non dichiarato, l'Italia rappresenta uno dei paesi più colpiti dal fenomeno. I dati dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) mostrano che nel 1997, su un totale di 28,7 milioni di posizioni lavorative stimate e 22,2 milioni di unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), 17,9 milioni (17,2 milioni di ULA) sono regolari. Di conseguenza 10,8 milioni di posizioni lavorative e 5 milioni di ULA, corrispondenti al 37,6% delle posizioni lavorative totali del paese e a 22,5 delle ULA, risultano irregolari. Il lavoro irregolare sembra concentrarsi nel settore agricolo e nel



settore dei servizi privati: nel 1997 si sono stimati 5 milioni di posizioni lavorative irregolari nel settore agricolo, 4,4 milioni nei servizi privati e 1,4 milioni nell'industria, pari rispettivamente a 1,3, 2,6 e 1,1 di ULA. Inoltre le stime relative al mercato del lavoro non dichiarato a livello territoriale riflettono le differenze strutturali che caratterizzano le zone del Paese e mostrano come il fenomeno sia molto più esteso nel Mezzogiorno che nelle regioni del Centro-Nord (gli impieghi irregolari nel Mezzogiorno corrispondono al 50,8% (33,6% ULA) contro il 31,5% (18,0% ULA) delle regioni del Centro-Nord)<sup>5</sup>.

- 38) Quest'analisi mostra che il lavoro non dichiarato fa parte integrante del problema posto dal funzionamento del mercato del lavoro italiano. Al fine di promuovere l'accesso al mercato del lavoro ufficiale, le autorità italiane inseriscono il regime in esame in un contesto di importanti riforme strutturali volte a ridurre gli oneri sociali e fiscali nel paese. Nel Piano nazionale per l'occupazione per l'anno 2000 e nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004, il governo italiano si impegna a ridurre la pressione fiscale. Tenuto conto del livello insufficiente delle retribuzioni nel mercato del lavoro italiano, la componente di prelievo, che determina la differenza tra le retribuzioni lorde e quelle nette, sarà ridotta attuando la progressiva riduzione, in coerenza con il processo avviato nel 1999, dell'entità degli oneri sociali sulle retribuzioni. Per quanto riguarda il Mezzogiorno, con questa misura le autorità italiane intendono ridurre la componente fiscale del costo del lavoro e favorire l'accesso al mercato del lavoro ufficiale. Nel Piano nazionale per l'occupazione per l'anno 2000, le autorità italiane evidenziano che tale misura rappresenta un elemento della politica strutturale del mercato del lavoro nel Mezzogiorno: allo scopo di migliorarne l'efficacia, l'azione di controllo e di repressione dei comportamenti irregolari o illegali intrapresa dal governo italiano è accompagnata da misure fiscali e contributive che facilitano la regolarizzazione delle imprese e dei lavoratori. La Commissione ha preso atto di tali misure nel Rapporto congiunto sull'occupazione 2000 del 6 settembre 2000<sup>6</sup>. In tale contesto i contratti di riallineamento sono già stati inseriti in un quadro organico di interventi per lottare contro l'economia sommersa, che prevede, da un lato, l'istituzione di comitati regionali e provinciali ai quali sono attribuiti compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione di collaborazioni e di intese istituzionali, di assistenza alle imprese e, dall'altro, misure repressive intese a favorire l'accesso al lavoro dichiarato attraverso azioni di vigilanza e controllo.
- 39) Il regime in causa dispone aiuti che sono limitati alle regioni italiane ammissibili alla deroga dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a) del trattato. Inoltre essi sono limitati nel tempo poiché l'accesso al regime è previsto soltanto per un periodo ben circoscritto (un anno a partire dall'approvazione della Commissione) e, sostanzialmente, decrescenti. Infatti, da uno sgravio totale degli oneri sociali durante il primo anno dei contratti di riallineamento si passa ad uno sgravio del 20% al quinto anno al fine di condurre l'impresa beneficiaria, al sesto anno, ad una situazione di normalità tanto sul fronte delle retribuzioni che su quello dei contributi sociali.
- 40) La necessità di una proroga e di una integrazione del regime già approvato dalla Commissione nel marzo 1999 è dettata dall'obiettivo delle autorità italiane di ridurre del 20% il numero dei posti di lavoro non dichiarati. Tale riduzione è stata

---

<sup>5</sup> Cfr.: L'economia sommersa, problemi di misura e possibili effetti sulla finanza pubblica: audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di Statistica V Commissione bilancio, Camera dei deputati, 16 luglio 1998.

<sup>6</sup> COM(2000) 551 definitivo, Volume I.

stimata al 5,8% secondo il regime precedentemente approvato. Questo modesto risultato, indicante che il numero di imprese beneficiarie ammonta a 71 206 per un totale di 191 548 posti di lavoro regolarizzati, è da imputarsi, da un lato, all'eccessiva durata delle procedure amministrative relative al trasferimento alle regioni della competenza in materia di monitoraggio dei contratti di riallineamento e, dall'altro, all'impossibilità di beneficiare, al termine del periodo di riallineamento, dei regimi all'occupazione previsti nel quadro della creazione di nuovi posti di lavoro.

- 41) Dalle indicazioni delle autorità italiane risulta che le difficoltà amministrative interne sono state superate, in particolare per quanto riguarda la definizione delle competenze in materia di monitoraggio e di controllo dei contratti di riallineamento. Inoltre, pur rimanendo escluso l'accesso ai regimi di aiuto all'occupazione per la creazione di nuovi posti di lavoro, il rafforzamento delle misure del nuovo regime in termini di intensità (100% di riduzione massima degli oneri sociali contro il 75% previsto dal precedente regime), la loro ripartizione su un periodo più lungo (cinque anni contro i tre del precedente) e la loro diversa modulazione per portare le imprese beneficiarie ad una reale situazione di normalità sia contributiva che salariale, contribuisce ad aumentare l'efficacia dei contratti di riallineamento al fine di conseguire gli obiettivi previsti.
- 42) Il regime in esame è destinato ad imprese situate nelle regioni del Mezzogiorno nelle quali il lavoro non dichiarato rappresenta un fenomeno particolarmente grave e si colloca nel contesto di un'economia sottosviluppata di zone fortemente dipendenti dai settori particolarmente colpiti dal lavoro irregolare, che presentano forti handicap strutturali ed una grave sottoccupazione. Infatti il tasso di disoccupazione è molto elevato (20,9% nel 1997, 21,7% nel 1998 e 21,9% nel 1999)<sup>7</sup> e in aumento. Queste regioni presentano lacune a livello di infrastrutture (percentuale di infrastrutture nel Mezzogiorno: 78% rispetto alla media italiana) che hanno effetti importanti sulla produttività delle imprese del Mezzogiorno (76,6% rispetto a quelle del Centro-nord nel 1996).
- 43) A questo proposito la Commissione ritiene che tali aiuti siano necessari a promuovere uno sviluppo duraturo ed equilibrato dell'attività economica poiché, in loro assenza, la situazione occupazionale e degli investimenti esistenti, che costituiscono la base per lo sviluppo, potrebbe deteriorarsi ulteriormente. La promozione della cultura della legalità non potrà che aiutare le imprese a trarre vantaggio da nuove opportunità e a contribuire a migliorare la situazione dell'occupazione in queste regioni.
- 44) Quanto all'importo dell'aiuto, la Commissione ritiene che non sia sproporzionato all'obiettivo perseguito. Infatti il regime in esame si configura come un insieme integrato di misure necessarie a garantire l'efficacia dell'intervento. L'ammontare degli sgravi concessi dovrebbe convincere i datori di lavoro a convertirsi alla cultura della legalità. D'altra parte, va anche considerato che l'intensità dell'aiuto è direttamente proporzionale al numero di lavoratori regolarizzati e che allo stesso tempo si chiede al datore di lavoro una partecipazione graduale al finanziamento del regime. Questi elementi devono peraltro essere rapportati all'ampiezza del problema dell'economia sommersa e al contesto particolare del Mezzogiorno dovuto, come è si è già precisato, ad un'economia sottosviluppata e alla situazione preoccupante dell'occupazione.

---

7 Fonte: Eurostat.

- 45) Del pari, l'impegno delle autorità italiane a non riprodurre in futuro il regime ne aumenterà l'efficacia, se le imprese potenzialmente beneficiarie saranno stimolate a regolarizzarsi entro un periodo limitato. Per questa ragione e nell'interesse delle imprese già regolarizzate la Commissione sarà ferma nel non accettare qualsiasi ulteriore proroga del regime in questione.
- 46) Per quanto riguarda la prevenzione, la Commissione osserva che le misure in questione comportano un aumento dei controlli attraverso:
- il rafforzamento tecnico operativo dell'Ispettorato del lavoro;
  - l'intensificazione dell'azione ispettiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale con la creazione di una task force costituita da ispettori del lavoro e unità del Comando dell'Arma dei Carabinieri;
  - il più efficace coordinamento delle attività ispettive e di controllo degli adempimenti fiscali e contributivi delle varie amministrazioni a diverso titolo competenti.
- 47) Infine la Commissione rileva che gli aiuti a favore della regolarizzazione dell'economia sommersa avranno un effetto benefico sulla concorrenza se riusciranno ad eliminare i vantaggi ricevuti dalle imprese che ricorrono al lavoro in nero in termini di mancato gettito dei contributi e di risparmio legato al livello insufficiente delle retribuzioni dei lavoratori irregolari.
- 48) Ciò premesso, tenuto conto, da un lato, che gli elementi di difficoltà che non avevano permesso al regime precedentemente approvato di raggiungere i risultati previsti sono stati risolti o superati dalle nuove modalità, e, dall'altro, che le nuove modalità del regime restano proporzionali agli obiettivi perseguiti, alla dimensione del problema dell'economia sommersa ed agli handicap strutturali del Mezzogiorno, e tenuto conto ancora che è chiaramente esclusa l'ipotesi di un eventuale rinnovo di tali misure eccezionali, la Commissione constata che le condizioni previste dagli Orientamenti comunitari in materia di aiuti all'occupazione sono rispettate. Il regime di aiuti proposto dalle autorità italiane è compatibile con il mercato comune.

#### **IV. Decisione**

- 49) La Commissione ha dunque deciso di considerare il regime di aiuti compatibile con il trattato in virtù della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a).

- 50) Ove la presente lettera dovesse contenere elementi riservati da non divulgare a terzi, si prega informarne la Commissione, entro quindici giorni lavorativi a decorrere dalla data di ricezione della medesima. Qualora non riceva una domanda motivata a tal fine entro il termine prestabilito, la Commissione riterrà che il governo italiano autorizza la comunicazione a terzi e la pubblicazione del testo integrale della lettera, nella lingua facente fede, sul sito Internet [http://europa.eu.int/comm/sg/sgb/state\\_aids/](http://europa.eu.int/comm/sg/sgb/state_aids/). Tale domanda dovrà essere inviata a mezzo raccomandata o fax al seguente indirizzo:

Commissione europea  
Direzione generale della Concorrenza  
Direzione aiuti di Stato  
Rue de la Loi, 200  
B-1049 BRUXELLES  
Fax n.: 32 (0) 2 296.98.15

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi della mia alta considerazione.

Per la Commissione

Mario MONTI