



Piattaforma europea per il contrasto al lavoro sommerso (COM(2014)221)

dossier n° 26 - 6 giugno 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

Numero atto rue:	COM(2014)221
Tipo atto:	Proposta di decisione
Settore di intervento:	Occupazione - Lavoro nero
Base giuridica:	Articolo 153, paragrafo 2, lettera a), del TFUE
Titolo:	Piattaforma europea per il contrasto al lavoro sommerso
Date:	
Data di adozione:	9 aprile 2014
assegnazione:	16 aprile 2014
Commissione competente :	XI Lavoro

Finalità/Motivazioni

Il **lavoro sommerso** è un fenomeno che sfugge all'osservazione e alla registrazione e che viene **definito in modo diverso** negli ordinamenti nazionali. Risulta, pertanto, **difficile ottenere stime affidabili** della diffusione del fenomeno negli Stati membri.

Generalmente possono essere definiti **tre tipi di lavoro sommerso**.

La **prima categoria** è quella del **lavoro sommerso in un'impresa formale**, compreso il cosiddetto "lavoro sommerso" sotto forma di "fuori busta" (*envelope wage*) (in cui solo una parte della retribuzione viene pagata ufficialmente, mentre il resto è consegnato al dipendente in contanti) e le situazioni in cui si dichiara come a tempo parziale un dipendente che in realtà lavora a tempo pieno.

In secondo luogo, esiste il lavoro per conto proprio o **autonomo sommerso**, che consiste nel fornire servizi a un'impresa formale o ad altri clienti, come le famiglie (il lavoratore è denunciato come lavoratore autonomo anziché come lavoratore subordinato, al fine di evitare taluni obblighi derivanti dalle norme e procedure previste per i lavoratori subordinati).

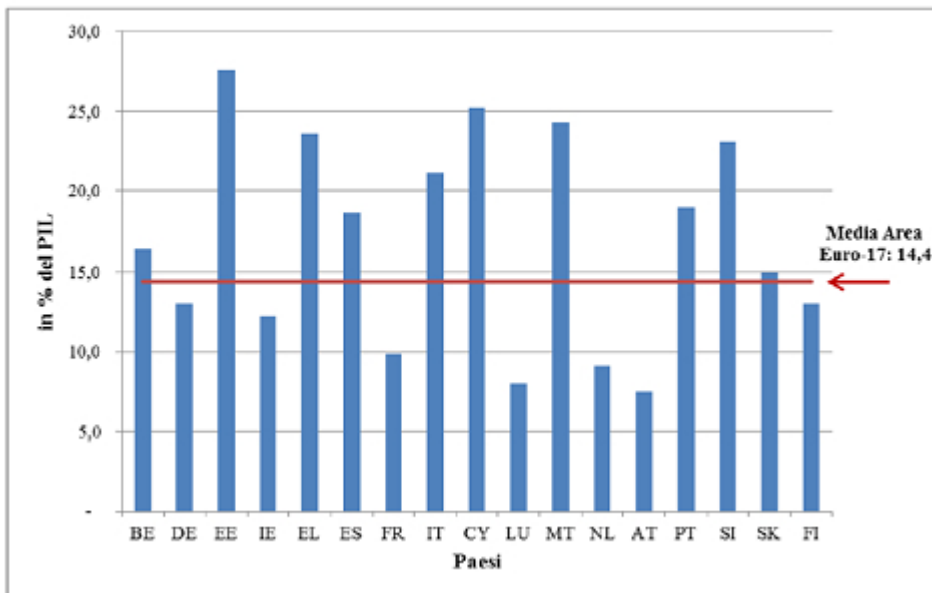
Un terzo tipo di lavoro sommerso (non contemplato dalla proposta di decisione in esame) consiste nella **fornitura di beni e servizi a vicini, familiari, amici o conoscenti**, e può comportare lavori di costruzione o riparazione, pulizie, assistenza all'infanzia o agli anziani, talvolta prestati come una sorta di aiuto reciproco.

La tabella che segue espone il confronto europeo dell'**economia sommersa**, espressa in termini di percentuale di PIL:

le dimensioni
dell'economia
sommersa

L'economia sommersa nell'UE (dati 2013)

L'ECONOMIA SOMMERSA IN EUROPA (2013)



Fonte: Commissione europea, *Tax reforms in EU Members States 2013*, *European Economy* 5/2013

Dal grafico, risulta che l'Italia, con un'economia sommersa pari al **21 per cento del PIL**, nonostante una lieve flessione registrata negli anni più recenti, si colloca ai vertici della graduatoria UE-17, insieme ad Estonia, Grecia, Cipro, Malta e Slovenia.

Il lavoro irregolare incide gravemente sulle finanze pubbliche in quanto comporta **una riduzione del gettito fiscale e una perdita di contributi previdenziali**. È dannoso per l'occupazione, per la produttività e le condizioni di lavoro, per lo sviluppo delle competenze e per l'apprendimento permanente. Si traduce in una riduzione dei diritti pensionistici e dell'accesso all'assistenza sanitaria e genera concorrenza sleale tra le imprese.

effetti negativi
del lavoro
irregolare

Il lavoro sommerso riduce la qualità del lavoro, mettendo **a rischio la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale e danneggiando la competitività nel mercato**.

Secondo la Commissione europea, le **cause** sono generalmente identificate in talune **imperfezioni del mercato del lavoro**, ad esempio, il costo elevato del lavoro, la scarsità di offerta di lavoro (quantità e qualità), la mancanza di posti di lavoro o la rigidità del mercato del lavoro. Altri fattori a cui si imputa il fenomeno del lavoro sommerso sono la scarsa trasparenza della legislazione e delle procedure amministrative.

le cause

Il lavoro sommerso può riguardare **diversi settori**. Quello più interessato è il **settore edilizio**. Altri settori sono i **servizi alle famiglie**, inclusi i servizi di pulizie domestiche, nonché di assistenza all'infanzia e agli anziani, i servizi personali, la sicurezza privata, la pulizia industriale, **l'agricoltura, gli alberghi e la ristorazione**.

i settori

La lotta al lavoro sommerso è condotta generalmente da **tre tipi di autorità di contrasto**: a) gli **ispettorati del lavoro**, per affrontare comportamenti abusivi relativi alle condizioni di lavoro e alle norme di salute e sicurezza; b) **gli ispettorati di sicurezza sociale**, per combattere la frode in materia di contributi

sociali; c) **le autorità tributarie**, per affrontare l'evasione fiscale.

Date queste premesse, **l'orientamento sull'occupazione n. 7** della **decisione del Consiglio 2010/707/UE** sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione "incrementare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini, riducendo la disoccupazione strutturale e promuovendo la qualità del lavoro" **esorta gli Stati membri a prendere iniziative** per contrastare l'occupazione precaria, la sottoccupazione e il lavoro non dichiarato.

Anche il **Parlamento europeo**, nella sua risoluzione del 14 gennaio 2014, ha auspicato una cooperazione più stretta tra gli ispettorati del lavoro e il loro rafforzamento al fine di combattere il lavoro sommerso.

Contenuti

La proposta di decisione consta di **13 articoli**, suddivisi in quattro capi.

Il **Capo I** (articoli 1 e 2) reca **l'istituzione di una piattaforma** per il **rafforzamento della cooperazione per il contrasto del lavoro sommerso, composta dalle autorità nazionali**, designate dagli Stati membri, **e dalla Commissione**. E' prevista la possibilità della partecipazione alle riunioni della piattaforma, in qualità di **osservatori**, dei rappresentanti delle parti sociali, di rappresentanti di Eurofound e dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, dell'organizzazione internazionale del lavoro (OIL) nonché degli Stati del SEE (**articolo 1**).

l'istituzione di una piattaforma

Gli **obiettivi** della piattaforma, individuati dall'**articolo 2**, sono il miglioramento della cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri nel contrasto al lavoro sommerso, **compreso il lavoro autonomo fittizio**; il miglioramento della capacità tecnica di affrontare gli aspetti transfrontalieri del fenomeno; la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Il **Capo II** (articoli 3 e 4) delinea **la funzione e i compiti della piattaforma**. In particolare, si prevede il conseguimento degli obiettivi (missione) mediante lo **scambio di migliori pratiche** e di informazioni; lo **sviluppo di competenze** e analisi; le azioni operative transnazionali coordinate (**articolo 3**). Tra i compiti della piattaforma si segnalano: l'elaborazione di concetti comuni e di **strumenti di misurazione** dell'analisi comparativa; lo sviluppo dell'**analisi dell'efficacia delle misure** adottate; la creazione di **strumenti specifici**, quali, ad esempio, la banca delle conoscenze delle diverse misure e pratiche; l'adozione di orientamenti non vincolanti per gli ispettori, di manuali e principi ispettivi comuni; lo sviluppo di forme di cooperazione; la ricerca di modalità di miglioramento della condivisione dei dati, verificando la possibilità di utilizzare il sistema di informazione del mercato interno (IMI) e dello scambio elettronico di informazioni sulla sicurezza sociale (EESSI); la **formazione permanente** per le autorità di contrasto del lavoro sommerso; la valutazione tra pari dei progressi degli Stati membri; la **sensibilizzazione dell'opinione pubblica**. E' prevista anche la possibilità di collaborare con Eurofound (Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro) e EU-OSHA (**articolo 4**).

i compiti della piattaforma

Il **Capo III** (articoli 5-10) disciplina il **funzionamento della piattaforma**. In particolare, è prevista la nomina da parte di ciascuno Stato membro di un **punto di contatto unico**, quale membro della piattaforma (ed, eventualmente, di un membro supplente), che coopera con le autorità nazionali di contrasto (**articolo 5**). L'**articolo 6** disciplina la partecipazione alla piattaforma delle parti sociali in veste di **osservatori** mentre l'**articolo 7** reca le disposizioni per il funzionamento della piattaforma medesima. In particolare, **la Commissione ne coordina i lavori e ne presiede le riunioni**; con decisione adottata a maggioranza, la piattaforma adotta il regolamento interno, il programma di lavoro biennale e l'eventuale istituzione di gruppi di lavoro per l'esame di questioni specifiche; è prevista anche la partecipazione, se ritenuta opportuna, di esperti. La piattaforma si avvale di un **segretariato fornito dalla Commissione**.

il funzionamento della piattaforma

L'**articolo 8** disciplina le modalità della **cooperazione tra la piattaforma e altri**

gruppi di esperti a livello dell'UE, in particolare il Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (SLIC), il Comitato di esperti sul distacco dei lavoratori (EMCO), il Comitato per la protezione sociale (CPS) e il gruppo di lavoro sulla cooperazione amministrativa nel settore della tassazione. L'**articolo 9** dispone che la Commissione **rimborsa le spese di viaggio e, eventualmente, di vitto e alloggio** di coloro che partecipano all'attività della piattaforma e che i membri, gli osservatori e gli esperti invitati **non sono retribuiti per le funzioni esercitate**. Infine, l'**articolo 10** prevede che le **risorse** destinate all'attuazione della decisione sono stabilite **nel quadro del programma per l'occupazione e l'innovazione sociale**.

Il **Capo IV** (articoli 11-13) reca le **disposizioni finali**, tra cui, in particolare, si segnala la previsione di **una relazione della Commissione**, quattro anni dopo l'entrata in vigore, sull'attuazione della decisione (**articolo 11**). Gli **articoli 12 e 13** recano, rispettivamente, l'individuazione degli **Stati membri** quali **destinatari** della decisione e l'**entrata in vigore** della decisione medesima.

*Al riguardo si osserva che **non appaiono chiaramente definite le modalità operative** con le quali la piattaforma dovrà funzionare. Non appare chiaro, in particolare, se la piattaforma si concretizzi, ad esempio, in una rete informatica (come EURES) o in banche dati né è esplicitamente rimessa alla Commissione europea l'individuazione, con propri atti, dei profili operativi e di dettaglio. Le modalità operative della piattaforma appaiono importanti sia in funzione dei risultati da raggiungere sia in funzione dei relativi costi. Inoltre, si osserva che **non sono previsti gli obiettivi concreti** che gli Stati membri sono tenuti a raggiungere né, eventualmente, **misure sanzionatorie per un impegno insufficiente**. In conclusione, si osserva che i contenuti della decisione **non appaiono sufficientemente dettagliati** per consentire un giudizio sulle caratteristiche dello strumento in esame e sulla sua idoneità ad assicurare il conseguimento di risultati concreti.. Anche l'obbligatorietà dell'adesione degli Stati membri potrebbe indurre ad una riduzione dell'impegno, anche in considerazione della sottolineata **impossibilità di misurare** con strumenti univoci il fenomeno del lavoro sommerso.*

Base giuridica

La base giuridica della decisione è individuata negli **articoli 151 e 153 del TFUE**. Il primo individua, tra gli obiettivi dell'UE e degli Stati membri, la **promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro**, una protezione sociale adeguata e la lotta all'emarginazione. L'articolo 153 tra i settori nei quali l'UE sostiene e completa l'azione degli Stati membri, individua le **condizioni di lavoro**, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e la lotta contro l'esclusione sociale.

Più in particolare, il **paragrafo 2, lettera a) dell'articolo 153** consente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare **misure per incoraggiare la cooperazione degli Stati membri** attraverso iniziative volte al miglioramento della conoscenza, allo sviluppo degli scambi di informazioni e di migliori prassi, alla promozione di approcci innovativi, escludendo qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali.

A tale proposito, la Commissione afferma che il lavoro irregolare ha **effetti anche transfrontalieri**, nei casi in cui venga combattuto sistematicamente in un Paese e trascurato dalle autorità pubbliche di un Paese vicino.

*Al riguardo si può osservare che la Commissione sembra prefigurare l'utilizzo dell'istituenda piattaforma anche per combattere gli effetti distorsivi della concorrenza sleale derivante dal mancato o insufficiente contrasto al lavoro irregolare da parte di singoli Stati membri ai danni degli altri. In tal modo sembra prospettarsi la riconducibilità della proposta agli **obiettivi connessi alla tutela del mercato e della concorrenza** che, tuttavia, è riconducibile ad una **diversa e più ampia base giuridica** (articoli 101 e seguenti del TFUE).*

cooperazione
tra gli Stati
membri

effetti
transfrontalieri
del lavoro
irregolare

Sussidiarietà

Ad avviso della Commissione, la proposta è **conforme al principio di sussidiarietà** dal momento che, ferma restando la **competenza principale degli Stati membri** nella lotta al lavoro sommerso, l'azione dell'UE, oggetto della decisione, è volta al **sostegno degli sforzi nazionali**. Inoltre, gli **aspetti transfrontalieri**, ad avviso della Commissione, potrebbero essere **meglio affrontati a livello di UE**.

Proporzionalità

Sempre ad avviso della Commissione, la proposta di decisione è **conforme al principio di proporzionalità**, poiché reca misure volte ad **incoraggiare la cooperazione** tra gli Stati membri, senza prevedere l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali.

Valutazione d'impatto

Valutazione della Commissione Europea

I **documenti di accompagnamento** della proposta di decisione (SWD(2014)137 e SWD(2014)138) recano la **valutazione di impatto** delle diverse opzioni prese in considerazione dalla Commissione con la finalità del contrasto del lavoro sommerso. Tra le possibilità individuate (nessuna azione; migliore coordinamento del lavoro dei vari gruppi di lavoro/comitati esistenti a livello di UE; una piattaforma europea come organismo individuale con adesione volontaria; una piattaforma europea con adesione obbligatoria; una nuova piattaforma come parte di un organismo esistente), la valutazione di impatto ha evidenziato che l'istituzione di una **piattaforma europea con adesione obbligatoria** costituisce la **migliore modalità per il raggiungimento dei fini** individuati. Infatti, l'inclusione automatica di tutti gli Stati membri nella piattaforma, pur potendo disimpegnare alcuni Stati membri fin dall'inizio (che potrebbero voler limitare la cooperazione allo scambio di informazioni e di migliori pratiche, senza realizzare una sostanziale cooperazione transfrontaliera), è **l'unica che potrebbe garantire la collaborazione per il contrasto agli aspetti transfrontalieri** del lavoro sommerso, giudicati fondamentali dalla Commissione. Dal punto di vista finanziario, i **costi annuali di funzionamento** (per il personale della Commissione, l'organizzazione dei lavori della piattaforma e le riunioni) non supererebbero i **600.000 euro**, mentre i **costi operativi annuali** connessi alle diverse attività realizzate dalla piattaforma non eccederebbero i **2,1 milioni di euro**.

i costi della
piattaforma

Al riguardo si osserva che l'analisi di impatto non indica i parametri in base ai quali tali costi sono stati stimati, limitandosi a rinviare ai futuri programmi di lavoro della piattaforma.

Valutazione del Governo

In data 13 maggio 2014, il Governo, ai sensi dell'**articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012**, ha trasmesso una **relazione del Ministero del lavoro** concernente la proposta di decisione. In tale relazione, che valuta **correttamente rispettati i principi di sussidiarietà e di proporzionalità** della decisione, il Governo afferma di **condividere la finalità generale** del contrasto del lavoro sommerso attraverso il coordinamento dell'azione delle autorità nazionali competenti. Inoltre, fermo restando che la decisione appare complessivamente **conforme all'interesse nazionale**, nella relazione sono messi in luce i seguenti punti:

la proposta
appare
conforme
all'interesse
nazionale

- l'importanza dell'attenzione riservata al **lavoro autonomo fittizio**, assimilato al lavoro sommerso e particolarmente rilevante nella realtà italiana;
- la positività della scelta dell'**adesione obbligatoria** alla piattaforma, utile a **garantire il coinvolgimento attivo di tutti gli Stati membri**. A tale proposito, il

Governo richiama il **piano straordinario di ispezioni**, programmato per tutto il **2014**, che prevede il coinvolgimento del personale ispettivo di tutti gli Uffici territoriali per l'effettuazione di **almeno 50.000 "accessi brevi"** per la verifica dell'impiego di manodopera in nero nei settori che presentano una maggiore incidenza del fenomeno;

- l'importanza dell'azione di **sensibilizzazione dell'opinione pubblica**, tra i compiti della piattaforma.

sensibilizzazione
dell'opinione
pubblica

Nella relazione, il Governo sottolinea l'importanza di rendere noti all'opinione pubblica gli effetti negativi del lavoro sommerso, soprattutto a fronte del **clima di intolleranza** (sia da parte datoriale sia, a volte, da parte degli stessi lavoratori) nei confronti del personale impiegato nella ricordata attività ispettiva straordinaria.

Infine, il **Governo non prevede l'insorgenza di particolari difficoltà negoziali né l'esigenza di introdurre modifiche** alla proposta, in quanto la piattaforma non precluderà l'applicazione degli accordi bilaterali già esistenti e delle disposizioni concernenti la cooperazione amministrativa. Inoltre, il Governo non rileva elementi significativi che possano avere un impatto finanziario.

L'impatto nell'ordinamento nazionale

In Italia il lavoro sommerso incide in misura rilevante a livello nazionale, coinvolgendo **nel 2011 il 12 per cento delle unità di lavoro** complessive (ISTAT, Noi Italia 2014). Tale fenomeno è tuttavia particolarmente presente in alcune aree e settori produttivi.

Unità di lavoro 2004-2011 (% sul totale unità di lavoro)

2008	2009	2010	2011
11,8	12,2	12,1	12,0

ISTAT, 2014

Il Mezzogiorno registra l'**incidenza del lavoro non regolare più elevata del Paese**, oltre il doppio rispetto a quella del Centro-Nord. Il tasso di irregolarità più basso si osserva nel Nord-est (8,4 per cento), seguito dal Nord-ovest (9,0 per cento) e dal Centro (10,1 per cento).

differenze
territoriali

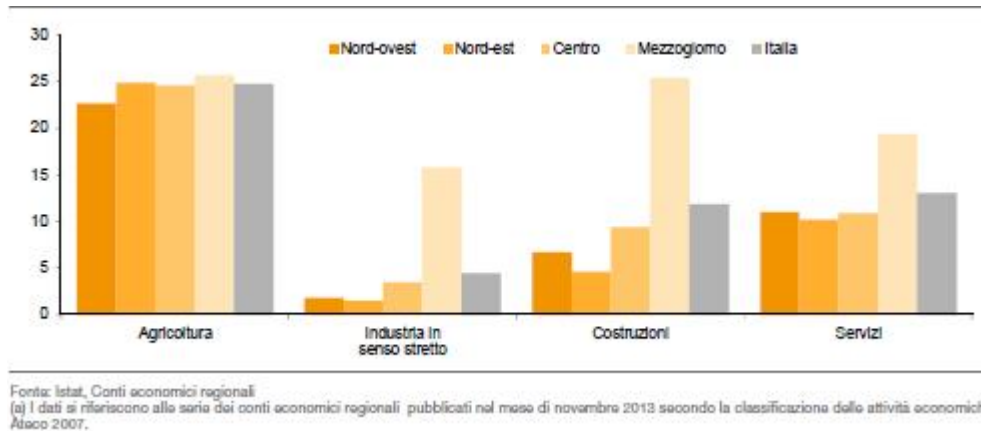
Il lavoro sommerso, oltre a essere **più diffuso nelle unità produttive di minori dimensioni**, è anche caratterizzato da **forti specificità settoriali**.

differenze
settoriali

Nell'**agricoltura** quasi **un quarto dell'occupazione è non regolare**, con una variabilità territoriale più contenuta rispetto agli altri settori. Il tasso di non regolarità dell'**industria in senso stretto** nel 2011 è il più basso a livello nazionale (4,4 per cento), ma raggiunge un livello molto consistente nel Mezzogiorno (15,8 per cento). Lo stesso quadro si delinea nel settore dell'**edilizia** dove il tasso di irregolarità è in linea con la media nazionale, ma nel Mezzogiorno raggiunge il 25,4 per cento. Nei **servizi** invece, il tasso di irregolarità nazionale è appena al di sopra della media, ma anche in questo settore il Mezzogiorno presenta un'incidenza media del lavoro non regolare molto superiore alla media nazionale, raggiungendo il 19,4 per cento.

Unità di lavoro irregolare per settore e ripartizione geografica – 2011 (% totale

unità di lavoro)



Nell'ordinamento italiano, il compito di coordinamento dell'attività ispettiva è di un'apposita **Direzione generale del Ministero del lavoro** che sovrintende all'attività delle **Direzioni regionali e provinciali** del lavoro e degli **Enti previdenziali**, con lo scopo di **uniformare il comportamento del personale ispettivo**. Uno dei mezzi privilegiati per il contrasto del lavoro sommerso sono le frequenti **"campagne ispettive"**, effettuate dal Ministero congiuntamente ad altri soggetti competenti in materia di lavoro e legislazione sociale (in particolare INPS ed INAIL), che consentono di contrastare fenomeni di forte impatto sociale.

soggetti
dell'attività
ispettiva

I **risultati** dell'attività di vigilanza sono **monitorati trimestralmente** a livello provinciale. L'ultimo [monitoraggio relativo al trimestre gennaio-marzo 2014](#) (pubblicato il 26 maggio) dà conto del risultato di **34.505 ispezioni condotte**, di cui il **59 per cento** ha riguardato la verifica di **situazioni irregolari**, in particolare nel settore edile.

Nonostante tale attività ispettiva, in Italia il lavoro sommerso raggiunge, come detto, dimensioni significative. A tale proposito, si ricorda che la lotta al lavoro sommerso si è spesso concretizzata in **provvedimenti di emersione volontaria** (l'ultima, del 2012, ha riguardato i lavoratori stranieri).

La lotta al lavoro sommerso, quale mezzo per stimolare la ripresa fonte di occupazione, è uno dei temi dell'**Analisi annuale della crescita**, sia per il **2013** sia per il **2014**.

Anche nelle **raccomandazioni specifiche per Paese del 2012 e del 2013**, vari Stati membri, tra cui l'Italia, sono stati destinatari di raccomandazioni in merito alla lotta al lavoro non dichiarato, all'economia sommersa, all'evasione fiscale e in merito alla conformità fiscale.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

Alla data del 6 giugno 2014, non è ancora iniziato l'esame della proposta presso le istituzioni europee.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta concluso, alla data del 4 giugno 2014, da parte del Parlamento irlandese, dal Parlamento portoghese e dal Parlamento spagnolo.

Esame presso il Senato

La Commissione Lavoro del Senato, in data 3 giugno 2014, ha approvato la risoluzione [Doc. XVIII, n. 67](#) sulla proposta di decisione in esame.

