

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVIII**
N. **14**

XI COMMISSIONE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

COM(2014)221 final. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso

Approvato il 7 agosto 2014

La XI Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso (COM(2014) 221 final);

considerato che il fenomeno del lavoro non dichiarato produce gravi distorsioni che incidono in modo fortemente negativo sui diritti dei lavoratori, che non possono beneficiare delle tutele previste dall'ordinamento in relazione alle proprie condizioni di lavoro e vedono ingiustamente compressi i propri diritti in materia previdenziale e di sicurezza sul lavoro;

rilevato altresì che il lavoro sommerso determina effetti fortemente negativi anche per l'economia nel suo complesso, in quanto non solo comporta minori entrate fiscali e contributive, in relazione ai rapporti di lavoro non dichiarato, ma genera un'alterazione degli equilibri concorrenziali, a vantaggio delle imprese che se ne avvalgono;

rilevato con favore che l'Unione europea ha mostrato crescente attenzione per il fenomeno del lavoro non dichiarato, sollecitando in diversi documenti gli Stati membri a prendere iniziative a riguardo;

richiamati, in particolare, gli orientamenti espressi dalla Commissione nella Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni « Verso una ripresa forte di occupazione » (COM(2012) 173 final), nella quale si indicano, tra le politiche da adottare al fine di sostenere la creazione di posti di lavoro, interventi volti a trasformare il lavoro informale o non dichiarato in occupazione

regolare, anche nell'ottica del perseguimento degli obiettivi in termini di occupazione previsti dalla Strategia Europa 2020;

ricordato, altresì, che nella Comunicazione della Commissione relativa all'analisi annuale della crescita 2014 (COM(2013) 800 final), nell'ambito delle strategie volte a combattere la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi, si segnala l'esigenza di potenziare la lotta contro il lavoro sommerso;

osservato, inoltre, che il Consiglio europeo nella Raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia ha ribadito la richiesta, già contenuta raccomandazioni specifiche per gli anni 2012 e 2013 riferite al nostro Paese, di adottare misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare;

ritenuto che un più stretto ed efficace coordinamento e una maggiore cooperazione tra le autorità nazionali degli Stati membri dell'Unione europea possano contribuire ad un più incisivo contrasto del fenomeno del lavoro sommerso;

osservato, tuttavia, che — come evidenziato anche nella relazione illustrativa della proposta — la responsabilità principale nella lotta al lavoro sommerso è degli Stati membri e che, pertanto, le azioni realizzate a livello dell'Unione europea non possono che svolgere un ruolo essenzialmente complementare rispetto alle misure adottate a livello nazionale;

richiamate le misure già adottate nel corso della presente legislatura al fine di rafforzare le attività finalizzate al contrasto del lavoro sommerso ed irregolare e, in particolare, l'articolo 14 del decreto-legge

23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, che ha disposto un incremento della dotazione organica del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di 250 unità di personale ispettivo, prevedendone la progressiva assunzione, nonché ha stabilito un incremento delle sanzioni amministrative applicate in materia, destinandone una quota non superiore a 10 milioni di euro annui a decorrere dal 2014 a specifiche misure, da definire con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, intese ad un più efficiente impiego sull'intero territorio nazionale del personale ispettivo, ad una maggiore efficacia, anche attraverso interventi di carattere organizzativo, della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché all'attuazione di iniziative di contrasto del lavoro sommerso ed irregolare;

segnalata l'esigenza di rafforzare l'impegno al contrasto del lavoro irregolare con l'adozione di nuovi interventi tanto sul piano legislativo quanto a livello amministrativo, volti in particolare a rendere più efficace l'attività ispettiva, attraverso la messa a disposizione di adeguate risorse umane, strumentali e finanziarie, nonché grazie ad un maggior coordinamento degli interventi delle diverse amministrazioni, che potrebbe consentire di limitare il numero di accessi presso la stessa impresa;

richiamati, al riguardo, i contenuti della risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa (2013/2112(INI));

osservato che il Governo ha manifestato l'intenzione di intervenire sulla materia al fine di individuare un sistema di controlli più semplice ed efficiente e meno oneroso per la finanza pubblica, anche attraverso la adozione di specifiche iniziative normative al riguardo, che potrebbero trovare spazio già nell'ambito dell'esame parlamentare del disegno di legge recante deleghe al Governo in materia di lavoro, attualmente all'esame del Senato;

considerata la valutazione complessivamente favorevole espressa sulla proposta di decisione nella relazione trasmessa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

considerato il parere della XIV Commissione sulla proposta di decisione, approvato il 31 luglio 2014, che sarà trasmesso, unitamente a questo documento finale, alle istituzioni europee nell'ambito del cosiddetto dialogo politico,

*esprime una valutazione positiva,
con le seguenti osservazioni:*

si valuti l'opportunità di definire in modo più puntuale nella proposta di decisione le modalità operative di funzionamento della piattaforma che si intende istituire, anche in relazione alla possibile costituzione di reti informatiche o banche dati, eventualmente conferendo alla Commissione europea il potere di adottare appositi atti per disciplinare i profili di maggior dettaglio;

condividendo l'opzione in favore dell'obbligatorietà dell'adesione alla piattaforma da parte degli Stati membri, si valuti l'opportunità di individuare modalità di funzionamento della piattaforma che garantiscano una piena collaborazione da parte degli Stati stessi, anche attraverso una migliore specificazione delle attività che gli Stati si impegnano a svolgere nell'ambito della piattaforma;

con riferimento all'articolo 11 della proposta di decisione, si valuti l'opportunità di riconsiderare i tempi per la verifica del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla piattaforma, prevedendo che la relazione della Commissione sia presentata in un termine inferiore rispetto a quello di quattro anni attualmente previsto, ad esempio stabilendo che essa si riferisca al primo programma di lavoro biennale, adottato ai sensi dell'articolo 7;

per quanto attiene agli interventi da adottare a livello nazionale, si valuti con attenzione ogni utile iniziativa per raffor-

zare il sistema dei controlli volti a contrastare il lavoro sommerso, assicurando in particolare la presenza di adeguate dotazioni di personale, congrui investimenti sulla formazione e sulla protezione assicurativa del personale, nonché la messa a disposizione di risorse strumentali e finanziarie che garantiscano un efficiente svolgimento delle attività ispettive;

nell'ottica di assicurare maggiore efficienza alle attività di controllo sul lavoro sommerso e irregolare, si valuti in particolare l'adozione di iniziative normative, già nell'ambito del disegno di legge recante deleghe in materia di lavoro, presentato dal Governo e al momento all'esame del Senato della Repubblica, finalizzate a garantire un migliore coordinamento delle attività esercitate dai diversi soggetti pubblici operanti nel settore e delle relative banche dati, anche attraverso la costitu-

zione di un soggetto pubblico unitario, competente per i servizi ispettivi, che consentirebbe di ridurre i disagi per le imprese dovuti alla sovrapposizione dei controlli e ai connessi adempimenti burocratici, rendendo altresì possibile un migliore utilizzo delle risorse disponibili, che potrebbe consentire un potenziamento delle attuali dotazioni umane e strumentali;

anche alla luce dell'obiettivo, indicato dall'articolo 2 della proposta, di sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alla necessità di agire rapidamente in questo settore, si adoperi il Governo per avviare iniziative di comunicazione e informazione al fine di fornire, attraverso i mezzi di comunicazione di massa, una corretta rappresentazione del ruolo dell'attività ispettiva e delle sue finalità, sottolineandone la funzione di tutela dei lavoratori e della legalità.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

La XIV Commissione,

esaminata la proposta di decisione relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso (COM (2014)221 final);

considerata la relazione sulla proposta di regolamento predisposta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

premesso che:

la base giuridica della proposta è costituita dagli 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. Il secondo, al paragrafo 2, lettera a), consente al Parlamento europeo e al Consiglio, per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 151, di adottare secondo la procedura legislativa ordinaria 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;

la proposta sembra peraltro 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. Tale ultimo obiettivo potrebbe, in base ad una interpretazione

restrittiva, essere considerato ultroneo rispetto alla previsione dell'articolo 153 ed essere invece ricondotto alla più ampia base giuridica per il funzionamento del mercato interno e la tutela della concorrenza di cui all'articolo 114 del TFUE;

la proposta è pienamente conforme al principio di sussidiarietà, pur presentando una motivazione incompleta e priva di indicatori quantitativi e qualitativi come richiesto dall'articolo 5 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

la necessità dell'intervento prospettato dalla proposta a livello europeo è evidente, non potendo la costituzione di una piattaforma europea sul lavoro sommerso che essere operata a livello europeo ed essendo rilevanti gli effetti transfrontalieri del fenomeno, soprattutto nei casi in cui venga combattuto sistematicamente in un Paese e trascurato dalle autorità pubbliche di un Paese vicino. La proposta presenta inoltre un'evidente valore aggiunto per l'Unione in quanto attraverso il coordinamento della piattaforma sarebbe offerto un significativo sostegno agli interventi nazionali in materia di lavoro sommerso, migliorandone l'efficacia;

la proposta in esame, mediante la creazione di una più stretta ed efficace cooperazione tra le autorità nazionali per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, persegue l'obiettivo condivisibile di un maggiore coordinamento a livello europeo nei limiti consentiti dalle competenze attribuite in questo ambito all'Unione;

l'Unione europea è intervenuta in più occasioni in materia, soprattutto nell'ambito della procedura del semestre eu-

ropeo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche. In particolare, le raccomandazioni rivolte all'Italia e ad altri Stati membri negli ultimi anni – incluso il 2014 – richiedono espressamente l'adozione di misure efficaci contro l'economia sommersa e il lavoro irregolare;

il contrasto all'economia sommersa e al lavoro irregolare è necessario per il conseguimento di diversi obiettivi dell'Unione in materia di finanza pubblica, occupazione e protezione sociale;

il lavoro sommerso incide gravemente sulle finanze pubbliche, in quanto comporta una riduzione del gettito fiscale e una perdita di contributi previdenziali, pregiudicando il rispetto dei vincoli del Patto di stabilità e crescita e comportando una concentrazione del carico fiscale e contributivo sui contribuenti onesti;

il fenomeno è altresì dannoso per l'occupazione, per la produttività e le condizioni di lavoro, per lo sviluppo delle competenze e per l'apprendimento permanente; riduce la qualità del lavoro, mettendo a rischio la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale e danneggiando la competitività nel mercato. In particolare, esso rallenta il raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla Strategia Europa 2020 di un tasso di occupazione del 75 per cento delle persone di età compresa tra i 20 ed i 64 anni entro il 2020. Il lavoro sommerso si traduce in una riduzione dei diritti pensionistici e dell'accesso all'assistenza sanitaria e genera concorrenza sleale tra le imprese;

la relazione trasmessa dal Governo, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012, condivide la finalità generale del contrasto del lavoro sommerso attraverso il coordinamento dell'azione delle autorità nazionali competenti e considera pertanto la proposta di decisione complessivamente conforme all'interesse nazionale;

come evidenziato, la proposta presenta numerosi aspetti positivi che andranno preservati nel corso del negoziato,

quali l'attenzione riservata al lavoro autonomo fittizio, assimilato al lavoro sommerso e particolarmente rilevante nella realtà italiana, nonché la previsione dell'adesione obbligatoria alla piattaforma, utile a garantire il coinvolgimento attivo di tutti gli Stati membri, e l'inclusione dell'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica tra i compiti della piattaforma;

sebbene il Governo ritenga che la proposta non abbia un impatto finanziario significativo, sembra richiedere uno specifico approfondimento in sede di negoziato la stima dei costi annuali di funzionamento. Secondo la valutazione di impatto che accompagna la proposta, i costi per il personale della Commissione, l'organizzazione dei lavori della piattaforma e le riunioni ammonterebbero ad un massimo di 600.000 euro, mentre i costi operativi annuali connessi alle diverse attività realizzate dalla piattaforma non eccederebbero i 2,1 milioni di euro. La valutazione di impatto non indica tuttavia i parametri in base ai quali tali costi sono stati stimati, limitandosi a rinviare ai futuri programmi di lavoro della piattaforma;

non appaiono chiaramente definite nella proposta le modalità operative con le quali la piattaforma dovrà funzionare, che sono rilevanti sia in funzione dei risultati da raggiungere sia in funzione dei relativi costi. Non viene precisato, 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;

nella proposta non sono previsti gli obiettivi concreti che gli Stati membri sono tenuti a raggiungere né, eventualmente, misure sanzionatorie per un impegno insufficiente nella partecipazione alla piattaforma;

rilevata l'esigenza che il presente parere sia trasmesso, unitamente al documento finale che sarà approvato dalla commissione di merito, al Parlamento eu-

ropeo, al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) siano chiaramente definite le modalità operative per il funzionamento della piattaforma, demandando eventualmente alla Commissione l'individuazione, con atti delegati, dei profili di dettaglio necessari al riguardo;

2) siano fissati obiettivi concreti e misurabili che gli Stati membri sono tenuti

a raggiungere attraverso la partecipazione alla piattaforma;

3) siano precisati e verificati parametri in base ai quali sono stati stimati dalla Commissione europea i costi annuali di funzionamento della piattaforma;

4) il Governo si adoperi presso le competenti sedi decisionali dell'UE affinché siano assunte ulteriori iniziative volte ad incoraggiare e sostenere l'azione degli Stati membri ai fini della prevenzione e del contrasto al lavoro sommerso, eventualmente utilizzando quale base giuridica, oltre agli articoli 151 e 153 del TFUE, anche l'articolo 114 del medesimo Trattato relativo al riavvicinamento delle regolamentazioni nazionali inerenti al funzionamento del mercato interno.

€ 1,00



170180003570