



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.10.2007
COM(2007) 628 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Rafforzare la lotta al lavoro sommerso

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Rafforzare la lotta al lavoro sommerso

1. INTRODUZIONE

Il "lavoro sommerso" viene definito come *"qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri"*. Detta definizione¹ pone il lavoro sommerso in correlazione con la frode fiscale e/o previdenziale e abbraccia attività disparate che vanno dai servizi informali rivolti alle famiglie al lavoro nero delle persone che soggiornano illegalmente; restano però escluse le attività criminali. Benché si tratti di un fenomeno complesso influenzato da un'ampia serie di fattori economici, sociali, istituzionali e culturali, in genere si ammette che il lavoro sommerso abbia tendenza ad ostacolare le politiche economiche, sociali e di bilancio orientate alla crescita.

Sia i datori di lavoro (e consumatori) sia i lavoratori dipendenti (e autonomi) possono partecipare all'economia sommersa, perché a fronte del rischio di sanzioni essa presenta possibili vantaggi, quali eludere le imposte e i contributi previdenziali, sottrarsi all'osservanza dei diritti sociali (salario minimo, legislazione a tutela del lavoro, ferie) ed evitare i costi legati al rispetto delle norme (obblighi di registrazione, norme in materia di salute e sicurezza). Costituisce la causa principale del dumping sociale nella misura in cui fa concorrenza alle attività svolte nel rispetto delle norme, mettendole persino fuori mercato. Nel caso del lavoro sommerso svolto da persone che percepiscono indennità legate al proprio stato di inoccupazione si configura anche una frode ai danni del sistema di sicurezza sociale.

Il lavoro sommerso è già stato analizzato in una comunicazione della Commissione del 1998, che ha esaminato le cause e l'impatto del fenomeno, passando in rassegna alcuni esempi di politiche adottate. La comunicazione ha preparato il terreno per un dibattito politico in tutta l'UE sul lavoro sommerso, conclusosi con l'adozione di un'impostazione politica comune delineata negli Orientamenti per l'occupazione relativi al periodo 2003-2005², nei quali è stato espresso l'auspicio di una combinazione equilibrata tra interventi preventivi (rappresentati in particolare da norme amministrative, fiscali e contributive idonee) e azioni di sensibilizzazione, sanzioni e un'efficace applicazione delle norme. Questo *mix* di politiche ha trovato un'ulteriore elaborazione nella risoluzione del Consiglio del 29 ottobre 2003 sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare³, che ha invitato anche le parti sociali ad affrontare la questione. Va aggiunto che la comunicazione è stata uno dei testi ispiratori dell'esperimento avviato nel 2000 che ha consentito l'applicazione di un'aliquota IVA ridotta per i servizi ad alta intensità di lavoro⁴.

¹ COM(98) 219.

² GU L197 del 5.8.2003 (orientamento specifico n. 9 sul lavoro nero).

³ GU C 260 del 29.1.2003, pag. 1.

⁴ Direttiva 1999/85/CE (GU L277 del 28.10.1999), che ha previsto la possibilità per gli Stati membri di applicare un'aliquota IVA ridotta sui servizi ad alta intensità di lavoro, quali le ristrutturazioni di

Se si considera la persistente rilevanza dell'economia informale, di cui si avverte anche una certa espansione in alcuni settori (es. quello delle costruzioni) e in relazione ad alcune tipologie di lavoro, appaiono legittimi i dubbi in merito al livello di attenzione che la politica riserva al lavoro sommerso. La presente comunicazione intende pertanto evidenziare la rilevanza politica del fenomeno, tracciando un bilancio delle azioni condotte negli Stati membri e illustrando quanto – in materia di pratiche che hanno dato buoni risultati – si possa imparare gli uni dagli altri. L'analisi è suffragata da nuovi dati emersi in un'indagine armonizzata che è stata condotta per chiarire le caratteristiche e le cause del lavoro sommerso.

2. IMPORTANZA POLITICA DI RIDURRE IL LAVORO SOMMERSO

Il successo nell'attuazione di politiche volte a far emergere il lavoro "informale" formalizzandolo contribuirà al raggiungimento degli obiettivi principali della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione.

Il lavoro sommerso presenta risvolti negativi in relazione a tutti e tre i pilastri della strategia di Lisbona, e in particolare in rapporto agli obiettivi complessivi della strategia europea per l'occupazione (piena occupazione, qualità e produttività del lavoro, coesione sociale). Da un punto di vista macroeconomico il lavoro sommerso determina una riduzione del gettito fiscale e pregiudica il finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale, mentre in un'ottica microeconomica tende a falsare la concorrenza leale tra le imprese, creando il terreno per il dumping sociale. Causa anche inefficienze produttive, in quanto in genere le imprese informali evitano di ricorrere a servizi e input (es. il credito) di tipo formale e preferiscono restare piccole.

Secondo il recente libro verde sul diritto del lavoro⁵, il lavoro non dichiarato costituisce il principale fattore alla base del dumping sociale e di conseguenza uno dei temi chiave per la modernizzazione del diritto del lavoro nell'UE. Il lavoro sommerso tende inoltre ad essere caratterizzato da cattive condizioni di lavoro e da conseguenti rischi per la salute dei lavoratori, da modeste prospettive di avanzamento di carriera e da una protezione sociale insufficiente. È in questo quadro che le parti sociali europee hanno previsto di analizzare insieme il lavoro sommerso nell'ambito del programma di lavoro per il periodo 2006-2008⁶. Dalla consultazione seguita alla pubblicazione del libro verde⁷ è emerso il sostegno convinto delle amministrazioni per una maggiore cooperazione amministrativa a livello europeo e un più vasto scambio di informazioni e buone pratiche, mentre le parti sociali e gli altri soggetti interessati hanno ribadito le priorità politiche indicate nella risoluzione del Consiglio del 2003. I sindacati, in particolare, si sono espressi a favore di un miglioramento del quadro normativo e applicativo a livello europeo, in modo da contrastare la frode transfrontaliera ai danni dei sistemi di sicurezza sociale.

abitazioni private, i parrucchieri, la pulitura di vetri, i servizi di assistenza domestica e i piccoli servizi di riparazione. Questa possibilità è stata estesa fino al 31 dicembre 2010 dalla direttiva 2006/18/CE (GU L 51 del 22.2.2006, pag. 12).

⁵ "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", COM (2006) 708 del 22 novembre 2006.

⁶ Programma di lavoro delle parti sociali europee 2006-2008.

⁷ Esito della consultazione pubblica sul libro verde della Commissione *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, [COM(2007) xxx].

Cresce la consapevolezza dei costi del lavoro sommerso per i sistemi di sicurezza sociale, che subiscono non solo una contrazione della propria base finanziaria derivante da una perdita di gettito contributivo, ma anche un'erosione della propria credibilità e della fiducia che la collettività ripone in essi. In effetti può spesso accadere che i lavoratori del sommerso abbiano diritto a indennità di disoccupazione o di inoccupazione o a prestazioni familiari; contestualmente però rinunciano ai vantaggi di un'occupazione con contratto di lavoro formale, quali ad esempio una pensione commisurata alla retribuzione percepita, la prospettiva di una progressione salariale e di carriera, e rischiano di restare permanentemente occupati solo in attività sommerse. Le riforme dei sistemi di protezione sociale possono fornire forti incentivi per l'emersione del lavoro sommerso, come ha messo in evidenza la relazione di sintesi 2006 in materia di pensioni adeguate e sostenibili⁸.

Si sta inoltre prendendo progressivamente atto del problema rappresentato da un mercato del lavoro segmentato, nel quale larghe fasce di lavoratori restano bloccate in attività prive di una protezione adeguata. Il lavoro sommerso rappresenta un caso estremo di segmentazione del mercato del lavoro⁹.

La possibilità di trovare un'occupazione nel sommerso è uno dei principali fattori di attrazione dell'immigrazione clandestina. Alle persone che soggiornano illegalmente e che tendenzialmente restano fuori dal sistema della sicurezza sociale viene spesso offerto un lavoro non regolare a condizioni socialmente inaccettabili e in violazione delle norme in materia di salute e sicurezza. Il 16 maggio 2007 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE¹⁰.

3. DATI SUL LAVORO SOMMERSO

A. Fattori che determinano il lavoro sommerso

Sussiste il timore che crescano le opportunità di lavoro sommerso, e ciò per i seguenti motivi:

- l'aumento della domanda di servizi alle famiglie e di servizi di assistenza a seguito delle trasformazioni sociodemografiche, ed anche probabilmente la riduzione dell'orario di lavoro;
- la tendenza verso rapporti di lavoro più snelli e meno gerarchizzati, con sistemi retributivi o di calcolo dell'orario di lavoro più flessibili;
- il lavoro autonomo (compreso il falso lavoro autonomo), il subappalto e più in generale i contratti flessibili e il lavoro a chiamata, ove utilizzati abusivamente ai fini della non dichiarazione di una parte del reddito;
- la sempre maggiore facilità di costituire gruppi transnazionali di imprese, che richiedono un'efficiente cooperazione internazionale tra organismi e/o sistemi di controllo e repressione.

⁸ SEC(2006) 304/2, *Synthesis Report on Adequate and Sustainable Pensions*.

⁹ Verso principi comuni di flessicurezza, COM(2007) 359 del 27.6.2007.

¹⁰ Cfr. COM(2007) 249 del 16.5.2007.

B. Dati statistici a livello dell'Unione europea

Problemi di misurazione

Dato che il lavoro sommerso sfugge all'osservazione o alla registrazione e che può essere definito in modo diverso negli ordinamenti nazionali, risulta difficile giungere a stime affidabili sulla diffusione del fenomeno negli Stati membri. Eppure la valutazione della portata e delle caratteristiche del lavoro sommerso è indispensabile per attuare misure politiche adeguate.

Il lavoro sommerso può essere oggetto di misurazione diretta e indiretta. I metodi indiretti si basano sul confronto tra aggregati macroeconomici (es. la contabilità nazionale, i consumi di elettricità, le operazioni in contanti). Spesso i metodi indiretti (soprattutto quelli monetari) sovrastimano il lavoro sommerso e forniscono scarse indicazioni circa le sue caratteristiche socioeconomiche. I metodi di misurazione diretti si basano invece su indagini statistiche e presentano vantaggi in termini di comparabilità e di livello di dettaglio, ma tendono a sottostimare la portata del fenomeno. Occorre quindi avvalersi di entrambi i metodi per comprendere a fondo l'entità e le cause del lavoro sommerso. Esiste poi una massa di informazioni amministrative che non sono usate sistematicamente, ma potrebbero esserlo per integrare i dati raccolti con i metodi diretti e indiretti (es. le statistiche relative alle ispezioni).

Stime nazionali

Le migliori stime finora disponibili circa la dimensione globale del lavoro sommerso negli Stati membri sono state elaborate con metodi indiretti e raccolte attraverso uno studio condotto nel 2004 per conto della Commissione¹¹. È emerso un fenomeno la cui portata e le cui caratteristiche sono molto variegate nei diversi Stati membri, con punte pari o superiori al 20% del PIL in alcuni paesi dell'Europa meridionale e orientale. Da un bilancio tracciato di recente da esperti della rete dell'Osservatorio europeo dell'occupazione¹² emerge che il lavoro sommerso è ancora in crescita in vari Stati membri¹³, mentre in alcuni dei nuovi Stati membri la massiccia creazione di posti di lavoro registrata negli ultimi anni e il profilarsi di una carenza di manodopera hanno determinato una contrazione del fenomeno.

C. Caratteristiche e tipologie di lavoro sommerso secondo un'indagine Eurobarometro

Successivamente allo studio del 2004, un'indagine sul lavoro sommerso è stata realizzata con metodi diretti nel secondo trimestre 2007 nell'UE a 27; si tratta di una speciale indagine Eurobarometro (n. 284), che ha sondato l'opinione pubblica sul lavoro sommerso, sulle relative componenti dell'offerta e della domanda, sulle motivazioni che inducono a intraprendere il lavoro sommerso e sulle caratteristiche socioeconomiche dei produttori e dei consumatori.

I risultati dovrebbero essere interpretati con estrema cautela, tenuto conto della delicatezza del tema, del carattere pilota dell'indagine e del ridotto numero di rispondenti che hanno dichiarato la propria partecipazione al sommerso. Per quanto riguarda in particolare i dati

¹¹ *Undeclared Work in an Enlarged Union* (Il lavoro sommerso in un'Unione allargata), maggio 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm.

¹² www.eu-employment-observatory.net.

¹³ Non si è tenuto conto degli effetti dei provvedimenti di regolarizzazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente, di recente attuati in Italia, Spagna e Portogallo.

quantitativi, è probabile che essi forniscano solo una stima per difetto dei valori reali. L'indagine Eurobarometro, basandosi su un campione stabile, non ha potuto fornire dati attendibili sulla situazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente o dei cittadini dei nuovi Stati membri cui si applicano limitazioni temporanee della libertà di circolazione. Tuttavia dai risultati emerge, ad esempio:

- l'esistenza di un ampio mercato del lavoro sommerso in tutta l'UE, soprattutto nel campo dei servizi rivolti alle famiglie;
- che i principali fattori alla base del fenomeno sono, non tanto la necessità, quanto l'elusione fiscale e gli oneri amministrativi (in particolare nel caso del lavoro atipico, come quello stagionale);
- l'importanza del "fuori busta" (*envelope wages*)¹⁴, soprattutto nel settore delle costruzioni;
- la larga diffusione tra studenti, lavoratori autonomi e disoccupati;
- la scarsa conoscenza delle sanzioni applicabili nel caso si venga scoperti.

4. POLITICHE PER RIDURRE IL LAVORO SOMMERSO

Vista la complessità e l'eterogeneità del lavoro sommerso, non esiste una soluzione unica per contrastarlo. Occorre una strategia politica equilibrata fatta di misure volte a ridurre o prevenire il fenomeno e di interventi che garantiscano l'applicazione di queste misure, con il coinvolgimento delle parti sociali. Questa strategia è stata delineata nella risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare, che ha sollecitato:

- una riduzione dell'attrattiva economica del lavoro sommerso – attrattiva che deriva dalla struttura del sistema fiscale e di quello delle prestazioni sociali e dalla tolleranza dei sistemi di protezione sociale nei confronti del fenomeno in questione;
- atti di riforma e semplificazione amministrativa per ridurre i costi imposti dal rispetto delle norme;
- il rafforzamento della sorveglianza e dei meccanismi sanzionatori, con il coinvolgimento degli ispettorati del lavoro, degli uffici tributari e delle parti sociali;
- la cooperazione transnazionale tra gli Stati membri e
- attività di sensibilizzazione.

I prossimi paragrafi, dedicati alle principali politiche realizzate nei suddetti ambiti, contengono anche esempi di pratiche innovative¹⁵ adottate dagli Stati membri.

¹⁴ Ovvero la quota del salario totale corrisposta *brevi manu* in contanti e non dichiarata.

A. Attrattiva economica del lavoro sommerso

I dati disponibili confermano che il livello percepito della tassazione (in particolare imposta sul reddito da lavoro e contributi della sicurezza sociale), la concezione e l'applicazione delle diverse forme di tassazione hanno un ruolo importante nel determinare il lavoro sommerso. Tuttavia entrano in gioco anche altri fattori, come per esempio la fiducia nei sistemi tributari e di protezione sociale.

A questo proposito va detto che la maggioranza degli Stati membri ha potenziato gli incentivi economici a favore del lavoro regolare, soprattutto attraverso un innalzamento della base non imponibile per il reddito da lavoro e la fissazione di salari minimi disposta per legge o mediante contratto collettivo. Le statistiche confermano la generale, seppur lenta, riduzione dell'onere fiscale gravante sui lavoratori a basso reddito. Nell'UE il cuneo fiscale complessivo sul lavoro dipendente si è ridotto, in media, di circa 1,2 punti percentuali tra il 2000 e il 2005¹⁵. Considerato però che il prelievo lordo medio resta attestato intorno al 40%, queste riduzioni possono risultare poco efficaci di fronte all'alternativa del lavoro sommerso (in particolare quando quest'ultimo è associato al godimento di prestazioni sociali). Inoltre l'effetto di queste riduzioni può essere annullato nel caso degli straordinari che in molti Stati membri sono soggetti a un'imposizione fiscale molto più onerosa.

Soprattutto nei nuovi Stati membri sono stati introdotti aumenti significativi dei salari minimi, che sono stati fissati di solito con prudenza (a un livello inferiore alla metà del salario medio) in modo da evitare la soppressione di posti di lavoro regolare e la loro conseguente trasformazione in lavoro sommerso. Inoltre in molti Stati membri in cui è diffusa la pratica del "fuori busta" i salari minimi più alti riducono i margini di contrattazione di questa quota in nero della retribuzione.

Le prestazioni assistenziali minime e le prestazioni sociali relative al lavoro dipendente dovrebbero essere tali da consentire di vivere in condizioni dignitose e nel contempo garantire che il lavoro regolare resti economicamente più vantaggioso del lavoro sommerso associato al godimento di prestazioni sociali. Nella maggior parte degli Stati membri sono stati introdotti controlli più severi sui percettori delle prestazioni.

In alcuni Stati membri l'elevata presenza di lavoro autonomo fa emergere le possibili distorsioni tra il regime fiscale e di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori dipendenti e quello che si applica ai lavoratori autonomi; le distorsioni deriverebbero da aliquote fiscali più basse per i redditi delle società che per quelli da lavoro dipendente e da un diverso trattamento tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti nei sistemi di sicurezza sociale. L'introduzione di un'unica aliquota di imposta (*flat tax*) in Slovacchia ed Estonia potrebbe essere interpretata come un tentativo di eliminare queste distorsioni.

Alcuni insegnamenti da trarre:

¹⁵ Gli esempi sono riportati senza alcun ordine di preferenza e i riferimenti ai singoli paesi non sono esaustivi. Per un elenco più completo delle pratiche innovative si rinvia al sito Internet dell'Osservatorio europeo dell'occupazione (www.eu-employment-observatory.net) e alla documentazione presentata alla conferenza internazionale su lavoro sommerso ed evasione fiscale tenutasi a Bruxelles il 21 e 22 giugno 2007 (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

¹⁶ Cfr. Eurostat, *Structural Indicators, tax wedge on low wage earners* (Indicatori strutturali, cuneo fiscale sui lavoratori a basso reddito).

- all'interno dei sistemi di sicurezza sociale si può trovare un migliore equilibrio tra incentivi e disincentivi al lavoro sommerso attraverso livelli adeguati di sostegno al reddito, il riconoscimento del rapporto tra diritti e contributi versati, controlli nei confronti dei beneficiari di prestazioni sociali e sanzioni pecuniarie adeguate per la frode fiscale e ai danni del sistema di sicurezza sociale;
- elementi da tenere d'occhio: i) la tassazione degli straordinari; ii) il rispetto del salario minimo o del salario definito mediante contratto collettivo di lavoro e possibile ruolo di questo salario come parametro di riferimento per i "fuori busta"; iii) le distorsioni fiscali tra lavoro dipendente e autonomo, e infine iv) la riduzione del carico fiscale sui lavori a bassa produttività.

B. Riforma e semplificazione amministrativa

Il principale fattore alla base del lavoro sommerso, accanto all'imposizione fiscale sul lavoro dipendente, è rappresentato dagli oneri amministrativi, soprattutto nel caso del lavoro atipico e stagionale. In alcuni casi estremi l'associazione tra bassa produttività e oneri amministrativi e/o fiscali rende alcune attività economicamente impraticabili nel circuito dell'economia formale.

Procedure semplificate di registrazione dei lavoratori sono state introdotte in Grecia (per i coadiuvanti familiari), in Francia (per i lavoratori stagionali in agricoltura e nel settore alberghiero e della ristorazione), nei Paesi Bassi (per le pulizie domestiche) e in Germania ("Mini Jobs") con la conseguente creazione di un notevole numero di posti di lavoro. In Spagna, dove dai confronti tra regioni emerge una correlazione tra l'incidenza dei contratti di lavoro a tempo determinato e il lavoro sommerso, l'accordo tra le parti sociali, concluso nel 2005 con l'obiettivo di ridurre l'occupazione a tempo determinato, può essere visto anche come un passo avanti incoraggiante verso la regolarizzazione del lavoro sommerso.

In Belgio, Austria e Spagna sono stati istituiti i buoni-servizio e meccanismi per la prestazione, in forma regolare, di servizi domestici, mentre in Danimarca a partire dal 2001 si è avuto un ridimensionamento di questi sistemi. Sul fronte della creazione di posti di lavoro si sono registrati spesso effetti positivi significativi, ma in termini di bilancio i risultati sono disomogenei.

Visto che il lavoro sommerso può essere associato all'evasione di imposte indirette, alcuni Stati membri si sono avvalsi della possibilità offerta dalla direttiva 1999/85/CE, riducendo l'IVA su determinati servizi ad alta intensità di lavoro. Sono pochi i dati che confermano la capacità di una pura e semplice riduzione dell'IVA di determinare la creazione di posti di lavoro. Per quanto riguarda la manutenzione e la ristrutturazione degli immobili, vari Stati membri (es. FI, SE e IT) hanno optato per uno strumento da essi ritenuto più efficace: la deducibilità dalla base imponibile del consumatore.

Il 1° maggio 2004, all'atto dell'adesione di dieci nuovi Stati membri, il Regno Unito, l'Irlanda e la Svezia hanno aperto il proprio mercato del lavoro ai lavoratori dei nuovi Stati membri, mentre altri hanno applicato regimi transitori ai lavoratori di otto di essi.

Nella relazione sul funzionamento delle disposizioni temporanee di cui al trattato di adesione del 2003, la Commissione ha sostenuto che le limitazioni all'accesso al mercato del lavoro rischiano di aumentare il ricorso al lavoro non dichiarato¹⁷.

Dal 1° maggio 2006 altri Stati membri dell'UE a 15 (FI, ES, PT, EL, IT, NL cui si aggiungerà tra breve il LU) hanno soppresso tutte le limitazioni e altri le hanno semplificate viste le tensioni sul mercato del lavoro dovute a un eccesso della domanda di lavoro sull'offerta (*labour market tightness*). Recentemente la Germania e l'Austria hanno annunciato la liberalizzazione dell'ingresso del personale specializzato altamente qualificato. Il 1° gennaio 2007 dieci degli Stati membri dell'UE a 25 (CZ, EE, CY, LV, LT, PL, SI, SK, FI e SE) hanno liberalizzato, con norme di diritto nazionale, l'accesso dei cittadini bulgari e rumeni ai rispettivi mercati del lavoro.

Alcuni insegnamenti da trarre:

- il diritto del lavoro e i sistemi amministrativi possono essere ulteriormente migliorati, così che si possa rispondere meglio alle carenze di manodopera e ai bisogni a breve termine sul mercato del lavoro;
- esiste ampio spazio per strategie di settore in grado trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare (soprattutto nei settori alberghiero e della ristorazione, in agricoltura e nei servizi domestici);
- l'*acquis* comunitario in materia di libera circolazione dei lavoratori deve essere applicato in maniera generalizzata e la mobilità va agevolata (in particolare attraverso EURES);
- si dovrebbero sfruttare maggiormente le possibilità offerte dall'*e-government*, dalla registrazione on line e dallo scambio di informazioni tra le banche dati delle amministrazioni.

C. Sorveglianza e sanzioni

Nel libro verde della Commissione sul diritto del lavoro¹⁸, che mette in evidenza la necessità di una cooperazione più efficace a livello nazionale tra le diverse amministrazioni pubbliche, quali gli ispettorati del lavoro, le autorità fiscali e gli organismi della sicurezza sociale, si legge anche che "il rafforzamento delle risorse e il miglioramento delle conoscenze tecniche di queste istanze di controllo, oltre al consolidamento della loro collaborazione con alcuni partner, possono contribuire a ridurre le cause del lavoro non dichiarato".

In vari Stati membri (DE, FI, FR, IT, SK, ecc.) sono stati approvati nuove leggi e piani di azione per individuare il lavoro sommerso. In molti casi ne è stata aggiornata la definizione per tener conto dell'evoluzione del mercato del lavoro (lavoro interinale, subappalto, ecc.) e sono stati adottati criteri per smascherare il falso lavoro autonomo.

¹⁷ COM(2006) 48 def. dell'8.2.2006 relativa al periodo dal 1° maggio 2004 al 30 aprile 2006. Un'altra relazione è prevista prima della fine della seconda fase il 30 aprile 2009, ovvero – per la Bulgaria e la Romania – al termine della prima fase che si conclude il 31 dicembre 2008.

¹⁸ COM(2006) 708, op. cit.

In molti Stati membri il miglioramento della capacità di controllo e vigilanza degli organismi della sicurezza sociale, degli ispettorati del lavoro e dei sindacati è diventato una priorità. In FR, BE, IE e IT sono state istituite strutture di coordinamento interministeriali. Anche dati utili sono state tra loro interfacciate (es. in PT).

È generalizzato l'obbligo, a carico del datore di lavoro, di registrare i dipendenti fin dal primo giorno di lavoro. Anche per i possibili committenti del lavoro sommerso sono ora punibili in DE (dal 2004 le famiglie hanno l'obbligo di conservare le fatture dei servizi di costruzione e manutenzione) e in AT (obbligo di tenere una contabilità di cassa sempre aggiornata nel settore alberghiero e della ristorazione).

In molti paesi sono stati conclusi accordi tra le parti sociali, in particolare nel settore delle costruzioni (DE, FI e IT). In Italia la legge finanziaria 2007 prevede l'istituzione da parte del ministero del Lavoro, sentite le parti sociali, di un sistema per calcolare il numero effettivo delle ore lavorate ("indici di congruità").

A carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE sono state introdotte sanzioni (es. in FI, DE e NL) e in altri casi le stesse sono state inasprite, prevedendo tra l'altro il divieto di partecipazione agli appalti pubblici. È in questo contesto che la Commissione ha di recente proposto una direttiva volta a garantire che tutti gli Stati membri – nel quadro di una politica complessiva dell'UE sull'immigrazione – introducano e applichino sanzioni analoghe nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE¹⁹.

Alcuni insegnamenti da trarre:

- la registrazione obbligatoria dei dipendenti è condizione indispensabile per individuare il lavoro sommerso. È opportuno limitare al massimo le deroghe alla prassi di contratti di lavoro scritti;
- esistono ampi margini per introdurre soluzioni settoriali finalizzate al contrasto e alla regolarizzazione del lavoro sommerso con il coinvolgimento delle parti sociali;
- il successo delle politiche contro il lavoro sommerso dipende dalla cooperazione tra i vari enti responsabili in materia di fisco, lavoro e immigrazione, nonché dall'effettiva applicazione delle norme e dalle sanzioni.

D. Cooperazione transfrontaliera all'interno dell'UE

Nel quadro della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori sono stati conclusi accordi di cooperazione bilaterale, in particolare, tra Francia, Belgio e Germania, e ne sono previsti alcuni altri (tra IT, ES, PL e CZ). Inoltre un gruppo di Stati membri ha deciso di cooperare per promuovere e condividere le competenze e le esperienze relative a un più vasto programma strategico in materia di lavoro sommerso²⁰.

¹⁹ Cfr. COM(2007) 249 del 16 maggio 2007.

²⁰ Si tratta della rete ENUW (rete europea per l'emersione del lavoro non regolare) istituita tra partner pubblici di cinque Stati membri (DE, FR, IT, BE e RO), con il coordinamento del ministero del Lavoro italiano.

La Commissione ha concluso che sarebbe opportuno potenziare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, soprattutto per quanto riguarda i lavoratori distaccati²¹. A questo proposito la Commissione intende adottare una raccomandazione per rafforzare la cooperazione attraverso il sistema d'informazione del mercato interno ed anche una decisione per l'istituzione di un comitato ad alto livello, il cui compito sarebbe quello di sostenere e assistere gli Stati membri nell'individuazione e nello scambio di buone pratiche relative al monitoraggio e all'applicazione della normativa sui lavoratori distaccati.

Disposizioni per il rafforzamento della cooperazione tra gli organismi della sicurezza sociale degli Stati membri sono contenute anche nella proposta, adottata dalla Commissione, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale [che sostituirà il regolamento (CEE) n. 1408/71 non appena sarà stato approvato il regolamento di esecuzione].

Insegnamento da trarre:

- il quadro istituzionale per il controllo dei movimenti transfrontalieri dei lavoratori deve essere costantemente adattato al ritmo e alla complessità crescenti delle attività economiche transfrontaliere.

E. Sensibilizzazione

Sono state realizzate con successo varie campagne di sensibilizzazione (es. la campagna "Fair Play" in Danimarca). Nei nuovi Stati membri le campagne sono state spesso condotte su larga scala e sono state dedicate a temi specifici come quello dei "fuori busta" (es. "Il contratto di lavoro funziona" in Lettonia).

Insegnamenti da trarre:

- il pubblico può essere maggiormente sensibilizzato in merito ai rischi connessi al lavoro sommerso, soprattutto sotto il profilo delle sanzioni (cfr. i risultati dell'Eurobarometro) e in questo senso è centrale il ruolo delle parti sociali;
- è importante informare i cittadini circa gli effetti positivi del pagamento integrale delle imposte e della natura assicurativa dei contributi della sicurezza sociale.

5. CONCLUSIONI E FOLLOW-UP

Mancano elementi determinanti per concludere che negli ultimi anni il lavoro sommerso si sia significativamente ridotto. Il lavoro sommerso resta una soluzione economicamente attrattiva, soprattutto se associato alla frode all'IVA e alla possibilità di svolgere attività su più vasta scala, a livello dell'UE. Negli Stati membri sono stati adottati interventi frammentari, ma è evidente che manca la valutazione dei risultati e non sono state condivise le competenze e le esperienze. È ora che gli Stati membri rafforzino l'impegno per contrastare il lavoro sommerso.

²¹ COM(2007) 304 def. del 13 giugno 2007 sul distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi.

- Nonostante alcuni passi avanti (es. prelievo fiscale sulle retribuzioni più basse), per ridurre ulteriormente l'imposizione sul lavoro dipendente occorre fare di più tenendo conto dei contesti nazionali: si tratta di migliorare la qualità della finanza pubblica, in particolare l'efficienza della spesa pubblica e dei sistemi fiscali, di ridurre i costi non salariali del lavoro e di trasferire l'onere fiscale su altre fonti di reddito²². C'è anche spazio per ridurre la complessità amministrativa dei sistemi fiscali e previdenziali, che possono rappresentare incentivi al lavoro sommerso, soprattutto per i lavoratori autonomi e le piccole imprese.
- La Commissione ritiene che i regimi transitori che limitano la mobilità dei lavoratori dei nuovi Stati membri siano un fattore che ostacoli il ricorso al lavoro regolare e possa quindi aggravare il fenomeno del lavoro sommerso, ora che l'andamento attuale del mercato del lavoro crea nuove opportunità per il lavoro regolare. A questo proposito la Commissione invita gli Stati membri, cui compete la responsabilità di tali disposizioni temporanee, a rivederle il prima possibile o quanto meno entro il 30 aprile 2009, quando terminerà la seconda fase per i cittadini provenienti dall'UE-8, ed entro il 31 dicembre 2008, data conclusiva della prima fase per la Bulgaria e la Romania.
- Gli Stati membri sono invitati a tenere in debita considerazione il tema del lavoro sommerso quando decideranno come dare attuazione ai principi comuni di flessisicurezza.
- La Commissione invita le parti sociali a concordare iniziative concrete sul lavoro sommerso nell'ambito dei programmi di lavoro congiunto, a livello intersettoriale e settoriale in Europa e a livello nazionale.
- Elementi importanti di una strategia politica complessiva sono la vigilanza e un'applicazione efficace delle norme. A questo proposito la Commissione ricorda la propria proposta legislativa relativa a sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE.
- La Commissione studierà la fattibilità di una piattaforma europea di cooperazione tra gli ispettorati del lavoro e altri organismi competenti in materia di controllo e repressione.
- Per consentire un monitoraggio dei progressi raggiunti nella trasformazione del lavoro sommerso in lavoro regolare gli Stati membri dovrebbero ricercare con la Commissione il metodo più adatto per quantificare la portata del fenomeno. A tal fine nel 2008 verrà realizzato uno studio nel quadro del programma PROGRESS.
- Nel programma di apprendimento reciproco la Commissione considererà come priorità il lavoro sommerso. Nell'ambito del programma PROGRESS le parti interessate avranno la possibilità di presentare proposte su campagne di informazione, attività di indagine e di valutazione e iniziative per lo scambio di informazioni in tema di buone pratiche.

²²

Cfr. gli orientamenti integrati nn. 2, 3, 5 e 22. Già gli Orientamenti per l'occupazione (cfr. ad esempio l'edizione del 2001) accennavano al trasferimento sulle imposte indirette o ambientali del carico fiscale che grava sul lavoro dipendente. Cfr. anche il Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi, COM(2007) 140 del 28.3.2007, e la comunicazione "I valori europei nel mondo globalizzato", COM(2005) 525 del 3.11.2005.