

ANALISI DEL LAVORO SOMMERSO IN AMBITO INTERNAZIONALE E LE AZIONI POSTE IN ESSERE DALL'UNIONE EUROPEA

di Giulio D'IMPERIO*

Sommario: 1. Introduzione. 2. Gli attori del lavoro sommerso. 3. Le politiche poste in essere dall'Unione Europea per contrastare il lavoro sommerso. 4. Il ruolo della Piattaforma Europea per combattere il lavoro sommerso e le misure maggiormente utilizzate per combattere il sommerso.

1. Introduzione

Individuare una precisa definizione di lavoro sommerso diventa difficile, in quanto tale fenomeno si presenta sotto diversi aspetti che non è possibile individuare in maniera univoca. Provando ad analizzare il fenomeno del sommerso in ambito internazionale, si giunge all'individuazione di tre differenti definizioni¹.

*Ricercatore Università G. Marconi - Roma.

¹ ADAPT, *Esempi di Politiche del lavoro in Europa*.

La prima è la definizione di lavoro sommerso fornita dall'O.I.L. (Organizzazione Internazionale del Lavoro), che ha individuato con il termine "*illegal employment*" il lavoro svolto in maniera non conforme ai requisiti imposti da leggi e regolamenti.

La seconda definizione è quella in-

Emersione: politiche ed azioni, 2007, p.1, in http://banca dati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_Benchmarking_343_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=bb1e2c29-a089-4a47-a4f7-2a3605258b52

dicata dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, che ha indicato con il termine "*hidden employment*" tutte le attività lavorative non dichiarate alle autorità competenti, ma che non rientrano tra le attività illegali².

Nel 1998 la Commissione Europea ha indicato con il termine "*undeclared work*" «qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri»³.

Pertanto in base a tale definizione devono essere individuati come "*sommerso*" tutti i rapporti di lavoro che non risultano comunicati ai Centri per l'impiego né denunciati agli enti previdenziali e tributari, né sottoposte al controllo delle autorità governative, ovvero per le quali vengono applicati trattamenti retributivi inferiori rispetto alle leggi vigenti. È opportuno precisare che nella più ampia definizione di lavoro sommerso rientri non soltanto ogni forma di lavoro non dichiarato, ma anche il "lavoro oscuro", a seguito di una precisa scelta operata da uno o entrambi i contraenti.

Individuare una definizione prettamente giuridica di lavoro sommerso diventa difficile, considerando anche che ad oggi non esiste una apposita norma che disciplina tale fenomeno per cui diverse sono le definizioni fornite.

Per alcuni autori il lavoro sommerso è individuabile con il "lavoro nero"⁴; altri

invece ritengono che il lavoro sommerso sia la somma tra "lavoro nero" e il cosiddetto "*lavoro grigio*"⁵, individuabile nel rapporto di lavoro dichiarato da un punto di vista formale correttamente agli organi competenti, ma non corrisponde completamente al reale svolgimento del rapporto di lavoro. Nell'ambito del lavoro sommerso esiste anche il "*falso lavoro bianco*", caratterizzato da un rapporto di lavoro apparentemente in regola, ma in cui parte della retribuzione è in realtà trattenuta dal datore di lavoro con l'intento di recuperare i contributi che lo stesso ha versato per il lavoratore.

2. Gli attori del lavoro sommerso

Nonostante non ci sia una precisa definizione di lavoro sommerso, esistono e è possibile definire gli attori che operano nel mondo del lavoro sommerso: lavoratori e imprese.

È ritenuto lavoratore sommerso chi offre una prestazione lavorativa a terzi dietro la corresponsione di un compenso, le cui condizioni lavorative e retributive non risultino totalmente o in parte conformi alle leggi previste. Interessante a questo punto è la posizione della Commissione Europea che ha suddiviso i lavoratori sommersi in quattro differenti categorie⁶:

- i doppiolavoristi (i quali svolgono un lavoro regolare e uno sommerso);

² OCSE, *Concealed Employment*, in «*Employment Outlook*», Parigi, 1986.

³ Cfr. *La comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, in http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_DocEuropea_249_documenti_itemName_0_documento.pdf.

⁴ Cfr. A. BELLAVISTA – A. GARILLI, *Politiche*

pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive, in «*Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*» II (2012), p. 270.

⁵ A. BENAGLIO, *Forme organizzative dell'attività produttive e lavoro sommerso*, «*Iceberg*» 5, 2005.

⁶ Cfr. CENSIS, *Promuovere regolarità e trasparenza nel mercato del lavoro. Manuale di supporto conoscitivo agli operatori dei Servizi per l'Impiego*, Unione Europea – FSE, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, 2003.

- i disoccupati;
- i cittadini di paesi terzi illegalmente residenti in Europa;
- gli inattivi, ossia studenti, casalinghe e persone che hanno beneficiato del prepensionamento⁷.

È stato stimato negli anni che coloro che le maggiori vittime del lavoro sommerso sono le donne ed i giovani, soprattutto se ci si muove in un contesto globale⁸.

Il "datore di lavoro sommerso" è individuato nella persona fisica o giuridica, che per la realizzazione di una determinata attività, utilizza manodopera in nero o non regolare, violando in tal modo la normativa vigente.

Anche per le imprese che fanno ricorso al lavoro sommerso sono state oggetto di una apposita classificazione, basata sul tipo di irregolarità commesse:

- *imprese trasgressive*, rispettose delle principali incombenze normative e a tutti gli effetti visibili, ma con alta propensione all'utilizzo improprio di forme lavorative flessibili e sistemi di retribuzione salariale al fine elusivo ed evasivo di tasse e contributi;
- *imprese minimaliste, borderline* rispetto ai requisiti minimi di legge, che ricorrono a lavoratori totalmente non dichiarati;
- *imprese mimetiche*, che grazie alle piccole dimensioni, al ridotto numero di addetti o alla non visibilità della sede, riescono a rimanere totalmente sommerse;
- *formicai*, micro imprese o unità di lavoro individuali, con o senza partita

IVA, in settori che per tipo di domanda (lavoro domestico o di cura presso famiglie) o contenuti del servizio (nuove tecnologie, attività professionali etc.) possono fruire di un elevato grado di nascondimento⁹.

3. Le politiche poste in essere dall'Unione Europea per contrastare il lavoro sommerso

Gli stati membri dell'Unione Europea dando attuazione alla «Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)¹⁰», iniziarono ad affrontare il problema del lavoro sommerso in maniera indiretta, limitandosi ad applicare riforme generali del mercato del lavoro come, ad esempio: campagne di ispezioni e sanzioni accompagnate da programmi di incentivazione all'occupazione, la semplificazione delle procedure per la dichiarazione di nuovi lavori, la riduzione delle imposte sulle occupazioni ad alta intensità di manodopera, permettendo in tal modo una concorrenza più equa con gli stessi servizi prestati nell'ambito dell'economia informale, mediante l'apporto di migliorie alla normativa per il controllo del lavoro nero e illegale degli immigrati, riducendo la pressione fiscale e contributiva, nella convinzione che più questa sarà tanto più elevata quanto minore sarà la convenienza di imprese e lavoratori ad operare secondo moduli regolari di lavoro.

Invece nel 1998 la Commissione Euro-

⁷ Cfr. Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione sul lavoro sommerso, Bruxelles, 7 aprile 1998, COM (1998), p. 7.

⁸ Cfr. F. DI BONO, *I lavoratori vulnerabili*, in «Dossier Adapt – Osservatorio nuovi lavori, nuovi rischi» 23, 2009, pp. 9 e ss.

⁹ Cfr. CENSIS, *op. cit.*, p.8.

¹⁰ La Strategia Europea per l'Occupazione risale al 1997, anno in cui gli Stati membri decisero di trattare affrontare il tema occupazionale in maniera integrata, fissando una serie di obiettivi comuni per creare più posti di lavoro e impieghi più qualificati in tutta l'Unione. Per approfondimenti sul tema cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=it>.

pea, attraverso la *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, ha ritenuto opportuno aprire un dibattito sulle origini del lavoro sommerso e sulle possibili politiche da porre in essere per contrastarlo. Il merito di tale pubblicazione è quella di aver dato un notevole impulso al dibattito sul tema del sommerso che fino ad allora era stato trattato in maniera lenta, ma costante¹¹. A seguito della Comunicazione, il Parlamento Europeo ha concluso una *Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, con la quale è stato chiesto alla Commissione di mettere in atto ulteriori azioni e rendicontare in maniera dettagliata le misure adoperate nei vari Paesi per combattere il sommerso.

Due anni dopo, esattamente nel 2000, un'apposita organizzazione "Research & Information", aveva deciso di iniziare una ricerca che aveva come precisa finalità quella di trovare il giusto *mix* di politiche per combattere il lavoro sommerso giungendo a proporre l'adozione di "politiche miste", caratterizzate da un approccio integrato fatto di provvedimenti che, se da un lato scoraggiano il lavoro sommerso, dall'altro incoraggiano forme di lavoro regolare.

A seguito di una analisi approfondita del fenomeno del lavoro sommerso si

giunse alla conclusione che la strategia da adottare per contrastare in modo efficace il lavoro sommerso sono due, e fanno riferimento a due diversi orientamenti. Il primo orientamento è quello secondo cui il lavoro sommerso si presenta come un'occasione per alcuni individui di approfittarsi del sistema a discapito degli altri. In questo caso un metodo efficace di contrasto è quello incrementare i controlli, inasprendo le sanzioni nei confronti di costoro. L'altro orientamento prevede che, essendo il lavoro sommerso considerato la *via breve* per superare gli ostacoli di una legislazione inadeguata o vecchia, diventa opportuno optare per interventi volti a rimuovere gli ostacoli e a ridurre gli oneri. In definitiva la Commissione Europea al termine della ricerca era giunta alla conclusione che vi fosse la necessità di una combinazione di politiche composte da entrambi gli elementi.

Pochi anni più tardi, nella Comunicazione del gennaio 2003 dal titolo «il futuro della strategia europea per l'occupazione», la stessa Commissione ha qualificato il lavoro sommerso come un problema comune a tutti gli Stati membri dell'Unione, per cui la Commissione decise di rendere note delle "guide lines" per contrastare il fenomeno «attraverso una combinazione di politiche che preveda allo stesso tempo azioni preventive e l'applicazione di sanzioni¹²». Le iniziative pubbliche da pro-

¹¹ L'avvio di una politica comunitaria di contrasto al lavoro irregolare, che si suole far coincidere con la Comunicazione della Commissione europea del 1998, rappresenta in effetti l'epilogo di un processo che parte da alcuni studi di fine anni '80, e che passa attraverso la pubblicazione del «Libro Bianco sulla crescita, la concorrenza e l'occupazione». Cfr. M. AVOLA, L'emersione del lavoro irregolare, in http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_Strumento_1931_documento_itemName_0_documento.pdf&uid=829cb244-d1a1-4ffd-9fd8-79779945ccc9, p. 8.

¹² COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E AL COMITATO DELLE REGIONI - Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO): "Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti", in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0006>.

muovere in questo senso prevedono la semplificazione delle procedure e delle normative, una maggiore sensibilizzazione del pubblico quanto alle possibili conseguenze negative del lavoro nero e dell'economia sommersa, un più efficace e tempestivo scambio di informazioni che favorisca la comunicazione e cooperazione tra le autorità, una minore pressione fiscale sul lavoro, sorveglianza e sanzioni più efficaci, piena attuazione del piano d'azione per la lotta all'immigrazione clandestina.

Interessante è quanto previsto dalla Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 luglio 2003 relativa a «Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione», in merito alla regolarizzazione del lavoro sommerso, che ha previsto che «gli Stati membri dovrebbero sviluppare e mettere in atto azioni e misure di ampia portata per eliminare il lavoro nero che prevedano la semplificazione del contesto in cui operano le imprese, rimuovendo i disincentivi e fornendo incentivi adatti nel quadro dei sistemi fiscali e previdenziali, dotandosi di una maggiore capacità di far rispettare le norme e applicare sanzioni. Essi dovrebbero intraprendere gli sforzi necessari a livello nazionale ed europeo per misurare le dimensioni del problema e i progressi conseguiti a livello nazionale¹³».

Un enorme passo in avanti per la lotta al sommerso è stato effettuato con la comunicazione del 24 ottobre 2007 "*Stepping up the fight against undeclared work*" con la quale la Commissione Europea ribadisce la volontà di porre un

freno al fenomeno del lavoro sommerso, attraverso un minuzioso programma di intervento, da attuare anche a cura dei singoli Stati membri. Sotto questo aspetto sono stati compiuti dei progressi attraverso la realizzazione dei *National Action Plans (NAPs)* per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso, rientranti nell'ambito della strategia europea in materia di occupazione¹⁴. Un ruolo fondamentale per combattere il sommerso è affidato agli ispettori del lavoro, alle agenzie fiscali ed agli enti previdenziali.

Interessante nella lotta al sommerso è l'orientamento sull'occupazione n. 7 della decisione del consiglio 2010/707/UE, con cui si esortano gli Stati membri a intensificare il dialogo sociale e a prendere iniziative per contrastare l'occupazione precaria, la sottoccupazione e il lavoro non dichiarato, affrontando così il problema della segmentazione del mercato del lavoro.

Nel 2010 l'ILO pubblica un Rapporto sull'ispezione del lavoro in Europa¹⁵, il quale si concentra sull'analisi delle diverse misure adottate nei Paesi dell'Unione Europea in tema di vigilanza sul lavoro, con particolare riferimento all'*undeclared work* e ai flussi migratori. Si tratta di linee guida, preparate e approvate dagli esperti, finalizzate ad assistere e indirizzare l'attività degli Ispettorati di ciascun Stato membro dell'UE ed altresì sollecitare i responsabili politici della programmazione, con lo scopo di sviluppare risposte congrue al fenomeno del sommerso. Partendo dalla definizione di lavoro nero

¹³ RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA N. 260, in <http://www.isfol.it/sistema-documentale/banche-dati/normative/archivio/14727>

¹⁴ Cfr. F. DI BONO, *Il quadro internazionale e comparato*, in «Dossier Adapt – Osservatorio nuovi lavori, nuovi rischi» 23, 2009, p. 5.

¹⁵ ILO, *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking*, cit.

come fenomeno complesso, si invitano gli Stati Membri ad adottare modelli di contrasto che siano altrettanto sofisticati e bilanciati tra prevenzione e repressione.

Interessanti sono i risultati cui giunge un'altra ricerca condotta dall'ILO, dal titolo «Sistema ispettivo del lavoro: diritto e pratica dei sistemi nazionali ispettivi», pubblicata il 30 aprile 2013. L'aspetto che più ci coinvolge ai fini della lotta al lavoro sommerso è quello che riguarda le sanzioni ritenute il mezzo punitivo a cui ricorrere per far rispettare la normativa posta a tutela dei lavoratori. Nonostante le sanzioni rappresentino solo uno dei tanti mezzi a disposizione degli ispettori nell'esecuzione del loro ruolo, si rileva come, nei diversi paesi esaminati, siano state introdotte sanzioni innovative, ivi compresa la revoca della possibilità per le imprese di partecipare a gare d'appalto pubbliche, la sospensione d'azienda e la rimozione di taluni privilegi amministrativi.

Un importante messaggio fornito da questo studio comparativo è che, per essere efficaci, le sanzioni non solo devono essere adeguate in termini quantitativi e percettivi, ma devono anche essere efficacemente applicate, prevenendo così gli abusi. Proprio per questo il sistema di vigilanza sul lavoro, deve essere adeguatamente progettato, in modo da essere compatibile con le tradizioni giuridiche e le procedure amministrative dei paesi interessati.

4. Il ruolo della Piattaforma Europea per combattere il lavoro sommerso e le misure maggiormente utilizzate per combattere il sommerso

Altro aspetto interessante per combattere il lavoro sommerso è la nascita della "Piattaforma europea per contrastare il lavoro nero" avvenuta in data 27 maggio 2016. La finalità della nascita della Piattaforma è quella di migliorare la collaborazione tra le autorità coinvolte negli Stati membri, diffondendo le migliori pratiche e individuare alcuni principi comuni per un'integrata lotta al sommerso. In tale quadro si ritiene, inoltre, essenziale la partecipazione delle organizzazioni datoriali e sindacali al processo decisionale¹⁶. In pratica attraverso la Piattaforma Ispettorati del lavoro e della sicurezza sociale, autorità fiscali e rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro avranno l'opportunità di cooperare nella formazione e definizione di principi e orientamenti condivisi. Potranno inoltre scambiare agevolmente dati e informazioni, condividere le cosiddette *best practice*, discutere in merito alle misure adottate dai singoli Stati, e affrontare insieme problematiche comuni come il lavoro autonomo fittizio o il sommerso nei subappalti. È stato stabilito che gli obiettivi che si intendono raggiungere con l'istituzione della Piattaforma, potranno essere raggiunti solo attraverso una contestuale semplificazione amministrativa delle regole in materia di lavoro, che non vada a compromettere al contempo le garanzie poste a tutela dei lavoratori, e da una

¹⁶ Cfr. M. SALA-CHIRI e I. PERLETTI, *Politiche di contrasto e di emersione*, in *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, cit., p. 230

significativa riduzione del cuneo fiscale che, secondo molti studi rappresenta la prima causa del lavoro sommerso¹⁷. Gli obiettivi della piattaforma sono il miglioramento della cooperazione tra 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 trasfrontalieri del fenomeno; la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Di fronte a questo fenomeno complesso la risposta degli Stati membri è stata varia e, per lo più, frammentaria, nel senso che non vengono sviluppate politiche integrate capaci di affrontare il problema nel suo complesso. Per quanto si cerchi ormai da decenni di giungere ad un approccio integrato a livello europeo per la lotta al lavoro sommerso, non pochi rimangono della convinzione che questo obiettivo sia utopistico. Friedrich Schneider, economista e docente austriaco specializzato in economia non osservata, tassazione, criminalità organizzata e economia dell'ambiente, ad esempio, ha osservato che: «Ogni paese ha modi e mezzi diversi per ridurre il sommerso - sia con multe e sanzioni pesanti, sia con incentivi mirati. Varia da Paese a Paese, è impossibile parlare di una politica comune per ridurre l'economia sommersa in Europa. Se lavoriamo insieme e poi ti pago 50 € per il tuo contributo è lavoro sommerso? In alcuni paesi sì in altri è un gesto di amicizia. Come nei paesi scandinavi. Un sistema diverso rispetto

a Spagna, Italia, Grecia o Austria. Nel caso di un furto con scasso alla porta si chiama immediatamente la polizia. Mentre se vedi che qualche tuo vicino chiama un imbianchino la domenica o il sabato non chiami la polizia per denunciare che si tratta di un lavoratore in nero¹⁸».

Per perseguire l'obiettivo dell'emersione del lavoro sommerso, gli Stati possono utilizzare misure di *hard law* o *soft law*. Le più utilizzate sono le misure deterrenti di *hard law*: l'87% dei paesi utilizza sanzioni amministrative a carico delle imprese e l'83% a carico dei lavoratori, percentuali che si abbassano lievemente - rispettivamente 74% e 52% - per le sanzioni penali; sono comuni a tutti i paesi le ispezioni sul luogo di lavoro; l'83% impiega strumenti per la condivisione e la lettura incrociata dei dati; il 74% degli Stati richiede che il lavoratore sia registrato dal primo giorno di lavoro.

Fra le misure preventive di *hard law*, la più utilizzata (87%) è la semplificazione delle procedure amministrative, il 61% degli Stati utilizza incentivi fiscali, strumenti di supporto per la creazione di *start-up* o meccanismi per connettere gli schemi pensionistici al lavoro formale. La riduzione delle imposte è invece la misura incentivante *hard law* più impiegata (61%); le misure dirette a incrementare la conoscenza delle regole fiscali, lavoristiche e di sicurezza sociale (65%). Le misure deterrenti di *hard law*, oltre ad essere maggiormente utilizzate, sono considerate più efficaci rispetto alle misure preventive e incen-

¹⁷ G. CHIELLINO, *Il lavoro nero in Europa: Italia nella media. Sorprese e immaginario collettivo*, 2014, in http://www.usppi.it/index.php?option=com_content&view=article&id=2123:il-lavoro-nero-in-europa-olanda-al-top-italia-nella-media-sorprese-e-immaginario-collettivo&catid=5&Itemid=21

¹⁸ *Economia sommersa, lato oscuro e sfida da battere per la UE*, da «Euronews», in <http://it.euronews.com/2015/11/23/economia-sommersa-lato-oscuro-e-sfida-da-battere-per-la-ue>

tivanti di *hard law* e alle misure di *soft law*. C. Williams sottolinea tuttavia che scarseggiano le valutazioni circa l'efficacia delle diverse misure di contrasto al lavoro sommerso e i meccanismi di condivisione delle *best practice*¹⁹.

Egli propone dunque di individuare un sistema comune di indicatori oggettivi per valutare l'effettività delle misure in relazione ai contesti in cui sono impiegate.

¹⁹ Una banca dati delle *best practice* è disponibile sul sito: <http://www.eurofund.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>.

Abstract

L'autore ha analizzato il fenomeno del lavoro sommerso analizzando, dopo una ricerca approfondita, le politiche che negli anni l'Unione Europea ha deciso di porre in essere per contrastare il turpe fenomeno del lavoro sommerso. Inoltre dopo aver evidenziato l'importanza della piattaforma europea per il lavoro sommerso, ha analizzato le successive politiche poste in atto dagli Stati Europei per contrastare il fenomeno del sommerso.

The author has analyzed the phenomenon of undeclared work by analyzing, after a thorough research, the policies that over the years the European Union has decided to put in place to counter the foul phenomenon of undeclared work. Furthermore, after highlighting the importance of the European platform for undeclared work, it analyzed the subsequent policies put in place by European states to counteract the phenomenon of undeclared work.