

Il lavoro sommerso è ormai caratterizzato da una dimensione transnazionale che lo colloca al centro del dibattito euro-unitario. Il presente volume è dedicato allo studio del fenomeno e delle azioni messe in campo dall'Unione Europea per contrastarne la diffusione. Tali azioni, proprio per l'espansione tendenzialmente incontrollata del sommerso e per gli effetti negativi sui diritti dei lavoratori europei, nonché sulla leale concorrenza tra imprese, ha reso necessario un cambio di passo da parte delle istituzioni Europee. Si è passati, così, da un embrionale dibattito sui suoi effetti, alla prospettazione di interventi volti a favorire la regolarizzazione dei rapporti di lavoro che sfuggono all'applicazione delle regole e norme proprie della disciplina lavoristica. È nell'ambito di questi interventi che nasce l'Autorità Europea del Lavoro, destinata a vigilare sul rispetto dei diritti dei lavoratori nel territorio dell'Unione, anche attraverso il contrasto del lavoro sommerso. Dalla ricostruzione della natura e delle prerogative dell'Autorità Europea del Lavoro emerge come il suo ruolo sia certamente utile a supportare le attività degli ispettorati nazionali nella lotta al sommerso, presentando però, allo stesso tempo, diverse criticità relative alle competenze che l'Autorità può utilmente esercitare per coordinare realmente quest'opera di vigilanza. Un'attività, quest'ultima, che, come approfondito nel volume, appare ad oggi incentivata nel settore del trasporto su strada, ove la recente adozione della normativa *Mobility Package I* ha dotato l'Autorità di un ruolo di regia e supporto delle attività ispettive nazionali pur rispettando la sovranità nazionale in materia. Una prima apertura che sembra prospettare un futuro intervento dell'Autorità Europea del Lavoro che sia maggiormente efficace nell'applicazione delle normative lavoristiche e nella lotta al lavoro sommerso.

ISBN 979-12-5965-181-5



9 791259 651815



L. Battista Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro

Leonardo Battista

Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro

CACUCCI  EDITORE
BARI

Leonardo Battista è assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro nell'Università di Bologna, ove afferisce al Dipartimento di Scienze Giuridiche dal 2021. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Diritto Europeo nel 2021 presso l'Università di Bologna. È attualmente Publishing Manager dell'Italian Labour Law e-Journal ed è titolare dell'insegnamento di Diritto del Lavoro nel corso di laurea triennale in Economia e Commercio presso l'Università di Bologna (Campus di Forlì). È membro dell'unità di ricerca di progetti europei e nazionali oltre ad essere stato Visiting Scholar presso la Lund University.



Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Leonardo Battista

Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro è concesso in licenza con
CC BY 4.0© 2 di Leonardo Battista

a Camilla

Indice

Considerazioni introduttive

- | | |
|--|----|
| 1. Posizione del problema | 11 |
| 2. Il contrasto al lavoro sommerso nel diritto dell'Unione Europea | 16 |
| 3. Osservazioni metodologiche e piano dell'opera | 21 |

CAPITOLO I

La fenomenologia del lavoro sommerso

- | | |
|--|----|
| 1. Il lavoro sommerso e l'economia non osservata: in cerca di confini | 33 |
| 2. Le diverse sfumature terminologiche del lavoro sommerso | 42 |
| 2.1. La nozione europea del "lavoro non dichiarato" | 48 |
| 3. Dinamica e composizione del sommerso: le cause socio-economiche | 57 |
| 3.1. Dinamica e composizione del sommerso: i soggetti | 68 |
| 4. Il tema dell' <i>indecent work</i> nella prospettiva sovranazionale | 76 |

CAPITOLO II

Le politiche di emersione del lavoro sommerso

- | | |
|--|-----|
| 1. Uno sguardo alle politiche di emersione | 83 |
| 2. Le politiche di emersione di tipo diretto | 86 |
| 2.1. Gli incentivi all'emersione e i vincoli del diritto dell'Unione Europea | 92 |
| 3. Le politiche di emersione di tipo indiretto | 101 |

CAPITOLO III

L'Unione Europea e le tre fasi di contrasto al lavoro sommerso

| | |
|---|-----|
| 1. Le motivazioni europee per l'intervento in materia di lavoro "non dichiarato" | 109 |
| 2. L'istituzionalizzazione del dibattito europeo sul lavoro sommerso | 117 |
| 2.1. La fase esplorativa e le origini del dibattito sul lavoro sommerso nell'Unione Europea | 120 |
| 2.2. La fase sensibilizzatrice e l'integrazione all'interno della "Strategia europea per l'Occupazione" | 126 |
| 2.3. La fase sensibilizzatrice e lo slancio verso la cooperazione ispettiva | 131 |
| 2.4. Le esperienze bilaterali e multilaterali di cooperazione ispettiva transnazionale: debolezze e mancanza di coordinamento | 135 |
| 3. L'inizio della fase interventista: la Piattaforma europea per contrastare il lavoro non dichiarato e i primi passi verso l'Autorità Europea del Lavoro | 142 |

CAPITOLO IV

L'Autorità Europea del Lavoro: natura, prerogative e competenze

| | |
|--|-----|
| 1. L'Autorità Europea del Lavoro e il suo iter legislativo | 151 |
| 2. La base giuridica dell'Autorità Europea del Lavoro | 157 |
| 3. La natura dell'agenzia e la sua struttura | 158 |
| 4. Obiettivi dell'Autorità e prerogative: dallo scambio di informazioni alla regia della Piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato | 163 |
| 5. La grande scommessa dell'Autorità Europea del Lavoro: le ispezioni congiunte e concertate | 168 |

CAPITOLO V

**Il ruolo dell’Autorità Europea del Lavoro
nella lotta al lavoro sommerso**

| | |
|---|-----|
| 1. La lotta al lavoro non dichiarato e l’Autorità Europea del Lavoro: trasporto su strada e lavoro in agricoltura come banche di prova | 177 |
| 2. Il trasporto su strada e il lavoro sommerso: un settore sui generis | 185 |
| 3. Il <i>Mobility Package</i> I e le prime esperienze concertate | 192 |
| 4. La pervasività del lavoro sommerso in agricoltura | 199 |
| 5. Il mancato coordinamento nella nuova stagione della Politica Agricola Comune: un’occasione perduta | 202 |
| 6. Osservazioni conclusive: la lotta al lavoro sommerso nell’Unione Europea e il Ruolo dell’Autorità Europea del Lavoro | 210 |
| Bibliografia | 215 |

Considerazioni introduttive

SOMMARIO: 1. Posizione del problema. 2. Il contrasto al lavoro sommerso nel diritto dell'Unione Europea. 3. Osservazioni metodologiche e piano dell'opera.

1. Posizione del problema

Il lavoro sommerso rappresenta, ancora oggi, una delle questioni aperte del mercato del lavoro italiano ed europeo. Un fenomeno che, per la sua concentrazione e dimensione nel nostro Paese nonché per il proprio “effetto dirompente sull'ambito e sul livello del regime legale”¹, costringe il diritto del lavoro, ed i suoi studiosi, ad interrogarsi sulla necessità di dover riaffermare costantemente la propria legittimazione a governare “le province che gli spettano”².

Non sorprende, dunque, che il fenomeno del lavoro sommerso, da leggersi, con una iniziale approssimazione, nelle attività economiche che sfuggono – volontariamente – all'applicazione delle norme previste, possa essere descritto come la principale via di fuga dal diritto del lavoro. Una fuga³ verso quel “deserto normativo”⁴, figlio della volontà di aggirare le tutele ricono-

¹ CARINCI F., *Diritto privato e diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 29.

² GHEZZI G., ROMAGNOLI U., *Il rapporto di lavoro subordinato*, 2° ed., Zanichelli, Bologna, 1987, p. 32.

³ LISO F., *La fuga dal diritto del lavoro*, in *Industria e Sindacato*, n. 28, 1992, p. 3 e 7 riconosce tra i prototipi dei lavoratori in fuga anche l'esempio del bracciante agricolo che, data la precaria natura del rapporto di lavoro, può ricadere nel lavoro nero, avendo un effetto negativo sul sistema di welfare nazionale. L'autore interpreta la decisione di sommergere il rapporto di lavoro alla stregua di “fuga nella clandestinità”, sia per difficoltà del lavoratore di trovare una occupazione regolare sia per la convenienza di svolgere un secondo lavoro o percepire un sussidio statale che, lavorando regolarmente, avrebbe perso.

⁴ BELLAVISTA A., *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche*, in PINTO V. (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci,

sciute e garantite dall'ordinamento giuridico, che pone in serio pericolo lo sviluppo di un sistema economico caratterizzato da una leale competizione e da una marcata coesione sociale.

L'esistenza di una quota sempre crescente di attori economici, lavoratori e datori, che si sottraggono dall'applicazione delle regole e tutele previste dall'ordinamento giuridico, sia per convenienza sia per impossibilità nel conformarsi a quest'ultime, pone dunque sotto pressione il legislatore, in quanto il lavoro sommerso rappresenterebbe la negazione stessa del diritto del lavoro⁵. Il contesto economico, sociale e culturale, in cui attecchisce, ancora oggi, costringe quindi a riflettere sulle "debolezze congenite"⁶ di cui soffre il diritto del lavoro. Una scienza capace, nella sua storia, di costruire un sostrato di valori fondamentali, quali la libertà, la dignità e la non discriminazione, su cui la società moderna ha posto le sue fondamenta e che oggi sembra non riuscire a difendere, rincorrendo soluzioni, a volte, inconcludenti per recuperare la propria centralità come vero diritto sociale.

La scelta di questi attori di muoversi all'interno di un mercato non regolato e di rigettare l'applicazione di quei diritti fondamentali propri del diritto del lavoro diviene un fattore di crisi di quest'ultimo⁷, incapace finora di prevedere interventi mirati al fine di bloccare quel circolo vizioso di illegalità⁸, tra convenienza ed omertà, che risiede alla base del lavoro sommerso. Proprio in questo mercato non regolato, noto come il "secondo mercato del lavoro"⁹ o, come verrà definito in seguito, economia sommersa, il diritto del lavoro sembra non essere totalmente in grado di adattare i propri strumenti per far emergere quelle situazioni che sfuggono dal proprio campo di applicazione. Tanto che si è constatata, da più parti, l'inadeguatezza tecnica, se non addirittura l'inermità¹⁰, degli strumenti in

Bari, 2007, p. 16.

⁵ BELLAVISTA A., *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 3.

⁶ DEL PUNTA R., *Epistemologia breve del diritto del lavoro*, in NOGLER L., CORAZZA L. (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 37.

⁷ VISCOMI A., *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *Il Diritto del mercato del Lavoro*, n. 2, 2000, p. 382.

⁸ BELLAVISTA A., *Al di là del sommerso*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, 2008, p. 11.

⁹ NAPOLETANO D., *Introduzione al convegno*, in AA.VV. (a cura di), *Il secondo mercato del lavoro: aspetti giuridici ed economici dell'economia sommersa*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 14 e segg..

¹⁰ DELL'OLIO M., *Il lavoro sommerso e la "lotta per il diritto"*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 1, 2000, p. 47. Così anche BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2008, p. 9, critico nei confronti delle iniziative legislative mirate all'emersione delle situazioni di lavoro som-

possesto del diritto del lavoro per accompagnare progressivamente i lavoratori sommersi verso la legalità.

Il lavoro sommerso, dunque, appare come un contenitore, dai contorni sfuggenti, in cui trovano approdo tutte quelle pratiche fraudolente che perpetrano quel senso di precarietà, insicurezza sociale e disordine economico in risposta alla rigidità del sistema regolativo positivo.

Sfuggente poiché il campionario delle pratiche fraudolente messe in atto dai datori di lavoro, con o senza la connivenza dei lavoratori, non può essere tassativamente descritto, né facilmente tipizzabile, data la sua mutevole natura e adattabilità nei confronti degli interventi normativi pensati per contrastarlo. Allo stesso tempo, l'espansione del lavoro sommerso è tale da renderlo una componente strutturale¹¹ del mercato del lavoro tanto da arrivare a descriverlo come la sua "principale patologia"¹².

A nulla sono serviti i vari allentamenti normativi della rigidità dell'ordinamento a protezione del lavoro. Questa rigidità era ritenuta una delle ragioni, se non addirittura la principale, per la crescita di sacche di lavoratori sommersi¹³. Eppure, la costante deregolamentazione subita dal diritto del lavoro non ha portato a risultati concreti. Infatti, non si condividono quelle posizioni¹⁴ secondo cui la riduzione dell'apparato garantista previsto

merso, sia sotto il profilo propriamente contributivo e assicurativo che su quello fiscale. Queste, infatti, sia a causa delle costanti modifiche in itinere che ne hanno ridotto la pregnanza, sia per una sfiducia sugli effetti sul lungo periodo dell'emersione o delle c.d. sanatorie, hanno vissuto periodi di incertezza e di poca fiducia da parte dei lavoratori e dei datori di lavoro.

¹¹ GALANTINO L., *Una componente strutturale del mercato del lavoro italiano: l'economia sommersa*, in *Diritto del lavoro*, n. 1, 1998, p. 67; FERRANTE V., *Libertà economiche e diritti dei lavoratori. Il contrasto al lavoro "non dichiarato" nella legislazione internazionale, europea e nei trattati commerciali*, Vita e Pensiero, Milano, 2020, p. 7.

¹² ZOPPOLI L., *Flessibilità, l'Europa dica la sua*, 25 novembre 2006, in www.egua-glianzaelibertà.it

¹³ *Contra* VISCOMI A., *op. cit.*, 2000, p. 381 il quale rifiuta categoricamente la posizione di quegli orientamenti che riconoscono nell'esistenza delle regole legale la causa del lavoro sommerso, ritenendola scientificamente infondata.

¹⁴ Alcuni autori, appartenenti alla scuola di pensiero neo-liberale, hanno profetizzato che la riduzione nei livelli di tassazione e la deregolamentazione del mercato del lavoro possa ridurre la propensione delle imprese ad operare nell'economia sommersa. Per questi, l'interferenza dello Stato sul mercato, sia attraverso sistemi di licenze e controlli o per il tramite di normative positive in materia di lavoro e competizione, porta le imprese ad utilizzare forza lavoro non regolare o a celare del tutto la propria esistenza alle autorità pubbliche, evitando, quindi, tutta una serie di vincoli e obbligazioni che nel mercato formale avrebbero dovuto rispettare. Senza presunzione di completezza si rimanda a BECKER K. F., *The Informal Economy*, Swedish International Development Agency, Stoccolma,

dal diritto del lavoro, sino ad una sua tendenza allo zero¹⁵, possa portare ad un assorbimento del lavoro sommerso, lasciando alle regole del mercato la gestione dei rapporti tra impresa e lavoratori.

Queste posizioni liberistiche¹⁶ non solo rischiano di penalizzare gravemente i lavoratori sul piano della sicurezza sociale e delle condizioni di lavoro ma ignorano che soltanto l'esistenza di uno zoccolo di certezza e garanzie, di cui si fa portatore il diritto del lavoro, può evitare distorsioni del mercato basate sullo sfruttamento della prestazione lavorativa senza regole e limiti. Perciò, si concorda con chi ritiene che "una vera e propria deregolamentazione, intesa come ripristino dell'equilibrio di mercato"¹⁷ non porterebbe alcun vantaggio nella lotta al lavoro sommerso¹⁸ se non

2004; DE SOTO H., *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Black Swan, Londra, 2001; NWABUZOR A., *Corruption and Development: New Initiatives in Economic Openness and Strengthened Rule of Law*, in *Journal of business ethics*, 59, 2005, p. 121-138. *Contra*, WILLIAMS C. C., MARTINEZ A., *Tackling the informal economy. A critical evaluation of the ne-liberal policy deregulatory perspective*, in BORGHI V., ROUTH S. (eds.), *Workers and the Global Informal Economy. Interdisciplinary perspectives*, Routledge, London-New York, 2016, p. 29-50.

¹⁵ DELL'OLIO M., *op. cit.*, p. 47.

¹⁶ PIASNA A., MYANT M. (a cura di), *Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation*, ETUI, Bruxelles, 2017, parlando di "mito della deregolamentazione", criticano l'idea secondo cui ridurre le tutele a protezione del lavoro porti maggiori stimoli per l'economia e benefici per quest'ultima. Sulla base di una analisi di nove Paesi europei, tra cui Italia, Spagna e Regno Unito, questo studio ha dimostrato come non ci siano evidenze scientifiche tali per poter asserire che la deregolamentazione possa creare nuovi posti di lavoro e ridurre la quantità di lavoratori che trovano lavoro nell'economia sommersa. Nello specifico si rimanda a RUBERY J., PIASNA A., *Labour market segmentation and deregulation of employment protection in the EU*, in PIASNA A., MYANT M. (a cura di), *Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation*, ETUI, Bruxelles, 2017, p. 43-47.

¹⁷ GIUGNI, *Lavoro leggi e contratti*, Il Mulino, Bologna, 1989, p. 314.

¹⁸ Dello stesso avviso la Commissione Europea nella scheda tematica per il semestre europeo sul lavoro non dichiarato, la quale conferma che deregolamentare i regimi di lavoro e previdenziali, limitando, quindi, l'intervento statale nella regolamentazione del mercato del lavoro, non riduce di per sé la portata del lavoro non dichiarato nell'economia. La Commissione Europea individua alcuni fattori che portano all'aumento del ricorso a forme di lavoro irregolari, come i fattori economici strutturali e ciclici, normativi, istituzionali ed infine sociali. Lavorando su questi fattori contemporaneamente, con una azione condivisa tra Paesi e istituzioni europee e la giusta commistione di misure economiche e normative, sarà possibile "prevenire e scoraggiare il lavoro non dichiarato" e rendere "attraente il lavoro formale". Si rimanda a COMMISSIONE EUROPEA, *Scheda Tematica per il semestre europeo. Il lavoro non dichiarato 2017*, 16 novembre 2016, pp. 2-5.

l'effetto negativo di ridurre ulteriormente i livelli di tutela per i lavoratori all'interno del mercato di lavoro emerso¹⁹.

Vista la volontà di rifuggire da ogni proposta basata sull'idea di lasciare la gestione dei rapporti di lavoro alle forze spontanee del mercato²⁰, bisogna recuperare il ruolo di un diritto del lavoro che sia capace, attraverso il suo intervento e i suoi istituti, di atteggiarsi come moderatore al fine di creare un equilibrio sostenibile tra la sua funzione garantista e l'efficienza del mercato²¹, riportando all'interno dei suoi confini coloro che, ad oggi, ne sono fuori.

Dunque, se da un lato si colloca la legittima richiesta delle imprese di avere un certo grado di flessibilità tale da poter aumentare la propria competitività, dall'altro, è necessario prevedere delle misure di contrasto al lavoro sommerso volte a ridurne la convenienza economica ed evitare che chi ne faccia ricorso sia competitivo sul mercato proprio grazie a queste distorsioni.

Un'operazione certamente complicata da realizzare nel breve periodo, soprattutto in Paesi come la Grecia o l'Italia, dove le elevate percentuali del lavoro sommerso, specialmente nelle regioni meridionali, trovano svariate e spesso concomitanti motivazioni. Motivazioni che non sono riconducibili solo alla ricerca di maggior competitività, ma anche alla struttura del tessuto socio-economico del territorio, alla presenza di microimprese difficili da controllare, ad una economia di stampo localistico²², all'arretratezza delle infrastrutture²³.

¹⁹ ESPOSITO M., *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, Discussion Paper n. 2, CRISEI Centro di Ricerca Interdipartimentale in Sviluppo Economico e Istituzioni, 2012, p. 9, ritiene, sulla base dell'esperienza pregressa nell'ordinamento italiano e sul piano dell'emersione del lavoro irregolare, che qualsiasi proposta di deregolamentazione, non inserita in una più ampia strategia che tenga anche conto degli aspetti contributivi e fiscali, non possa sortire effetti utili alla causa in parola. Nello stesso senso GAROFALO M.G., *Le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso: gli indici di congruità*, in PINTO V. (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, II ed., Cacucci, Bari, 2008, p. 63, il quale fa un ironico raffronto sui possibili risultati di una deregolamentazione dell'apparato lavoristico sul lavoro sommerso con l'abolizione del "divieto di sosta per sradicare il fenomeno della sosta selvaggia".

²⁰ EPSTEIN R., *The moral and practical dilemmas of an underground economy*, in *Yale Law Journal*, n. 103, 1994, p. 2158.

²¹ ROMAGNOLI U., *Lavoro e non lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1, 1995, p. 7.

²² ROMA G., *L'economia sommersa*, Editori Laterza, Bari, 2001, p. 17 e segg., dove l'autore riconosce alcuni fattori soggettivi di questa sregolatezza e ricorso al lavoro sommerso, tra cui il tessuto produttivo italiano, i contesti sociali dove questo ha attecchito di più e l'elevata disoccupazione di alcuni territori. Su questo ultimo punto, amaramente, va osservato che il lavoro sommerso si propone anche come ammortizzatore sociale così da espandersi nelle congiunture sfavorevoli e autoalimentarsi.

²³ Dello stesso avviso FERRANTE V., *Prefazione*, in FERRANTE V. (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e

Più nel dettaglio, un mercato del lavoro arretrato o altamente frammentato, con ampio ricorso a forme di esternalizzazione e composto, in gran misura, da piccole imprese genera una maggiore propensione al ricorso al sommerso e crea le condizioni per evadere i controlli. L'impatto sul sistema economico è di tutto rilievo. Il sommerso esercita una concorrenza sleale nei confronti delle imprese regolari: vengono ridotti i costi di produzione, di cui il costo del lavoro è quota rilevante, abbassati i prezzi di vendita dei prodotti, evasioni parzialmente o del tutto gli oneri fiscali e contributivi²⁴. Conseguentemente, i salari corrisposti ai lavoratori sommersi risultano minori rispetto a quelli degli occupati regolari, impattando anche sulle entrate fiscali e previdenziali e determinando uno squilibrio nei conti dello Stato con ricadute sul sistema di protezione sociale.

2. Il contrasto al lavoro sommerso nel diritto dell'Unione Europea

Tutte preoccupazioni rintracciabili anche nelle azioni di contrasto al lavoro sommerso promosse a livello internazionale e sovranazionale da parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea, mostrando come l'ampiezza del fenomeno richieda necessariamente di affrontarlo da più prospettive e su più livelli.

Sul piano internazionale, non dovrebbe sorprendere che le imprese che occupano lavoratori sommersi siano anche le prime a non rispettare quegli *standard* contenuti nelle Convenzioni promosse dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro e ratificate, almeno in larga parte, dai Paesi occidentali. Salari, parità di trattamento e tutele in materie di salute e sicurezza sono alcuni degli istituti che, nel lavoro sommerso, non trovano piena applicazione e che non permettono, quindi, di poter definire quell'occupazione alla stregua di un lavoro dignitoso, nell'accezione internazionale del "*Decent work*"²⁵ di cui l'OIL si fa promotrice sin dal 1999²⁶. Negli

Pensiero, Milano, 2017, p. 11.

²⁴ FEDERICI A., *Lavoro irregolare e omissione contributiva: tecniche di tutela e sistema sanzionatorio*, Halley Editrice, Matelica, 2006; CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, Bononia University Press, Bologna, 2017.

²⁵ ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Report of the Director-General. Decent Work*, International Labour Conference 87 ed. 1999. Sul collegamento inscindibile tra diritti fondamentali perseguiti dall'OIL e il c.d. lavoro dignitoso si veda BELLACE J. R., *Achieving Social Justice: the Nexus between the ILO's Fundamental Rights and Decent Work*, in *Employee Rights & Employment Policy Journal*, n. 1, 2011, p. 5 e segg.

²⁶ Una posizione ribadita ulteriormente nel quadro dell'Agenda 2030 dell'ONU dove diviene addirittura il titolo di apertura del documento programmatico elaborato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro per la promozione dell'ottavo obiettivo

studi sul lavoro sommerso, questa “prospettiva orientativa di regolazione del lavoro”²⁷ quale dovrebbe essere il “*Decent work*”, prende, di contro, la forma di quell’ “*indecent work*” che ormai si fa strada anche nei mercati del lavoro sviluppati e che rischia di rendere impossibile la promozione, creazione e protezione di posti di lavoro di “qualità accettabile”²⁸.

Secondo l’OIL, il lavoro sommerso²⁹ costituisce una sfida importante per i diritti dei lavoratori, soprattutto per “i principi e per i diritti fondamentali sul lavoro, per la protezione sociale, per le condizioni di lavoro di-

“lavoro dignitoso e crescita economica”. Il lavoro dignitoso, infatti, non si sostanzierebbe solo in un obiettivo di questa Agenda ma diventa anche “un motore per lo sviluppo sostenibile”, dove la promozione di un ambiente di lavoro sano, sicuro e meno precario potrebbe garantire una stabile crescita economica nel lungo periodo. Si veda ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Obiettivo 8. Lavoro Dignitoso e Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, 2015, p. 2. Nello stesso senso GAROFALO D., *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 6, 2020, p. 1304.

²⁷ BIASI M., *Il Decent Work tra politica e sistema*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2022, p. 3.

²⁸ ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Report of the Director-General. Decent Work*, International Labour Conference 87 ed. 1999, p. 3

²⁹ L’Organizzazione Internazionale del Lavoro inserisce il lavoro sommerso all’interno del concetto di economia informale. Questo concetto deriva dagli studi sui settori deregolati dell’economia, soprattutto urbana, che si sono sviluppati negli anni Settanta, per raffigurare “ogni attività economica dei lavoratori e delle unità economiche che – nel diritto o nella prassi – non sono coperti o sono insufficientemente coperti da disposizioni formali”. Tale locuzione è stata impiegata dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro per designare tutte le attività di lavoro di bassa qualità non conosciute, né registrate, né regolate o protette dal punto di vista giuslavoristico. L’economia informale, che dovrebbe riguardare oltre la metà della forza lavoro nel mondo secondo le stime OIL, comunica costantemente con l’economia formale dalla quale vengono decentrate fasi o determinati tipi di produzione per abbattere il costo del lavoro e gli oneri di diversa natura. Allo stesso tempo, questi due settori dell’economia sono anche altamente integrati dato che ampie fasce di lavoratori sommersi svolgono prestazioni non registrate e irregolari a favore di imprese dichiarate. L’attenzione dell’OIL sull’economia informale è da ricercare anche nella necessità di garantire l’applicazione dei diritti fondamentali nella maggior parte dei Paesi, soprattutto quelli meno sviluppati, e che proprio in questo settore, invece, trova resistenze e negazione. Perciò, il contrasto al fenomeno dell’economia informale e delle sue esternalità negative compone una delle direttrici di intervento su cui l’OIL ha basato la propria iniziativa di promozione del *Decent Work*, sin dagli anni Novanta. Tra i primi lavori sul *Decent Work* e sull’economia informale, ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Decent Work and Informal Economy*, Report, International Labour Conference 90 ed., 2002; PERONE G., *Economia informale, lavoro sommerso e diritto del lavoro*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, n. 1, 2003, p. 1-41; HART K., *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, in *The Journal of Modern African Studies*, n. 1,

gnitoso, per lo sviluppo inclusivo e per la preminenza del diritto"³⁰, avendo un impatto anche sulle "entrate pubbliche, sul campo d'azione dello Stato, specie per quanto riguarda le politiche economiche, sociali e ambientali, come pure sulla solidità delle istituzioni e la concorrenza leale sui mercati"³¹.

Del medesimo tenore, e di interesse per l'indagine, sono anche le preoccupazioni dell'Unione Europea che, nell'ormai risalente Comunicazione sul lavoro sommerso del 7 aprile 1998, lo inquadrava come quel fenomeno la cui espansione "rischia di erodere il finanziamento dei servizi sociali, già esposto a pressioni, riduce il livello della protezione sociale delle persone e le loro prospettive sul mercato del lavoro e può inoltre influire sulla competitività"³².

Una Comunicazione che, partendo dal presupposto che si tratti di un fenomeno presente in tutti gli Stati membri nonché una minaccia per la realizzazione di un solido mercato comune, si spinge anche oltre la mera osservazione ed arriva a formulare alcune delle motivazioni poste alla base della sua espansione. La Commissione ritiene che la crescita del fenomeno, a cavallo del nuovo millennio, sia il risultato di "nuovi modelli lavorativi, a cui si accompagna una legislazione inadeguata"³³, sottolineando come solo una strategia mirata di prevenzione, vigilanza e stigmatizzazione possa ridurre il lavoro sommerso. Questa strategia necessariamente complessa ed eterogenea, a fronte di un problema altrettanto complesso ed eterogeneo, dovrebbe consistere in azioni repressive e sanzionatorie integrate da azioni preventive e sanzioni promozionali positive³⁴, rappresentate in particolare

11, 1973, p. 66 e segg.; ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Employment, incomes and equity: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Report, 1972.

³⁰ ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Raccomandazione relativa alla transizione dall'economia informale verso l'economia formale*, n. 204/2015, p. 1; si rimanda a BERTONCELLO L., CAGNIN V., *La transizione dall'economia informale verso l'economia formale nella prospettiva dell'Oil: la nuova Raccomandazione n. 204/2015*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4, 2015, p.

³¹ IBID.

³² COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, p. 2.

³³ IBID., a cui si collegano altri fattori che "concorrono all'emergere di tale fenomeno: una crescente domanda di "servizi personalizzati", la riorganizzazione dell'industria in lunghe catene di dis-integrazione verticale e di subappalto e la diffusione di tecnologie leggere che schiudono nuove opportunità lavorative e nuovi ambiti di attività di servizio"

³⁴ Resta ancora fondamentale quanto illustrato da Ghera sulla necessità di bilanciare l'ottica repressiva con la convenienza di ricorrere alle sanzioni promozionali positive, che facendo leva sull'interesse economico rendono meno gravoso il rispetto e l'osservanza degli obblighi di legge: GHERA E., *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3, 1979, p. 305-381, precisa-

dalla semplificazione delle norme amministrative, fiscali e contributive, da una maggiore comunicazione e coordinamento tra le diverse autorità e dalla rimozione dell'eccessiva burocrazia³⁵.

La Comunicazione in parola, come poi evidenziato da una successiva Comunicazione del 2007 dal titolo "Rafforzare la lotta al sommerso", si fa comunque apprezzare per aver "preparato il terreno" per un lungo dibattito politico in tutta l'Unione sulla necessità di affrontare il tema del lavoro sommerso. Da questo confronto è nata una maggior consapevolezza sulla necessità di incentivare la capacità di controllo e vigilanza, non solo sul territorio dei singoli Paesi membri ma anche in una prospettiva sovranazionale. D'altronde, la maggior integrazione delle diverse economie nazionali, all'interno di un mercato comune ormai maturo, ha mostrato che il lavoro sommerso e irregolare, oltre ad avere effetti negativi sulla competitività delle imprese, presenta una spiccata dimensione transfrontaliera. L'aggiramento delle normative previste per il distacco transnazionale, o più in generale la prestazione fornita in un altro Paese membro attraverso lavoratori irregolari, capaci di produrre una sensibile riduzione del costo del lavoro, sono due delle minacce individuate dalla Commissione contrastabili soltanto attraverso una cooperazione europea nello scambio di informazioni e nelle operazioni ispettive nei Paesi interessati.

È in quest'ottica che si devono leggere le azioni politiche promosse a livello euro-unitario per contrastare, direttamente o indirettamente, il fenomeno del lavoro sommerso. Le azioni ed iniziative presenti nei citati documenti, che verranno trattate nel corso dell'opera, hanno aperto la strada all'istituzione della "Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato"³⁶ ed alla creazione

mente p. 362-372. Più in generale sul tema delle sanzioni si rimanda a BOBBIO N., *voce Sanzione*, in *Novissimo Digesto Italiano*, n. 196, p. 530.

³⁵ MATEMAN S., RENOY P.H., *Undeclared Labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour*, Final Report, 2001, p. 90. Similmente, COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *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*, 24 ottobre 2007, COM (2007) – 628.

³⁶ Decisione 2016/344/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato. L'atto non è più in vigore dal 25 maggio 2021, in quanto abrogato dall'istituzione dell'Autorità Europea del Lavoro ma mantiene la propria importanza e centralità nelle operazioni di questa agenzia. Infatti, l'assorbimento delle operazioni all'interno dell'Autorità dovrebbe essere realizzato garantendo una agevole transizione delle attività esistenti e promosse all'interno della Piattaforma nonché prevedere la creazione di un permanente gruppo di lavoro in seno all'Autorità.

nel 2019, con il Regolamento 2019/1149/UE, dell'Autorità Europea del Lavoro³⁷. Due recenti iniziative figlie della maturità e della comprensione del fenomeno sommerso da parte dell'Unione Europea. Con la prima, l'Unione Europea ha incoraggiato gli Stati membri a cooperare nella lotta al lavoro sommerso, facilitando e sostenendo lo scambio di migliori prassi e fornendo un quadro di riferimento per lo sviluppo di competenze e analisi comuni sugli strumenti adeguati da mettere in campo. Con l'istituzione dell'Autorità si è creato un soggetto destinato a portare al livello successivo la lotta al sommerso.

Più nel dettaglio, l'Autorità Europea del Lavoro ha il compito principale di sostenere gli Stati membri e la Commissione nel migliorare l'accesso alle informazioni, contribuire alla mobilità dei lavoratori sul territorio europeo e contrastare le irregolarità di carattere transfrontaliero riguardant il diritto dell'Unione e le normative giuslavoristiche. Nelle intenzioni del legislatore euro-unitario, l'Autorità dovrebbe quindi rendere possibile il raggiungimento di tali obiettivi tramite una continua assistenza "alle autorità nazionali nello svolgimento di ispezioni concertate e congiunte" destinata a contrastare forme di lavoro sommerso, da leggersi nell'accezione europea di "lavoro non dichiarato".

Un compito che prevede la creazione di un gruppo di lavoro permanente, in cui far confluire l'esperienza raccolta nella triennale attività della "Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato" e la funzione di coordinamento e supporto delle operazioni ispettive a livello europeo. Tale coordinamento, di cui l'Autorità Europea del Lavoro dovrebbe farsi carico, rappresenta probabilmente l'aspetto più problematico, ponendo diversi interrogativi sia sul ruolo da giocare nei confronti dei servizi ispettivi nazionali, sia sui poteri che potrebbe azionare nei confronti di quest'ultime nei casi di mancata cooperazione. Parimenti, alcuni dubbi permangono sui settori in cui il coordinamento della predetta Autorità dovrebbe trovare spazio. Difatti, non paiono ancora tracciate le coordinate precise in cui quest'ultima dovrebbe muoversi per promuovere iniziative di contrasto al lavoro sommerso.

A riprova della centralità della Piattaforma istituita nel 2016 e della lotta al lavoro non dichiarato, si sottolinea che l'unico allegato al Regolamento istitutivo della Piattaforma sia dedicato a questo fenomeno e alle attività da sostenere per raggiungere questo obiettivo.

³⁷ Regolamento 2019/1149/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i Regolamenti n. 883/2004/CE, n. 492/2011/UE, e 2016/589/UE e che abroga la decisione 2016/344/UE.

so e, come si vedrà nel prosieguo del lavoro, questo rende ambigua l'azione dell'Autorità Europea del Lavoro e dell'Unione Europea stessa, così come ambivalenti potrebbero essere i risultati attesi.

3. Osservazioni metodologiche e piano dell'opera

Come brevemente anticipato, il lavoro sommerso è un fenomeno articolato che svolge un ruolo di certo non marginale nel sistema economico nazionale e sovranazionale. Sono innegabili le esternalità negative che questo fenomeno comporta sui rapporti e condizioni di lavoro come lo sono, a loro volta, la sua portata nei confronti della società, dei conti dello Stato, senza dimenticare le modalità, anche criminali³⁸, con cui esso si sviluppa³⁹. Per tali motivi, seppur talvolta posto in secondo piano nel dibattito politico-legislativo rispetto ad altre contingenze, che ha fatto parlare di episodica attenzione del legislatore⁴⁰ o addirittura riscontrare la sua scomparsa dalla letteratura in tema di mercato del lavoro⁴¹, il lavoro sommerso è una realtà molto ampia e di difficile lettura. Perciò, ogni indagine che si prefigga di esaminarne i confini deve scontrarsi, obbligatoriamente, con tale difficoltà di messa a fuoco del problema, dato che “la gravità, l'ampiezza e la complessità del fenomeno del lavoro sommerso e delle sue cause è la premessa di qualsiasi discorso in materia”⁴².

³⁸ Il rapporto tra attività criminali e lavoro sommerso è inscindibile seppur non esclusivo. La seconda, infatti, è riconosciuta come la patologia più estesa delle prime, ma non l'unica con cui queste producono profitti con riferimento al mercato del lavoro. Dal dopoguerra in poi, le organizzazioni criminali e mafiose hanno iniziato a “colonizzare spazi di economia legale e a contaminare attività produttive lecite” oltre che svilupparsi attraverso l'occupazione irregolare e sommersa, allargando il proprio campo di azione. Parimenti, il fenomeno dell'impresa criminale/mafiosa non è limitato solo a gestire direttamente o indirettamente imprese regolari, ma anche ai casi di controllo finanziario e materiale di altrui attività economiche. Tale contaminazione, oltre a favorire il riciclaggio di denaro garantendone l'immissione nell'economia formale, comporta ricadute sulla vita, non solo lavorativa, di coloro che prestano servizio presso tali imprese, su cui rimane in piedi l'interrogativo di come preservare l'eventuale occupazione in caso di sequestro, confisca o chiusura. Si veda RANIERI M., *Mafie, Imprese, Lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 52-57; GARILLI A., BELLAVISTA A., *Mercato del lavoro e Mezzogiorno*, in GHEZZI G. (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un Testo Unico*, Ediesse, Roma, 1996, p. 94-95.

³⁹ BIANCO G., *Il lavoro e le imprese in nero*, Carocci, Roma, 2002, p. 11.

⁴⁰ VISCOMI A., *op. cit.*, 2000, p. 387.

⁴¹ REBEGGIANI E., *La parte nera del lavoro. Soggetti e processi*, in *Critica sociologica*, XLIII, n. 171, p. 39.

⁴² GAROFALO M.G., *op. cit.*, p. 63

Partendo da questi presupposti, un'analisi giuridica sul contrasto al lavoro sommerso di natura giuslavoristica con una prospettiva euro-unitaria come quella che si intende sviluppare, non può affrontare questa complessità senza dedicare attenzione alle cause socioeconomiche che sono alla base del fenomeno, tenendo conto che la “fenomenologia reale di riferimento è percepita e valutata ancor prima della sua raffigurazione tecnico-giuridica”⁴³. Tanto rende imprescindibile un preliminare approfondimento di tali cause, attraverso gli studi economici e sociologici sul tema.

Il dialogo interdisciplinare tra il diritto del lavoro e queste discipline⁴⁴, seppur nella consapevolezza che siano certamente diverse tra loro, arricchisce il sostrato di informazioni su cui si basa l'interpretazione giuridica del fenomeno sommerso e su cui si fondano le valutazioni delle strategie più efficaci, a livello europeo e nazionale, per prevenirne l'espansione.

L'evoluzione storica del diritto del lavoro ha sempre mostrato un “rinnovamento”⁴⁵ in risposta alle trasformazioni o problematiche sociali, sia positive che negative, come nel caso di specie, individuando il “fatto come interesse sociale da regolare tramite la norma giuridica”⁴⁶. Nel caso del lavoro sommerso, questo fatto sociale da regolare assume una dimensione giuridica⁴⁷ proprio per gli effetti perversi che comporta sull'economia e

⁴³ ESPOSITO M., *op. cit.*, 2012, p. 1.

⁴⁴ Il lavoro e la società sono profondamente connessi, tanto che risulta difficile, se non impossibile, capire la legge e le sue norme senza comprendere la società in cui queste operano. Per tali motivi ha preso sempre più piede l'applicazione di metodologie innovative come “*Law and Sociology*” and “*Law and Economics*”. Approcci che permettono di affrontare temi e materie proprie del diritto del lavoro da diverse angolazioni per comprenderne le eventuali distorsioni e proporre, ove possibile, eventuali correttivi. In tal modo si comprende anche il legame di questi approcci metodologici con la c.d. “*Law in Action*”. Essa si occupa dello studio di come la legge sia applicata nella società e il suo ruolo regolatore nella stessa ed appare centrata soprattutto nella prospettiva del diritto europeo, dove lo studio delle norme nazionali viene preso in considerazione per proporre possibili miglioramenti delle discipline dal carattere sovranazionale, come ad esempio i casi in cui vengono promosse eventuali *best practices* rintracciate dalla Commissione Europea nei diversi Stati Membri; una situazione apparentemente estendibile anche al caso della lotta al sommerso con i diversi report europei sulle iniziative nazionali di contrasto. Per la metodologia si rimanda a CRYER R., HERVEY T., SOKHI-BULLEY B., BOHM A., *Research Methodologies in EU and International Law*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2011, p. 83-88.

⁴⁵ BAVARO V., *Il lavoro trasformato nella prospettiva dell'azione collettiva. Un esercizio metodologico fra diritto e sociologia*, in *Sociologia del lavoro*, n. 164, 2022, dattiloscritto.

⁴⁶ IBID.

⁴⁷ GROSSI P., *Società diritto Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 6, riconosce la necessità di mettere a fuoco la realtà socio-economica attraverso l'azione

sulla società, con l'ulteriore difficoltà interpretativa generata dalla complessità del quadro giuridico in materia. Non si possono non citare, sebbene non siano oggetto principale della seguente trattazione, la dimensione dell'evasione fiscale collegata alla sommersione del rapporto di lavoro di cui si interroga il diritto tributario, o, nel diritto penale, il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro *ex art. 603-bis cod. civ. riformulato dalla L. n. 199/2016*⁴⁸. Due esempi che mostrano quanto il fenomeno del lavoro sommerso sia trasversale anche all'interno della sola sfera giuridica, e pertanto anche l'analisi dei suoi confini e attori deve essere multidisciplinare, al fine di comprendere appieno le ragioni che lo causano attraverso gli studi economici e sociologici che negli anni hanno affrontato questa problematica⁴⁹.

del giurista per regolare l'”incandescenza del fatto sociale”.

⁴⁸ GAROFALO D., *Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 3, 2022, p. 430 – 447; FERRARESI M., SEMINARA S., *Caporalato e sfruttamento del lavoro. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Adapt University Press, 2022, p. 424-464; GAROFALO D., *op. cit.*, 2020, p. 1303 – 1344; D'ONGHIA M., DE MARTINO C., *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199/2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 1, 2018, p. 202-248; MISCIONE M., *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza.*, n. 2, 2017, p. 118; CALVELLINI G., *Caporalato: un passo avanti dopo molti passi indietro. Ma il saldo resta negativo*, in *Diritti & Lavoro Flash*, n. 8, 2016, 7; ROTOLO G., *A proposito del 'nuovo' delitto di 'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro'. Note critiche sul controllo penale del c.d. caporalato*, in FERRANTE V. (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza: una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2018, p. 149 e segg; ORLANDO S., *Il delitto di "caporalato" tra diritti minimi della persona e tutela del mercato*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 3-4. 2020, p. 622-670. CHIAROMONTE W., *"Cercavamo braccia, sono arrivati uomini". Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 158, 2018, p. 321 – 356.

⁴⁹ In tal senso si parla di varietà di lavoro sommerso nella società europea, evitando di inseguire l'idea che il fenomeno elusivo sia un problema uniforme. Al contrario è tema complesso in cui si incastrano attori, soggetti e modalità diverse, incentivati ad eludere l'applicazione delle norme sulla base di fattori sociali, economici e culturali differenti. Difatti, il ricorso al lavoro sommerso non è uguale in un Paese sviluppato europeo o in Paesi emergenti come Bangladesh o Cambogia, dove questo è, a volte, la principale forma di sviluppo economico. Questa prima tipologia si può classificare come *"poverty escape"*, fuga dalla povertà, dove il sommerso rende possibile nell'immediato il sostentamento dei bisogni primari dell'individuo. Ulteriori forme, di cui si dirà in seguito, sono il *"moonlighting"* dove ad una occupazione principale se ne affianca una totalmente sommersa e le forme di lavoro solidaristico, con prestazioni lavorative irregolari basate su scambio di denaro o pagamenti in natura. In questo senso si veda PFAU-EFFINGER B., *Varieties of*

L'indagine deve necessariamente muovere da una breve identificazione dell'aspetto quantitativo del fenomeno, che sconta la difficoltà, insita proprio nella nozione di "sommerso", sia nella sua accezione economica⁵⁰ che giuridica, a cui sarà dedicato un paragrafo. Tramite l'approfondimento di questi studi di carattere economico sarà possibile comprendere quali siano i benefici e i costi di operare nel sommerso, per imprese e lavoratori, potendone analizzare anche la distribuzione e l'incidenza nel sistema economico.

Vale la pena anticipare, come l'eterogeneità del fenomeno aggiunga un'ulteriore difficoltà. Risulta, infatti, impervia l'individuazione delle diverse modalità in cui il fenomeno patologico si manifesta, tra sommerso di impresa e sommerso di lavoro, a cui si aggiunge anche la differente esposizione dei territori e dei settori al rischio di lavoro irregolare⁵¹. Un problema non marginale dato che non tutte le attività produttive così come le aree geografiche presentano le stesse caratteristiche, gli stessi problemi e conseguenti percentuali di esposizione al sommerso.

Tali studi sono stati in grado di ricostruire un quadro generale e articolato dei segmenti economici maggiormente a rischio, attraverso il ri-

Undeclared Work in European Societies, in *British Journal of Industrial Relations*, 47, n. 1, 2009, p. 79-99.

⁵⁰ Tra gli studi italiani si terrà conto delle analisi di LUCIFORA C., *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna, 2003; ZIZZA R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Temi di Discussione del Servizio Studi "Banca d'Italia", n. 463, 2002; BÀCULO L., *L'economia sommersa: dimensioni, cause, possibili rimedi*, in *Orizzonti Economici*, n. 88, 1999, p. 33-38; CAPPARIELLO R., ZIZZA R., *Economia sommersa e contesto istituzionale ed economico: un'analisi regionale*, Banca di Italia, Roma, 2004; TEOLBALDELLI D., TICCHI D., *Economia informale: cause e conseguenze sull'economia ufficiale*, in *Studi Urbinati, A – Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, 70, n. 1-2, 2019, p. 141-158; BOVI M., CASTELLUCCI L., *Cosa sappiamo dell'economia sommersa in Italia al di là dei luoghi comuni? Alcune proposizioni empiricamente fondate*, in *Economia pubblica*, n. 6, 2001, p. 77-119. Mentre tra le analisi internazionali: FEIGE, E., *How Big is the Irregular Economy?*, in *Challenge*, 22, 5, 1979, p. 5-13. TANZI V., *The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80*, Fondo Monetario Internazionale, Washington, 1983, p. 283-305; MEDINA L., SCHNEIDER F., *Shadow Economies Around the World: What did We Learn Over the Last 20 Years?*, Working Paper WP/18/17, Fondo Monetario Internazionale, Washington, 2018, p. 1-77; SCHNEIDER F., *The influence of public institutions on the shadow economy: An empirical investigation for OECD Countries*, in *European Journal of Law and Economics*, 6, n. 3, p. 441-468; SCHNEIDER F., *Handbook on the Shadow Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011.

⁵¹ BOERI E., GARIBALDI T., *Shadow Activity and Unemployment in a Depressed Labour Market*, CEPR Discussion Paper n. 3433, 2002, p. 2-35.

corso alle banche dati ufficiali, tra cui l'Istat in Italia o i dati Eurostat⁵² e Eurobarometer⁵³ nell'Unione Europea, e agli archivi di dati raccolti per esigenze amministrative e di vigilanza, come quelle gestite dai servizi ispettivi nazionali o previdenziali. Ciò permette anche di inquadrare, sempre con un rilevante grado di approssimazione, anche i livelli di interazione tra economia formale e sommersa, come nel settore edile o agricolo, la cui relazione costituisce un'ulteriore perdita di efficienza per il sistema economico, in quanto i profitti realizzati dalle aziende c.d. emerse sono, *ab origine*, macchiati dal mancato adempimento degli obblighi fiscali e contributivi da parte di uno degli attori nella catena produttiva.

I problemi economici affrontati da questi studi non possono che intrecciarsi, quasi inscindibilmente, con le motivazioni sociali che portano l'individuo a perpetrare fenomeni di evasione dalle regole. Lo studio dell'individuo, inteso quale attore economico sia nell'accezione del datore di lavoro che del lavoratore, appare necessario per inquadrare quei soggetti su cui intervenire per prevenire le loro condotte trasgressive. In tal modo, diviene comprensibile la relazione tra i diversi fattori che possono incentivare il ricorso al sommerso, tra cui giocano un ruolo principe l'arretratezza dell'organizzazione sociale e produttiva del territorio e la bassa formazione della forza lavoro. Ulteriore fattore è certamente il legame tra occupazione irregolare e stato di necessità per quei lavoratori che non hanno altre opportunità di impiego se non rifugiarsi nell'economia sommersa. Una trappola per chi possiede limitate competenze da spendere nel mercato del lavoro o per coloro che soggiornano irregolarmente sul territorio na-

⁵² Sulla base dei dati raccolti dall'Eurostat, nel 2017 la Commissione Europea ha finanziato uno studio sulle determinanti strutturali del lavoro non dichiarato nell'Unione. Applicando il *Labour Input Method*, da leggersi come il numero di unità di forza lavoro o ore di lavoro impiegate in un determinato arco temporale, è stata quantificata la percentuale di forza lavoro non regolare, attestata intorno al 11,6% degli occupati del settore privato. Tale percentuale ha dirette conseguenze sul valore lordo aggiunto dei prodotti immessi sul mercato e sul prodotto interno lordo dei diversi Paesi, permettendo anche di inquadrare i settori in cui questo sfasamento tra ore lavorative e valore finale dei prodotti è probabilmente dovuto al ricorso a lavoro parzialmente o totalmente sommerso. Cfr. WILLIAMS C. C., BEJAKOVIC P., MIKULIC D., FRANIC J., KEDIR A, HORODNIC I. A., *An evaluation of these scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method*, Lussemburgo, 2017.

⁵³ COMMISSIONE EUROPEA, *Special Eurobarometer 498 – settembre 2019. Undeclared work in the European Union*, 2020.

zionale⁵⁴, e che perciò ricadono, quasi senza via di uscita, in questa rete di sfruttamento e negazione di diritti.

Ciò trova conferma anche in alcuni studi che hanno evidenziato come la diffusione del lavoro sommerso risulti maggiore nei territori ove è più elevato il tasso di disoccupazione e immigrazione ed è più difficile accedere al credito bancario, con un peso maggiore delle piccole imprese familiari. Parimenti, comportano alti rischi anche il basso livello di scolarizzazione⁵⁵ e di partecipazione sociale “considerata indice dello spirito civico”⁵⁶.

La presenza del lavoro sommerso, in alcuni territori, sembra quindi un fenomeno “fisiologico”⁵⁷ ed endemico, difficile da estirpare e da cui emerge l'amara constatazione che la sua diffusione pulviscolare sia causa del sottosviluppo di queste aree depresse⁵⁸.

Affrontare il sommerso, soprattutto quando appare tollerato culturalmente, implica la necessità di comprendere anche l'orizzonte valoriale capace di giustificare lo sfasamento “tra norma giuridico-statuale e realtà economico-sociale”⁵⁹ ed inquadrare le motivazioni alla base dell'accettazione di un modello di mercato che si basa su regole differenti da quelle statuali. Scardinare questa legittimazione sociale del ricorso al lavoro sommerso dovrebbe essere uno degli obiettivi di ogni Legislatore intento a prevenire le trasgressioni dall'ordinamento giuridico; un'operazione che non risulta né semplice né immediata. Da ciò deriva la necessità di bilanciare interventi repressivi e sanzionatori, atti a rendere visibili le conseguenze di questi fenomeni di evasione dalle regole, con azioni promozionali ed incentivanti di comportamenti virtuosi, attraverso politiche economiche, lavoristiche, fiscali e contributive a supporto del lavoro emerso.

⁵⁴ NAPPI S., *Il lavoro irregolare e gli immigrati*, in *Diritto del mercato del lavoro*, n. 1-2, 2003, p. 63 – 126; REYNERI E., *Immigrazione ed economia sommersa*, in *Stato e Mercato*, n. 53, 1998, p. 287.

⁵⁵ Alcuni studi hanno posto sullo stesso piano il problema del lavoro sommerso e della bassa scolarizzazione delle regioni del Mezzogiorno, evidenziando che un più elevato livello di istruzione aumenterebbe la probabilità di lavorare nel settore regolare. Di contro, da ulteriori indagini è emerso come le posizioni lavorative irregolari sono ricoperte principalmente da lavoratori con basse qualifiche. Cfr. AHN N., DE LA RICA S., *The Underground Economy in Spain: An Alternative to Unemployment?*, in *Applied Economics*, n. 29, 1997, p. 733-743;

⁵⁶ REYNERI E., *Sociologia del mercato del lavoro II. Le forme dell'occupazione*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 176.

⁵⁷ DE VIVO P., *Il Mezzogiorno e il governo “simbolico” dell'economia sommersa*, in *il Mulino*, n. 4, 2004, p. 663.

⁵⁸ REYNERI E., *op. cit.*, 2011, p. 177.

⁵⁹ BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2002, p. 33.

Le medesime complessità che affliggono gli studi di natura economica e sociale del fenomeno sommerso sono rintracciabili nel diritto del lavoro, dato che quest'ultimo, prima ancora di potersi occupare delle tecniche di contrasto del fenomeno, incontra ostacoli nella sua definizione. La difficoltà delle altre materie nell'inquadrare il fenomeno con tratti ben definiti si ripercuote anche nella proliferazione di definizioni atte ad individuare e circoscrivere la fattispecie. Lavoro sommerso, irregolare, informale, nero, grigio, clandestino sono solo alcuni dei termini, più o meno completi e complessi, con cui si è tentato di dare una definizione tecnica della fattispecie in parola.

A queste nozioni, ampiamente discusse dalla dottrina italiana e internazionale, fa da sfondo la definizione europea di lavoro sommerso, o meglio di lavoro non dichiarato, che riguarda "qualsiasi attività retribuita di per sé lecita ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto della diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri"⁶⁰. Tale nozione, dall'inglese "*undeclared work*", individua un nucleo di irregolarità che ha come momento genetico l'assenza della propria costituzione, o della sua comunicazione, dinanzi alle autorità pubbliche, e la cui violazione comporta una serie di ulteriori trasgressioni sul piano fiscale e sociale, tali da avere conseguenze lesive anche sul piano della dignità dei lavoratori e sulla tenuta competitiva del mercato.

Questa nozione sarà il punto di partenza dell'indagine condotta nella presente opera sugli strumenti euro-unitari di contrasto al lavoro sommerso.

Sulla disamina del rapporto di questa definizione con le altre rintracciabili nei diversi ordinamenti nazionali, così come delle modalità con cui si configura il lavoro sommerso e non dichiarato, si svilupperà il primo capitolo dell'indagine. La pregnanza delle definizioni non può prescindere dallo studio del fenomeno da diverse prospettive, secondo la metodologia sopra descritta. Al contempo, tale metodologia richiede un'analisi dei fattori che determinano l'espansione del sommerso nel mercato del lavoro, dai quali sarà possibile ricavare l'idoneità della definizione euro-unitaria ad includere le diverse forme di lavoro irregolare.

In questa prima analisi non verranno tralasciati anche i diversi tentativi di sistematizzazione del fenomeno elusivo, sia negli studi ad esso dedicati, sia nelle diverse stagioni di interventi legislativi nazionali con l'obiettivo, raramente centrato, di riordinare la materia. In tal senso, si farà talvolta

⁶⁰ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, p. 2.

riferimento all'ordinamento italiano essendo quest'ultimo un esempio interessante sotto diversi profili e date anche le differenti stagioni di intervento nei confronti del lavoro sommerso. Invero, alcuni successi sono stati raggiunti, almeno nelle fasi iniziali, talvolta prevedendo maggior spazio alle ispezioni e alle conseguenti sanzioni e talvolta introducendo incentivi su più livelli e verso diversi soggetti. Ciononostante, il sommerso è ancora presente, o forse, come osservato in dottrina, il "sommerso è ovunque"⁶¹. Non sorprende, quindi, che i datori di lavoro costretti ad "emergere", siano ricaduti nuovamente nel ricorso al lavoro sommerso dopo una riduzione degli incentivi o per difficoltà ad uniformarsi ad un mercato formale che deve rispettare oneri di diverso tipo⁶².

Nel solco di questo dualismo tra l'iniziale sistematizzazione del fenomeno, che muove dalle eterogenee definizioni e approda alle sue determinanti, e alla difficoltà di eliminare questo circolo vizioso alla base del sommerso, si inserisce il secondo capitolo. Ampio spazio sarà qui dedicato all'indagine sui possibili strumenti disincentivanti per il ricorso al sommerso, concentrandosi su un'analisi comparata delle diverse politiche di emersione adottate nel corso degli anni per abbattere la normalizzazione sociale del fenomeno. Queste si suddividono in politiche di tipo diretto, atte ad incidere direttamente sul comportamento elusivo, sia nella loro versione premiale che in quella punitiva; ovvero di tipo indiretto, dove l'obiettivo di contrastare il lavoro sommerso viene realizzato tramite una riduzione delle rigidità del mercato del lavoro, del cuneo fiscale e attraverso lo sviluppo delle aree più arretrate, ricreando le condizioni per il regolare svolgimento dell'attività economica.

Questo capitolo, sarà dedicato alla verifica della compatibilità tra le politiche di emersione nazionali ed i vincoli posti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, soprattutto per quanto concerne il sistema di incentivi all'assunzione o sgravi contributivi e fiscali. Entra in gioco, infatti, il tema degli aiuti di Stato, cioè quegli incentivi all'occupazione, agli investimenti, alla ricerca, alla produzione, nonché all'emersione delle

⁶¹ DE VIVO P., *op. cit.*, p. 672.

⁶² LUCIFORA C., *op. cit.*, 2003, p. 18, non nasconde che uno dei limiti alla buona riuscita delle azioni di contrasto del sommerso risiede proprio nella necessità di rendere conveniente l'emersione nel lungo periodo, pur riducendo gli incentivi e rendendo oneroso sia per le imprese che per i lavoratori eludere l'applicazione delle norme. Anche GAROFALO M. G., *op. cit.*, p. 65, notava che il calcolo delle convenienze sarà quasi sempre un gran limite alle iniziative legislative e ciò comporterà numeri molto limitati di datori emersi e ancor più limitato sarà il numero di coloro che successivamente rimarranno nella regolarità.

attività non regolarmente dichiarate che rappresentano un abbassamento dei normali costi di gestione delle imprese. Questi incentivi, pur perseguendo finalità sociali, sono soggetti ad un meccanismo di controllo per garantire che siano compatibili con gli equilibri della concorrenza fra le imprese e non comportino, invece, forme di *dumping* promosso, anche indirettamente, dalle politiche nazionali.

Sebbene l'Unione Europea abbia tutto l'interesse a contrastare il lavoro sommerso, non può esimersi dalla necessità di garantire una leale competizione tra le imprese. A meno di non ritenere che le misure di emersione, quelle incentivanti, rientrino nelle misure di aiuto canalizzabili nelle politiche di creazione di impiego, soprattutto in aree sottoccupate e sottosviluppate, come previsto dall'art. 107 TFUE, terzo comma, lett. a e lett. c.⁶³ L'analisi permetterà una rilettura critica, anche tenendo conto delle prassi della Commissione, dei vincoli europei in materia di aiuti di stato, affrontando il tema del bilanciamento di interessi tra l'utilizzo di norme-incentivo e il mantenimento di una sana e leale competitività del mercato.

Accanto agli interventi europei dichiaratamente indirizzati ad affrontare il sommerso, tra cui si analizzeranno i risultati delle tre diverse fasi su cui si incentra il terzo capitolo, verrà preso in considerazione anche l'effetto di azioni che, indirettamente, si occupano delle condizioni dei lavoratori non dichiarati. Tra queste si farà riferimento alle azioni del Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro⁶⁴ (*Senior Labour Inspectors Committee* o *SLIC*), dedicato al tema della salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Questa esperienza, seppur settoriale, di scambio di informazioni, *best practices* e "cooperazione attiva" con gli ispettorati dei Paesi terzi ha rappresentato un primo embrionale tentativo di coordinamento europeo dei sistemi ispettivi, con l'obiettivo precipuo di contrastare la disomogenea applicazione del diritto europeo ed affrontare gli ulteriori problemi del mercato comune, tra cui il lavoro sommerso.

Un percorso poi perfezionato, almeno dal punto di vista istituzionale, con l'istituzione della già citata Autorità Europea del Lavoro, a cui sarà dedicato il quarto capitolo. Funzioni, prerogative e struttura saranno cri-

⁶³ Da ultimo GAROFALO C., *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci Editore, Bari, 2021, p. 14-40. Precedentemente, dedicando anche attenzione alla questione degli aiuti per l'emersione del lavoro sommerso, si veda TIRABOSCHI M., *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 155-160.

⁶⁴ Decisione della Commissione del 12 luglio 1995 che istituisce un comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro 95/319/CE.

ticamente indagate, per comprendere la loro adeguatezza agli scopi che si prefigge, specie nell'ambito del coordinamento e guida rispetto ai servizi ispettivi nazionali in relazione al tema del lavoro sommerso.

Un ruolo, quello dell'Autorità, che nell'ottica dell'Unione Europea dovrebbe essere centrale, avendo acquisito al suo interno l'esperienza della "Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato" ed avendo previsto ispezioni congiunte e concertate, coordinate da questa agenzia, pur senza *enforcement*.

Il tema del coordinamento delle operazioni nella lotta al lavoro non dichiarato e sommerso sarà oggetto specifico del quinto capitolo, prendendo come esempio due settori economici rilevanti dove poter analizzare il ruolo giocato dall'Autorità Europea del lavoro. In un primo momento sarà dato spazio all'esperienza virtuosa del settore del trasporto transnazionale. In tale ambito, a seguito dell'entrata in vigore del *Mobility Package I*⁶⁵ e della Direttiva 1057/2020/UE⁶⁶, è stata modificata la Direttiva 2006/22/CE tramite la previsione di *target* minimi di ispezioni concertate tra i diversi Paesi membri per "portare ad un aumento della sicurezza dei trasporti stradali, ma anche contribuire ad un'armonizzazione delle condizioni di lavoro in ambito comunitario e promuovere la parità a livello concorrenziale"⁶⁷. La somma di tali ispezioni, con le prime già coordinate dall'Autorità Europea del Lavoro⁶⁸, dovrebbe permettere di contrastare indirettamente anche il lavoro non dichiarato, sommerso o parzialmente dichiarato in questo settore, oltre che prevedere una diminuzione delle infrazioni stradali.

⁶⁵ Regolamento 2020/1055/(UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, che modifica i regolamenti n. 1071/2009/CE, n. 1072/2009/CE e n. 1024/2012/UE per adeguarli all'evoluzione del settore del trasporto su strada.

⁶⁶ Direttiva 2020/1057/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 luglio 2020 che stabilisce norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada e che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda gli obblighi di applicazione e il regolamento n. 1024/2012/UE.

⁶⁷ Direttiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE del Consiglio, Considerando n. 5.

⁶⁸ Tra le diverse esperienze, di cui si parlerà in prosieguo, si veda ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO, *Comunicato Stampa: Settore autotrasporti, ispezione coordinata con Romania, Belgio e Slovacchia su iniziativa dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e con il supporto dell'Autorità Europea del Lavoro*, 7 dicembre 2021.

Tuttavia, se è vero che nel settore del trasporto transnazionale si può già parlare di un embrionale coordinamento multilivello tra agenzia euro-unitaria e servizi ispettivi nazionali, la medesima situazione non è rintracciabile, invece, in altri settori, primo fra tutti per rilevanza del fenomeno del sommerso, quello agricolo. Qui, il problema dell'assenza di un coordinamento multilivello emerge visibilmente nell'ambito della nuova stagione della Politica Agricola Comune 2023-2027, soprattutto alla luce della predisposizione di una condizionalità sociale in materia di lavoro e di sicurezza sociale ai sensi degli artt. 87-88 del Regolamento 2021/2116/UE⁶⁹. Sorprende, infatti, che nessun ruolo sia stato previsto per l'Autorità Europea del Lavoro, lasciando le operazioni di controllo ai singoli servizi ispettivi nazionali, senza che questi possano coordinarsi tra loro per garantire un'equa applicazione delle sanzioni previste per coloro che non rispettano i parametri previsti da questa condizionalità sociale. Ciò da un lato, pone seri dubbi sull'effettività di tali sanzioni amministrative e della condizionalità sociale e, dall'altro, evidenzia come uno strutturato coordinamento multilivello dei servizi ispettivi nazionali da parte dell'Autorità Europea del Lavoro sia ancora irraggiungibile, se non addirittura *monco*, nei settori maggiormente esposti al fenomeno sommerso, a meno di una rivisitazione delle competenze dell'Autorità anche nei settori dove queste non sono ad oggi previste.

⁶⁹ Regolamento n. 2116/2021/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il Regolamento n. 1306/2013/UE.

La fenomenologia del lavoro sommerso

SOMMARIO. 1. Il lavoro sommerso e l'economia non osservata: in cerca di confini. 2. Le diverse sfumature terminologiche del lavoro sommerso. 2.1. La nozione europea del "lavoro non dichiarato". 3. Dinamica e composizione del sommerso: le cause socio-economiche. 3.1. Dinamica e composizione del sommerso: i soggetti. 4. Il tema dell'*indecent work* nella prospettiva sovranazionale.

1. Il lavoro sommerso e l'economia non osservata: in cerca di confini

Il contesto in cui si sviluppa il lavoro sommerso e non dichiarato potrebbe apparire, a prima vista, di "semplice"¹ lettura, se ci si limitasse a spiegarlo attraverso la mera elusione e sottrazione rispetto alle regole del mercato del lavoro. Eppure, basta soltanto interrogarsi sulle cause alla base di questo fenomeno o soffermarsi sulla sua sterminata terminologia per comprendere la complessità della questione, difficilmente riconducibile all'interno di confini ben delimitati².

Allo stesso tempo, se si allarga il campo di indagine, non è neppure agevole mettere a fuoco i contorni dell'economia sommersa di cui la fattispecie lavoristica è una delle principali chiavi espansive.

Per spiegare la difficoltà di inquadramento del lavoro sommerso, dei suoi attori e delle sue cause risulta, quindi, necessario definire preliminarmente le caratteristiche che differenziano l'economia formale dalla c.d.

¹ Ironicamente, BAGNASCO A., *L'altra metà dell'economia. La ricerca internazionale sull'economia informale*, Liguori Editore, Napoli, 1986, p. 11, sottolinea che man mano che l'osservatore scava a fondo nell'analisi dell'economia informale la questione non appare più semplice.

² AVOLA M., *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrasto e di emersione*, Bonanno Editore, Acireale – Roma, 2007, p. 13.

economia non osservata, di cui l'economia informale e quella sommersa fanno parte. Secondo tale tassonomia si avrebbe, da un lato, l'economia formale e dall'altro l'economia non osservata, con le sue ulteriori diramazioni. La prima corrisponde a quei processi di produzione e scambio di beni e servizi regolati dal mercato e realizzati da imprese orientate al profitto e che agiscono uniformandosi alle regole del diritto commerciale, tributario e del lavoro. L'economia formale, difatti, è alla base di ogni sistema economico sviluppato, in cui il rispetto di queste norme, così come le istituzioni che le emanano, garantisce il corretto funzionamento dei mercati e produce ricchezza ed effetti sociali positivi³. Un'economia formale in buono stato è altresì fondamentale per garantire una leale competizione tra imprese foriera di sviluppo e progresso, il buon funzionamento della pubblica amministrazione, il finanziamento di una strutturata assistenza sociale ed una miglior qualità della vita dei cittadini.

Al contrario, l'economia non osservata è da intendersi come quell'area dell'economia comprendente tutte quelle attività economiche che, pur contribuendo alla ricchezza e al reddito di uno Stato, sono caratterizzate da problemi di rilevazione statistica, e, dunque, anche dai tentativi di quantificazione e qualificazione. Questa area occulta ha visto una sua prima sistematizzazione negli anni Novanta grazie all'intervento delle Nazioni Unite con l'istituzione del *System of National Account 93* (SNA93); un programma contabile, a cui si è adeguato nel 1995 il Sistema Europeo di Contabilità Nazionale SEC95⁴, per garantire una migliore armonizzazione

³ LUCIFORA, *op. cit.*, 2003, p. 9.

⁴ Regolamento n. 2223/96/CE del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella comunità. Sul tema dell'armonizzazione dei conti pubblici si veda DI PALMA M., LUPI C., PARIGI G., PELLEGRINI G., *Attuazione del Sec 95: stato delle iniziative, programmi, prevedibili sviluppi e suggerimenti. Rapporto di ricerca*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2002. Ad oggi, è in vigore il c.d. SEC 2010, adottato dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2013 per rivedere i sistemi dei conti pubblici nazionali. Il Regolamento dedica anche spazio all'economia non osservata, includendo il valore delle attività non osservate direttamente all'interno dei conti nazionali e fornendo tre diversi esempi. Viene inclusa nell'economia non osservata qualsiasi attività illegale in cui le parti danno luogo volontariamente ad un'operazione economica ma non quelle senza carattere economico come i furti, le attività sommerse in cui le operazioni in sé non sono illegali, ma non sono dichiarate per evitare controlli da parte delle autorità ed, infine, le attività descritte come informali. Dunque, anche nella nuova versione SEC 2010 viene riproposta la suddivisione in economia illegale, sommersa e informale. Si veda Regolamento n. 549/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, Allegato A, Capitolo 11, punto 11.26, p. 352. Per le innovazioni introdotte dal SEC

dei conti pubblici di Paesi integrati economicamente, come quelli appartenenti all'Unione Europea. Sono stati così distinti tre ulteriori sotto-insiemi all'interno dell'economia non osservata: economia sommersa, economia illegale ed economia informale.

Per economia sommersa si intende l'insieme delle attività, di per sé legali, di produzione e distribuzione di beni e servizi che sfugge, in toto o in parte, alla rilevazione statistica ufficiale. Ancor più nello specifico, l'economia sommersa indica tutta quella produzione lecita di cui la pubblica amministrazione non ha conoscenza per diverse ragioni, come l'evasione fiscale o contributiva, la non osservanza di regole dettate dalla legge in materia di lavoro o il mancato rispetto di norme amministrative o di certificazioni. Oltre al c.d. sommerso economico - di cui sopra e in cui si fa ricadere la maggior parte dei lavoratori sommersi poiché comprendente tutte le attività che mirano a ridurre i costi di produzione e ampliare i profitti attraverso una deliberata violazione della legge, che pure non comporta un illecito penalmente perseguibile - esiste anche il sommerso statistico. Questo è rintracciabile nella quota di attività economiche non osservabili, non per esplicito occultamento del datore di lavoro o del lavoratore, ma per difficoltà nelle rilevazioni statistiche, problemi di natura amministrativa o inefficienza delle banche dati ufficiali. Una situazione tipica soprattutto nel tessuto economico dei Paesi mediterranei, dove la proliferazione di piccole e micro-imprese, così come la breve durata delle esperienze imprenditoriali, la rapida cessazione di attività e l'arretratezza di strumenti di controllo comportano l'assenza di dati certi.

Il carattere di liceità della prestazione, seppur non osservabile né noto alle autorità, permette di porre un primo confine tra l'economia sommersa e l'economia illegale e criminale, mettendo un freno all'errata associazione tra le due⁵. D'altronde, "l'economia che si sommerge volontariamente ma che dovrebbe, in via normale, essere una parte dell'economia ufficiale"⁶ è certamente diversa da quell'economia che, al netto della medesima volontà di oc-

2010 e per il miglioramento dei sistemi di stima dell'economia non osservata, si rimanda a ISTAT, *I nuovi conti nazionali in SEC 2010. Innovazioni e ricostruzione delle serie storiche (1995-2013)*, Nota informativa del 6 ottobre 2014, p. 14.

⁵ Dato che le attività criminali sono "per antonomasia invisibili e nascoste, vengono, talvolta, indebitamente associate al sommerso". Indebitamente in quanto i servizi o le attività illecite fornite non possono essere ricondotte ad attività lavorative o di impresa sommerse che, pur eludendo gli obblighi di legge, comunque riguardano transazioni di mercato possibili: Cfr. ROMA G., *op. cit.*, 2001, p. 6.

⁶ DEAGLIO M., *Economia sommersa e analisi economica*, Giappichelli, Torino, 1985, p. 19.

cultamento, si basa sulla produzione, vendita e distribuzione di beni e servizi proibiti dalla legge. Infatti, per economia illegale si intende quel complesso di attività esercitate in violazione delle norme penali, in quanto l'attività così come il profitto che se ne trae sono illeciti. Quest'ultime, come lo spaccio di droga, il contrabbando di armi, opere d'arte o sigarette sono attività orientate al mercato che danno luogo anche a scambi monetari; essendo, tuttavia, esercitate in violazione della legge ovvero mancando delle necessarie autorizzazioni non possono rientrare nel bacino dell'economia formale.

È da notare, però, che le due accezioni - illegale e criminale - non sono certamente sinonimi, né possono essere inter-scambiate; sono, invece, da considerarsi come due componenti differenti di questa area economica "deviata", dove la seconda, attraverso le organizzazioni mafiose, non limita le proprie operazioni solo ad attività totalmente illegali, ma al contrario, e ciò è sempre più evidente nei fatti di cronaca, si integra anche in esperienze imprenditoriali lecite. Sicché i proventi delle attività illecite o i loro prodotti possono essere riciclati o immessi sul mercato ufficiale aumentando quindi i profitti, soprattutto in quei contesti territoriali "caratterizzati da un forte radicamento e da un diffuso controllo sociale delle attività economiche da parte delle organizzazioni criminali"⁷. Ciò a riprova del difficile compito richiesto agli addetti ai lavori nel comprendere e definire il preciso discrimine tra queste due aree economiche.

Differente, stando alla citata classificazione adottata a livello europeo, è invece l'economia informale che si suole indicare come l'agglomerato delle attività "svolte in genere nell'ambito delle famiglie (quindi non in vere e proprie unità produttive), che, non essendo rivolte necessariamente all'evasione delle tasse e dei contributi sociali, non possono essere incluse nell'economia sommersa"⁸. Ne fanno parte l'economia domestica o familiare, quella comunitaria, associativa e conviviale, così come l'economia sociale in cui il carattere di affettività e reciprocità si sostituisce al requisito della remunerazione e quindi dell'economicità della transazione. In quest'area vi ricadono attività con limitata organizzazione, nessuna distinzione tra capitale e lavoro, attività di tipo familiare e volontaristico⁹.

L'assenza della remunerazione e di un inquadramento formale e contrattualmente garantito, sommati alla già menzionata affettività che caratterizza l'opera, consentono di porre un confine, seppur non del tutto immobile, con l'economia sommersa. Infatti, pur avendo in comune con quest'ultima

⁷ AVOLA, *op. cit.*, 2007, p. 20.

⁸ CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, 2001, p. 8.

⁹ BUFFA F., *Lavoro nero*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 2.

lo svolgimento di un'attività legale, disapplicando le normative che regolano l'economia¹⁰, non è possibile rintracciare quella marcata dimensione economica ed imprenditoriale proprio per la prevalente destinazione al consumo familiare, alla comunità e, di norma, senza scopo di lucro¹¹.

Non per questo, però, sono per forza attività di basso valore economico ponendosi spesso come alternativa a servizi e assistenza pubblici, come nel caso dei servizi di cura in ambito familiare¹², o alla fornitura di beni e servizi. Così come non è detto che dietro attività che si svolgono nell'ambito familiare non si nascondano prestazioni lavorative ben più gravose e penose di quelle per conto terzi¹³, risultando difficili da controllare e rientrando invece nell'alveo del lavoro sommerso.

Secondo un'ulteriore teoria, invece, non esisterebbe alcuna differenza tra l'economia informale e l'economia sommersa, in quanto la prima comprenderebbe anche la seconda¹⁴. Secondo tale classificazione, l'economia informale racchiuderebbe "tutte le attività economiche – legali e illegali, di mercato e fuori mercato, monetarie e non monetarie – che in tutto o in parte sfuggono alle norme istituzionali che regolano le transazioni economiche e non vengono riportate nei dati statistici nazionali"¹⁵. Agli

¹⁰ TARTAGLIONE C., *Il concetto di economia sommersa e di lavoro irregolare: problemi di definizione*, in PALMIERI S., MARIANO E., *Emersione e un lavoro sicuro quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di Ricerca nazionale*, Ediesse, Roma, 2009, p. 31-32.

¹¹ Tale assunto è anche alla base degli studi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, la quale sin dal 1993 ha tentato di tracciare le linee di demarcazione dell'economia informale, lasciando tale compito agli studiosi di statistica del lavoro. Questi, durante i lavori della Quindicesima Conferenza Internazionale degli Statistici del lavoro dell'OIL hanno affermato che le attività svolte nel settore informale "non sono necessariamente svolte con l'intenzione deliberata di evasione fiscale o contributiva, o di violazione delle norme sul lavoro". Pertanto, l'economia informale deve essere distinta dall'economia sommersa. Cfr. PERONE G., *op. cit.*, 2003, p. 1-5.

¹² BORELLI S., *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Jovene Editore, Napoli, 2020, p. 41; BORELLI S., *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2021, p. 281-302. Un tema di cui se ne è occupato anche l'OECD durante la pandemia: OECD, *Bringing Household Services Out of the Shadows: Formalising Non-Care work in and Around the House*, 2021; REBEGGIANI E., *op. cit.*, 2009, 49.

¹³ REYNERI E., *op. cit.* 2011, p. 162.

¹⁴ Del medesimo avviso anche l'Organizzazione Internazionale del lavoro che ritiene l'economia sommersa alla stregua di una forma di economia informale. Cfr. ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *The transition from the informal to the formal economy*, Report V (1), 104esima Sessione 2015, punto 20, p. 27.

¹⁵ CHIARIELLO F., *Economia informale, famiglia e reticoli sociali*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 21, 1983, p. 218.

occhi di chi scrive, tale teoria comporterebbe il rischio di un'associazione di attività totalmente diverse, con scopi, output ed esternalità differenti, avendo come risultato quello di una generalizzazione o omogeneizzazione dei vari fenomeni¹⁶. A maggior ragione nel caso di attività per le quali non serve alcuna autorizzazione o dichiarazione alle autorità competenti, come per l'economia domestica, e che non rientrerebbero quindi tra le attività che "sfuggono alle norme istituzionali che regolano le transazioni economiche" di cui sopra¹⁷.

L'analisi dell'economia non osservata permette, da un lato, di comprendere quali sono le dinamiche che portano fasce di attori economici a sfuggire dalle maglie dell'economia formale e, dall'altro, di dedicare maggiore attenzione al lavoro sommerso, oggetto della trattazione e componente principale, insieme all'evasione fiscale, dell'economia sommersa.

Queste due dimensioni, il lavoro sommerso e l'evasione fiscale, sono le componenti economiche capaci di spiegare l'incidenza dell'economia sommersa nella formazione del Prodotto interno lordo nazionale. Come riportato precedentemente, l'economia non osservata, e quindi anche quella sommersa, contribuiscono alla ricchezza e alla produzione di un determinato Paese, pur comportando problemi di rilevazione e quantificazione. Ciò potrebbe apparire controintuitivo vista la difficoltà di quantificare qualcosa che di per sé è nascosto e che volontariamente sfugge al controllo pubblico. Ciononostante, non si può negare che le imprese e i lavoratori che operano nel sommerso vengano, necessariamente, a contatto con l'economia formale¹⁸. Un contatto che può nascere dalla necessità di reperire materie prime utili per la produzione e per i servizi da immettere nel mercato formale e garantirsi nuovi profitti da investire nel mercato non ufficiale o poter pagare "in nero" i salari.

Per tali motivi gli istituti statistici nazionali come l'Istat, coadiuvati dall'Eurostat, hanno perfezionato metodi di misurazione che si concentrano sulla stima dell'economia sommersa esprimendola come percentuale del Prodotto interno lordo o come quota di lavoro irregolare sul totale della forza lavoro (input di lavoro).

¹⁶ Dello stesso avviso REBEGGIANI E., *op. cit.*, 2009, p. 40.

¹⁷ GENTILE G., *Il lavoro sommerso. Politiche di contrasto e vincoli comunitari*, Massa, Napoli, 2010, p. 5.

¹⁸ Gallino non ha esitato ad insistere sulla convinzione che queste due aree economiche, formale e non osservata, si incrociano "in innumerevoli punti l'una nell'altra, né potrebbero esistere l'una senza l'altra". Vedi GALLINO L., *Il lavoro e il suo doppio. Seconda occupazione e politiche del lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1985, p. 11.

Questi approcci statistici possono essere ulteriormente suddivisi in diretti e indiretti. I primi sono basati su indagini campionarie condotte presso le famiglie e imprese con questionari o per mezzo di controlli di natura fiscale, previdenziale e lavoristica effettuati dagli organismi di vigilanza, mentre, i secondi sono approcci di tipo macroeconomico che tentano di stimare l'entità dell'economia sommersa e del lavoro sommerso utilizzando unicamente fonti statistiche ed amministrative. Quest'ultimo approccio permetterebbe di fornire una stima sulla consistenza dell'economia sommersa, tramite lo studio di modelli matematici complessi. Tra i diversi metodi economici¹⁹, seppur non utilizzato da istituti nazionali di statistica, vi è, ad esempio, quello che prevede lo studio della domanda di moneta, per cui se in un determinato territorio aumenta la richiesta di denaro contante è probabile che vi sia anche un incremento dell'economia sommersa, le cui transazioni avvengono esclusivamente al di fuori dei circuiti bancari tracciati e quindi in contanti²⁰.

Ulteriori metodi di stima, utilizzati per misurare l'immisurabile da parte di istituti statistici nazionali come l'Istat e facilmente comparabili con quelli di altri Paesi, riguardano la stima dell'occupazione irregolare. Questi metodi sono strutturati incrociando i risultati dei questionari somministrati alle famiglie e alle imprese, nonché quelli delle banche dati ufficiali, con il fabbisogno occupazionale del mercato nazionale ed applicando il concetto statistico dell'input di lavoro²¹. Tale stima è motivata dalla convinzione che "gran parte delle attività produttive non osservate possano essere colte in termini di volume di lavoro", stimando il numero di posizioni lavorative e le unità di lavoro a tempo pieno. Queste, però, non corrispondono ai veri e propri occupati, cioè alle persone fisiche, ma rappresentano il numero dei posti di lavoro dati dalla somma delle prime posizioni lavorative e di quelle plurime, indipendentemente dalle ore lavorate e dal tipo di impiego.

¹⁹ ADAIR P., *Non-Observed Economy vs. the Shadow Economy in the EU: The Accuracy of Measurements Methods and Estimates revisited*, Quarta Conferenza OBEGEF Interdisciplinary Insights on Fraud and Corruption, Porto, 2017, p. 1-27.

²⁰ Tra i primi a studiare la correlazione tra sommerso e domanda di moneta si segnala CAGAN nel 1958, ripreso poi da altri studiosi nei primi anni Duemila. Cfr. CAGAN P., *The demand for currency relative to the total money supply*, in *Journal of political economy*, 66, 1958; CARIDI P., PASSERINI P., *The underground economy, the demand for currency approach and the analysis of discrepancies: some recent European experience*, in *Review of income and wealth*, 47, n. 2, 2001, p. 239-250. Per una critica a tale metodo statistico ed una ricognizione della letteratura si veda ROMA G., *op. cit.*, 2001, p. 35.

²¹ ISTAT, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Report anni 2016-2019*, 2019, p. 11.

Confrontando l'input di lavoro così quantificato e il numero di posizioni lavorative regolari di cui l'amministrazione pubblica è a conoscenza, è possibile individuare, nell'eventuale discrepanza tra i due dati, una stima del lavoro sommerso e del valore aggiunto che esso contribuisce a generare nel PIL.

Ovviamente, anche questo metodo statistico si espone ad alcune critiche, soprattutto per l'impossibilità di disaggregare precisamente i dati per settore o genere, nonché per i dubbi evidenziati da più parti sulla valenza, anche solo in una prima fase, di questionari somministrati a persone fisiche²². Eppure, grazie a questi studi è stato possibile, con un evidente grado di approssimazione, stimare il valore economico dell'economia sommersa.

Volgendo lo sguardo a questi dati e più precisamente a quelli riferiti all'Italia, l'economia sommersa è stata quantificata a circa 183 miliardi di euro, mentre quella non osservata ammonterebbe ad oltre 200 miliardi di euro, cioè l'11,3% del PIL²³. Tali dati, pur riferendosi al periodo pre-pandemico²⁴ (triennio 2016-2019) permettono di inquadrare economicamente il mercato sommerso, pari all'11,4% del valore aggiunto prodotto dal sistema economico italiano²⁵. Un dato inferiore a quello europeo²⁶, attestatosi nel 2017 attorno al 16,4%, in cui pesano soprattutto i Paesi dell'est

²² MELDOLESI L., *L'economia sommersa nel mezzogiorno*, in *Stato e mercato*, n. 2, 1998, p. 319-334.

²³ ISTAT, *op. cit.*, 2019, p. 1; UFFICIO STUDI CONFARTIGIANATO, *Key data - Il sommerso e la concorrenza sleale dell'abusivismo*, 2022, p. 1.

²⁴ È innegabile l'impatto del Covid-19 sul mercato del lavoro. Un impatto che, seppur mitigato da strumenti assistenziali molto generosi previsti dai diversi Paesi membri, certamente ha influenzato il ricorso al lavoro sommerso. Ciò sia per coloro che già prima della pandemia erano occupati irregolarmente sia per coloro che hanno perso il lavoro a causa di questa e che quindi hanno dovuto accettare condizioni di lavoro irregolari pur di lavorare e poter sopravvivere. Un ulteriore problema riguarda, invece, lo sfruttamento degli aiuti finanziari garantiti ai lavoratori per non diffondere il virus e rimanere nelle proprie abitazioni. Questi lavoratori hanno invece combinato forme di lavoro irregolare a questi indennizzi, duplicando per loro i profitti, accettando offerte di lavoro plurimo e scontando al datore di lavoro gli oneri fiscali e previdenziali. Si rimanda a REYNERI E., *Il lavoro nero: una storia vecchia, ma (purtroppo) sempre attuale*, in CNEL, *XXII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020, 2021*, p. 389-402.

²⁵ Sui dati dei controlli effettuati dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) si veda il Rapporto 2021, in cui emerge che in sette imprese su dieci di quelle controllate sono stati registrati rapporti di lavoro irregolari, condizioni non conformi alla normativa vigente in materia di salute e sicurezza o mancanza di permesso di soggiorno. Tali controlli hanno altresì assicurato il recupero di contributi e premi evasi pari ad un importo complessivo di oltre 1 miliardo di euro: ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO, *Relazione sull'attività svolta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro Anno 2021, 2022*, p. 18.

²⁶ Si veda quanto riportato in REYNERI E., *op. cit.*, 2021, p. 389-393.

Europa, come Polonia, Romania e Lituania che hanno le più alte percentuali di lavoro sommerso e dove si stima che quasi un quarto del Prodotto interno lordo possa essere ricondotto all'economia sommersa²⁷, ma più alto rispetto a Germania, Francia e Paesi nordici.

Questi dati di contesto sull'economia sommersa spiegano anche che questa non ha la stessa "grandezza", o meglio, non si diffonde in pari misura in ogni Paese. Infatti, da uno studio finanziato dall'Unione Europea è emerso che il lavoro sommerso e non dichiarato, letto sempre sotto la lente statistica di input di lavoro, è maggiore della media europea in quei Paesi di recente ingresso nell'Unione (come Ungheria, Croazia, Polonia) a cui si aggiunge soltanto l'Italia tra i Paesi fondatori. Si noti anche che nello studio *Special Eurobarometer* n. 498 del 2019 promosso dalla Commissione Europea²⁸, il 12% degli italiani ha dichiarato di aver acquistato beni o servizi che potevano derivare da filiere in cui era presente lavoro non dichiarato, assestandosi ben due punti sopra la media europea. Un dato che è certamente in linea con la quantificazione della quota di lavoro sommerso in Italia all'interno dell'intera economia non osservata, composta dal 37,9% da tale componente lavoristica deviata, per circa il 45% dall'evasione fiscale e sotto-dichiarazione di fatturato e costi e dal 10% derivante da attività illegali, ma che non è rintracciabile, almeno in termini così preoccupanti, negli altri Paesi parimenti sviluppati dell'Unione come Germania o Francia²⁹.

I valori riportati mostrano anche che la stima e la diffusione dell'economia sommersa sono un problema dalla spiccata dimensione europea, sia per le implicazioni negative sull'economia dell'Unione Europea che per la bassa qualità delle occupazioni che vi fanno parte. Dal punto di vista dell'UE, al problema dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato, sempre per utilizzare la formula semantica prescelta dalla Commissione e di cui si parlerà ampiamente nel prossimo paragrafo, si sommano le ulteriori problematiche del mercato del lavoro. Ancora oggi, infatti, il mercato del lavoro europeo deve affrontare la sfida della disoccupazione, soprattutto giovanile in alcuni Paesi dell'area mediterranea, e l'arretratezza economica di alcuni territori sottosviluppati o depressi, dove è maggiore l'occupazione in agricoltura ed edilizia e dove neanche le ingenti risorse previste a cascata dai programmi di finanziamento europeo sono riuscite ad invertire la rotta.

²⁷ WILLIAMS C. C., BEJAKOVIC P., MIKULIC D., FRANIC J., KEDIR A., HORODNIC I. A., *op. cit.*, 2017, p. 18.

²⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Special Eurobarometer 498 – settembre 2019. Undeclared work in the European Union. Factsheet Italy*, 2020, p. 1.

²⁹ AITBIHI OUALI L., BARGAIN O., *Undeclared work – Evidence from France*, in *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, n. 526-527, 2021, p. 71-92.

Queste problematiche sono strettamente correlate con il tema dell'economia sommersa, visto che l'incidenza di quest'ultima è maggiore nei Paesi dove è più alto il tasso di disoccupazione o dove il tessuto economico-industriale non garantisce uno sviluppo di nuove attività imprenditoriali né la tenuta sul lungo periodo di quelle già attive. Allo stesso tempo, gli effetti sulle mancate entrate fiscali limitano le possibilità degli Stati membri di predisporre nuovi piani di incentivazione all'emersione o di prevedere la riduzione del cuneo fiscale per quelle imprese che operano nel mercato ufficiale e che per l'alta tassazione rischiano, invece, di scivolare nel sommerso. Per tali motivi, affrontare il fenomeno del sommerso e non dichiarato è diventato un obiettivo di medio e lungo periodo per l'Unione Europea, da ridurre attraverso politiche coordinate ed efficaci su tutto il territorio europeo per evitare esternalità negative per l'economia e per i cittadini.

2. Le diverse sfumature terminologiche del lavoro sommerso

Avendo definito i confini, seppur frastagliati, che delimitano l'economia sommersa dalle altre aree economiche non osservabili, l'indagine non può che affrontare la "prima e consistente difficoltà"³⁰ che incontra qualsiasi osservatore che si interroga sul lavoro sommerso. Difatti, qualsiasi studio e approfondimento di questo fenomeno non può esimersi dalla ricerca di una definizione giuridica che possa guidare il Legislatore, e con esso anche il giurista del lavoro, nell'individuazione degli strumenti adatti a ridurre l'espansione.

Come evidenziato da diversi studiosi, la nozione di lavoro sommerso potrebbe essere definita, ad un primo sguardo, come un concetto sociale immediatamente riconducibile a forme di lavoro estremamente diversificate³¹ e per le quali non sono stati adempiuti, in toto o in parte, gli

³⁰ VISCOMI A., *op. cit.*, 2000, p. 382. Lo stesso autore parla di una sorta di "disagio" per il giurista che deve affrontare il duro compito di studiare il fenomeno sociale del sommerso utilizzando le classiche tecniche giuridiche in suo possesso: VISCOMI A., *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, 2015, p. 604.

³¹ PIZZOFRERATO A., *Il contrasto al lavoro sommerso tra diritto comunitario e diritto interno: linee di tendenza e possibili sviluppi*, in GUALMINI E., PIZZOFRERATO A., VERGARI S., *Vigilanza sul lavoro. La riforma del sistema tra difesa della legalità e tutela dell'impresa*, Cedam, Padova, 2005, p. 29; BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2002, p. 6; PERUZZI M., *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione Europea*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2015, n. 1, p. 116-152.

obblighi vigenti di natura civile, fiscale e, ovviamente, giuslavoristica. Un concetto volutamente generico ed utile a rappresentare, in prima battuta, “un universo variegato – più simile ad un arcipelago di isole frastagliate che ad un atollo – in cui il dipendente pubblico con doppio lavoro è assimilato, anche statisticamente, al lavoratore full-time, spesso minorenni, ignoto agli organi amministrativi; i lavoratori immigrati extracomunitari, irregolari o illegali, agli occupati formalmente dichiarati ma irregolarmente trattati dal punto di vista economico”³².

Più nello specifico, il concetto di lavoro sommerso viene usato per tenere al suo interno diverse deviazioni dal social-tipo del lavoratore, autonomo o subordinato, occupato regolarmente e conformemente alla disciplina normativa di riferimento. Proprio queste diverse forme di lavoro sommerso e irregolare hanno portato ad una estrema proliferazione di termini con cui far riferimento al fenomeno, tanto che si è addirittura parlato di una giungla di definizioni entro il quale l'interprete deve muoversi per individuare la sfumatura di suo interesse³³.

All'interno di questa policromia lessicale³⁴ che ripropone la varietà di definizioni dell'economia sommersa³⁵, oltre al lavoro sommerso o alla locuzione del lavoro non dichiarato, si possono rintracciare anche ulteriori figure. Ben note sono le locuzioni, anche mediaticamente risonanti, del lavoro nero, grigio, del lavoro irregolare³⁶, del lavoro prestato irregolarmente³⁷, di quello clandestino e parallelo fino al lavoro invisibile. A queste si aggiungono quelle richiamate in ambito accademico come quella deri-

³² VISCOMI A., *op. cit.*, 2000, p. 382-383.

³³ GIUGNI G., *La giungla e il deserto*, in *Politica del Diritto*, 1977, p. 349.

³⁴ VISCOMI A., *op. cit.*, 2015, p. 604.

³⁵ Lucifora propone una classificazione dei vari sinonimi utilizzati per definire l'economia sommersa, tra cui l'economia ombra (*shadow economy*), sotterranea (*underground*), grigia, nera, non registrata né ufficiale, clandestina e parallela. LUCIFORA C., *op. cit.*, 2003, p. 9-10. Nello stesso senso MEDINA L., SCHNEIDER F., *op. cit.*, 2018, p. 1-77.

³⁶ FAIOLI M., *Lavoro irregolare*, in *Digesto Disc. Priv. Sez. Comm.*, V, 2009, p. 440 e segg.; DOVERE S., SALVATI A., *Lavoro “nero” e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 6.

³⁷ Una formula che secondo Dell'Olio e, successivamente, Faioli è in grado di qualificare giuridicamente e meglio della formula del lavoro irregolare o sommerso, la situazione che “si determina, mancando del tutto ogni momento dichiarativo, con conseguente assoluta prevalenza del dato fattuale” e che presuppone un'irregolarità anche in ragione del fine promozionale del diritto del lavoro. Si veda DELL'OLIO M., *Sulla nozione di lavoro irregolare tra deregolamentazione del mercato del lavoro, esclusione sociale e tecniche di emersione*, in *Previdenza ed Assistenza Pubblica e Privata. Il diritto della sicurezza sociale*, n. 2, 2005, p. 377 e segg.; FAIOLI M., *Il lavoro prestato irregolarmente*, Giuffrè, Milano, 2008.

vante dall'esperienza francese del lavoro dissimulato³⁸, di quella slovena della duplice nozione di lavoro e attività sommersa³⁹, di quella spagnola del “*trabajo no declarado*” o semplicemente “*sumergido*” o, tornando sino agli anni Settanta, la locuzione di lavoro non istituzionale⁴⁰. Tutte formule che si concentrano solo su un determinato aspetto, tanto che le “connotazioni fenomenologiche attribuite a ciascuna definizione attingono alle motivazioni soggettive ed alle modalità tecniche dell'immersione”⁴¹ tanto da rendere difficile individuare un quadro unitario in cui collocare il fenomeno.

Oltre alle numerose dimensioni che assume il suddetto fenomeno⁴², l'identificazione di un concetto giuridico è resa ancora più intricata dall'approssimazione e confusione che si rileva, talvolta, negli interventi dei Le-

³⁸ La terminologia francese, anche se sconta la medesima varietà lessicale con la formula del *travail non déclaré* e *travail dissimulé*, è apprezzabile per la capacità includente di quest'ultima, tanto da poter essere usata per richiamare situazioni di assenza delle dichiarazioni obbligatorie precedenti alla costituzione del rapporto di lavoro, delle differenze salariali tra busta paga ed effettivo compenso dei lavoratori e della irregolarità nel numero di ore effettivamente dichiarate e prestate. La nozione di “*travail dissimulé*”, introdotta nel *Code du travail* nel 1997, è da intendersi come l'elusione delle obbligazioni salariali con minore dichiarazione di queste (Art. L. 8221-5) e la mancata dichiarazione del rapporto di lavoro alla pubblica amministrazione (Artt. L. 8221-3 e L. 8221-4). Cfr. FRANCE STRATÉGIE, *Le travail non déclaré*, 2019, p. 10-12.

³⁹ Peculiare è l'esperienza slovena, dove nel 2014 è stato pubblicato il nuovo “*Prevention of Undeclared Work and Employment Act*” (ZPDZC-1), Gazzetta Ufficiale n. 32/2014. Una legge sin da subito interessante perché prevede una duplice nozione di lavoro e attività sommersa. La prima, precisamente all'art. 5, prevede che si parli di lavoro sommerso quando un datore di lavoro permette la stipula di un contratto per la quale non sono state effettuate le comunicazioni obbligatorie alle autorità pubbliche, soprattutto previdenziali, ovvero stipula un contratto con un pensionato o un minore aggirando le norme sui contratti di lavoro flessibili per queste categorie. Parimenti è lavoro sommerso anche l'impiego di lavoratori irregolari provenienti da Paesi terzi, come previsto dalla normativa europea in materia. L'art 3, invece, riguarda le attività sommerse, o meglio il c.d. sommerso di impresa, in cui l'attività è irregolare quando la persona fisica o giuridica non ha dichiarato la costituzione dell'impresa, nel caso in cui il lavoratore autonomo non abbia svolto le necessarie registrazioni e dichiarazioni precedenti all'inizio della propria attività ovvero quando è assente l'eventuale autorizzazione per la vendita e distribuzione del prodotto o servizio. Per un approfondimento si rimanda a PIATTAFORMA EUROPEA SUL LAVORO SOMMERSO, *Factsheet on Undeclared Work – Slovenia*, 2017, p. 159-165; TICAR L., *Recent developments of labour legislation in Slovenia within the context of economic crisis*, in *International Society of Labour and Social Security Law – National Report*, n. 1, 2014, p. 1-12.

⁴⁰ AMBROSO G. M., *Il lavoro non istituzionale: fisiologia e patologia di rapporti speciali di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1975.

⁴¹ PIZZO FERRATO A., *op. cit.*, 2005, p. 29.

⁴² WILLIAMS C. C., NADIN S., *Tackling Undeclared Work in the European Union*, in *CESifo Forum*, n. 2, 2012, pp. 20-25.

gislatori nazionali. L'ordinamento italiano, richiamato qui soltanto come esempio, ne è una chiara rappresentazione. È stato, infatti, qui notato un certo grado di disomogeneità delle formule e dei parametri utilizzati dal Legislatore nella previsione di iniziative di contrasto al lavoro sommerso, mostrando "una disomogeneità indicativa di impostazioni teoriche improvvisate sull'onda dell'emergenza più che maturate in una prospettiva di razionalizzazione sistemica"⁴³.

Ciò si spiega nella proliferazione di formule all'interno dei diversi progetti di legge varati dai diversi Governi succedutisi negli ultimi venti anni. Ad esempio, sempre rimanendo nell'ordinamento italiano e restringendo all'ultimo ventennio, è possibile imbattersi nella locuzione di "lavoro sommerso" introdotta dall'art. 4 L. n. 183/2010 (c.d. Collegato lavoro)⁴⁴, di modifica delle disposizioni contenute nell'art. 3 L. n. 73/2003 e richiamata dal Legislatore quale oggetto di sanzione amministrativa pecuniaria per quelle situazioni "di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro": una formula che sarebbe stata più coerente con la propria funzione se fosse stata usata la locuzione "lavoro non dichiarato"⁴⁵. Allo stesso tempo, la medesima formula di lavoro sommerso è richiamata genericamente, senza ulteriori spiegazioni sul proprio campo di applicazione soggettivo, all'interno del D. Lgs. n. 149/2015 istitutivo dell'Ispettorato

⁴³ PERUZZI M., *op. cit.* 2015, p. 118. Bellavista critica il legislatore italiano per l'utilizzo di un "linguaggio impreciso, perché alterna l'uso di termini come lavoro irregolare, non regolare e sommerso, in modo differenziato". Cfr. BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2002, p. 12. Esposito parla invece di un "contesto di confusione terminologica" in cui il legislatore italiano, nel caso di specie, si è mosso negli anni per innovare le procedure di emersione e la disciplina sanzionatoria, Cfr. ESPOSITO M., *op. cit.*, 2012, p. 5; VIANELLO R., *L'impianto sanzionatorio del lavoro sommerso: criticità del "doppio binario" alla luce della sentenza C.EDU "Grande Stevens"*, in BROLLO M., CESTER C., MENGHINI L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro*, EUT, Trieste, 2016, p. 282-283.

⁴⁴ GAROFALO D., *Le misure contro il lavoro sommerso nel Collegato lavoro 2010*, in *il Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 1, 2011, p. 71-91; GENTILE G., *Lavoro sommerso: tecniche di emersione e regime sanzionatorio*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 94-111, spec. p. 97-99; GENTILE G., *Sanzioni e procedure amministrative nel lavoro sommerso*, in CINELLI M., FERRARO G. (a cura di), *Il contenzioso del lavoro nella legge 4 novembre 2010, n. 183 (Collegato lavoro)*, Giappichelli, Torino, p. 328.

⁴⁵ Nello stesso senso PERUZZI M., *op. cit.*, 2015, p. 131. BRUN S., *Art. 4 Misure contro il lavoro sommerso*, in NOGLER L., MARINELLI M., *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet Giuridica, Milano, 2012, p. 27.

Nazionale del Lavoro⁴⁶ o, più recentemente, per l'approvazione del Piano nazionale di lotta al lavoro sommerso previsto tra gli interventi del PNRR⁴⁷ e l'istituzione del Tavolo tecnico per la sua elaborazione⁴⁸.

Nella totale interscambiabilità delle formule usate dal legislatore, seppur approssimata e talvolta inconcludente nei risultati, è possibile rintracciare anche altre formule. In primo luogo, si segnala la più mediatica e socialmente

⁴⁶ Il contrasto al lavoro sommerso diviene una delle funzioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, istituito dal D. Lgs. n. 149/2015, in cui a quest'ultimo viene chiesto di svolgere "attività di prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro e associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso e irregolare ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124" (art. 2, comma 2, lett. e). Per un primo commento sul ruolo dell'Ispettorato Nazionale del lavoro, divenuto pienamente operativo nel campo della vigilanza sui luoghi di lavoro dal 1° gennaio 2017, si veda BELLOMO S., DE VITA A., ESPOSITO M., *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, Torino, 2017; RAUSEI P., *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 1, 2016, p. 5-13; La sua previsione, ben prima dell'effettiva istituzione, ha portato con se diversi dubbi e critiche raccolti in ACCONCIA P., *Ispettorato Nazionale del lavoro: Un nome antico per una nuova realtà, tutta in divenire fra speranze, critiche, incredulità*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, n. 3, 2015, p. 471-500. L'Autore è molto critico sull'accorpamento delle diverse funzioni di ispezione previdenziale e infortunistica di Inps e Inail, il quale porterà una maggior complessità dei meccanismi gestionali con, a cascata, un effetto su tutto il sistema di ispezioni e verifiche che potrebbe rendere meno efficace la tutela dei lavoratori. *Contra* ANASTASIO G., *L'attività di vigilanza in materia di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, 2019, p. 689-702, dove si evidenzia la positiva scelta di istituire l'Ispettorato Nazionale del Lavoro perché solo in tal modo si potranno razionalizzare le attività di vigilanza in materia di lavoro e allocare più risorse a quest'ultima e ai controlli sul campo, basati da un efficiente sistema di banche dati coordinate tra loro.

⁴⁷ Piano di Resistenza e Resilienza, Missione 5C1 – Politiche per l'occupazione. Riforma 1.2 Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso. Secondo quanto stabilito nel PNRR, il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso dovrà prevedere delle "misure per migliorare la produzione, la raccolta e la distribuzione tempestiva di dati granulari sul lavoro sommerso, misure dirette e indirette per trasformare il lavoro non dichiarato in lavoro dichiarato (misure dissuasive, ispezioni, promozione del lavoro dichiarato mediante incentivi mirati, e il rafforzamento del legame con le politiche attive del lavoro e quelle sociali), campagne di comunicazione rivolte ai datori di lavoro e lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali, definizione di una struttura di governance per garantire l'effettiva attuazione delle azioni e un solido sistema di monitoraggio e valutazione dell'impatto degli interventi". Tali obiettivi devono essere realizzati mediante un rafforzamento dell'organico dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e con un aumento delle ispezioni di almeno il 20% rispetto al triennio 2019/2021. Si veda, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Attuazione delle misure del PNRR. Missione 5C1 – Politiche per l'occupazione: Riforma 1.2 Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso*, 2021, p. 8-9.

⁴⁸ Si veda il Decreto Ministeriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 32 del 24 febbraio 2022, art 19 che modifica l'art. 10 del D. Lgs. 124/2004.

accettata formula del “lavoro nero”, usata nel 2004, dal c.d. Decreto Bersani, precisamente dall’art. 36 bis L. n. 248/2006. In secondo luogo, tra le condotte illecite punite per l’indebito ottenimento del Reddito di cittadinanza, viene fatto esplicito riferimento alle variazioni di reddito non comunicate alle autorità pubbliche e derivanti da “attività irregolari”, senza che vi sia alcuna indicazione sul tenore di tali attività o sui criteri per individuarne la patente di irregolarità⁴⁹. Da ultimo, l’incertezza linguistica ha trovato la sua massima elevazione nel 1998, negli artt. 78-79 della L. n. 448/1998, dove sono stati usati indifferentemente termini come lavoro irregolare, non regolare e sommerso.

L’impatto di questa incertezza terminologica si traduce, poi, nella difficoltà dell’interprete di definire, con certezza, quale sia il protagonista del lavoro sommerso, l’azione che presuppone la deviazione dalla regolarità del rapporto e la modalità di contrasto. Sull’ultimo punto, non può peraltro non essere evidenziata che tale ambiguità definitoria abbia condizionato “anche il merito del sistema regolativo, rappresentando probabilmente la ragione delle battute di arresto e delle difficoltà incontrate nella progettazione delle azioni per contrastare”⁵⁰ il fenomeno.

2.1. La nozione europea del “lavoro non dichiarato”

Una possibile soluzione, tenendo fede all’impostazione sovranazionale dell’indagine, potrebbe derivare dall’assunzione, quale strumento per riordinare la materia, della nozione di matrice europea del “lavoro non dichiarato”.

⁴⁹ L’Ispettorato Nazionale del Lavoro è intervenuto con la Circolare n. 7964/2019 dell’11 settembre 2019 chiarendo l’aggravante sanzionatoria, detta anche maxi-sanzione, nelle ipotesi di impiego di lavoratori beneficiari del RdC. Tale aggravante troverebbe applicazione “non solo nell’ipotesi in cui il lavoratore ‘in nero’ sia l’effettivo richiedente del reddito, ma anche qualora lo stesso, pur non essendo il diretto richiedente, appartenga comunque al nucleo familiare che, per definizione contenuta nell’art. 2, comma 1, del D.L. n. 4/2019, risulta destinatario del beneficio”. Ciò estende gli effetti dell’irregolare prestazione lavorativa anche a coloro che non stanno svolgendo l’attività ma ne beneficiano dei proventi, a cui sommano il reddito garantito dalla misura assistenziale. A ciò si somma anche la decadenza prevista dall’art. 7, comma 5, lett. f-h, D. L. n. 4/2019 dato che il beneficio decade se uno dei componenti del nucleo familiare viene trovato, nel corso delle attività ispettive svolte dalle competenti autorità, intento a svolgere attività di lavoro dipendente o parasubordinato in assenza delle comunicazioni obbligatorie ex art. 9-bis, D. L. n. 510/1996 o attività di lavoro autonomo senza comunicazione nel termine dei 30 giorni ai sensi di quanto disposto dall’art. 3, comma 9, D. L. 4/2019. Cfr. LIPPOLIS V., *Reddito di cittadinanza e impiego irregolare dei percettori*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 38, 2019, p. 2335-2339.

⁵⁰ FERRARA M. D., *Le Regioni e il lavoro sommerso. Tecniche di governo ed effettività delle politiche*, in BROLLO M., CESTER C., MENGHINI L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro*, EUT, Trieste, 2016, p. 229.

Una definizione, riconducibile all'inglese “*undeclared work*” ed introdotta dalla Commissione Europea nella sua prima Comunicazione sul lavoro sommerso del 1998, secondo cui “il concetto di lavoro sommerso riguarda qualsiasi attività retribuita di per sé lecita ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto della diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri”⁵¹.

Pur essendo riportato in italiano talvolta come “lavoro sommerso”, talvolta come “non dichiarato”, il concetto di “*undeclared work*” risulterebbe, nella sua applicazione pratica, meglio tradotto dalla seconda formula⁵². Eppure, entrambe le soluzioni indifferentemente utilizzate dalla Commissione Europea nella traslitterazione italiana rappresentano due facce della stessa medaglia. Infatti, la sommersione⁵³ del rapporto appare rintracciabile sia nella volontà di non dichiarare la sua esistenza, occultando i vari oneri, di retribuire il lavoratore totalmente o parzialmente “in nero” (c.d. *envelope wages*), nella decisione di dichiararne alle autorità solo una parte sia nella falsa dichiarazione del rapporto di lavoro o delle modalità della sua esecuzione. È indubbio che, pur essendo privo di un significato tecnico, l'aggettivo “sommerso” possa avere una più pregnante funzione di comprensione sociale dell'atto deviato, mentre l'accezione “lavoro non dichiarato” ed il suo contraltare “dichiarato” hanno una precisa valenza giuridica, evocando “in maniera inequivocabile, l'avvenuto adempimento degli obblighi giuridici che l'ordinamento di riferimento impone a chi utilizza e a chi fornisce una prestazione lavorativa remunerata”.

Ciononostante, se la prima concorre ad evocare nell'immaginario collettivo il fenomeno da investigare e da stigmatizzare, la seconda consente agli addetti ai lavori di intervenire per contrastarne l'espansione. Secondo

⁵¹ Appare plausibile, seppur non confermato dal Legislatore, che la nozione di lavoro sommerso rintracciabile all'art. 4 L. n. 183/2010 (c.d. Collegato lavoro) sia stata introdotta seguendo la simile impostazione della nozione europea di “lavoro non dichiarato”. In questo senso ALES E., *Del lavoro sommerso, o meglio, non dichiarato*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1, 2014, p. 12.

⁵² Nella trattazione, e successivamente all'analisi di questa definizione, entrambe le formule “sommerso” e “non dichiarato” saranno utilizzate come sinonimi, dato che negli stessi atti ufficiali dell'Unione Europea, la prima formula è utilizzata come traduzione della seconda. Allo stesso tempo si evidenzia che la stessa Commissione Europea, nella Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, impieghi la formula di lavoro nero come sinonimo di lavoro sommerso, ponendole sullo stesso piano e traducendole con il medesimo “*undeclared work*”. Per l'analisi della questione terminologica si rimanda a MANZELLA P., *Appunti per un glossario ITA – ENG/14: lavoro sommerso e undeclared work*, in *Bollettino Adapt*, 15 ottobre 2018, n. 35.

⁵³ Per l'utilizzo di tale terminologia si rimanda a DELL'OLIO M., *op. cit.*, 2000, p. 43.

tale combinazione entrambe devono essere lette nel quadro delle iniziative europee in materia, seguendo l'interscambiabilità lessicale, almeno nella traduzione in lingua italiana⁵⁴. Allo stesso modo, nel corso dell'indagine, tale combinazione lessicale sarà adottata promiscuamente in quanto si ritiene che sia comprensiva delle varie forme di lavoro sommerso, non dichiarato ed irregolare da contrastare.

Ritornando sulla nozione europea di sommerso, o meglio di "lavoro non dichiarato", questa si fa apprezzare per la sua capacità includente delle varie situazioni che si discostano dalla regolarità. Infatti, disarticolando la definizione proposta dalla Commissione Europea nel 1998, si possono rintracciare diversi parametri che possono attrarre un ampio spettro di attori sommersi e situazioni, rendendo possibile anche differenziare quelle che invece appartengono, ad esempio, all'economia criminale.

I parametri sono essenzialmente cinque, tra cui l'attività, la natura remunerata di questa, la sua liceità, l'assenza di una dichiarazione alle pubbliche autorità ed il confronto con "il contesto regolativo interno"⁵⁵.

Partendo proprio da quest'ultimo, si concorda con le posizioni dottrinali che lo ritengono un rilevante parametro pur considerando i limiti imposti dalla natura dell'atto non vincolante da cui deriva. Infatti, anche la nozione in parola sconta il tradizionale condizionamento dettato dal principio di sussidiarietà e la difficoltà dell'Unione Europea di introdurre definizioni comuni a tutti i Paesi membri, soprattutto quando le Raccomandazioni o le Comunicazioni sono ritenute gli unici strumenti adatti per sensibilizzare gli Stati sul fenomeno in questione.

Inoltre, sottolineare l'importanza delle "diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri" permette anche di evitare che si possa inescare una qualsiasi forma di armonizzazione, impossibile da realizzare mediante gli strumenti utilizzati dal Legislatore europeo nel 1998, come quelli, appunto, di natura non vincolante. Più nel dettaglio, la Commissione è altresì conscia di come non si possa non tener in considerazione la proiezione interna del fenomeno sommerso e della possibilità che "alcune attività economiche possono essere illegali in alcuni Paesi ma legali in altri e ciò rende difficile formulare una definizione comune per tutta l'UE"

⁵⁴ Ad esempio, nella Decisione 2016/344/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016 si predilige l'uso dell'accezione "non dichiarato" mentre sul sito della Commissione Europea si utilizza "Piattaforma europea contro il lavoro sommerso", così come su quello del Consiglio dell'Unione Europea.

⁵⁵ PERUZZI M., *op. cit.*, 2015, p. 129.

⁵⁶. Per tale motivo, questo parametro appare sì qualificante ma anche un mero atto dovuto da parte della Commissione Europea sia nella prima Comunicazione del 1998 che nelle successive.

Al contrario, gli altri quattro parametri risultano essere ben più interessanti sotto diversi profili.

La presenza del criterio dell'attività, quale oggetto di riferimento alla base della predetta nozione, permette di apprezzarne la flessibilità, non essendo vincolata ad un soggetto (datore/lavoratore), istituto o fattispecie giuridica e garantendo, quindi, un elevato carattere di inclusività. Con essa si possono comprendere diverse situazioni che riguardano l'impresa, i lavoratori o la sotto-dichiarazione di fatturato o retribuzioni. Nel primo caso è tutta l'impresa ad essere sommersa ed occultata, e conseguentemente anche i lavoratori ivi occupati. In tal caso si parla di "sommerso d'impresa" in cui l'intera attività è totalmente non dichiarata e fondata sull'irregolarità. Tale situazione è, ovviamente, la più difficile da far emergere, proprio perché la connivenza tra datore e lavoratore è totale. Anche il lavoro autonomo, in quanto prestato personalmente, dovrebbe ricadere all'interno della nozione di sommerso d'impresa se totalmente occultato, essendo lo stesso lavoratore a dover registrare e dichiarare la propria attività o i proventi di essa; eppure, su questa questione si sono registrate diverse posizioni contrastanti, come si vedrà in seguito in materia di dichiarazione dell'attività alle autorità pubbliche.

Nel secondo caso, l'occultamento riguarda imprese regolari che si avvalgono di lavoratori sommersi. Si parla qui di "sommerso di lavoro" in cui non sono osservabili "i lavoratori di imprese regolari che occultano una parte della manodopera regolare, oppure ricorrono integralmente a quella in nero"⁵⁷.

Da ultimo, si rintracciano le ipotesi di sotto-fatturazione e sotto-dichiarazione da parte di lavoratori autonomi e aziende, a cui si sommano i c.d. fuori busta corrisposti a lavoratori subordinati regolarmente occupati.

Tale criterio, quindi, amplia lo spettro di azione della definizione europea di lavoro non dichiarato e sommerso evidenziando l'eterogeneità dei soggetti capaci di eludere gli obblighi di dichiarazione da essa previsti. Inoltre, non definendo una precisa fattispecie giuridica quale destinataria principale della nozione, garantisce anche flessibilità nell'individuazione degli obblighi che incombono sulle parti, siano essi datori o lavoratori

⁵⁶ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, p. 4.

⁵⁷ GENTILE G., *op. cit.*, 2010, p. 10.

sommersi. Ciò comporta anche l'individuazione della branca del diritto applicabile, sia essa legata al lavoro, alla situazione fiscale o quella previdenziale, e, quindi, il regime giuridico nel quale attestare l'elusione⁵⁸.

Accanto al parametro dell'attività va collegato quello della natura retribuita della stessa. In primo luogo, quest'ultimo permette di poter differenziare le attività sommerse da quelle di natura volontaristica e sociale così come di quelle sviluppatasi all'interno delle imprese familiari, di cui si è già parlato in materia di economia informale. Questa esclusione ha sin da subito trovato una propria legittimazione anche nel Parere espresso dall'allora Comitato Economico e Sociale delle Comunità Europee, oggi Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), dove si evidenziava la necessità di "evitare ambiguità rispetto, ad esempio, alle attività di volontariato o di beneficenza, oppure a lavoro svolto nell'ambito familiare, fondamentalmente le attività domestiche saltuarie"⁵⁹. Una posizione condivisibile data la natura speciale del rapporto di lavoro volontaristico o familiare ma che non deve far dimenticare l'importanza di un controllo e di una maggiore attenzione da parte delle autorità, anche in queste attività economiche, per evitare che si possano nascondere continuative prestazioni di lavoro non dichiarate che perpetrino una negazione delle eventuali tutele protettive. D'altronde, anche nel caso di lavoro familiare si può configurare una violazione delle norme di tutela, difficile da far emergere soprattutto alla luce dell'esistenza di un legame relazionale tra datore e lavoratore⁶⁰.

Su questo va notato come la nozione di remunerazione sia un principio alquanto elastico all'interno del diritto dell'Unione Europea⁶¹. Rifa-

⁵⁸ ALES E., *op. cit.*, 2014, p. 14.

⁵⁹ COMITATO ECONOMICO E SOCIALE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Parere in merito alla "Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso"* (COM(98) 219 def., CES 63/99, 1999, punto 2.1.2. Sulla stessa linea d'onda anche PRIEST G. L., *The ambiguous moral foundation of the underground economy*, in *Yale Law Journal*, n. 103, 1994, p. 226.

⁶⁰ Sui rischi del lavoro familiare non più prestato in virtù della solidarietà familiare si veda: MENGHINI L., *Lavoro familiare e lavoro nell'impresa familiare*, in CESTER C. (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario diretto da Carinci*, Vol. II, Utet, Torino, 1998, p. 68; NUNIN R., *Lavoro familiare e lavoro nell'impresa familiare*, in ZOLI C., CESTER C., MISCIONE M., CARINCI F. (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario diretto da Carinci*, Vol. II, Utet, Torino, 2007, p. 125-149; BARBERA M., *Il lavoro nella famiglia*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 15, 1982, p. 461; BASENGHI F., *Il lavoro domestico*, in *Il Codice Civile. Commentario, diretto da P. Schlesinger, artt. 2240-2246*, Giuffrè, Milano, 2000.

⁶¹ Menegatti evidenzia un approccio generoso, non essendo necessario che la remunerazione fosse necessariamente di natura monetaria. Sul tema della nozione di lavoratore, o meglio "worker", nel diritto dell'Unione Europea si rimanda a MENEGATTI E.,

cendosi alle diverse sentenze sulla nozione di lavoratore nel diritto europeo, seppur in materia di libera circolazione *ex art. 45 TFUE*, il criterio in parola è stato riconosciuto anche in attività, chiaramente economiche, ma che non prevedevano alcuna remunerazione monetaria. Ad esempio, nella sentenza *Steymann* veniva riconosciuto il criterio di attività lavorativa remunerata anche in caso di solo vitto e alloggio garantiti al lavoratore⁶². Ciò permetterebbe di aggirare quei problemi di falsa dichiarazione del rapporto di lavoro con, alla base, l'offerta di sostentamento in cambio di manodopera. Situazioni che possono avvenire, come precedentemente detto, anche nell'economia sociale e che rischiano di tramutarsi in rapporti di lavoro volutamente occultati sotto l'esclusione dell'economia sociale⁶³.

Infine, il criterio della remunerazione implica anche l'ulteriore passaggio che l'attività sia registrata o dichiarata e quindi tracciata economicamente per essere poi tassata secondo il regime fiscale nazionale e prevedere oneri di natura previdenziale ad essa annessi. Nel caso dell'impresa, la remunerazione comporta l'obbligo di registrazione dell'attività prestata dal dipendente e la conseguente dichiarazione della sua retribuzione, con le attestazioni degli effettivi pagamenti o, nel caso del lavoro autonomo, concerne gli obblighi di dichiarazione a fini lavoristici e previdenziali, tanto più pregnanti nel caso di condizioni di coordinamento o dipendenza economica, come nei casi di lavoro parasubordinato. In tal senso, quindi, la previsione della remunerazione è un ulteriore passaggio a tutela della finalità di dichiarazione perseguita dalla nozione di lavoro sommerso europea.

Il quarto parametro qualificante concerne la liceità dell'attività economica. Come visto nella categorizzazione delle diverse aree dell'economia non osservata, il criterio della liceità della prestazione svolta è fondamentale, dato che per il suo tramite è possibile distinguere attività criminali e totalmente illegali da quelle sommerse ed irregolari nella loro attuazione ma lecite secondo l'ordinamento nazionale⁶⁴. Un discrimine sottile secondo cui si rimane nell'alveo del lavoro sommerso quando ad "essere violate sono quelle norme che regolano le modalità di svolgimento di una attività economica, ma l'oggetto della produzione o distribuzione è lecito e viene

The Evolving Concept of "worker" in EU Law, in *Italian Labour Law e-Journal*, 12, n. 1, 2019, p. 71-83. Più recentemente BATTISTA L., *L'evoluzione del concetto di lavoratore nel diritto dell'Unione Europea*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 3, 2021, p. 624-642.

⁶² Corte di Giustizia Europea, 5 ottobre 1988, C-196/87, *Steymann v. Staatssecretariat van Justitie*, in *Racc.*, 1988, p. 6159, para. 14.

⁶³ CHIARELLO F., *Economia informale, famiglia e reticoli sociali*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXIV, n. 2, 1983, p. 231.; PERUZZI M., *op. cit.*, 2015, p. 125.

⁶⁴ BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2022, p. 8.

scambiato sul mercato”⁶⁵. In tale parametro quindi si nota ancora di più il rinvio alle diverse norme vigenti negli ordinamenti dei Paesi membri dato che la liceità di una prestazione in uno di questi potrebbe essere messa in discussione in un altro⁶⁶. Alla luce di ciò, si fa apprezzare l'intenzione della Commissione Europea di voler differenziare le attività illecite e le prestazioni lavorative ad esse collegate con le attività che sono sì irregolari per la loro mancata dichiarazione ma che nulla hanno a che vedere con prestazioni illegali e criminali.

Allo stesso tempo, il concetto di liceità non va letto solo in questa direzione, ma risulta un utile campanello d'allarme per poter volgere lo sguardo anche a quelle situazioni in cui la prestazione è di per sé lecita ma non lo è il soggetto che la compie. Si pensi ai lavoratori migranti, provenienti da Paesi terzi, che svolgono una prestazione lavorativa, come quella dei braccianti agricoli, in totale clandestinità e lungi dall'essere in qualche modo dichiarati alle autorità. Lavoratori senza permesso di soggiorno, cui vengono negati i più basilari diritti, oltre che quelli relativi alla loro condizione lavorativa, costretti ad accettare esclusivamente rapporti di lavoro sommersi. Un obbligo non dettato dalla convenienza economica ma dalla necessità di soddisfare i bisogni primari di sostentamento.

Il rapporto tra prestazione lavorativa di per sé lecita ma realizzata da un lavoratore clandestino mostra come la diffusione dell'immigrazione sia un fenomeno inscindibilmente connesso al lavoro sommerso, dato che proprio la promessa di un lavoro, indipendentemente dalla sua qualità, costituisce spesso la ragione chiave per la quale le persone migrano⁶⁷. Una convinzione evocata anche dalla Direttiva 2009/52/CE diretta ad introdurre sanzioni contro datori che impiegano cittadini di Paesi terzi soggiornanti irregolarmente. Questa Direttiva, sebbene abbia come principale obiettivo quello di contrastare l'immigrazione e il soggiorno clandestino,

⁶⁵ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 16.

⁶⁶ In dottrina su questo punto sono stati evidenziati i possibili problemi di aggiramento delle norme, soprattutto relative ad attività che in un Paese rientrano nel sommerso ed in altri in cui sono, invece, formalmente permesse o per le quali non serve, ad esempio, alcuna autorizzazione statale. Parimenti, vi possono essere anche casi in cui la prestazione fornita non sia riconosciuta come lavorativa dall'ordinamento nazionale, conseguentemente esclusa da ogni controllo e passibile di abusi. Vedi KONCAR P., *Undeclared work: an activity-based legal typology. Reflection on the Keynote Paper*, in *European Labour Law Journal*, 5, n. 2, 2014, p. 167-173.

⁶⁷ GIACONI M., *Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto) soft law e (poco) hard law*, in *Lavoro e Diritto*, n. 3, 2016, p. 449. Sul tema anche MONTANARI A., *Stranieri extracomunitari e lavoro*, Cedam, Padova, 2010.

evidenza anche che il contrasto al lavoro irregolare possa fungere da disincentivo per ingressi e soggiorni irregolari⁶⁸.

Proprio il caso del lavoro degli immigrati extracomunitari, occupati in attività lecite ma in assenza di qualsivoglia comunicazione o registrazione vista la clandestinità dei soggetti, si collega al quinto ed ultimo parametro della nozione, cioè quello della dichiarazione alle autorità competenti.

Un criterio secondo cui l'effettiva elusione della disciplina lavoristica, previdenziale o la conseguente evasione fiscale troverebbe il suo momento genetico nella mancata dichiarazione del rapporto di lavoro dinanzi alle autorità pubbliche e, quindi, nella sua sommersione ed occultamento. Più nel dettaglio, la dichiarazione è probabilmente l'unico criterio giuridico da tenere in considerazione per individuare un soggetto sommerso perché permette di assoggettare l'attività economica "alla specifica normativa che prevede appunto tale registrazione"⁶⁹ e controllarne l'adempimento. Dunque, la non dichiarazione diviene uno strumento per raggiungere lo scopo di eludere l'applicazione della normativa che sancisce tale obbligo: come "nel caso delle discipline fiscali e previdenziali, nell'ambito delle quali il presupposto per l'operatività delle medesime è l'accertamento – e perciò la dichiarazione - dello svolgimento delle attività da esse considerate"⁷⁰.

Il tema della dichiarazione ha dato vita, peraltro, ad un vivace dibattito dottrinale soprattutto sull'inclusività rispetto ad altre forme di lavoro sommerso.

Alcuni hanno evidenziato la prospettiva "minimalista"⁷¹ della nozione di lavoro non dichiarato dato che nella stessa si riconoscono soltanto aperture ai casi di sotto-dichiarazione, come nel caso delle ore di lavoro effettivamente prestate ma retribuite "in nero", ma non per "le ipotesi di errata qualificazione del rapporto (*mis-declaration/false declaration; bogus*

⁶⁸ Per Barbieri, la Direttiva ha una convinzione estrema del lavoro irregolare visto come "causa del dilagare dell'immigrazione clandestina di cittadini di Paesi terzi". Al contrario, secondo l'autore non si coglie il vero nocciolo della questione, in quanto è proprio la "forzata clandestinità dell'ingresso nei Paesi comunitari a determinare il lavoro nero, non il contrario". BARBIERI M., *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. III, 2012, p. 87-88. Per Esposito l'impostazione della direttiva è prettamente punitiva senza considerare gli effetti del lavoro sommerso e nello specifico del patto tra sfruttato e sfruttatore, per cui la denuncia dell'illecito fatta dal secondo è destinata a produrre effetti negativi anche sul primo, data la sua situazione di clandestinità. Si veda ESPOSITO M., *op. cit.*, 2012, p. 7.

⁶⁹ BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2022, p. 8.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ VISCOMI A., *op. cit.*, 2000, p. 384; Dello stesso avviso PERUZZI M., *op. cit.*, 2015, p. 127 pur riconoscendo la progressiva attrazione delle ulteriori forme di lavoro sommerso nella nozione europea.

self-employment) o altri meccanismi fraudolenti basati su strumenti diversi dalla dichiarazione⁷².

Un'ulteriore posizione ritiene, invece, che si possano includere all'interno del campo di applicazione di questo criterio anche quei casi di dichiarazione non conforme alla fattispecie concreta⁷³, come per l'appunto i casi di rapporti di lavoro formalmente qualificati in una determinata forma, ad esempio autonoma, pur di evadere l'applicazione di determinate tutele e il versamento di maggiori oneri contributivi.

Ciò trova una propria legittimazione nei recenti interventi europei sul tema del sommerso, come da ultimo la Piattaforma europea contro il lavoro sommerso in cui si ritiene che anche il lavoro autonomo fittizio sia a tutti gli effetti una forma di lavoro non dichiarato e, dunque, da contrastare⁷⁴. In tale schema contrattuale fittizio, i vantaggi ricadono solo su chi utilizza la prestazione difforme dalla fattispecie concreta; ricadono invece sull'intera comunità, così come sulle casse dello Stato, le esternalità negative di questo rapporto, tra cui l'inadeguata copertura previdenziale del lavoratore, la sua precarietà e la minor tassazione collegata a rapporti di lavoro non subordinati⁷⁵.

Sul punto si noti che c'è chi ha rilevato che questo non sia un problema direttamente connesso al lavoro sommerso ma una mera questione qualificatoria che tradizionalmente affligge il diritto del lavoro⁷⁶, così come

⁷² PERUZZI M., *op. cit.*, 2015, p. 127.

⁷³ In tal senso ALES E., *op. cit.*, 2014, p. 22. Concorde con la riconduzione del falso lavoro autonomo all'interno del sommerso anche D'AVINO E., *Emersione e tutele del lavoro irregolare: una prospettiva comparata di sicurezza sociale*, Satura Editrice, Napoli, 2018, p. 13.

⁷⁴ Art. 4, Decisione n. 2016/344/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato. Un punto già anticipato ampiamente nell'ottavo considerando della già menzionata Decisione dove si dà una prima definizione di lavoro autonomo fittizio nel caso in cui "il lavoratore, al fine di evitare taluni obblighi giuridici o fiscali, è formalmente dichiarato come lavoratore autonomo pur soddisfacendo tutti i criteri che caratterizzano un rapporto di lavoro. La piattaforma istituita dalla presente decisione («piattaforma») dovrebbe contrastare il lavoro non dichiarato nelle sue varie forme e il lavoro falsamente dichiarato che è associato al lavoro non dichiarato, compreso il lavoro autonomo fittizio".

⁷⁵ Peraltro, tale situazione non riguarda solo rapporti di lavoro autonomo ma è rintracciabile, sempre più spesso, nei tirocini formativi e di orientamento, scelti dai datori di lavoro proprio per la prospettiva del risparmio economico legato alla qualificazione negoziale difforme da quella attribuita dall'ordinamento alla fattispecie concreta.

⁷⁶ FERRANTE V., *op. cit.*, 2017, p. 29. Dello stesso avviso TREU T., *Conclusioni*, in FERRANTE V. (a cura di), *Economia 'Informale' e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, p. 229.

chi rileva che “la questione del falso lavoro autonomo non dovrebbe essere affrontata insieme a quella del lavoro non dichiarato trattandosi di un fenomeno distinto, relativo ad una attività che non è ‘non dichiarata’, bensì erroneamente dichiarata”⁷⁷.

Allo stesso tempo, le esperienze nazionali sono anch'esse ambigue. Da un lato, vi sono Paesi come l'Italia che sposano la prospettiva più limitata, dove il concetto di dichiarazione dell'attività lavorativa legata al lavoro sommerso è espressamente destinata solo ai lavoratori subordinati non risultanti in alcuna documentazione obbligatoria, escludendo, quindi, tutti quei lavoratori falsamente qualificati dal campo di applicazione della c.d. maxisanzione. Dall'altro, invece, in Francia la falsa dichiarazione⁷⁸, o “misdichiarazione”⁷⁹ dello *status* lavorativo è riconosciuta come una forma di lavoro sommerso, soprattutto per quei lavoratori autonomi economicamente dipendenti che svolgono, in pratica, una prestazione a tutti gli effetti subordinata o, seppur meno visibili, i casi di tirocinio formativo atti a dissimulare un rapporto di lavoro dipendente⁸⁰.

Una sottile differenza che rischia, però, di permettere un abuso di rapporti lavorativi appositamente qualificati come autonomi, o secondo altri schemi negoziali, pur di non garantire le tutele previste nei rapporti di lavoro subordinato nonché adeguate coperture contributive e assicurative.

Per tale motivo non si può negare che la nozione di lavoro sommerso e non dichiarato di matrice europea sia apprezzabile nella volontà di aggregare le varie forme di lavoro irregolare tanto da poter fermamente evidenziare la sua portata includente. Allo stesso tempo, la sua ampiezza non nasconde una osservazione di fondo molto puntuale e condivisibile basata sul ruolo centrale dell'autorità pubblica nel rendere più o meno stringente il sistema regolativo e, quindi, influenzare le dimensioni del sommerso. Infatti, la de-

⁷⁷ Durante l'*Impact Assessment* della Proposta di Decisione sull'istituzione della Piattaforma europea per il lavoro non dichiarato, sia UNI Europa, EuroCommerce che BusinessEurope, cioè le grandi confederazioni europee dei datori di lavoro, si sono spese per escludere il lavoro autonomo fittizio dal campo di applicazione del lavoro sommerso. Si veda GRUPPO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE EUROPEA, *Impact Assessment - Accompanying the document Draft Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on establishing a European Platform to enhance cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work*, SWD(2014) 137 final, Annex I, p. 41.

⁷⁸ Art. L8221-6, comma 2, Code du travail, modificato dall'art. 15, L. n. 991/2105 del 7 agosto 2015.

⁷⁹ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 41.

⁸⁰ Cfr. FRANCE STRATÉGIE, *Le travail non déclaré*, 2019, p. 58; PIATTAFORMA EUROPEA SUL LAVORO SOMMERSO, *Factsheet on Undeclared Work – France*, 2017, p. 60-68, spec. 65.

finizione adottata dalla Commissione Europea, data la sua portata e la centralità dei criteri della dichiarazione e liceità della prestazione, potrebbe ben leggersi anche in tutte quelle “attività retribuite svolte non in conformità con la legislazione vigente”⁸¹, potendo rientrare nell’area del sommerso o della legalità in base al grado di apertura dell’ordinamento in cui si svolge quest’ultima. Un’osservazione, seppur contorta⁸², che garantisce anche il rispetto del principio di sussidiarietà già ampiamente citato, i vincoli a cui la Commissione è tenuta ad uniformarsi e la possibilità che le prestazioni abbiano obblighi e relative conseguenze diverse da Paese a Paese.

Più nel dettaglio, tale nozione sembra riuscire nell’intento di proporre una definizione che possa mutuare giuridicamente la variegata metafora della sommersione e svolgere appieno, nell’ottica europea, il ruolo di minimo comune denominatore per approcciarsi alla questione.

3. Dinamica e composizione del sommerso: le cause socio-economiche

La multidimensionalità e la molteplicità delle manifestazioni del lavoro sommerso implicano anche un approfondimento delle dinamiche che ne favoriscono l’espansione, analizzando le cause socio-economiche che portano un attore del mercato del lavoro, datore o lavoratore che sia, ad eludere l’applicazione delle normative vigenti.

Diversi sono stati gli studi che si sono occupati di offrire una analisi sistematica delle cause del fenomeno, sviluppatasi, soprattutto, dagli anni Settanta in poi⁸³. Il conseguente dibattito scientifico che ha animato questi decenni si è diviso tra coloro che ritenevano il sommerso come un “esempio di sopravvivenza del capitalismo liberale che ha resistito alla formalizzazione del mercato del lavoro”⁸⁴ o, al contrario, il tentativo del capitalismo contemporaneo di rifuggire dall’invasiva regolamentazione del lavoro che avrebbe minato la libera concorrenza sul mercato⁸⁵.

⁸¹ BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2002, p. 9.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Per una ricostruzione del dibattito del trentennio 1970-1990 si veda WILLIAMS C. C., WINDEBANK J., *Spatial variations in the informal sector: A review of evidence from the European Union*, in *Regional Studies*, 28, n. 8, p. 819-825.

⁸⁴ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 23.

⁸⁵ PORTES A., CASTELLS M., *World underneath: the origin, dynamics and effects of the informal economy*, in PORTES A., CASTELLS M., BENTON L. (a cura di), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries* Johns Hopkins University, Baltimore, 1989; MATTERA P., *Small is not beautiful: decentralized production and the underground*

Non paiono considerazioni in contrasto tra loro. Le nuove modalità di produzione e industrializzazione del capitalismo moderno hanno portato, da un lato, ad un incremento della decentralizzazione produttiva⁸⁶ con la conseguente diffusione, quasi fisiologica, di piccole imprese, più propense ad occultare parte del loro lavoro; dall'altro, hanno condotto verso la totale sommersione quelle imprese che già vivevano nell'informalità e nell'occultamento. D'altronde, non può essere celato che sin dagli albori del capitalismo sono sempre esistite delle imprese irregolari o totalmente sommerse, quasi scevre da qualsivoglia evoluzione o trasformazione della società e del mercato e disinteressate soprattutto da ogni processo di formalizzazione.

Allo stesso tempo, la diffusione di nuove tecnologie non ha solo permesso il decentramento produttivo nelle industrie manifatturiere ma ha anche portato all'espansione del settore terziario, ormai inarrestabile al giorno d'oggi, con molteplici nuove figure di lavoratori autonomi presenti sul mercato del lavoro, dai tratti difficili da inquadrare ed impiegati in prestazioni facilmente occultabili.

Il lavoro sommerso, dunque, tenendo fede alla sua multidimensionalità è una realtà cangiante che difficilmente si può ricondurre ad una unica causa o matrice originaria, ed è anche il frutto di una serie di motivazioni che sommandosi portano alla propria realizzazione. Ragioni e motivazioni, più o meno difficili da mitigare, che si combinano tra loro tanto che si è detto che “nel sommerso troviamo un impasto di arretratezza e modernità, una risposta alla globalizzazione e meccanismi tradizionali dello sviluppo imprenditoriale di piccola e media impresa, familismo e *new economy*, basate su professionalità e servizi di nuova generazione”⁸⁷.

Per cercare di individuare gli aspetti che maggiormente condizionano il ricorso al lavoro sommerso appare necessario, quindi, suddividere le diverse motivazioni alla base del fenomeno in tre macrocategorie: ragioni di carattere economico, quelle ambientali e quelle legate al mercato del lavoro e alle inclinazioni personali.

economy in Italy, in *Radical America*, n. 5, 1980, p. 67-76. Secondo Lucifora, nel mercato del lavoro italiano, “la ricerca di flessibilità attraverso il lavoro sommerso si sarebbe intensificata nei primi anni Settanta per effetto delle rigidità indotte dal potere contrattuale del sindacato e in seguito all'introduzione dello Statuto dei lavoratori”: LUCIFORA C., *op. cit.*, 2003, p. 45.

⁸⁶ Si rimanda agli scritti contenuti in AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori*, Utet Giuridica, Milano, 2014; PFAU-EFFINGER B., *Varieties of Undeclared Work in European Societies*, in *British Journal of Industrial Relations*, n. 1, 2009, p. 79-99; BLAIR J., ENDRES C.R., *Hidden economic development assets*, in *Economic Development Quarterly*, n. 8, p. 286-291.

⁸⁷ ROMA G., *op. cit.*, 2001, p. 9.

Partendo proprio dal primo gruppo di motivazioni, non sorprende che le ragioni di natura economica siano quelle più evidenti nonché quelle più facilmente osservabili⁸⁸. La globalizzazione e le nuove tecnologie hanno prodotto, “da un lato, una spinta centrifuga verso la delocalizzazione delle produzioni ed il riassetto organizzativo dell’impresa, e dall’altro, un tentativo di abbattimento dei costi normativi di esercizio, attraverso l’evasione fiscale, contributiva ed amministrativa”⁸⁹. Pur di recuperare parte dei precedenti profitti persi per l’effetto della crescente competitività del mercato e “delle lunghe catene di dis-integrazione verticale e di subappalto”⁹⁰, si è ingenerato un processo di *dumping* sociale sommergendo parte dell’attività di impresa, includendo in questa spirale anche i lavoratori. Difatti, si potrebbe affermare che “la competizione, senza confini e sempre più dura, scatenata dalla liberalizzazione del commercio internazionale incide sui rapporti di lavoro, spingendo le imprese del settore formale a comprimere i costi salariali e previdenziali, per mezzo del decentramento di segmenti di attività a produttori dell’area dell’informalità”⁹¹.

Tale decentramento di parti di attività, talvolta appartenenti anche al *core business* dell’azienda, ha dato via all’incremento di imprese sempre più piccole, le c.d. contoterziste, caratterizzate da limitati investimenti di capitali e tecnologie ed impegnate in attività ad alta intensità di lavoro, con bassa marginalità e maggior propensione a ricorrere a lavoro sommerso o alla sotto-dichiarazione dei proventi⁹².

⁸⁸ FEIGE, E., *How Big is the Irregular Economy?*, in *Challenge*, 22, n. 5, 1979, p. 5-13. TANZI V., *The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80*, Fondo Monetario Internazionale, Washington, 1983, p. 283-305; MEDINA L., SCHNEIDER F., *Shadow Economies Around the World: What did We Learn Over the Last 20 Years?*, Working Paper WP/18/17, Fondo Monetario Internazionale, Washington, 2018, p. 1-77; SCHNEIDER F., *The influence of public institutions on the shadow economy: An empirical investigation for OECD Countries*, in *European Journal of Law and Economics*, 6, n. 3, p. 441-468; SCHNEIDER F., *Handbook on the Shadow Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011.

⁸⁹ PIZZOFERRATO A., *op. cit.*, 2005, p. 34.

⁹⁰ Una delle ragioni secondo la Commissione Europea, sin dal 1998, è da rintracciarsi nella flessibilità garantita dalle lunghe catene di subappalto e dalla necessità di offrire beni e servizi ad un costo minore pur di accedervi. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sul lavoro sommerso*, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, p. 5.

⁹¹ PERONE G., *op. cit.*, 2003, p. 6.

⁹² Il CNEL sottolineava che “la nascita spontanea di microsystemi produttivi in comunità locali molto circoscritte può essere attribuita a meccanismi di organizzazione del lavoro basati su rapporti diretti tra gli attori del processo produttivo, senza mediazione di organizzazioni pubbliche (come il collocamento), né private (associazioni categoriali o sindacati)” e che per questo si registra una incidenza maggiore del sommerso in territori

La combinazione tra il limitato capitale e i lavoratori di bassa qualità si ripercuote anche sotto il profilo della produttività del lavoro. Infatti, tanto più bassa è la produttività del lavoro da parte di ogni dipendente, tanto maggiore sarà la convenienza a non formalizzare i rapporti di lavoro⁹³. Appare, quindi, intuitivo che le grandi imprese, caratterizzate da importanti investimenti tecnologici, a cui si collega una maggior produttività per adde-
detto, saranno meno propense ad occupare lavoratori irregolari, mentre, le imprese con minor produttività saranno costrette ad incidere sul costo del lavoro e sul ricorso al lavoro sommerso pur di poter difendere il proprio spazio nel mercato.

Soprattutto nelle imprese più piccole, che tradizionalmente caratterizzano i mercati dei Paesi dell'area euromediterranea, il ricorso al lavoro irregolare risulta una risposta, tanto necessaria quanto preoccupante, alla crescente apertura dei mercati. La limitata dimensione, il basso numero di lavoratori, la facilità nel cessare l'attività nonché la struttura talvolta evanescente delle catene di sub-fornitura garantiscono anche una minor visibilità della propria organizzazione imprenditoriale da cui derivano maggior possibilità di sfuggire alle regole e ai controlli. La scelta del sommerso risulta anche essere l'unica praticabile per queste imprese, le quali sopravvivono proprio grazie a quest'ultimo, raggiungendo quei minimi livelli di redditività solo per effetto dell'elusione.

Non è neanche da sottovalutare l'elevato *turnover* degli occupati nelle piccole e medie imprese e la facilità, dato il basso livello di formazione, di poterli sostituire in tempi relativamente brevi anche con lavoratori irregolari, se non con immigrati irregolari, dato il crescente stato di necessità di sacche di lavoratori che non hanno altre opportunità di impiego⁹⁴. A ciò si aggiunge anche l'eventuale natura stagionale dei rapporti di lavoro, soprattutto nel caso di commesse in contoterzismo o nelle aziende agricole, rendendo molto più semplice, e meno rischioso per via della temporaneità della prestazione, il ricorso a forme di lavoro irregolari.

A render ancor più facile l'accesso al sommerso per le imprese di piccole dimensioni è la marginale sindacalizzazione dei propri dipendenti, tanto che queste possono operare impunte fino all'eventuale denuncia

con un alto numero di imprese di piccole dimensioni. CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, 2001, p. 111.

⁹³ Secondo Treu, "non c'è dubbio che una parte del vantaggio competitivo delle piccole e medie imprese risieda nel livello di sottoregolazione delle condizioni di lavoro"; TREU T., *Sviluppare la competitività e la giustizia sociale: le relazioni tra istituzioni e parti sociali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n 4, 1998, p. 428.

⁹⁴ REYNERI E., *op. cit.*, 2011, p. 170.

di emersione o controllo da parte delle autorità competenti, senza temere alcuna rivendicazione di natura sindacale. Per le associazioni sindacali non è per nulla agevole aggregare lavoratori irregolari soprattutto quando la sommersione del lavoro appare l'unica possibilità di occupazione per quest'ultimi. Un problema che affligge soprattutto il settore agricolo dove è presente una forte irregolarità delle prestazioni dei braccianti ed una ritrosia ad approcciare qualsivoglia associazione sindacale per paura di perdere le occasioni lavorative future e per il controllo imposto dai caporali e dai datori di lavoro.

Eppure, gli interessi dei lavoratori coinvolti, nei casi in cui il sommerso sia per necessità e non per mera convenienza, potrebbero essere effettivamente tutelati attraverso una attiva iniziativa sindacale⁹⁵ dato che è compito del sindacato quello di "dar voce alla conflittualità intrinseca del rapporto di lavoro al perenne rifiuto dell'uomo che lavora di essere considerato un venditore di merce"⁹⁶, e a maggior ragione il sommerso diviene il terreno da bonificare in nome di tale missione. Eppure, sia l'impossibilità di intercettare i lavoratori nelle imprese del tutto sommerse ma anche il basso numero di sindacalizzati nelle piccole imprese, soprattutto in settori come tessile, logistica e agricoltura, comporta il problema di non poter rendere i lavoratori "coscienti dei loro diritti"⁹⁷ e non poter, quindi, bloccare la trappola del ricorso al sommerso.

L'approfondimento delle ragioni di natura economica, però, non deve ricadere nella c.d. "enfattizzazione industrialista"⁹⁸ del lavoro sommerso, dedicando un'unilaterale attenzione al fenomeno nel settore industriale e sottovalutando, invece, la sua espansione nel terziario. Un settore che in realtà ha approfittato anch'esso della progressiva scomposizione delle filiere produttive e della conseguente parcellizzazione delle attività lavorative, incrementando la propria presenza nel mercato.

In tale settore le attività sono per la maggior parte caratterizzate da micro-dimensioni e da un numero limitato di addetti, come provato dalla costante crescita del lavoro autonomo prevalentemente personale, dove si ritrova quella combinazione già menzionata in cui si privilegia il lavoro rispetto all'investimento di capitale. A ciò si aggiunge una totale prossimità tra domanda ed offerta di lavoro, in cui si nota una contiguità tra produt-

⁹⁵ BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2008, p. 19.

⁹⁶ MANCINI F., *Lo Statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in *Politica del Diritto*, 1970, p. 76.

⁹⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sul lavoro sommerso*, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, p. 6.

⁹⁸ REYNERI E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 359.

tore e consumatore ed in cui prevale una convergenza di interessi verso l'evasione dal lato del lavoratore autonomo e risparmio da parte del cliente finale⁹⁹. Già solo la natura talvolta individuale dell'attività, la prossimità con il cliente finale e la possibilità di svolgere la prestazione senza ulteriori intermediari possono aiutare a comprendere le ragioni che incentivano il ricorso a forme di lavoro sommerso anche nel terziario. Quest'ultimo così come i propri addetti, infatti, sono anche coloro che più facilmente possono sotto-dichiarare fino ad occultare totalmente i propri guadagni pur di limitare i relativi e proporzionali oneri fiscali e contributivi.

Ciò mostra come il fenomeno del sommerso sia ormai integrato nei diversi settori economici¹⁰⁰. Lo si rintraccia sia in quelli più avanzati, per via della filiera dei subappalti caratterizzata dal *social dumping* sui salari e sulle condizioni lavorative, che in quelli più marginali o in declino, vuoi per la bassa redditività di alcuni di questi oppure per l'elevata presenza di attori sul mercato che competono tra loro, impattando sui profitti e costringendo alcuni di loro a cessare l'attività o ad allargare le maglie del fenomeno elusivo.

Il secondo ordine di motivazioni per l'espansione del sommerso è certamente rintracciabile nel contesto ambientale che può incidere sul rischio di esposizione delle aziende e degli individui al fenomeno. Da più parti si è evidenziato come il sommerso sia una vera e propria piaga per l'economia europea, soprattutto nelle regioni mediterranee¹⁰¹, tanto che gli indicatori disponibili e la rilevanza delle esperienze elusive accertate mostrano un quadro preoccupante a cui si aggiunge il carattere per nulla temporaneo o residuale del fenomeno. Questi contesti, come trattato precedentemente, sono caratterizzati da una struttura economica basata su piccole e medie imprese, in cui è maggiore la propensione a cadere nella trappola del lavoro sommerso, mentre nei contesti con aziende di grandi dimensioni tale

⁹⁹ CENTRO STUDI E RICERCHE ITINERARI PREVIDENZIALI, *Osservatorio sul mercato del lavoro. Il lavoro sommerso in Italia. Analisi, proposte e considerazioni a partire dall'ultimo Report Istat sull'economia non osservata nei conti nazionali*, 2019.

¹⁰⁰ SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow Economies: size, causes and consequence*, in *Journal of Economic Literature*, n. 38, 2000, p. 77-114.

¹⁰¹ DE VIVO P., *op. cit.*, 2004, p. 662; CLARIZIA P., MADDALONI D., *Flessibilità del lavoro, segmentazione sociale e sviluppo del Mezzogiorno*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 29, 2002, p. 4. Secondo Clarizia e Maddaloni "il lavoro sommerso assicura inoltre i profitti di imprese, sovente "micro" se non individuali, che nella rapacità delle pubbliche amministrazioni, nell'influenza pervasiva della criminalità, nella mancanza di sostegni provenienti dal sistema bancario, nella difficoltà di individuare prodotti e mercati in comparti segnati da un'estrema competitività, non riuscivano e non riescono a trovare un sentiero di sviluppo aziendale nell'economia regolare".

incidenza è minore¹⁰². Proprio nei Paesi del sud Europa, dove i rapporti economici sono strettamente collegati a forti reti di relazioni sociali, il lavoro sommerso attecchisce maggiormente, tanto da essere considerato un “autentico fattore competitivo”¹⁰³. Un fattore che pur nella sua irregolarità assurge ad elemento di tenuta per le imprese di questi territori, visto che ne permette addirittura una qualche forma di sviluppo.

In tali contesti, dal lato dei lavoratori, il ricorso al sommerso e al lavoro irregolare può anche assumere la valenza di ammortizzatore dei bisogni non socialmente soddisfatti dal mercato formale e per tali motivi aggrega attorno a sé un certo grado di accettazione. Non è raro, infatti, che siano proprio le reti sociali a mobilitarsi per garantire una occupazione, seppur irregolare, precaria e temporanea, ad un individuo disoccupato. Si mettono così in moto automatismi non regolati e modelli di *job-placement* del tutto informali e basati su *network* familiari e relazionali. In tal modo, le inefficienze di un mercato del lavoro non capace di attrarre e mantenere forza lavoro regolare vengono “mitigate” da questo reticolo comunitario che da tali azioni guadagna una costante approvazione sociale¹⁰⁴.

Per tali motivi, la cultura del sommerso trova una propria legittimazione sociale, soprattutto nei territori caratterizzati da una bassa scolarizzazione, limitato senso civico e da una forte presenza di manodopera scarsamente qualificata che rischia di inserirsi in percorsi lavorativi caratterizzati da instabilità e irregolarità. Tale substrato culturale diviene uno dei principali fattori di sopravvivenza del sommerso, dato che maggiore la propensione della società ad accettarlo, minore sarà lo stigma sociale che esso riceverà. Sta proprio qui la forza dell'economia sommersa, cioè nella capacità di aggirare ogni controllo ed ogni norma tramite il suo radicamento nella società. Tanto è vero che colui che “non sta al gioco”¹⁰⁵ e denuncia l'occupazione irregolare non solo incrina il proprio rapporto con la rete relazionale attorno a lui ma rischia anche l'ostracismo da occupazioni future, sempre sommerse, qualora non sia in grado di trovare occupazione nell'economia formale.

Tralasciando questa visione taumaturgica, oltre che attuale, del lavoro sommerso, si deve, comunque, sottolineare che in alcuni territori esso ha un carattere strutturale, integrandosi con gli alti livelli di disoccupazione

¹⁰² CENSIS, *Capire il sommerso. Supporto conoscitivo ai servizi per l'impiego*, 2005, p. 19.

¹⁰³ DE VIVO P., *op. cit.*, 2004, p. 662.

¹⁰⁴ *Contra* WILLIAMS C. C., WINDEBANK J., *op. cit.*, 1994, p. 821.

¹⁰⁵ Per la metafora si rimanda a REYNERI E., *op. cit.*, 2011, p. 187.

e l'arretratezza tecnologica che caratterizzano questi contesti. Nei territori dell'Europa meridionale, ma lo stesso si può dire di quelli di recente ingresso nell'Unione Europea, l'arretratezza tecnologica è un ulteriore fattore propulsivo per l'occultamento delle attività lavorative, soprattutto quando queste non riescono ad essere competitive in un mercato alla luce del sole.

Si ripropone, infatti, quanto già visto sul piano delle motivazioni economiche, dato che maggiore è l'arretratezza tecnologica, minori saranno, da un lato, lo sviluppo del tessuto imprenditoriale e, dall'altro, il livello di produttività delle attività lavorative¹⁰⁶. Ciò comporta un mutevole panorama imprenditoriale, in quanto la bassa redditività delle imprese o il declino di alcuni settori portano ad un elevato *turnover* delle imprese con la perdita di occupazione e depauperamento di questi territori. Questo comporta anche una maggior difficoltà nell'attrarre investimenti, nazionali o stranieri, dato che un debole contesto economico come quello di alcuni territori mediterranei ha anche congenite carenze logistiche ed infrastrutturali.

Un *pattern* rintracciabile in Italia, Spagna e Grecia con una marcata differenza tra i diversi territori, soprattutto nelle dicotomie tra nord-sud e grandi città-periferia, dove nei secondi prevale una maggior presenza di attività con elevata richiesta di manodopera non specializzata e dove vige, talvolta, il principio imperativo della produzione a costi inferiori pur di poter sopravvivere nel mercato¹⁰⁷.

L'arretratezza tecnologica e industriale si spiega anche attraverso i bassi livelli di scolarizzazione del territorio. Nei casi di territori con un alto numero di individui che non hanno completato il percorso scolastico questo incide sul numero di occupati nel mercato irregolare, aumentando la loro precarietà e l'instabilità dei loro percorsi lavorativi¹⁰⁸. Infatti, dagli studi effettuati è emerso anche che nei territori a bassa scolarizzazione, il

¹⁰⁶ AQUINO A., *Aspetti economici del lavoro sommerso*, in *Diritto del mercato del lavoro*, 2000, p. 623.

¹⁰⁷ WILLIAMS C. C., WINDEBANK J., *op. cit.*, 1994, p. 821. Per una ricostruzione del fenomeno si veda VIESTI G., *Sommerso ed emersione nell'industria dell'abbigliamento e delle calzature nel Mezzogiorno*, in *Meridiana*, n. 33, 1998, p. 37; ACHILLI R., *Sommerso economico, occupazione irregolare, mercato del lavoro e condizioni competitive delle imprese nelle regioni italiane*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3, 2009, p. 461-492.

¹⁰⁸ BOERI E., GARIBALDI T., *op. cit.*, 2002, p. 2-35. Un successivo studio, finanziato dalla Banca di Italia, ha analizzato la percentuale di scolarizzati che ricadono nel sommerso, contrapposta a coloro che hanno abbandonato il percorso di studi. Coloro che hanno un'istruzione liceale hanno una percentuale più bassa che varia dal 10 al 19%, in base al genere e al tipo di percorso scolastico, rispetto a chi invece abbandona o ha un percorso frammentato. Inoltre, lo studio ha attestato una forte propensione al lavoro autonomo irregolare per coloro che non completano gli studi. Si rimanda a CAPPARIELLO

livello delle retribuzioni è inferiore rispetto a quelli virtuosi dal punto di vista educativo, sia nel settore formale che nel sommerso, creando ulteriore distanza tra i due e con altri contesti territoriali nello stesso Paese¹⁰⁹.

I medesimi approfondimenti hanno svelato un forte legame tra queste due problematiche - l'arretratezza tecnologica e la bassa scolarizzazione - con gli elevati livelli di disoccupazione che affliggono questi territori. Le alte percentuali di disoccupazione, sommate a contesti con minore domanda di lavoro, comportano una maggior propensione del disoccupato a ricercare un'occupazione irregolare, pur beneficiando di tutta una serie di politiche assistenziali e reddituali, tra cui le indennità di disoccupazione e le opportunità di formazione garantite dai centri per l'impiego nazionali.

Per tale motivo la Commissione Europea, sin dalla sua originaria Comunicazione del 1998, aveva incluso i disoccupati tra i principali soggetti del lavoro sommerso per una serie di ragioni e incongruenze che è lo stesso *welfare state* a produrre¹¹⁰.

Pur apparendo in parte contraddittorio, una strutturata politica di sostegno assistenziale, accompagnata da un generoso sistema di protezione sociale, può portare a distorsioni indesiderate sotto il profilo del lavoro irregolare¹¹¹. Infatti, i beneficiari di queste politiche assistenziali, tra cui le indennità di disoccupazione come la NASpI, il "*subsidio por desempleo*" spagnolo¹¹² o altre misure¹¹³, anche di recente introduzione come il Reddito di Cittadinanza (RdC)¹¹⁴, sarebbero disincentivati a ricercare lavoro

R., ZIZZA R., *Dropping the books and working off the books*, in *Temi di discussione n. 702*, Banca d'Italia, 2009, p. 19-20.

¹⁰⁹ Cfr. AHN N, DE LA RICA S., *op. cit.*, 1997, p. 733-743.

¹¹⁰ MELDOLESI L., *Dalla parte del Sud*, Laterza, Roma - Bari, 1998, p. 131.

¹¹¹ BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2002, p. 25.

¹¹² Artt. 262-265, Real Decreto Legislativo 8/2015 "*Ley General de la Seguridad Social*".

¹¹³ Carinci già alla fine degli anni Settanta sottolineava l'ipotesi dei lavoratori che, pur essendo sottoposti alla Cassa integrazione guadagni straordinaria, svolgono una prestazione irregolare aggiuntiva all'indennizzo percepito. CARINCI F., *Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro*, in *Politica del Diritto*, 1979, p. 81.

¹¹⁴ Il reddito di cittadinanza, istituito con il d. l. n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modifiche dalla L. n. 26/2019, è una prestazione assistenziale di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Uno strumento, già presente negli altri 26 Paesi dell'UE, che mira a fronteggiare con efficacia immediata il fenomeno della privazione dei basilari mezzi di vita e sostentamento, ma che ha, sin da subito, attirato una serie di critiche su di sé e sulle sue esternalità negative e parassitarie. Per una ricostruzione sulla sua introduzione si rimanda a GIUBBONI S., *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Legge 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, Torino, 2020. Sul legame con il mercato del lavoro e le

nell’economia formale o a dichiarare di aver trovato nuova occupazione, in quanto “perderebbero la possibilità di combinare i redditi provenienti dai sussidi con i proventi di attività irregolari”¹¹⁵.

Per tale motivo, alcune politiche assistenziali, pur prevedendo un sistema sanzionatorio e di controllo per limitare tali condotte illecite¹¹⁶, avrebbero involontariamente un effetto distorsivo sulla volontà del beneficiario di rientrare nel mercato del lavoro regolare e cercare una vera occupazione¹¹⁷. Come nel caso del RdC, in cui pur essendo apprezzabile l’idea di sostenere l’individuo in un momento di bisogno per le proprie necessità primarie, questo costituirebbe “una sorte di rete di protezione che aumenta la propensione al lavoro nero”¹¹⁸.

prospettive occupazionali ad esso collegate, si veda ALAIMO A., *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico, il patto per il lavoro e il patto per l’inclusione sociale*, in GIUBBONI S., *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Legge 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti “Cura Italia” e “Rilancio”*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 47-66; SIGILLÒ MASSARA G., *Dall’assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2019; MARTONE M., *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3, 2017, p. 409 – 441.

¹¹⁵ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 30.

¹¹⁶ È il caso del Reddito di Cittadinanza in cui l’art. 7, comma 2, D. L. n. 4/2019, prevede una sanzione pari alla reclusione da uno a tre anni per “l’omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini di cui all’articolo 3, commi 8, ultimo periodo, 9 e 11”. Si veda MISCIONE M., *Sanzioni per illegittime indennità di disoccupazione o illegittimo Reddito di cittadinanza*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 3, 2020, p. 213-225; RAUSEI P., *Sanzioni a tutela del Reddito di cittadinanza*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 32-33, 2019, p. 2063-2067; TULLINI P., *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 4, 2018, p. 687.

¹¹⁷ Dello stesso avviso RUSSO M., *Qualche riflessione sul lavoro irregolare*, in MARESCA A., MEZZACAPO D., GHERA E., DEL PRATO E. E., ALPA G., CONFORTINI M., PERSIANI M., SCOGNAMIGLIO R., BELLOMO S. (a cura di), *Giuseppe Santoro Passarelli - Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum Tomo II*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 882. Sul tema delle altre misure si veda anche il commento al Reddito di Emergenza, introdotto dall’art. 82, D.L. n. 34/2020, per supportare gli effetti della pandemia da Covid-19: GALLO G., RAITANO M., *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: quale quadro insieme?*, in CNEL, *XXII Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva 2020*, 2021, p. 117-131.

¹¹⁸ Un collegamento evidenziato da Tiraboschi che, pur sottolineando l’interesse per le sperimentazioni di tali sistemi di protezione sociale, non può esimersi dal rintracciare le sue congenite distorsioni. Lo stesso Autore, precisa anche che in un mercato del lavoro scervo dalle sue patologie - disoccupazione, lavoro povero e ricatto occupazionale – una misura come il reddito di cittadinanza “potrebbe fornire un contributo non solo

A ciò si somma anche chi non dovrebbe essere più attivo nel mercato del lavoro, per via dell'età, come coloro che percepiscono un trattamento pensionistico ma che, per il limitato importo di quest'ultimo o per altre motivazioni personali, talvolta anche legate alla mancanza di stimoli, continuano a lavorare irregolarmente¹¹⁹.

Allo stesso tempo, la combinazione di benefici assistenziali e redditi da lavoro irregolare porta ad un'ulteriore problematica, tanto diffusa quanto vantaggiosa per le imprese irregolari, da rintracciarsi nella "concorrenza sleale" all'interno dello stesso lavoro sommerso tra due diversi gruppi di individui. La presenza di disoccupati, interessati a ricevere un compenso "in nero" pur percependo un qualsivoglia sussidio, ingenera una strana forma di competizione con coloro che invece sono già occupati nell'economia sommersa e non possono beneficiare di alcun supporto economico¹²⁰.

al contrasto al lavoro sommerso ma anche alla demercificazione del lavoro nei rapporti di mercato, garantendo alla persona una piena libertà di scelta, nei vari cicli di vita, tra lavoro salariato, lavoro non produttivo, formazione, volontariato, attività di cura". Una posizione che mira ad inquadrare il profilo assistenzialistico della misura dal lato del mercato del lavoro e di una maggiore coscienza dai parte dei lavoratori rispetto alle proprie necessità, alle proprie possibilità occupazionali e alla ricerca di salari più dignitosi. Si veda TIRABOSCHI M., *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press, Bergamo, 2019, p. 52 e 67. Sul comportamento opportunistico e "predatorio" di chi combina il Reddito di cittadinanza e i proventi di un rapporto di lavoro irregolare si veda ALFANO V., CICATIELLO L., MAFETTONE P., *Giano trifonte. Il Reddito di Cittadinanza: universal basic income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3-4- 2019, p. 877.

¹¹⁹ Sul tema del lavoro irregolare da parte dei pensionati, non può essere negato anche il ruolo delle diverse stagioni del divieto di cumulo tra trattamenti pensionistici e possibilità di continuare la propria prestazione lavorativa. Un tema che è ritornato in auge per via della disciplina anticumulo prevista in "Quota 100", con l'effetto negativo che coloro che erano interessati all'anticipo pensionistico avrebbero potuto accedere al trattamento e continuare la propria attività lavorativa irregolarmente, soprattutto nel caso dei lavoratori autonomi. Al contrario, prevedere la possibilità di cumulare redditi da lavoro dichiarati, con ulteriori versamenti contributivi e fiscali, e trattamento pensionistico avrebbe il fine di "far emergere il lavoro nero, che il pensionato svolge": CARINCI F., *Inseguendo il legislatore: la legge 6 agosto 2008, n. 133*, in MISCIONE M., GAROFALO D., *Commentario alla legge n. 133/2008: Lavoro privato, pubblico e previdenza*, Ipsos, Roma, 2009, p. XVII. Sul tema della disciplina anticumulo sia consentito il rimando a BATTISTA L., BERNUCCI A., *D. L. n. 4 del 2019: misure e sostenibilità intergenerazionale*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 7, 2019, p. 653-663.

¹²⁰ Per ALES E., *op. cit.*, 2014, p. 21, si ingenera un accordo, vantaggioso per entrambe le parti, tra lavoratore/titolare di prestazione di sicurezza sociale e datore/utilizzatore della prestazione irregolare, in quanto se "il primo continua a ricevere la prestazione, cumulando a questa un reddito non dichiarato, il secondo può fissare una remunerazione

I primi, infatti, sarebbero disposti ad accettare anche remunerazioni più basse avendo la certezza di una base economica mensile garantita dalle finanze pubbliche, mentre i secondi, per non perdere la propria occupazione rischierebbero di dover accettare condizioni ancor più precarie. Il tutto a vantaggio delle imprese irregolari o semisommerse che si troverebbero ad avere un ulteriore motivo per rifuggire dall'economia formale in virtù di questo "risparmio" sul costo del lavoro. Una *race to the bottom* senza limiti dove a farne le spese sono sia quei lavoratori costretti, per necessità e per impossibilità, ad accettare forme di lavoro irregolare ancor più ostili, come gli immigrati irregolari, sia la comunità e le casse dello Stato che si ritrovano a finanziare paradossalmente il lavoro sommerso.

3.1. Dinamica e composizione del sommerso: i soggetti

I comportamenti opportunistici tracciati poc'anzi mostrano anche una ulteriore sfaccettatura del sommerso. Non sempre, infatti, questo fenomeno è legato ad una particolare condizione di sfruttamento dei lavoratori, in quanto esiste una frangia di occupati irregolari per propria scelta.

Tale scelta elusiva può derivare da una convergenza di interessi tra datore e lavoratore, dalla necessità di quest'ultimo di conciliare la propria vita familiare con quella lavorativa, soprattutto per quanto concerne il genere femminile nel caso della genitorialità o dalla volontà dei giovani studenti di guadagnare qualcosa durante il percorso universitario. In tali rapporti diventano marginali sia la coercizione che lo sfruttamento, sostituiti da maggior autonomia e soddisfacimento di interessi individuali.

Con questo non si vuole negare che anche questa opzione sia in parte "costretta" dalle inefficienze del mercato o da un ordinamento talvolta poco flessibile con le necessità che un individuo può avere nella propria vita lavorativa, ma limitarsi a descrivere solo i casi di sommerso per necessità "negherebbe l'esistenza di una qualsiasi forma decisionale da parte dell'attore"¹²¹ che vuole essere coinvolto in attività sommerse pur di trarne tutti gli eventuali "vantaggi".

Questo è sintomatico della difficoltà di proporre "brutali semplificazioni"¹²² che possano generalizzare le motivazioni alla base del sommerso o le tipologie di lavoro sommerso e i soggetti che vi rientrano.

al di sotto degli *standard* richiesti nel caso di attività dichiarata, senza che questo produca un effettivo pregiudizio al primo".

¹²¹ CHIARELLO, F., *Dal lavoro nero allo sviluppo del lavoro informale*, in *Sociologia del lavoro*, 2, 1984, p. 236; AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 36.

¹²² VISCOMI A., *op. cit.*, 2008, p. 27.

Ripercorrendo la classificazione proposta nel 1998 dalla Commissione Europea, e rimasta sino ad oggi immutata, si possono suddividere i lavoratori del sommerso in quattro tipi: i disoccupati, i doppiolavoristi, coloro che risultano “economicamente inattivi”, tra cui pensionati, casalinghe e studenti e, da ultimo, i cittadini di Paesi terzi che risiedono illegalmente nell’Unione Europea e che sono clandestinamente occupati. A tali tipi di lavoratore sommerso appare necessario aggiungere anche il caso dei lavoratori totalmente sommersi e non dichiarati alle autorità nonché le ipotesi del lavoro grigio e del falso lavoro bianco. Il lavoro grigio comprenderebbe i dipendenti effettivamente dichiarati ma con un contenuto della dichiarazione non rispondente alla reale attività svolta, come le ipotesi di retribuzione “fuori-busta” per le ore prestate in più o la stipula di contratti atipici come i contratti a tempo parziale ma svolti a tempo pieno¹²³. Di contro, il c.d. falso lavoro bianco riguarda le ipotesi in cui il rapporto di lavoro è totalmente dichiarato e dove la frode è rappresentata da una retribuzione formalmente versata ma inferiore a quella prevista dal contratto “a copertura degli oneri sociali e previdenziali, che, pertanto, vengono di fatto accollati al dipendente”¹²⁴.

Se per quanto concerne i lavoratori totalmente sommersi, i disoccupati e i percipienti di pensione se ne è già parlato nel paragrafo precedente, risulta meritevole di attenzione il caso dei doppiolavoristi e dei lavoratori provenienti irregolarmente da Paesi terzi. Due tipi di lavoratori sommersi contraddistinti da motivazioni differenti e totalmente contrastanti tra loro, tanto da risultare agli antipodi nella classificazione europea.

I doppiolavoristi compongono un’ampia categoria del lavoro non regolare e, diversamente dai lavoratori totalmente sommersi ed invisibili, riguardano lavoratori che già figurano nelle stime sull’occupazione dato che possiedono una prima posizione lavorativa dichiarata alle autorità. Il loro ingresso nell’economia sommersa riguarda la volontà di combinare la propria principale posizione lavorativa, probabilmente non ritenuta economicamente sufficiente, con un’altra attività secondaria che comporta un impegno inferiore in termini di ore di lavoro. Una figura, quella di chi è impegnato in un doppio lavoro irregolare o *moonlighting* nell’accezione anglosassone, che ha avuto scarsa attenzione negli anni pur avendo, ad esempio in Italia, una consistenza pari al milione di occupati in una seconda attività irregolare¹²⁵.

¹²³ LUCIFORA C., *op. cit.*, 2003, p. 97.

¹²⁴ GENTILE G., *op. cit.*, 2010, p. 16.

¹²⁵ REYNERI E., *op. cit.*, 2021, p. 400.

Fanno parte di questo gruppo lavoratori come gli insegnanti della scuola pubblica che tengono corsi pomeridiani “in nero”, l'impiegato della pubblica amministrazione e l'autonomo che svolgono ulteriori attività irregolari grazie alle loro competenze professionali e artigianali o la figura metaforica del “metalmezzadro”¹²⁶, operaio al mattino e bracciante irregolare nel fine settimana, soprattutto nel mezzogiorno. In caso di lavoro irregolare per terzi, e quindi non in proprio, questi lavoratori rispettano perfettamente i canoni ricercati dalle imprese irregolari dato che prediligono attività occasionali, concentrate in pochi momenti della settimana e con alto grado di autonomia.

I problemi derivanti dal doppio lavoro sono in parte i medesimi rintracciabili nella competizione sleale tra disoccupati/beneficiari di sussidi e i non occupati. Va notato, però, che i primi, rispetto ai disoccupati percipienti, hanno un vantaggio legato proprio alla loro principale fonte di reddito regolare che difficilmente sarà temporanea come lo sono invece i sussidi. Perciò, agli occhi di un datore di lavoro interessato ad usufruire di una prestazione irregolare, il doppiolavorista sarà privilegiato proprio per la maggior affidabilità rispetto alle sue necessità di sussistenza e per il legame di connivenza e convergenza di interessi che si potrà stringere tra i due.

L'ultima categoria nella classificazione europea riguarda, invece, il lavoro irregolare di individui provenienti da Paesi extra-UE. Un tema in cui confliggono anche problematiche ben più complesse¹²⁷, più estese del mero lavoro sommerso o clandestino in questo caso, e che negli ultimi decenni ha richiesto maggiori interventi o sanatorie per mitigarne gli effetti e dare un barlume di dignità a questi lavoratori. In questo caso non si parla di quei lavoratori stranieri¹²⁸ che, avendo un regolare permesso di soggiorno o essendo già in possesso della cittadinanza, vanno equiparati ai lavoratori europei e che, in caso di occupazione irregolare, rientrano nelle ipotesi di mero lavoro non dichiarato alle autorità senza però sfociare in situazione di sfruttamento e costrizione¹²⁹. Si parla, invece, di quegli indi-

¹²⁶ Per la figura quasi mitologica del “metalmezzadro” si veda REYNERI E., *op. cit.*, 2011, p. 195. Ulteriori ipotesi di doppiolavoristi sono rintracciabili in una recente ricognizione proposta sempre da REYNERI E., *Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 241-249.

¹²⁷ PAPA V., *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2, 2017, p. 363.

¹²⁸ CALAFÀ L., *Lavoro degli stranieri*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali VIII*, 2015.

¹²⁹ McBRITTON M., *Lavoro degli immigrati e lavoro sommerso: l'inadeguatezza della normativa*, in *Questione giustizia*, n. 3, 2014, p. 173.

vidui che entrano clandestinamente in un Paese europeo con la speranza, o meglio la convinzione, di poter migliorare la propria condizione e quella della propria famiglia. Il legame con il lavoro sommerso discende proprio dalle condizioni di clandestinità in cui questi lavoratori immigrati sono intrappolati, spingendoli ad accettare qualsiasi offerta di lavoro.

Si pensi al mercato del lavoro in agricoltura in Italia, dove la contrazione di lavoratori nazionali ha portato alla crescita esponenziale della componente migrante per evitare la mancanza di manodopera nell'intero settore¹³⁰. Un comparto, quello agricolo¹³¹, dove la stagionalità del rapporto, la conseguente discontinuità, lo scarso livello di specializzazione richiesta e le condizioni lavorative al limite della dignità umana vengono sopportate, *obtorto collo*, dai lavoratori extracomunitari accettando il "ricatto della perdita di successive occasioni di guadagno in caso di denuncia delle irregolarità nell'assunzione o nella gestione dei rapporti di lavoro"¹³².

Ciò genera una spirale di vulnerabilità tutta a discapito di questi lavoratori con scarso potere contrattuale mentre, dal lato imprenditoriale, "per la stessa sopravvivenza di molte attività agricole la disponibilità di una forza di lavoro sottopagata è ormai diventata una necessità strutturale"¹³³.

Un paradigma che si riscontra anche nel basso prezzo dei prodotti raccolti, talvolta così basso da non poter che essere garantito da un costo del lavoro non rispettoso dei contratti collettivi¹³⁴, e che troverebbe una sua

¹³⁰ CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2017*, 2017, p. 275-281. Un problema che però non deve essere semplificato e riportato solo al sud Italia in quanto diversi sono stati i casi anche nel Nord-Est, da ultimo si veda il recente caso StraBerry, una start-up agricola lombarda che avrebbe giovato di un costo di manodopera di 4,50 euro all'ora senza alcuna tutela per i lavoratori: in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO, FLAI-CGIL, *Agromafie e caporalato, Quinto Rapporto*, Roma, Ediesse, 2020, p. 10.

¹³¹ Nel 2021, da rilevazioni dell'Ispettorato Nazionale del lavoro, il settore agricolo è stato quello con il maggior numero di lavoratori irregolari e di situazioni di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo. Una problematica registrata soprattutto al sud con la previsione di programmi di recupero di tali lavoratori come il Programma Su.Pr.Eme. Italia (Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle 5 regioni meno sviluppate) e finanziato nell'ambito dei fondi AMIF – Emergency Fund 2019 della Commissione Europea – DG Migration and Home Affairs. Cfr. ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO, *op. cit.*, 2022, p. 30 e p. 69.

¹³² D'ONGHIA M., DE MARTINO C., *op. cit.*, 2018, p. 162.

¹³³ BONIFAZI C., *L'immigrazione straniera in Italia*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 189. Dello stesso avviso BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2002, p. 30.

¹³⁴ Sul tema della corresponsione di una retribuzione non conforme ai contratti collettivi ma solo per i lavoratori regolari, si deve evidenziare l'indice di sfruttamento

origine nei “meccanismi di determinazione del prezzo dei prodotti agricoli, stabiliti dalla grande distribuzione e dalle multinazionali agroalimentari, che non lascerebbero ai produttori margini di utile se non scaricando il taglio dei costi sullo sfruttamento del lavoro”¹³⁵ e sul reclutamento irregolare di manodopera.

Per gli immigrati clandestini, il lavoro sommerso diviene sia fonte di sopravvivenza sia terreno fertile per ulteriori soprusi e sfruttamento della loro situazione¹³⁶. Già nella Direttiva 2009/52/CE, all'art. 2, lett. i, si delineava, allo scopo di prevenirlo, il fenomeno del grave sfruttamento nelle “condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana”. Tali condizioni disumane sono spesso l'unica occasione di lavoro possibile che viene offerta tanto da essere quasi preventivate dallo straniero irregolare “con la speranza che prima o poi, con una sanatoria o – come successo qualche volta – in seguito a un decreto flussi (quando questi hanno svolto

lavorativo contenuto nell'art. 603-bis, comma 3, 1, c. p, legato alla “reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato”. Un indice che trova applicazione anche nei confronti delle imprese considerate agricole ai sensi dell'art. 2135 c.c. e delle altre disposizioni vigenti, in cui si nota però una proliferazione incontrollata di contratti collettivi che richiederebbero l'interpretazione di volta in volta da parte del giudice del Ccnl applicabile ex art. 36 Cost. per valutare se la retribuzione garantita sia “palesemente inferiore” a quella dei contratti maggiormente rappresentativi. Per una puntuale disamina si veda ROVATI C. M., *Lo sfruttamento economico alla luce della contrattazione collettiva nel settore agricolo*, in FERRARESI M., SEMINARA S., *Caporalato e sfruttamento del lavoro. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Adapt University Press, 2022, p. 424-464.

¹³⁵ MARIUCCI L., *Caporalato, le colpe della grande distribuzione*, in *Strisciarossa.it*, 18 aprile 2018; FALERI C., «Non basta la repressione». *A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2021, p. 257-279; SENATORI I., *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, 164, 2019, pp. 593-632; PINTO V., *Filiera agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in FERRANTE V. (a cura), *Economia informale e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, p. 98.

¹³⁶ LECCESE V., SCHIUMA D., *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, n. 14, 55, 2018; MISCIONE M., *op. cit.*, 2017, p. 113.

un ruolo di sanatoria), riesca a regolarizzare sia il soggiorno che il lavoro”¹³⁷ e migliorare la propria condizione.

Ciò diviene ancor più preoccupante quando la prestazione lavorativa viene “mediata” illecitamente dal c.d. caporale, a fronte della corresponsione di un compenso decurtato dalla retribuzione di questi ultimi.

Tale mediazione, che si allarga sino alla gestione del vitto, alloggio e trasporto di questi lavoratori, realizza una lesione ancor più grave dei diritti coinvolti. Una lesione che tocca non solo la dimensione prettamente giuslavoristica, ma anche quella personale, abitativa e familiare dell'individuo, fino a forme di schiavitù¹³⁸ moderna¹³⁹.

Pur non essendo il luogo dove analizzare prioritariamente il preoccupante fenomeno del caporalato¹⁴⁰, in cui sono innegabili gli interessi delle organizzazioni criminali e che trova continuo appoggio dai costanti flussi migratori e dalla difficoltà dei lavoratori di fuoriuscire da tale condizione di vulnerabilità ed emarginazione sociale¹⁴¹, non si può che evidenziare come questo tema occupi una posizione di grande rilievo nel dibattito nazionale¹⁴² e sovranazionale.

¹³⁷ MCBRITTON M., *op. cit.*, 2014, p. 173.

¹³⁸ Talvolta lo sfruttamento è talmente intenso da configurarsi come riduzione alla schiavitù di questi lavoratori, soprattutto quando anche la loro situazione abitativa viene mediata dal caporale o dal “datore di lavoro”. Si veda ROCCELLA M., *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato tra vecchie e nuove schiavitù*, in AA. VV., *Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, Napoli, 2011, p. 49; CANGEMI V., PETTINELLI R., *The network contract: an instrument to contrast labour exploitation in agriculture. The Italian case*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 14, n. 2, 2022, p. 98;

¹³⁹ Il Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia Morra parla di schiavi moderni costretti a vivere “nelle baracche, nelle tende, negli interstizi fra umanità e bestialità, senza diritti” e su cui si nota a volte una “disattenzione intenzionale” mista alla “retorica delle buone intenzioni”: MORRA N., *Lo sfruttamento e i diritti sul lavoro*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO, FLAI-CGIL, *Agromafie e caporalato, Quinto Rapporto*, Roma, Ediesse, 2020, pp. 25-26.

¹⁴⁰ In Italia il reato di caporalato è rubricato come intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex art. 603-bis c.p., Cfr. STOPPIONI C., *Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603-bis c.p.*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2019, p. 77;

¹⁴¹ MCBRITTON M., *Migrazioni economiche*, 2017, Cacucci, Bari.

¹⁴² In Italia è stato recentemente istituito un “Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022” promuovendo azioni congiunte e coinvolgendo personale ispettivo dell'INL e qualificati mediatori culturali, specializzati nell'emersione e identificazione delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Cfr. CALAFÀ L., IAVICOLI S., PERSECHINO B. (a cura di), *Lavoro insicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, Il Mulino, Bologna, 2021; CANFORA I., LECCESE V., *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il*

Sul piano sovranazionale, la prospettiva di prevedere una soluzione efficace al problema del caporalato rientra nella recente strategia proposta dall'Autorità Europea del Lavoro, all'interno del Programma di lavoro 2021/2022.

Tale obiettivo è stato, difatti, introdotto nel contesto della Piattaforma europea contro il lavoro sommerso, precisamente nel suo Programma biennale, in cui traspare la convinzione che il contrasto al fenomeno del caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori provenienti da Paesi terzi possa avere anche un effetto rilevante sulla lotta al lavoro non dichiarato. Questo, accompagnato da una strutturata campagna di sensibilizzazione e regolarizzazione¹⁴³, dovrebbe essere in grado di drenare forza-lavoro ai datori di lavoro devianti e alle organizzazioni criminali¹⁴⁴.

contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC, in Diritto agroalimentare, n. 1, 2021, p. 39-80.

¹⁴³ OECD, *What are the possible policy responses to future irregular migration?*, 2020, p. 3. Sebbene i risultati non siano stati eccezionali, la campagna di regolarizzazione introdotta nel Decreto Rilancio, art. 103 D.L. n. 34/2020, ha previsto una sanatoria per l'emersione dei rapporti di lavoro nei settori dell'agricoltura, lavoro di cura, domestico, presentando una istanza per la stipula di un contratto di lavoro con un soggetto extracomunitario o per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare con un lavoratore, italiano, comunitario o extracomunitario. Si è da più parti sottolineato lo scarso numero di istanze presentate, pari a circa 207 mila, e il preoccupante sbilanciamento tra i diversi settori, dove quello dell'agricoltura ha visto appena il 15% di domande presentate quando in realtà si stimava che potessero essere di più. Si è anche evidenziata la contraddizione implicita alla regolarizzazione, cioè la volontà del datore di lavoro di far emergere il rapporto di lavoro e poi assumerlo ufficialmente: abbastanza improbabile in un mercato del lavoro, quello agricolo, dove i rapporti sono per lo più stagionali se non per poche settimane in base alla coltura di interesse. Inoltre, si è criticato anche il motivo di questa sanatoria dato che la sua previsione, in piena pandemia Covid-19, ha "preso le mosse da una scomoda ma impellente constatazione: la previsione di mancanza di braccia per raccogliere la frutta e gli ortaggi dell'agricoltura": una situazione poi mediata, seppur con non giustificata, con l'introduzione nel campo di applicazione di ulteriori settori come quello del lavoro domestico e di cura. Si veda AMBROSINI M., *Immigrati e mercato del lavoro in Italia al tempo della pandemia*, in CNEL, *XXII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, 2020, p. 79; CINELLI M., NICOLINI C. A., *La previdenza nell'anno della pandemia*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 25, n. 1, 2021, p. 25; CAZZOLA G., *Politically (in)correct – Migrants: gli effetti della sanatoria Bellanova secondo il CNEL*, in *Bollettino Adapt*, 25 gennaio 2021, p. 3 in cui si sottolinea come l'obiettivo di "procurare braccia (legali) alle campagne di raccolta dei prodotti agricoli" non sia stato raggiunto, soprattutto quando la regolarizzazione non è una scelta autonoma del lavoratore ma una facoltà concessa ai datori di lavoro.

¹⁴⁴ AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *Subgroup on tackling undeclared work among third-country nationals: regularisation initiatives*, Output Paper, 2022, p. 1-15. La medesima prospettiva si rintraccia in un precedente report, sempre finanziato nel contesto della

L'attenzione recente mostrata dall'Autorità Europea del Lavoro evidenzia come tale questione non sia soltanto riconducibile all'Italia, o al c.d. Effetto Rosarno per via delle manifestazioni del 2010 nella Piana di Gioia Tauro¹⁴⁵, ma investa anche altri Paesi dell'Unione Europea. Grecia, Spagna, Francia e Romania, infatti, hanno registrato conflitti altrettanto noti, dove le proteste sociali per un miglioramento delle condizioni abitative, igieniche e lavorative hanno alzato il velo di omertà, “disattenzione intenzionale”¹⁴⁶ e di accettazione sociale dello sfruttamento dei lavoratori stranieri irregolari¹⁴⁷, lasciando trasparire da più parti l'intenzione di porre il tema in una posizione privilegiata nell'agenda politica, indipendentemente dal livello ritenuto più adeguato, e tradurla in politiche di emersione efficaci a garantire una prospettiva di lavoro dignitoso e regolare.

4. Il tema dell'*indecent work* nella prospettiva sovranazionale

Il lavoro sommerso, come visto, è un fenomeno dal carattere multiforme. Si manifesta in tante forme e modalità, per svariate motivazioni, anche contrastanti tra loro, tanto da rendere impensabile una soluzione unica.

Pur all'interno di questa multidimensionalità, è possibile, però, rintracciare un effetto comune a tutte le forme di lavoro sommerso e che attinge alla sfera personale dell'individuo; vale a dire la lesione della dignità, in assenza di tutele per chi presta la propria attività nei mercati del lavoro deviati e paralleli. Un disvalore che è innegabilmente insito nelle condizioni di sfruttamento e costrizione per i lavoratori stranieri irregolari, ma che si intravede anche in quei lavoratori che accettano coscientemente offerte

Piattaforma europea di contrasto al lavoro sommerso, di VAN NIEROP P., SCHÖNENBERG L., TERZIEV P., *Counteracting undeclared work and labour exploitation of third-country national workers*, Report, Piattaforma Europea contro il lavoro non dichiarato, 2020, p. 64-68.

¹⁴⁵ CORREGGIA M., *Effetto Rosarno*, in *Altraeconomia*, 2010.

¹⁴⁶ MORRA N., *op. cit.*, 2021, p. 26.

¹⁴⁷ Diversi sono stati i conflitti basati su scioperi e manifestazioni che hanno visto protagonisti diversi lavoratori sfruttati come quelli di El Ejido in Andalusia, nelle campagne greche di Manolada o nelle Bouche-du-Rhone in Francia. Situazioni in cui allo sfruttamento dei lavoratori si instauravano anche situazioni di razzismo e schiavismo. Sul primo caso si veda il report dell'Eurofound di TURNS T., *First strike by immigrants following racist riots in El Ejido*, Eurofound, 2000. Per il caso francese, simile a quanto registrato in Italia a Rosarno con lavoratori che vivevano in condizioni igienico-sanitarie pessime e sottoposti a contratti capestro, si rimanda a CORREGGIA M., *op. cit.*, 2010; PERROTTA D., *Ben oltre lo sfruttamento: lavorare da migranti in agricoltura*, in *il Mulino*, n. 1, 2014, p. 29-37.

di lavoro irregolare, prive di qualsivoglia protezione sociale e senza alcun rispetto dei minimi *standard* di sicurezza.

Una situazione che è apparsa lampante nel periodo pandemico in cui, l'invisibilità di questi lavoratori li ha esclusi sia dalla maggior parte degli schemi protettivi¹⁴⁸ a tutela del reddito, legati a rapporti subordinati formalizzati o ai livelli di fatturato degli anni precedenti¹⁴⁹, sia dall'applicazione delle misure di contenimento da Covid-19, come l'obbligo di adozione dei DPI o il ricorso allo *smart-working*. Per quanto concerne l'Italia, da rilevazioni statistiche effettuate durante la pandemia, più di 2,1 milioni di famiglie italiane avevano al proprio interno almeno un lavoratore irregolare, mentre 131 mila nuclei familiari potevano contare unicamente su un reddito proveniente dall'economia sommersa¹⁵⁰. Numeri preoccupanti se estesi su un campione geografico più ampio come quello dei Paesi dell'UE e su cui, sin da subito, è scattato il campanello d'allarme soprattutto per "l'esercito di lavoratori irregolari"¹⁵¹ sprovvisti di qualsiasi rete di protezione sociale e a rischio di peggiorare la propria condizione rendendo sempre più necessario, per loro, rintanarsi nel sommerso pur di sopravvivere¹⁵².

La pandemia ha anche evidenziato la presenza di settori e filiere produttive "prive di un livello decente di protezione delle persone che lavorano, [...] luoghi di lavoro che diventano la rappresentazione simbolica dell'assenza di ogni tutela dei diritti"¹⁵³ e della egoistica tolleranza dell'illegalità, come il già citato comparto agricolo o, il paradossale caso del settore dei servizi alla persona, in cui si è assistito ad una vera "corsa alla

¹⁴⁸ L'art 82, D.L. n. 34/2020, ha visto l'introduzione di un istituto speciale di sostegno al reddito, in piena pandemia, per coloro che ne erano privi e non rientravano negli interventi di integrazione salariale. Un reddito di emergenza (REM), da 400 a 800 euro, per i nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza dell'emergenza da Covid-19, residenti in Italia, con un valore ISEE inferiore a 15 mila euro. Tale istituto ha visto la sua applicazione "indiretta a tutela del reddito degli irregolari" sprovvisti da qualsivoglia tutela legata a rapporti di lavoro formalizzati, mostrando ulteriormente la difficoltà di intervenire alla radice del problema del sommerso: CALAFÀ L., *Legalità e lavoro nel diritto "dopo" la pandemia*, in *Questione Giustizia*, 2, 2020, p. 70; PESSI A., *Il reddito di cittadinanza e il reddito di emergenza*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, n. 2, 2022, p. 371-390.

¹⁴⁹ REYNERI E., *op. cit.*, 2021, p. 389.

¹⁵⁰ FOCUS CENSIS CONF COOPERATIVE, *Covid, da acrobati della povertà a nuovi poveri*, 2020, p. 1.

¹⁵¹ La colorita metafora è rintracciabile in FOCUS CENSIS CONF COOPERATIVE, *op. cit.*, 2020, p. 1.

¹⁵² COMMISSIONE EUROPEA, *Covid-19: the impact on undeclared work and key challenges*, 9 giugno 2020.

¹⁵³ CALAFÀ L., *op. cit.*, 2020, p. 68.

regolarizzazione [soltanto] per poter disporre così della autocertificazione necessaria per potersi recare al lavoro”¹⁵⁴.

Tali situazioni mostrano l’elevato tasso di illegalità nella società e la necessità di una riflessione ampia sulle prospettive per ribaltare il senso di scostamento tra la realtà economico-sociale e le norme di riferimento, in questo caso giuslavoristiche, interrogandosi sulle politiche da mettere in atto per la transizione verso un mercato del lavoro dignitoso. Una transizione che si basa su un netto rifiuto verso la prospettiva di una tolleranza e accettazione del sommerso, ormai insinuatosi nelle congiunture economiche negative¹⁵⁵.

Significativo, in tal senso, è l’impegno condiviso dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro e dall’Unione Europea per promuovere l’emersione delle attività irregolari ed incentivare la transizione verso un rapporto di lavoro che sia “dignitoso e produttivo, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità”¹⁵⁶. Tale obiettivo fa parte dell’ormai storica Agenda dell’OIL sul *Decent Work* del 1999 mirata allo sviluppo e diffusione di rapporti di lavoro in cui il lavoro stesso sia “rispettato, e dunque, protetto”¹⁵⁷.

Un’idea di lavoro che non si limita solo alle condizioni prettamente lavoristiche e alle conseguenti tutele, come il compenso minimo o gli istituti di sicurezza sul lavoro, ma che si estende sino ad abbracciare anche situazioni afferenti alla sfera privata dell’individuo stesso, come la questione abitativa, sanitaria e il suo ruolo attivo nella società. Il c.d. lavoro dignitoso, quindi, rappresenta quel nucleo di diritti fondamentali ed inviolabili che dovrebbe appartenere ad ogni individuo indipendentemente dal tipo di rapporto lavorativo instaurato col datore e col committente e che il Legislatore dovrebbe continuamente ribadire nella sua azione legislativa.

La dottrina del *Decent Work*, nelle intenzioni dell’Agenda Somavia, dal nome del Direttore Generale OIL in carica nel 1999, dovrebbe svolgere il ruolo di “comune lingua franca”¹⁵⁸ su cui basare la creazione di una

¹⁵⁴ BORELLI S., *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2021, p. 293.

¹⁵⁵ Così AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 162, il quale pone la duplice scelta di natura politica tra l’accettazione e la tolleranza del sommerso, visto come “male necessario” o la sua lotta con l’obiettivo finale di regolarizzare il mercato del lavoro e garantire uno Stato moderno e solidale con i propri cittadini.

¹⁵⁶ ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Decent Work*, Rapporto del Direttore Generale, 1999, p. 3.

¹⁵⁷ BIASI M., *op. cit.*, 2022, p. 4.

¹⁵⁸ BRINO V., *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, in *Lavoro e diritto*, n. 3, 2019, p. 558.

società che risponda agli ideali della giustizia economica e sociale e che diventi un “motore per lo sviluppo sostenibile”¹⁵⁹.

Tale lettura, ampiamente ribadita dall'OIL negli anni¹⁶⁰, trova un ostacolo proprio nel lavoro sommerso. La sua esistenza è già di per sé negazione stessa di questo “*floor of rights*” richiamato dall'OIL, in quanto l'elusione della normativa giuslavoristica e previdenziale nega una serie di tutele che rendono il lavoratore più esposto ai rischi provenienti dal mercato e che lo lasciano spesso senza alcuna rete di protezione. Se letto in tale prospettiva, il lavoro sommerso rappresenta, quindi, la forma “più subdola”¹⁶¹ di lavoro, in cui trovano spazio “condizioni di precarietà e insicurezze sociali, capaci di produrre, oltre alle lacerazioni del sistema di sicurezza sociale, conflittualità tra gli stessi lavoratori che si vedono negato l'accesso all'identità collettiva che si associa allo statuto sociale del lavoro regolare”¹⁶².

Perciò si concorda con chi ritiene il lavoro sommerso una rappresentazione dell'*indecent work*¹⁶³, dove il lavoro perde il suo ruolo di promotore del soddisfacimento dei bisogni essenziali e dell'autorealizzazione del lavoratore, inteso come individuo ma anche collettivamente in quanto membro della società.

Diventa, quindi, necessario promuovere politiche che contrastino il lavoro sommerso ed il lavoro non dignitoso in ogni sua forma, soprattutto alla luce delle sfide tecnologiche, climatiche, demografiche e legate alle grandi catene globali cui assisteremo nei prossimi anni e che possono rischiare di creare ulteriori fratture nella società ed un ulteriore deterioramento delle condizioni lavorative dei più deboli¹⁶⁴.

A tal proposito, questo obiettivo comune tra OIL e Unione Europea è stato confermato in una recente Comunicazione della Commissione

¹⁵⁹ Si veda ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Obiettivo 8. Lavoro Dignitoso e Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, 2015, p. 2.

¹⁶⁰ Per una ricostruzione delle molteplici iniziative sul *Decent Work* da parte dell'OIL e delle Nazioni Unite si rimanda a BIASI M., *op. cit.*, 2022, p. 3.

¹⁶¹ Si veda ALES E., *Il lavoro precario quale fattore di esclusione sociale ovvero del lavoro di scarsa qualità*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2011, p. 7.

¹⁶² SIGNORINI E., *Le politiche di contrasto al lavoro sommerso nei Paesi dell'Unione Europea*, in SALA CHIRI M. (a cura di), *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, Jovene, Napoli, 2014, p. 176.

¹⁶³ D'AVINO E., *op. cit.*, 2018, p. 13.

¹⁶⁴ In questo senso si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione dalla Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo sul lavoro dignitoso in tutto il mondo per una transizione globale giusta e una ripresa sostenibile*, COM(2022) 66 final, 23 febbraio 2022, p. 1-2.

Europea COM(2022)/66, adottata il 22 febbraio 2022, sulla necessità di riaffermare la promozione del lavoro dignitoso non solo nei territori dei Paesi membri ma in tutto il mondo.

Tale approccio parte dalla constatazione che le politiche dell'Unione Europea possano incidere “anche sul benessere dei lavoratori di tutto il mondo” data l'integrazione dei Paesi europei e delle proprie imprese all'interno delle catene di approvvigionamento globali. Ad esempio, la Comunicazione insiste sull'importanza di migliorare le condizioni di lavoro nei settori alimentari direttamente nei Paesi che fanno parte delle *global supply chain*, incentivando la sensibilità dei consumatori europei sulla transizione verso “sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili”¹⁶⁵. Parimenti, la Comunicazione propone anche di incentivare l'adozione di condotte commerciali responsabili da parte delle imprese europee con l'obiettivo finale di convogliare questo impegno, nei Paesi partner e quindi non solo all'interno dell'UE, mirando alla “promozione dell'economia formale e alla riduzione del settore informale”¹⁶⁶ e sommerso.

Il tema della transizione verso un mercato del lavoro dignitoso rientra chiaramente tra gli obiettivi di *policy* tracciati dalla Commissione Europea all'interno del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Tale agenda politica, proclamata il 17 novembre 2017 e confermata dall'attuale Commissione Europea, prende la forma di un atto interistituzionale non vincolante che, nelle intenzioni del precedente Presidente Juncker, dovrebbe garantire all'Unione Europea il raggiungimento di un “*rating* sociale Tripla-A”¹⁶⁷. Richiamando un concetto di stampo chiaramente finanziario, la Commissione Europea mirava a rendere ancora più completa l'Unione Economica e Monetaria con un maggior impegno nel campo dei diritti sociali. Tale agenda politica, pur avendo ricevuto critiche e opposizioni¹⁶⁸, ha l'obiet-

¹⁶⁵ Ciò si integra perfettamente nella Strategia europea “*Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*”, COM(2020) 381 final, 20 maggio 2020.

¹⁶⁶ COMMISSIONE EUROPEA, COM(2022) 66 final, 23 febbraio 2022, p. 17.

¹⁶⁷ JUNCKER J.-C., *È tempo di agire – Dichiarazione davanti al Parlamento europeo, riunito in seduta plenaria, in apertura del voto sul collegio dei Commissari*, 22 ottobre 2014, p. 2.

¹⁶⁸ Una delle critiche rivolte al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali riguarda la natura dello stesso, visto soltanto “come un quadro volontario di principi” che in concreto difficilmente potranno essere applicati o trovare un'effettiva implementazione nei diversi Paesi europei. Cfr. EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK, *Make Social Rights the beating hearth of Europe!*, 2017, p. 5; HENDRICKX F., *European Labour Law and the Millennium Shift: From post to (Social) Pillar*, in HENDRICKX F., DE STEFANO V. (a cura di.), *Game Changers in labour Law: Shaping the Future of Work*, Wolters Kluwer International, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 52, critica i contenuti troppo vaghi; GIUBBONI S., *L'inso-*

tivo di diventare “una guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future” e “garantire una migliore attuazione dei diritti sociali”.

In questa prospettiva si individua un costante impegno dell'Unione Europea verso un lavoro che sia effettivamente dignitoso. Infatti, il tema è trasversalmente rintracciabile sia nella maggior parte dei principi sanciti dal Pilastro Europeo che nelle azioni già adottate che in quelle preventivate nello *European Pillar of Social Rights Action Plan 2021* ad esso collegato. Difatti, all'interno del primo e secondo capo del Pilastro si parla di condizioni di lavoro eque, retribuzioni dignitose e un sostegno attivo all'occupazione che garantisca un lavoro di qualità: prospettive in cui traspare l'obiettivo del lavoro dignitoso e dove si scorge un contrasto a quelle forme deviate come il sommerso.

A maggior ragione, all'interno dell'*Action Plan 2021*, il tema del lavoro dignitoso assume un'importanza centrale dove l'ambizione dell'Unione Europea è quella di promuoverlo in tutto il mondo¹⁶⁹ in collaborazione con i Paesi partner, all'interno dei tavoli del G7 e G20, e l'OIL. Proprio l'unione di intenti con l'OIL¹⁷⁰ viene ribadita anche attraverso l'adozione dell'ottavo principio dei *Sustainable Development Goals* “*Decent work and economic growth*” delle Nazioni Unite come linea guida delle future azioni istituite in nome del Pilastro¹⁷¹.

Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali mostra la maturazione della sensibilità delle istituzioni europee nei confronti dei diritti sociali e, pertanto, anche del lavoro dignitoso, e uno dei suoi recenti approdi è proprio l'istituzione di un'agenzia capace di garantirne l'attuazione in tutto il territorio europeo attraverso il coordinamento dei servizi ispettivi nazionali¹⁷².

stenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali, in *Politica del Diritto*, n. 4, 2018, p. 557; CORTI M., *Il Pilastro Europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e pensiero, Milano, 2022; RATTI L., *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa Sociale*, in CHIAROMONTE W., FERRARA M. D. (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 7.

¹⁶⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *European Pillar of Social Rights Action Plan*, 2021, p. 39.

¹⁷⁰ Una collaborazione ribadita in una precedente nota condivisa tra le due istituzioni in occasione del Quindicesimo High Level Meeting, tenutosi nell'ottobre 2020. La nota è significativa in quanto definisce le strategie operative per la cooperazione internazionale sul tema del *Decent Work*. ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, COMMISSIONE EUROPEA, *Conclusioni del 15° High Level Meeting*, Ginevra-Bruxelles, 2 ottobre 2020.

¹⁷¹ COMMISSIONE EUROPEA, *European Pillar of Social Rights Action Plan*, 2021, p. 43.

¹⁷² JUNCKER J. C., *Préface*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 9.

Questa agenzia, centrale nel prosieguo della trattazione, è la neonata Autorità Europea del Lavoro, il cui compito principale è quello di garantire il rispetto delle norme europee, la mobilità dei lavoratori all'interno del territorio dei 27 Paesi membri e, da ultimo, "allineare le capacità operative degli Stati membri nella repressione del lavoro sommerso, un fenomeno che sfrutta sempre più agevolmente la dimensione continentale e priva di confini del mercato dell'UE"¹⁷³. Pertanto, per sillogismo, se l'Autorità Europea del Lavoro ha come compito anche quello del contrasto al lavoro sommerso, si può dedurre che questo rientri a pieno titolo tra gli obiettivi impliciti del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, garantendo, quindi, una maggior copertura istituzionale all'obiettivo della promozione del lavoro dignitoso e alla conseguente lotta al lavoro sommerso e alle forme più subdole di *indecent work*.

¹⁷³ CORTI M., *Introduzione. Un Pilastro vitale*, in CORTI M. (a cura di), *Il Pilastro Europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e pensiero, Milano, 2022, p. 10.

Le politiche di emersione del lavoro sommerso

SOMMARIO: 1. Uno sguardo alle politiche di emersione. 2. Le politiche di emersione di tipo diretto. 2.1. Gli incentivi all'emersione e i vincoli del diritto dell'Unione Europea. 3. Le politiche di emersione di tipo indiretto.

1. Uno sguardo alle politiche di emersione

La necessità di governare o regolarizzare l'afflusso di lavoratori che orbitano all'interno del lavoro sommerso è stato per lungo tempo un tema di esclusivo interesse dottrinale, con economisti che ne studiavano l'impatto sull'economia e sui mercati, sociologi che ne attestavano le differenti esternalità e i giuristi attenti alla dinamicità del fenomeno e all'elusione dei tradizionali schemi contrattuali.

Negli ultimi tre decenni, però, la questione è entrata a pieno titolo anche nell'agenda politica, nazionale e sovranazionale, per una serie di ragioni influenzate, in gran parte, dalle negative convergenze economiche sui mercati, già di per sé travolti dalla globalizzazione e dalla competizione dei Paesi in via di sviluppo, nonché da sistemi di *welfare* sempre più costosi che per l'eccessiva elusione fiscale e contributiva diventavano insostenibili. In tale contesto, "l'impossibilità di proseguire sulla via dell'ulteriore appesantimento del debito pubblico"¹ e la necessità di recuperare sacche di lavoratori invisibili ha portato a nuove riflessioni politiche sul lavoro sommerso. Il tenore di queste riflessioni aveva come base di partenza una domanda di per sé semplice ma dalla risposta alquanto complicata: come far emergere il lavoro sommerso?

Partendo dal presupposto che il lavoro sommerso "nasce nelle pieghe di un cattivo incontro tra le politiche del lavoro, del *welfare* e fiscali"², viene spontaneo interrogarsi su dove e come eliminare tali discrepanze. Eppure, come si è avuto modo di osservare precedentemente, essendo gli

¹ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 95.

² STAME N., *op. cit.*, 2004, p. 15

attori del sommerso così come le cause scatenanti molto diverse tra loro, allo stesso modo dovrebbero esserlo anche le strategie per favorirne l'emersione³. È pacifico infatti che, nel percorso di analisi, ci si debba concentrare sulle circostanze che conducono e inducono l'attore a sommergere l'attività lavorativa al fine di individuare adeguate misure di contrasto idonee a mettere in luce l'attività nascosta.

Negli studi sulle politiche di emersione del sommerso e sulla loro valutazione si è molto dibattuto sul rapporto tra obiettivi e misure da utilizzare, ciò in ragione del diverso substrato ove il sommerso si dipana. Ad esempio, le imprese totalmente sommerse con lavoratori altrettanto invisibili sono diverse da quelle formalmente esistenti ma che, per difficoltà o per comportamenti opportunistici, dichiarano soltanto una parte dell'attività lavorativa prestata dai propri dipendenti. Perciò, se nella prima ipotesi è richiesta una politica che miri alla completa emersione dei rapporti lavorativi volutamente occultati tramite un'azione repressiva, nella seconda, essendo il datore di lavoro noto alle autorità – e quindi anche propenso, seppur in parte, ad uniformarsi alle norme di legge in materia - sarebbe senz'altro più efficace applicare una politica incentivante, che favorisca la sua piena e completa regolarizzazione. Ciò a dire che situazioni formalmente e sostanzialmente differenti implicano modalità di emersione diverse e meritano pertanto trattamenti diversificati. Nella prima ipotesi poc'anzi riportata, qualsiasi politica basata su un incentivo all'emersione dovrebbe essere tanto premiante quanto lo è il guadagno del datore di rimanere nell'illegalità; perciò, rischierebbe di essere altamente costosa per

³ REALFONZO R., *Lavoro sommerso e modello di specializzazione produttiva: quali politiche?*, in PINTO V. (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci Editore, Bari, 2007, 57. L'autore critica l'erronea valutazione che talvolta il Legislatore ha fatto sulle cause alla base del sommerso. Ciò ha portato a politiche di contrasto al lavoro sommerso totalmente "sganciate dal contesto" e che, per tale motivo, si sono rivelate fallimentari. Al contrario, per rimanere nel contesto italiano, le politiche di carattere regionale, sempre secondo Realfonzo, sono state capaci di interpretare meglio le discrepanze del mercato di lavoro di riferimento e realizzarsi in una "azione ben più incisiva". Vengono citate, ad esempio, le politiche della Regione Puglia e della Regione Campania. Per la prima si veda PINTO V., *Considerazioni sulla legge regionale pugliese in materia di contrasto al lavoro irregolare e sugli indici di congruità*, in VISCOMI A. (a cura di), *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale. Primo quaderno Field*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 114-132; Con riferimento alla regione Campania si veda ESPOSITO M., RUSCIANO M., (a cura di), *Lavoro sommerso in Campania. Linee di intervento*, Massa Editore, Napoli, 2006; ESPOSITO M., GARGIULO U., *Il contrasto al lavoro sommerso: potestà legislativa regionale e strumenti di intervento*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro*, Graphistar, Napoli, 2006, p. 75-89; DI CARLUCCIO C., *Contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali*, in *Diritti, lavori, mercati*, n. 1, 2007, p. 25; BARBIERI M., *op. cit.*, 2010, p. 78-80.

lo Stato e probabilmente non sarebbe in grado di ridurre la “convenienza del sottrarsi alla legalità”⁴.

Il punto cruciale starebbe, quindi, nell’eliminare questa convenienza incentivando, di contro, il rispetto della legalità⁵. Per raggiungere tale obiettivo, e dare un’approssimata risposta alla domanda con cui si è aperto il paragrafo, appare indispensabile adottare strategie per l’emersione che siano capaci di evolvere nel tempo e sappiano adattarsi alle già richiamate discrepanze economiche, fiscali e giuslavoristiche in cui trova spazio il fenomeno sommerso. Per usare una formula capace di racchiudere in un’immagine questo obiettivo, si dovrebbe prevedere una “equilibrata miscela tra bastone e carota, tra politiche repressive e premiali, che andrebbe preparata con particolare attenzione a ogni sfaccettatura, monitorandone poi, passo per passo, lo svolgimento”⁶.

Questa combinazione di strumenti non è di per sé una novità all’interno degli studi sulle politiche di emersione diretta e sulla loro valutazione. Già nella classificazione di Vedung del 1998, venivano suddivise in tre diverse categorie: carote, bastoni e sermoni⁷. Le *carote* sono quelle politiche basate sugli incentivi per l’emersione, in cui il datore di lavoro ottiene uno “sconto” contributivo o fiscale per aver regolarizzato il rapporto. I *bastoni* invece sono quelle politiche in cui diviene centrale la vigilanza e l’azione repressiva da parte delle autorità competenti, perché permette di accertare le irregolarità, e in cui la sanzione per l’occultamento del rapporto lavorativo è molto elevata. L’ultima categorizzazione riguarda i *sermoni*, cioè strategie simili a quelle incentivanti ma basate sulla premialità, a favore di chi è già emerso e ha mantenuto il proprio *status* anche dopo il periodo di emersione incentivata, così da puntare sull’effetto traino nella comunità di riferimento verso le imprese che, al contrario, sono irregolari.

Questi strumenti e politiche di emersione diretta se usati singolarmente rischiano di raccogliere risultati solo nel breve periodo, mentre la loro combinazione ed il loro coordinamento potrebbe avere risultati incoraggianti nel lungo periodo. Allo stesso tempo, se presi singolarmente, rischiano di dare una risposta sbagliata al tema del contrasto al sommerso. Ad esempio, non si può generalizzare la lotta contro il lavoro sommerso rifuggendo nel luogo comune della riduzione dello stesso attraverso la mera repressione e l’azione sanzionatoria. Tale generalizzazione rischia di sbilanciare il punto di osservazione da cui valutare realmente le politiche di lotta

⁴ BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2002, p. 42.

⁵ GAROFALO M. G., *op. cit.*, 2007, p. 65.

⁶ BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2008, p. 11.

⁷ VEDUNG E., *Policy instruments: typologies and theories*, in BEMELMAS-VIDEC M. L., RIST R. C., VEDUNG E., (a cura di), *Carrots, sticks and sermons*, New Brunswick, Transactions Publisher, 1998, p. 21-58.

al sommerso, in quanto è innegabile che pur investendo nell'assunzione di più ispettori non sarà mai possibile effettuare un'azione di vigilanza a tappeto su tutto il territorio nazionale e quindi non si ridurrà davvero il fenomeno elusivo⁸. Sarebbe come limitarsi ad aumentare il numero di agenti di polizia stradale per ridurre il numero di incidenti sulle strade e migliorare la sicurezza stradale⁹. Insomma, nessuna strategia di emersione è di per sé in grado di contrastare, *sic et simpliciter*, il lavoro irregolare; solo la loro combinazione può ridurre il fenomeno sommerso.

Il processo di regolarizzazione può avvenire senz'altro grazie alla combinazione di politiche dirette all'emersione, come misure incentivanti o repressive. Tuttavia, come precisato anche dalla Commissione nella storica Comunicazione del 1998, può essere ridotto o circoscritto anche grazie a strumenti pensati con scopi e finalità diverse rispetto all'emersione del lavoro irregolare¹⁰. Questi, infatti, possono indirettamente costituire una forte spinta alla regolarizzazione totale o parziale dei rapporti del tutto sommersi o alla "riduzione di irregolarità più o meno marginali in rapporti di lavoro formalmente legali"¹¹.

Si parla di quei provvedimenti, riconducibili alle politiche indirette di emersione, che in un modo o nell'altro modificano il grado di convenienza del sommerso, riducendo le rigidità del mercato del lavoro o il livello di tassazione e costituendo una "piattaforma di emersione non solo più ampia di quanto non siano in grado di fare le misure dirette, ma soprattutto più durevole e passibile di ulteriore espansione"¹².

2. Le politiche di emersione di tipo diretto

L'allora Commissione delle Comunità Europee nel 2003, all'interno della Comunicazione "Il futuro della Strategia europea per l'occupazione (SEO)", sosteneva l'importanza di favorire le politiche di emersione perché tramite esse era possibile raggiungere la piena occupazione, oltre a migliorare la qualità del lavoro e l'inclusione sociale di coloro che erano esclusi dal regolare mercato del lavoro¹³. Tale impostazione veniva rubricata con

⁸ Così FIENGO G., *Azioni di contrasto al lavoro sommerso e vigilanza amministrativa*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 2, 2012, p. 273.

⁹ La metafora è tratta da PACIFICO M., *Le politiche per l'emersione del lavoro non regolare sono davvero fallite?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1, 2004, p. 87-118.

¹⁰ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, pp. 12-15.

¹¹ AVOLA M., *op. cit.*, p. 97

¹² *IBID.*, p. 98.

¹³ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione della commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al comitato delle

l'imperativo "Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare". Nella Comunicazione, il "lavoro nero" veniva additato come un problema di carattere generale per tutti gli Stati membri e il suo contrasto doveva necessariamente richiedere una combinazione di politiche che prevedesse allo stesso tempo "azioni preventive e l'applicazione di sanzioni".

Facile dedurre che la Commissione stessa, già dal 2003, spingesse verso l'attivazione e la combinazione di politiche repressive e di politiche di emersione, dove le prime si limitavano all'applicazione rigorosa delle regole e del sistema sanzionatorio, mentre le seconde "incidono sul rapporto costi benefici del lavoro nero per stimolare indirettamente la visibilità del fenomeno e quindi la sua regolarizzazione"¹⁴.

Nel tentativo, qui proposto, di sistematizzare le politiche dell'emersione di tipo diretto si deve innanzitutto partire dalla valutazione dell'obiettivo a cui esse mirano. Vale a dire, il contrasto del fenomeno direttamente alla fonte, intervenendo sul soggetto sommerso che svolge la prestazione o che la richiede, ovvero la creazione di un sistema incentivante per promuovere comportamenti virtuosi.

Le prime sono politiche dirette di tipo punitivo/repressivo dove l'obiettivo principale è quello di ridurre l'evasione fiscale e contributiva, intensificando l'attività degli organi preposti alla vigilanza e sanzionando coloro che occultano il rapporto di lavoro non dichiarandolo alle autorità competenti¹⁵. In tale direzione vanno i crescenti investimenti nei vari Paesi membri per un più efficiente sistema ispettivo, principale veicolo delle sanzioni, che sia capace di vigilare e controllare il maggior numero di imprese sul territorio nazionale sui diversi aspetti in cui si riscontrano azioni elusive e in cui si perpetra il sommerso: previdenziali, fiscali e prettamente lavoristici. Originariamente, il concetto dell'ispezione seguiva una logica di tipo burocratico – formale che comportava un mero controllo della regolarità dei rapporti di impiego. Sotto impulso delle istituzioni europee, il concetto si è evoluto, comprendendo "anche la vigilanza sulla diffusione del lavoro sommerso", accompagnando gli interventi sul campo, ad un sistema di monitoraggio a monte, mediante la predisposizione di modelli statistici di previsione, quantomai appros-

regioni, Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO) "Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti", COM (2003) - 6, 14 gennaio 2003, p. 13.

¹⁴ BUFFA F., *op. cit.*, 2008, p. 117.

¹⁵ BUSSINO T., *L'attività di vigilanza ispettiva contro il lavoro sommerso*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, 2000, p. 823; DE FALCO F., *op. cit.*, 2003, p. 131-133.

simata, dell'irregolarità nel lavoro attraverso lo studio di banche dati e materiale documentativo di diversa estrazione¹⁶.

Anche il Parlamento europeo, nella Risoluzione "Ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro", adottata nel 2014, ritiene necessario prevedere un efficiente piano di vigilanza all'interno della lotta contro il sommerso, per evitare che quest'ultimo possa minacciare di "compromettere la capacità dell'UE di raggiungere i suoi obiettivi occupazionali (più posti di lavoro e di migliore qualità)". A tale fine viene, ritenuto imprescindibile, in combinazione con altri strumenti, l'intensificazione delle azioni repressive e di vigilanza per raggiungere tale obiettivo, soprattutto quando gli ispettori sono in un numero apprezzabile, pari ad almeno "un ispettore ogni diecimila lavoratori", e le ispezioni sono "casuali, ripetute e senza preavviso"¹⁷. Non a caso, infatti, quando "si intensifica l'attività ispettiva in qualunque ambito [...], correlativamente si assiste a un incremento della tendenza dei consociati a conformarsi ai parametri legali"¹⁸ e quindi a regolarizzare i rapporti di lavoro al di fuori del sommerso.

Le ispezioni, per essere un effettivo deterrente, devono anche essere accompagnate da un efficace apparato sanzionatorio, in cui le sanzioni siano "talmente dissuasive da non permettere ai datori di lavoro di realizzare utili attraverso l'elusione delle disposizioni fiscali e normative vigenti"¹⁹. Ciò avrebbe un duplice risvolto. Da un lato renderebbe rischioso per i datori di lavoro sommersi realizzare utili tramite l'elusione delle normative se il rischio di sanzione o di sospensione dell'attività imprenditoriale fosse alto. Dall'altro lato, se la sanzione fosse economicamente elevata si ingenererebbe un ulteriore svantaggio per l'impresa sommersa, cioè quello di "perdere molto di più di quanto costerebbe dichiarare i propri dipendenti"²⁰, spingendo quindi verso l'obiettivo della regolarizzazione dei rapporti di lavoro. Parimenti, non si deve dimenticare che ad una più elevata intensità ispettiva, deve "essere associata anche una maggiore certezza che la sanzione venga applicata in tempi rapidi"²¹, altrimenti si lascerebbe spazio ad ulteriori azioni di *free-riding* da parte dei datori sommersi.

¹⁶ Così GUALMINI E., *op. cit.*, 2005, p. 20.

¹⁷ 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)), Punto I, comma 3, p. 5.

¹⁸ FIENGO G., *op. cit.*, 2012, p. 274.

¹⁹ IBID., punto I, comma 12, p. 6.

²⁰ IBID., punto I, comma 31, p. 7.

²¹ LUCIFORA C., *op. cit.*, 2003, p. 138

Il maggior interesse verso l'efficiamento delle politiche di vigilanza si traduce perfettamente nei programmi di assunzione di nuovo personale ispettivo, come previsto dal Piano di Resistenza e Resilienza italiano nel quadro del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso²², con cui si stimoleranno maggiori ispezioni e programmi di sensibilizzazione all'interno del territorio nazionale. D'altronde, un efficace servizio ispettivo passa necessariamente da organici più strutturati ed in linea con il numero di imprese da controllare, soprattutto perché è sempre valido il postulato secondo cui "se la probabilità di essere controllati è bassa, il costo della sanzione è altrettanto limitato"²³ mentre aumenta la convenienza dell'elusione delle norme.

Le politiche di tipo repressivo, però, hanno anche bisogno di adeguati sistemi di raccolta dati, che diano un ritratto sempre aggiornato del territorio nonché delle sanzioni irrogate alla singola impresa da parte dei diversi attori preposti alla vigilanza, soprattutto nei Paesi in cui vige un accavallamento di funzioni e compiti ispettivi.

Un tema, quello di una Banca dati centralizzata, che in Italia dovrebbe vedere la luce all'interno del Portale Nazionale di contrasto al lavoro sommerso²⁴ e dove confluiranno gli accertamenti dell'INL, del Nucleo ispettivo dell'Arma dei Carabinieri, Guardia di finanza e delle aziende sanitarie. Esperienze simili sono già in vigore in altri Paesi dell'UE, come la Lituania, venendo addirittura proposti come *best-practices* europee in materia di servizi ispettivi. Nello specifico, sin dal primo marzo 2019, nel territorio lituano è stato predisposto un *Joint Operational Centre* (in lituano *Jungtinių operacijų centras*), composto dagli ispettorati in materia fiscale e lavoristica per analizzare i *trend* di rischio sul mercato del lavoro, soprattutto in materia di lavoro nero e con il coinvolgimento di lavoratori stranieri irregolari, e valutare azioni coordinate e condivise²⁵. Difatti, l'obiettivo di tali portali o banche dati è quello di programmare efficacemente l'attività di ispezione, evitando sovrapposizioni, e di svolgere anche una funzione di monitoraggio *ex ante* del lavoro sommerso su tutto il territorio nazionale.

²² MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Attuazione delle misure del PNRR. Missione 5C1 – Politiche per l'occupazione: Riforma 1.2 Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso*, 2021, p. 8-9.

²³ LUCIFORA C., *op. cit.*, 2003, p. 139.

²⁴ Art. 19, D.L. n. 36/2022 recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

²⁵ BLAŽIENĖ I., *Inter-institutional cooperation as a tool to tackle undeclared work in complex chains. Peer Country Comments Paper – Lithuania*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2021, p. 5-6.

Un'ulteriore prospettiva delle politiche di tipo repressivo si può individuare in materia di salute e sicurezza del lavoro. Seppur non direttamente indirizzati all'emersione del lavoro irregolare, i controlli in materia di salute e sicurezza possono svelare, incidentalmente, rapporti di lavoro occultati o non conformi alla fattispecie dichiarata, come il caso dei lavoratori contrattualmente autonomi ma in pratica subordinati come avviene non di rado nel caso dei subappalti. Allo stesso tempo, l'effetto deterrente delle ispezioni e dei controlli, soprattutto nei settori con alte percentuali di infortuni, come il settore delle costruzioni, comporta un'implicita spinta alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro oltre all'adozione dei minimi standard di sicurezza richiesti per la prestazione²⁶.

In tal modo si dovrebbero raggiungere due finalità in linea con le richieste della Commissione europea, precisamente la repressione del lavoro sommerso e una più efficace prevenzione degli infortuni sul lavoro: una convergenza che troverà ulteriormente linfa nella Politica Agricola Comune 2023-2027 e nel nuovo meccanismo di condizionalità sociale prevista per l'erogazione dei finanziamenti europei e di cui si parlerà nel quinto capitolo²⁷.

Per quanto concerne, in questo momento, l'approfondimento sulle politiche dirette, un esempio pratico di convergenza tra la finalità repressiva del lavoro sommerso e la prevenzione degli infortuni si rintraccia nella normativa italiana, precisamente nel Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro

²⁶ Secondo GIOVANNONE M., *La sospensione dell'attività d'impresa dopo il Decreto Fiscale: tra vecchia e nuova disciplina*, in *Diritto della Sicurezza sul lavoro*, n. 2, 2021, p. 89, la sospensione cautelare dell'attività di impresa ha anche una connotazione premiante ed incentivante, in quanto la durata del provvedimento dipende dalla decisione del datore di regolarizzare i rapporti di lavoro irregolari, dato che "prima regolarizza, prima può formulare istanza di revoca". Ciò si riscontra anche nella valutazione espressa dalla giurisprudenza amministrativa che, in diverse occasioni, aveva classificato la sospensione dell'attività come "una tipologia di sanzione", avendo essenzialmente la finalità di regolarizzare i rapporti di lavoro. Cfr. Tar Piemonte, sez. II, sent. n. 1164/2016; TAR Basilicata, Sez. I, 31 agosto 2011, n. 456.

²⁷ Già nella già citata Comunicazione sul contrasto al lavoro non dichiarato del 1998 veniva evidenziato il rapporto tra lavoro sommerso e infortuni, soprattutto nella prospettiva della mancanza di tutele assicurative dei lavoratori irregolari e del costo per i sistemi di welfare state nazionali. L'integrazione di queste due finalità raggiunge il suo apice nella Politica Agricola Comune e nella nuova clausola di condizionalità sociale prevista per l'erogazione dei finanziamenti PAC 2023-2027, soprattutto per la necessità dei percipienti di erogazioni PAC di rispettare la normativa prevista dall'art. 86 del Regolamento 2116/2021 e dall'Allegato IV al medesimo atto: la Direttiva 2019/1152/EU in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili e le direttive 89/391/CEE e 2009/104/CE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

ro. Infatti, ai sensi dell'art. 14 D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (TUSL), modificato recentemente dal D.L. n. 146/2021²⁸, al fine di “far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il lavoro irregolare”, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro²⁹ può adottare un provvedimento di sospensione quando almeno il 20 per cento dei lavoratori³⁰ presenti sul luogo di lavoro risulti non dichiarato o vi siano gravi violazioni in materia di salute e sicurezza.

In primo luogo, l'azione repressiva con riferimento ai lavoratori irregolari prevede una sanzione pecuniaria pari a 2500 euro per ognuno di essi, elevata a 5000 euro qualora le unità irregolari siano superiori a cinque. Per rendere ancora più oneroso il rischio di accertamento, il Legislatore ha previsto che le somme siano raddoppiate in caso della recidiva trasgressione da parte dell'imprenditore: un provvedimento che, in assenza di banche dati aggiornate di cui si è già parlato, si scontra con le difficoltà di avere informazioni precise sulle sanzioni già irrogate e sulla recidività dei comportamenti.

In secondo luogo, e probabilmente è anche il vero effetto deterrente della normativa, in caso di lavoratori irregolari in numero maggiore al 10 per cento di tutta la forza lavoro presente al momento dell'accesso ispettivo, viene prevista una sospensione dell'attività di impresa (circoscritta però all'unità produttiva interessata dalla violazione e non all'intera impresa). Un provvedimento cautelare che può essere revocato, come previsto

²⁸ Come modificato dall'art. 13, comma 1, lettera d), del D.L. 21 ottobre 2021, n. 146. *Ex multis* GIOVANNONE M., *op. cit.*, 2021, p. 79; RAUSEI P., *Sicurezza sul lavoro: quali sono le novità per formazione, vigilanza dei preposti e sospensione dell'impresa*, in *IPSOA Quotidiano*, 16 dicembre 2021; LIPPOLIS V., *Sospensione dell'attività imprenditoriale: a chi si applica e con quali sanzioni*, in *IPSOA Lavoro e previdenza*, 26 ottobre 2021; NARDUCCI F., *La sospensione dell'attività d'impresa in Italia. L'intervento estremo dell'ordinamento a protezione della salute e sicurezza dei lavoratori*, CLD Libri, Pisa, 2016, p. 78; PASCUCCI P., *Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in RUSCIANO M., NATULLO G., (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla legge 3 agosto 2007, n. 123*, in CARINCI F. (diretto da), *Diritto del lavoro – Commentario, VIII*, Utet, Torino, 2008, p. 53 e segg.; GRAGNOLI E., *La protezione della salute e della sicurezza e le disposizioni di contrasto al lavoro irregolare (art. 14, D. Lgs. 9.4.2008, n. 81)*, in CARINCI F., GRAGNOLI E. (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet, Milano, 2010, p. 229.

²⁹ L'adozione del provvedimento di sospensione è attribuita al personale ispettivo dell'INL, al personale delle Aziende sanitarie locali, in caso di gravi violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro e al Comando provinciale dei Vigili del Fuoco che ha competenza esclusiva e limitata alle violazioni in materia di prevenzione degli incendi.

³⁰ Si veda PERSIANI M., D'ONGHIA M., *Diritto della sicurezza sociale*, 2° edizione, Giappichelli, Torino, 2022, p. 65.

dal nono comma dell'art. 14 TUSL, in presenza della regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, del ripristino delle regolari condizioni di lavoro in materia antinfortunistica e della dimostrazione del pagamento della sanzione per lavoro irregolare.

Come anticipato, i provvedimenti repressivi, anche quelli indirettamente collegati al tema del sommerso, possono essere utili per modificare la percezione del datore di lavoro sull'utilizzo di lavoratori irregolari, diminuendo lo spazio e la convenienza per questa scelta. Nel lungo periodo, però, hanno necessariamente bisogno di essere affiancati anche da politiche premianti in cui si valorizzi l'emersione, per così dire spontanea, delle imprese fino ad allora sommerse e si favorisca per loro un percorso di regolarizzazione meno traumatico. Solo tramite la combinazione di una più incisiva attività ispettiva e di una azione di sostegno economico all'emersione del lavoro irregolare sarà possibile rendere sempre più marginali, all'interno del mercato, "le imprese che fondano la propria competitività sulla riduzione illecita del costo del lavoro"³¹.

2.1. Gli incentivi all'emersione e i vincoli del diritto dell'Unione Europea

Un assunto, quello riferito alla necessità di rendere meno competitive le aziende che basano la propria competitività solo sul sommerso, che è alla base della seconda tipologia di politica di emersione diretta, propriamente definita in dottrina come politica di tipo premiale³². Come anticipato, affianco alle attività di vigilanza e controllo, appartenenti alle politiche dirette di tipo repressivo, esiste un secondo filone in cui l'emersione è incentivata, tramite misure indirizzate a rivedere i principi di fiscalità generale per le imprese che si inseriscono in un programma di regolarizzazione del rapporto di lavoro, sgravi sugli oneri sociali o una graduale uniformazione agli standard contrattuali e retributivi per i lavoratori emersi nelle regioni depresse, come avvenuto nelle poco incisive esperienze italiane a cavallo del nuovo millennio. Tale opzione di politica di emersione, attraverso incentivi mirati alle imprese sommerse, era già inserita nei lavori finanziati dalla Commissione Europea nei primi anni Duemila e ritenuta capace,

³¹ PINTO V., *op. cit.*, 2008, p. 113.

³² TIMPANO F., *Politiche e incentivi per l'emersione*, in VISCOMI A. (a cura di), *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale. Primo quaderno Field*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 60.

in combinazione con l'attività di vigilanza (“*enforcement*”), di cambiare positivamente il sistema socio-economico di un Paese e ridurre la piaga del lavoro sommerso (“*changing the system*”)³³.

La c.d. fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi è un'opzione essenzialmente diretta a ridurre i costi dell'attività di impresa subordinando, però, questi incentivi al rispetto della disciplina legale e contrattuale a tutela del lavoro. In tal modo la convenienza del sommerso può essere ridotta stimolando i datori di lavoro al rispetto delle leggi e dei contratti collettivi, impattando direttamente sul rapporto costi-benefici.

Tale risultato è raggiunto più facilmente nei confronti di imprese “obbligate” ad occultare parte della propria attività in quanto incapaci di sostenere i costi ordinari dell'attività svolta in modo regolare e rispettando tutte le norme³⁴. Una delle caratteristiche di tale opzione è ovviamente la temporaneità della stessa, in quanto misure strutturali non garantirebbero effetti nel lungo periodo ma fungerebbero solo da supporto temporaneo alla regolarizzazione, portando poi nuovamente l'impresa nell'irregolarità al termine del periodo di incentivo.

Questa opzione emersiva, però, deve rispettare le norme in materia di concorrenza e aiuti di Stato alle imprese ex art. 107 TFUE. Si pone, dunque, il problema di valutare la compatibilità di queste misure con le condizioni di libera concorrenza del mercato europeo che i Trattati europei, sin dall'originaria versione, hanno posto tra i propri obiettivi per la creazione di un mercato comune³⁵.

Nel dettaglio, salvo deroghe contemplate espressamente nei Trattati, “sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o

³³ MATEMAN S., RENOY P.H, *Undeclared Labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour*, Final Report, 2001, p. 90.

³⁴ Per una ricognizione sulle ipotesi di fiscalizzazione degli oneri sociali in Italia si veda BUFFA F., *op.cit.*, 2008, p. 142-143, in particolare su una delle prime esperienze ex art. 6, L. n. 389/1989 in cui era prevista per una intera annualità una riduzione, per ogni mensilità fino alla dodicesima compresa, sul contributo a carico del datore di lavoro per le prestazioni del servizio sanitario nazionale come stabilito dall'art. 10, comma 1, L. n. 67/1988.

³⁵ Sul punto la dottrina è assai estesa: BIONDI A., EECKHOUT P., FLYNN J., *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004; PORCHIA O., *Aiuti di Stato*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, IV Aggiornamento, Utet, Torino, 2010; Con riferimento alla valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato da parte della Commissione Europea si rimanda a BALDI C. E., *La disciplina degli aiuti di Stato*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 59-62.

talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza” (art. 107 TFUE, comma 1). Sotto tale veste, se non opportunamente indirizzata a rispettare le deroghe in materia di creazione di nuova occupazione o destinati allo sviluppo di regioni sottoccupate, qualsiasi misura di incentivo all'emersione del lavoro sommerso rischia di creare fenomeni distorsivi della concorrenza e, conseguentemente, di trovarsi in netta contrapposizione con la disciplina sugli aiuti di Stato.

Questo è quanto avvenuto durante l'esperienza dei contratti di riallineamento retributivo³⁶: una delle politiche di emersione diretta che negli anni ha raccolto discreta attenzione da parte delle istituzioni europee, pur con risultati poco incisivi. Introdotti con la L. n. 389/1989 e modificati molteplici volte da interventi successivi³⁷, i contratti di riallineamento retributivo autorizzavano le imprese³⁸ operanti nelle regioni svantaggiate del territorio nazionale³⁹ a recepire accordi sindacali provinciali che espressa-

³⁶ Cfr. DE LUCA TAMAJO R., *Il lavoro illegale: i contratti di riallineamento retributivo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, n. 3, 1999, p. 88 e segg.; BALDINI L., TIRABOSCHI M., *I primi contratti di gradualità: dalle prime esperienze applicative alla legge 28 novembre 1996 n. 608*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1, 1997, p. 133; LAMBERTUCCI P., *Contratti di riallineamento, contratti d'area, patti territoriali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani Aggiornamento*, 1999; BELLAVISTA A., *I contratti di riallineamento retributivo e l'emersione del lavoro sommerso*, in *Rivista giuridica del Lavoro*, n. 1, 1998, p. 108.; MARINELLI M., *La contrattazione collettiva ed il riallineamento retributivo in Variazioni su temi di diritto del lavoro*, n. 2, 2018, p. 393. in cui l'Autore ha sostenuto che la disciplina dei contratti di riallineamento non ha avuto l'impatto atteso nella sua applicazione, sia per la complessità del procedimento che per i continui interventi da parte del Legislatore.

³⁷ L'istituto dei contratti di riallineamento è stato disciplinato da interventi successivi, concretizzatisi dapprima nell'art. 5 L. n. 608/1996, dall'art. 23, L. n. 196/1997, il quale ha esteso l'ambito di applicazione a tutte le imprese nelle regioni sottosviluppate, e dall'art. 75 L. n. 448/1998. Quest'ultimo è stato modificato dall'art. 58, comma 12, L. n. 144/1999, dall'art. 63, L. n. 488/1999 e dall'art. 116 comma 13, L. n. 388/2000. Per una ricostruzione storica del fenomeno dei contratti di riallineamento si rimanda a LEONARDI S., *I contratti di riallineamento: l'evoluzione degli aspetti regolativi. Una potenzialità per l'emersione di segmenti del lavoro nero?*, in *Rapporto di ricerca IRES-CREL*, 1998.

³⁸ Inizialmente potevano accedervi soltanto le imprese del settore artigiano ed industriale (Cass. 14 marzo 2018, n. 6324). Tale possibilità fu estesa poi anche al settore agricolo; Cfr. Cass. 12 giugno 2008, n. 15794, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2, 2009, p. 190, con nota di GATTA C., *La retribuzione imponibile ai fini del pagamento dei contributi agricoli dovuti, per operai a tempo determinato, per gli anni 1996 e 1997, dalle imprese operanti nel Mezzogiorno*;

³⁹ I benefici del contratto di riallineamento erano previsti per le imprese operanti nelle regioni del Sud Italia, la provincia di Rieti, i comuni compresi nelle zone del comprensorio di bonifica del fiume Tronto, l'Isola d'Elba e l'Isola del Giglio, i territori di Venezia insulare, le isole della laguna veneziana, Chioggia e le zone del comprensorio di

mente prevedevano programmi di progressivo riallineamento rispetto ai trattamenti identificati nei contratti collettivi nazionali di lavoro e derogando da questi ultimi.

Questo strumento di natura contrattuale, originariamente concepito dall'autonomia collettiva⁴⁰ e successivamente recepito dal Legislatore italiano, aveva una duplice funzione. In primo luogo, consentiva l'emersione dei trattamenti retributivi sconosciuti alla fiscalità nazionale e agli enti previdenziali, recuperando gettito fiscale e contributivo, e, in secondo luogo, permetteva la regolarizzazione di questi rapporti di lavoro prevedendo trattamenti economici inferiori ai minimi contrattuali previsti dai CCNL di riferimento⁴¹. In tal modo, si garantiva all'impresa un periodo "cuscinetto", pari a cinque anni, in cui adeguarsi progressivamente ai minimi contrattuali e si garantiva anche l'applicazione dei contratti collettivi in aree tradizionalmente poco inclini al loro utilizzo⁴² e in cui si registravano preoccupanti percentuali di sommersione del lavoro, come nelle regioni del Mezzogiorno. Il rispetto dei minimi contrattuali, al termine del periodo di riallineamento, avrebbe assicurato al datore di lavoro ulteriori sgravi contributivi, sanando anche le pregresse irregolarità contributive e fiscali⁴³ fino all'integrale applicazione del CCNL al termine del programma temporale. L'assunto alla base della sua previsione era quello secondo cui una richiesta di immediata e completa applicazione del CCNL per le imprese che fanno parte dell'universo variegato dell'economia sommersa, soprattutto nel Mezzogiorno, avrebbe comportato la certa chiusura di parte di queste, con conseguenze drammatiche per quei lavoratori che, non trovando occupazione regolare, si erano rifugiati nel sommerso.

bonifica di Latina. Cfr. BELLOMO S., *Disposizioni in materia di contratti di riallineamento retributivo*, in GHERA E. (a cura di), *Occupazione e flessibilità. Legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Jovene, Napoli, 1998, pp. 249-264.

⁴⁰ Per una ricostruzione delle esperienze sindacali si veda LAGALA C., *Gli accordi di gradualità: i primi risultati*, in *Lavoro e Informazione*, n. 18, 1990, p. 3.

⁴¹ MENEGATTI E., *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 164-165.

⁴² CARUSO B., *Lavoro sommerso e ruolo del sindacato*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, n. 3, 1999, p. 79.

⁴³ L'art. 23, comma 1, lett. a), L. n. 196/1997, all'interno del ben noto Pacchetto Treu, pur di rendere la prospettiva dell'emersione ben più conveniente per le imprese irregolari aveva previsto una sanatoria per le imprese che avevano sottoscritto e depositato l'apposito verbale aziendale di recepimento dell'accordo collettivo provinciale per il riallineamento e averlo portato a termine. Tale sanatoria avrebbe riguardato le pendenze contributive e fiscali e le eventuali sanzioni ad esse collegate.

Apprezzato più per il carattere innovativo⁴⁴ che per gli effetti pratici⁴⁵, tanto da ricorrere all'immagine abbastanza eloquente della "goccia nel mare del lavoro sommerso"⁴⁶, il contratto di riallineamento retributivo configurava un sistema concertato⁴⁷ tra imprese, sindacati e Stato. Attraverso tale normativa, il datore di lavoro si garantiva un programma di emersione in cambio della fiscalizzazione degli oneri sociali e la sanatoria rispetto alle irregolarità pregresse. Allo stesso tempo, i sindacati guadagnavano una presenza stabile in quei territori in cui la copertura sindacale era ben al di sotto della media nazionale con un auspicabile miglioramento delle condizioni lavorative. Lo Stato, infine, vedeva regolarizzati percorsi lavorativi, altrimenti irregolari e occultati, nonché la riduzione dell'evasione e della concorrenza sleale⁴⁸. Al netto delle problematiche applicative, anche legate ai livelli retributivi da assumere come base di calcolo⁴⁹, delle quali la dottrina si è ampiamente occupata, la valutazione dell'esperienza dei contratti di riallineamento è interessante dal punto di osservazione della trattazione, cioè nella prospettiva europea. Infatti, la Commissione Europea si è trovata in diverse occasioni a dover intervenire sulla coesistenza di questa politica con la disciplina degli aiuti di Stato, fino alla Decisione "Aiuto di Stato n. 236/A/2000"⁵⁰ con cui ha sancito la fine di questa misura ed escluso "l'ipotesi di un eventuale rinnovo"⁵¹.

⁴⁴ RICCI M., *Contratti di riallineamento: una svolta positiva*, in *Lavoro e Informazione*, n. 4, 1990, p. 12.

⁴⁵ GALANTINO L., *op. cit.*, 1998, p. 70; MARINELLI M., *op. cit.*, 2018, p. 400. AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 109 in cui, sulla base delle percentuali di emersione, si può sottolineare come la "normativa in tema di riallineamento non ha avuto un riscontro tale da poter far gridare al successo".

⁴⁶ CARUSO B., *op. cit.*, 1999., p. 85.

⁴⁷ GENTILE G., *op. cit.*, 2010, p. 46.

⁴⁸ BUFFA F., *op. cit.*, 2008, p. 168 secondo cui dal programma di riallineamento "ci guadagnano un po' tutti gli attori coinvolti", soprattutto "le imprese che emergono e possono lucrare, con un meccanismo di condono di fatto, quanto evaso sino alla riemersione". Per MARINELLI M., *op. cit.*, 2018, p. 395-396, "Le organizzazioni sindacali ottenevano, infatti, di estendere il C.c.n.l. (sia pure in modo graduale) a soggetti che fino ad allora erano sfuggiti alla sua applicazione, e di favorire il proprio radicamento nelle aziende. Il datore di lavoro poteva invece uscire da una situazione di illegalità in modo graduale, ed accedere ai benefici previsti dall'ordinamento, senza dovere immediatamente sostenere tutti gli oneri a questi connessi."

⁴⁹ Cass. 28 febbraio 2006, n. 4422, in *Diritto della sicurezza sociale*, n. 3-4, 2006, p. 556.

⁵⁰ Decisione Aiuto di Stato n. N 234/A/2000 – Italia, Regime di aiuti all'occupazione: misure a favore della regolarizzazione dell'economia sommersa, del 17 ottobre 2000. Precedentemente era intervenuta con la Decisione della Commissione del 3 marzo 1999 relativa al regime di aiuti di Stato n. 658/1998.

⁵¹ Decisione Aiuto di Stato n. N 234/A/2000 – Italia. Cfr. TEBANO L., *Sostegno all'occupazione e Aiuti di Stato "compatibili"*, Cedam, Milano, 2012, pp. 61-64; GIASANTI

Nella prospettiva del diritto della concorrenza UE, l'esperienza dei contratti di riallineamento era in contrapposizione con la normativa sugli aiuti di Stato *ex art. 87 TCE*, in quanto gli sgravi contributivi da essa previsti configuravano una "misura selettiva finanziata con risorse pubbliche a vantaggio di talune imprese", appartenenti soltanto al Sud Italia e solo per quelle che avessero aderito al programma di riallineamento retributivo. Gli sgravi contributivi previsti dalla misura, sempre secondo la Commissione, "falsano la concorrenza in quanto rafforzano la posizione finanziaria e le possibilità di azione delle imprese beneficiarie rispetto ai loro concorrenti che non ne beneficiano"⁵². Inoltre, per la loro impostazione di politica strutturale e non temporale, i contratti di riallineamento non rientravano neanche tra le deroghe possibili per gli aiuti alla creazione di occupazione.

A tale ultimo proposito una precisazione appare però opportuna. Gli aiuti si suddividono in aiuti di Stato al mantenimento, da intendersi come "sostegno fornito ad una impresa al fine di incoraggiare a non licenziare i lavoratori da essa dipendenti"; ed aiuti alla creazione di occupazione, aventi "l'effetto di procurare un impiego a lavoratori che non ne hanno ancora trovato uno o che hanno perso l'impiego precedente"⁵³. Secondo la Commissione Europea, gli sgravi contributivi previsti dalla misura contestata si applicavano a lavoratori già occupati, seppur irregolarmente, e quindi si configuravano quali meri aiuti al mantenimento dell'occupazione, in quanto non creano nuova occupazione, bensì eliminano "soltanto" la precarietà del rapporto di lavoro sommerso; precarietà da leggersi nella mancanza di tutele garantite da un vero contratto di lavoro⁵⁴.

L., *Aiuti di Stato, lavoro nero e procedure di emersione*, in GOTTARDI D. (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 10.

⁵² Decisione Aiuto di Stato n. N 234/A/2000 – Italia. Già nella sentenza *Banco Exterior de Espana*, la Corte di Giustizia Europea aveva tracciato i confini della nozione di aiuto di Stato riconoscendone l'ampiezza e comprendendo "qualsiasi vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad una impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato": Corte di Giustizia Europea, 15 marzo 1994, *Banco Exterior de Espana*, causa C-387/92.

⁵³ Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, 12 dicembre 1995, C 334/4, punti 15-17.

⁵⁴ Decisione Aiuto di Stato n. N 234/A/2000, punto 28 in cui la Commissione evidenzia che "Ogni misura destinata a favorire la regolarizzazione contribuisce dunque ad eliminare questa precarietà e, di conseguenza, può essere assimilata, ad un aiuto al mantenimento dell'occupazione, ferma restando la specificità di tale misura che promuove il passaggio di situazioni lavorative da illegali a legali e rispettose dei diritti sociali". GENTILE G., *op. cit.*, 2010, p. 93, è molto critico sull'impostazione logica scelta dalla Commissione Europea che sembrerebbe considerare il lavoro irregolare e sommerso

Accertata la natura di aiuti di Stato, l'unica deroga applicabile ad opinione della Commissione, e per il quale è stata infatti garantita una proroga annuale *una tantum* per la sottoscrizione di nuovi contratti di riallineamento⁵⁵, ha riguardato il regime degli “aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forme di sottoccupazione”, come previsto dall'allora art. 87 TCE, par. 3, lett. a) e oggi sancito dall'art. 107, par. 3 lett. a)⁵⁶.

In tale prospettiva e senza possibilità di estenderne il campo di applicazione, limitato alle imprese del Mezzogiorno, la Commissione ha autorizzato tali aiuti valutandoli come “necessari per promuovere uno sviluppo durevole ed equilibrato dell'attività economica, in quanto in loro assenza la situazione dell'occupazione e degli investimenti esistenti, che rappresentano la base per lo sviluppo, potrebbe ulteriormente deteriorarsi”. Tale deroga si rintraccia anche nella convinzione, espressa dalla Commissione, che “il lavoro non dichiarato rappresenta un fenomeno particolarmente grave” nelle regioni del Mezzogiorno e “si colloca nel contesto di un'economia sottosviluppata di zone fortemente dipendenti dai settori particolarmente colpiti dal lavoro irregolare, che presentano forti handicap strutturali e una grave sottoccupazione”⁵⁷.

Questo approccio è interessante ai fini della trattazione. Ciò che traspare dalla Decisione “Aiuto di Stato n. 236/A/2000” è proprio l'impostazione scelta dalla Commissione Europea sul tema del rapporto tra disciplina

come “occupazione”, quindi come un rapporto di lavoro già esistente. Dello stesso avviso BELLAVISTA A., *op. cit.*, p. 173-74. Tiraboschi definisce fragile la similitudine tra aiuti all'emersione e aiuti diretti a evitare un licenziamento di forza lavoro già assunta ma irregolarmente. Si veda TIRABOSCHI M., *op. cit.*, 2022, p. 293-295.

⁵⁵ L'ultima possibilità di sottoscrizione di un contratto di riallineamento è stata prevista entro il mese di ottobre 2001, come previsto dall'art. 116, L. n. 388/2000, con cui si concedeva uno sgravio contributivo di massimo cinque anni durante il periodo di riallineamento.

⁵⁶ Per definire il livello per il quale si ritiene che la qualità della vita sia anormalmente bassa si utilizza una percentuale pari al 75% del Prodotto interno lordo pro capite del territorio o regione in questione. Al di sotto di tale percentuale possono essere concesse deroghe, previa autorizzazione, per politiche e misure con le quali si ritiene possibile portare un cambiamento duraturo nel territorio, anche tramite aiuti di stato e incentivi: Cfr. BALDI C. E. *op. cit.*, 2018, p. 60. Sull'intervento in regioni depresse da parte dell'Unione Europea e sulla compatibilità degli aiuti di Stato si veda GOLINO C., *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 97-105, 101;

⁵⁷ Decisione Aiuto di Stato n. 236/A/2000”, punto 42.

concorrenziale e politiche di emersione diretta, nella veste di norma-incentivo. La prima, infatti, non vieta casistiche particolari come quelle relative a problematiche strutturali del mercato del lavoro o sottoccupazione in territori disagiati, in cui è concesso “il ricorso a sanzioni positive e incentivi finanziari, anche territorialmente differenziati, in funzione di contrasto al lavoro sommerso, ma questo a condizione che si tratti di misure proporzionate rispetto agli obiettivi stabiliti, di intensità decrescente e di durata limitata nel tempo”⁵⁸. Ciò che la Commissione ha ritenuto inammissibile sono, invece, quelle politiche strutturali che portano ad una concessione ciclica di incentivi di tipo economico che falsano la concorrenza nel mercato comune. Al contrario, nel caso italiano l’impegno a prevedere solo misure *una tantum* incrementa “l’efficacia, se le imprese potenzialmente beneficiarie saranno stimolate a regolarizzarsi entro un periodo limitato”. Tale regolarizzazione si intreccia perfettamente con la constatazione da parte della Commissione che “il lavoro nero rappresenta per l’Unione una delle questioni di interesse comune nel campo dell’occupazione” e, quindi, sarebbe plausibile adottare politiche di emersione, all’interno “della strategia complessiva per l’occupazione”, dove sia garantito un adeguato bilanciamento tra norma-incentivo e obiettivo da raggiungere.

Alla luce di ciò, non si può negare che, nelle pur strette maglie della politica concorrenziale, si possa comunque rintracciare qualche spiraglio garantito dalla Commissione Europea per prevedere legittimamente nuovi incentivi “rivolti proprio al fine di agevolare l’emersione dal lavoro nero o di consentire alle imprese emerse di reggere la concorrenza dei soggetti che operano nel sommerso”⁵⁹. Proprio tali spiragli si scorgevano all’orizzonte nel trentesimo considerando del Regolamento n. 2204/2002/CE sugli aiuti di Stato a favore dell’occupazione, in cui si proponeva di valutare anche ulteriori misure di aiuto ma di natura diverse da quelle previste dal Regolamento o quelle già valutate e autorizzate dalla Commissione, mostrando il fianco a strategie di incentivo, bilanciate e temporanee, con cui intervenire sul lavoro sommerso senza attivare alcuna procedura di infrazione.

Questo è il caso delle misure svedesi di riduzione della contribuzione previdenziale in alcuni settori industriali ampiamente esposti al lavoro sommerso e autorizzate dalla Commissione Europea con la Decisione “Aiuti di Stato N 581/2007”⁶⁰. Proposte nei primi anni Duemila e per un

⁵⁸ TIRABOSCHI M., *op. cit.*, 2002, p. 294.

⁵⁹ BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2002, p. 172.

⁶⁰ Decisione “Aiuti di Stato N 581/2007” Bruxelles, 11.XII.2007 C(2007)6054 fin.

periodo estendibile di massimo tre anni (2008-2010)⁶¹, tali misure avevano l'obiettivo di ridurre l'onere contributivo dal 32 per cento al 10 per cento e incentivare l'economia e il lavoro regolare ("*white economy*"), oltre a generare più di 17 mila posti di lavoro nel lungo periodo nella ristorazione, nelle imprese meccaniche e nel lavoro domestico. La necessità di prevedere tale misura si rintracciava nell'eccessivo carico contributivo richiesto ai datori in tali settori, dove i lavoratori occupati erano in maggioranza donne e giovani: due tipologie di soggetti svantaggiati e a rischio di sommersione del rapporto di lavoro.

La previsione di questa misura, che a differenza delle esperienze italiane è stata temporalmente delimitata e ben strutturata tramite la previsione di concessioni inferiori a 200 mila euro per impresa e un adeguato sistema di valutazione delle *performances* occupazionali, ha permesso una sua autorizzazione da parte della Commissione perché il bilanciamento tra distorsione concorrenziale e creazione di nuovi posti di lavoro è stato correttamente rispettato dalle autorità svedesi. Tale bilanciamento, al contrario del caso italiano, era garantito da misure di controllo e valutazione della strategia adottata e la tempistica di tale proposta si inseriva nel mutato quadro delle misure occupazionali evocato dalla Strategia di Lisbona, come riportato dalla stessa Commissione nella sua Decisione. Allo stesso tempo, l'ulteriore obiettivo del contrasto al lavoro sommerso è stato ritenuto plausibile attraverso tale misura perché veniva temporaneamente colpito uno dei maggiori *driver* di espansione del sommerso, precisamente il carico eccessivo di oneri sociali presenti in Svezia, come dichiarato, seppur in riferimento a tutto il territorio europeo, dalla stessa Commissione già nella Comunicazione del 2007 "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso"⁶².

Un'apertura a cui il Parlamento Europeo ha dato una lettura ancora più ampia nella Risoluzione del 9 ottobre 2008 sulla precedente Comunicazione "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso", in cui ritiene ormai giunto il tempo per studiare e valutare la possibilità di concedere aiuti di Stato esentati dall'obbligo di notifica per affrontare il fenomeno del lavoro sommerso, attraverso una interpretazione ampia delle espressioni «creazio-

⁶¹ *Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen* (2000:980).

⁶² Rilanciando quanto già riportato negli Orientamenti per l'Occupazione relativi al periodo 2003-2005, la Commissione ha ribadito l'auspicio per "una combinazione tra interventi preventivi (rappresentati in particolare da norme amministrative, fiscali e contributive idonee) e azioni di sensibilizzazione, sanzioni e un'efficace applicazione delle norme". 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", 24 ottobre 2007, COM(2007) 628, p. 2.

ne di posti di lavoro» e del significato di «creazione di un posto di lavoro regolare»⁶³.

Una proposta basata sull'osservazione, a nostro modo di vedere condivisibile, che il lavoro sommerso non equivalga ad un rapporto di lavoro vero e proprio data l'assenza di un contratto di lavoro regolare che priva l'individuo di tutele e diritti legati a tale strumento giuridico. Inoltre, già solo l'ipotesi che un'occupazione "in nero" possa essere inquadrata come un formale "rapporto di lavoro", seppure *sui generis*, pone in crisi tutta l'architettura europea basata sulla promozione del lavoro di qualità, dato che il lavoro sommerso tende a essere caratterizzato da pessime condizioni di lavoro, rischi per la salute degli individui ed esclusione sociale; tutti indicatori di un "lavoro senza qualità"⁶⁴. Tale lettura porta ovviamente nella direzione di ritenere che gli incentivi per l'emersione del sommerso comportino una creazione di posti di lavoro, e come tali dovrebbero essere considerati secondo la disciplina europea e non come aiuti al mantenimento dell'occupazione. Pertanto, "l'incentivo per assicurarne la regolarizzazione potrebbe costituire un aiuto alla creazione di occupazione"⁶⁵, permettendo di attivare per tali politiche di emersione diretta il processo derogatorio previsto dai Trattati.

3. Le politiche di emersione di tipo indiretto

Da più parti è stato evidenziato come l'emersione del lavoro irregolare non passi soltanto attraverso misure dirette, ma possa "essere altresì determinata dall'utilizzo 'improprio' di strumenti pensati per altri fini"⁶⁶.

Se le politiche dirette affrontano il problema del sommerso alla radice, cioè nel rapporto tra lavoratore sommerso e datore di lavoro o nella convenienza tra sommersione e regolarizzazione, quelle indirette, invece, hanno un approccio più *soft* sul problema. Un impatto che è valutabile soltanto con un orizzonte temporale più ampio rispetto alle misure dirette da cui, di contro, ci si aspetta risultati tangibili e quantificabili nel breve periodo, come il numero di controlli effettuati, di accertamenti di posizioni irregolari e di lavoratori effettivamente emersi e regolarizzati.

⁶³ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 9 ottobre 2008 "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso", punto 67.

⁶⁴ ZOPPOLI L., *op. cit.*, 2008, p. 102.

⁶⁵ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 9 ottobre 2008 "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso", punto 67.

⁶⁶ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 127.

Le misure indirette, essendo adottate per altri fini, hanno un rapporto altamente sfaccettato con la lotta al lavoro sommerso. Queste non condividono con quelle dirette l'onere di dover risolvere il fenomeno, ma concorrono nel mitigare tale problema soltanto incidentalmente, senza che, quindi, si possa parlare di fallimento in caso di risultati insoddisfacenti. Per tali motivi si può ritenere che nel lungo periodo possano realmente incidere in maniera più pregante rispetto a quelle dirette perché puntano, *in primis*, a creare le condizioni per lo svolgersi di una attività economica regolare, con il conseguente effetto traino sul lavoro irregolare. In campo economico tale strategia viene classificata come "emersione indotta"⁶⁷. Migliori saranno le condizioni del mercato - passando da quelle fiscali, contributive e amministrative sino a quelle relative ai costi di messa in sicurezza della produzione - maggiori saranno le possibilità che tali circostanze siano un incentivo sufficiente per ritenere inevitabile e conveniente l'emersione nel lungo periodo. In tal caso, si ingenererà nell'impresa irregolare la convinzione che "il costo di rimanere sommersa sia superiore a quello d'emergere"⁶⁸, regolarizzando la propria posizione e quella dei soggetti ivi occupati.

Un primo filone di intervento può essere costituito dalle politiche destinate a ridurre il carico fiscale e contributivo delle imprese, come previsto negli ultimi anni per le start-up, rendendo meno conveniente occultare la propria attività e i propri profitti. Riducendo il livello degli obblighi fiscali, introducendo per esempio livelli forfettari minimi di imposta, si aprirebbe così un nuovo canale di emersione. Ciò avrebbe un effetto positivo soprattutto per le microimprese, ampiamente diffuse nei Paesi dell'Europa mediterranea ed integrate nelle catene di subappalto dove la legalità lascia spazio all'offerta di servizi ad un costo sempre inferiore pur di sopravvivere sul mercato. Il rientro nella sfera della legalità, attraverso questi regimi fiscali ridotti, magari temporanei e non selettivi così da rispettare la normativa concorrenziale⁶⁹, comporterebbe anche la possibilità per queste imprese, spesso con pochissimi dipendenti, di poter partecipare a gare e concessioni pubbliche offrendo ulteriori possibilità di profitto e tenendole lontane

⁶⁷ BIANCO G., *op. cit.*, 2002, pp. 127-128.

⁶⁸ *IBID.*, p. 128.

⁶⁹ Secondo la posizione ormai consolidata della Corte di Giustizia Europea non rientrano nella nozione di aiuti di Stato "quelle misure di carattere e portata generali che non favoriscono specificatamente determinate imprese o produzioni", quindi, rendendo possibile una misura di tassazione forfettaria per la platea delle imprese italiane ed europee. Infatti, le misure di natura fiscale che si applicano a tutti gli attori economici sono misure di carattere generale. Corte di Giustizia Europea, 29 Giugno 1999, *Dmt.*, causa C-200/1997.

dalla tentazione di ritornare nel sommerso. Parimenti, regolarizzando la propria posizione fiscale, con proporzionati oneri contributivi, si potrebbe ovviare all'annoso problema della mancanza di gettito previdenziale, pur tenendo a mente che questi lavoratori, in futuro, non potranno che aspirare a trattamenti pensionistici di basso valore.

L'invito a ridurre gli oneri fiscali trova una sponda anche nelle proposte sviluppate dal Parlamento Europeo nella già citata Risoluzione del 2008. Il punto su cui si sofferma il Parlamento Europeo riguarda la possibilità di "arginare il sommerso privandolo di ogni attrattiva mediante una fiscalità favorevole per i datori di lavoro"⁷⁰.

Un diverso filone di intervento incrocia il lavoro sommerso da un'altra prospettiva, precisamente sotto quella dell'utilizzo della certificazione, richiesta ai datori di lavoro, attestante i pagamenti e adempimenti previdenziali ed assicurativi dei propri dipendenti.

L'uso delle certificazioni per contrastare il lavoro sommerso può essere molto interessante in quanto rappresenta uno strumento di disincentivazione all'utilizzo di lavoratori non dichiarati, o senza preventiva comunicazione dell'instaurazione del rapporto, nelle catene di appalto, soprattutto nel settore edile, dove l'abbassamento dei costi di produzione è direttamente proporzionale alla riduzione delle tutele a garanzia del lavoro. Proprio in tale settore, caratterizzato da continue denunce di sommersione, tali fenomeni sono "favoriti dalla polverizzazione delle dimensioni aziendali e dalla frantumazione dei processi lavorativi"⁷¹, divenuti, in altre parole, un mero espediente per la fornitura di manodopera irregolare a basso costo. Questa problematica ha visto in Italia l'introduzione di una certificazione indirizzata a garantire regolarità contributiva, con la conseguente garanzia di tutele legate al lavoro dichiarato, per tutti i casi in cui l'impresa stipuli un contratto di servizio con enti pubblici o privati, ma anche per beneficiare di agevolazioni pubbliche. Tale certificazione è nota sotto l'acronimo DURC, "Documento Unico di Regolarità Contributiva", e riguarda i pagamenti e gli adempimenti previdenziali, assistenziali ed assicurativi previsti dalla normativa vigente nei confronti di INPS, INAIL, ed essendo originariamente rivolto al settore edile, anche nei confronti delle Casse edili. La semplificazione delle procedure per l'ottenimento di tale certificato e l'obbligatorietà di ricezione anche da parte della stazione appaltante o

⁷⁰ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 9 ottobre 2008 "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso" (2008/2035(INI)), p. 10.

⁷¹ D'ONGHIA M., *Casse edili e Durc: un rapporto virtuoso per la lotta al lavoro irregolare*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, 2021, p. 688.

dell'impresa richiedente hanno permesso un miglioramento tangibile nel settore edile. La fortunata esperienza del DURC ha convinto poi il Legislatore italiano ad estendere a tutti i settori il provvedimento, tanto che oltre a doverlo esibire in caso di gara pubblica, non di rado viene anche richiesto tra aziende private, soprattutto da quelle che per responsabilità etica mirano a certificare tutta la propria filiera produttiva e i propri subfornitori.

L'uso di certificazioni relative alla situazione fiscale e contributiva del lavoratore o dell'impresa non è un *unicum* nel contesto europeo. Anche in Finlandia ne esiste una versione, la c.d. *Valttiälykortti*⁷², che rappresenta un documento personale che ogni lavoratore nel settore edile deve possedere per poter accedere in qualsiasi cantiere. La sua adozione obbligatoria si può ricondurre principalmente alla presenza di numerosi lavoratori stranieri, essenzialmente estoni, che sono occupati nel settore edile finlandese e che non di rado, aggirando la normativa sul distacco, percepiscono salari inferiori a quelli finnici o sono occupati irregolarmente⁷³. Attraverso l'uso di tale strumento, gli enti finlandesi sono convinti di poter attuare un rapido controllo sul rispetto degli obblighi previsti dalle normative vigenti, riducendo l'evasione fiscale e contributiva nel settore delle costruzioni e limitando il *dumping* contrattuale e sociale nelle catene di subappalto. Inoltre, lo strumento svolge una funzione preventiva degli infortuni ma anche, indirettamente, un'azione di controllo della regolarità dei rapporti di lavoro, grazie al suo collegamento ai *database* dei diversi enti finlandesi. Anche in tal caso, l'esperienza è stata ritenuta positiva, finendo per essere riportata come *best practice* dalla Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato⁷⁴, dato che sin dalla sua introduzione nel territorio finlandese, la percentuale di lavoratori sprovvisti di tale documento, e quindi presumibilmente irregolari, è andata calando, attestandosi attorno ad un fisiologico 5 per cento⁷⁵.

Sempre in materia di certificazione, il Legislatore italiano ha recentemente istituito un nuovo strumento legato alla precedente esperienza del

⁷² Sezione 52, lett. A, dell'Occupational Safety and Health Act (738/2002).

⁷³ FLOMAN M., *Finland: Unions and the construction industry join forces to fight shadow economy*, in *Nordic Labour Journal*, 7 settembre 2018; WILLIAMS C. C., *Comparative study of the use of social identity cards in the construction sector in various European countries*, in *SSRN*, 2022, p. 19-20.

⁷⁴ VENTURI D., *Tools and approaches for tackling undeclared work in the construction sector. Practitioner Toolkit from the Construction Seminar of the European Platform Undeclared Work*, 2018, p. 16-18.

⁷⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Good practice fiche – Finland: The Valtti-card service*, 2018, p. 3.

DURC, che prende il nome di DURC di congruità⁷⁶, indirizzato a contrastare il *dumping* contrattuale, il lavoro sommerso e la contrazione dei costi del lavoro a discapito dei dipendenti. Tale obiettivo è chiaro sin dal preambolo del Decreto Ministeriale n. 143/2021, in cui si ritiene che tale strumento possa promuovere, nel settore edile, una leale concorrenza tra le parti nonché “l’emersione del lavoro irregolare attraverso l’utilizzo di parametri idonei ad orientare le imprese operanti nel settore [...] assicurando un’effettiva tutela dei lavoratori sia sotto il profilo retributivo che per gli aspetti connessi alla salute e alla sicurezza”.

Tale documento è richiesto sia nell’ambito dei lavori pubblici che di quelli privati⁷⁷ per confrontare il costo del lavoro sostenuto dall’impresa appaltatrice o subappaltatrice con gli indici di congruità riferiti alle singole categorie di lavori in campo edile, stabiliti dall’Accordo Collettivo del 10 settembre 2020 sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative nel settore⁷⁸. In tal modo, si andranno a parametrare, prima di procedere al saldo finale del lavoro, i costi per la manodopera effettivamente sostenuti dall’impresa con le c.d. “percentuali di incidenza minima della manodopera sul valore dell’opera”. Nell’ipotesi in cui il valore previsto sia inferiore a tali criteri scatterebbe automaticamente, ai sensi dell’art. 5, comma 1, Decreto Ministeriale n. 143/2021, una presunzione di non congruità dei costi presentati dall’impresa ed il sospetto di impiego di lavoro non regolare con i conseguenti accertamenti da parte degli enti coinvolti (Cassa Edile/Edilcassa, INL, INPS e INAIL).

Dinanzi a tale presunzione, è concesso un ravvedimento delle difformità riscontrate attraverso il versamento in Cassa Edile/Edilcassa dell’importo corrispondente alla differenza di costo del lavoro necessaria per raggiungere la percentuale stabilita di congruità, sanando, quindi, la posizione dell’impresa. L’avvenuta regolarizzazione, entro quindici giorni, non ha effetti sulle successive richieste del DURC da parte dell’impresa né sui bonus edili pre-

⁷⁶ D’ONGHIA M., *op. cit.*, 2021, p. 695-698.

⁷⁷ Con riferimento ai lavori privati, le disposizioni del presente decreto si applicano esclusivamente alle opere il cui valore risulti complessivamente di importo pari o superiore ad euro settantamila, come previsto dall’art. 1, comma 3, D.M. 143/2021.

⁷⁸ L’Accordo collettivo del 10 settembre 2020 è stato sottoscritto tra le associazioni datoriali (Ance, Legacoop Produzione e Servizi, Agci Produzione e Lavoro, Confcooperative Lavoro e Servizi, Anaepa Confartigianato, CNA Costruzioni, FIAE Casartigiani, CLAAI, Confapi Aniem) e le organizzazioni sindacali (Feneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil) stabilendo i parametri e le percentuali delle voci di costo della manodopera per ogni singola opera appaltabile.

visti dalla recente normativa fiscale⁷⁹, in materia di detrazioni, per il cliente finale (appaltante), che altrimenti verrebbero lui negati come previsto dall'art. 4, lett. d), Decreto Ministeriale n. 41/1998⁸⁰. Proprio l'eventuale perdita del c.d. *Superbonus* dovrebbe portare una crescente sensibilizzazione del cliente appaltante, il quale sarà in prima battuta interessato al rispetto della normativa vigente da parte dell'impresa edile e, quindi, fungerà da primo controllore sul rispetto dei parametri fissati per il DURC di congruità.

La sensibilizzazione, di cui sopra, rappresenta l'ultima tipologia di misura indiretta di contrasto al sommerso nonché quella con effetti meno tangibili nel breve periodo. Come ribadito molteplici volte sia dalla Commissione⁸¹ che dal Parlamento Europeo⁸², gli Stati membri dovrebbero rafforzare le campagne informative e di sensibilizzazione sui rischi sociali ed economici del sommerso nonché sui benefici che la sua lotta può portare a tutta la comunità. In tal modo, secondo le istituzioni europee, verrebbe affrontata alla radice quella legittimazione sociale che accompagna il sommerso in diverse aree della società riducendone la portata e l'impatto sul mercato del lavoro. Inoltre, laddove non ci sia un sostrato culturale sensibile ai rischi del sommerso non è detto che le politiche dirette, come quelle sanzionatorie/ispettive o quelle incentivanti, possano attecchire. Perciò, un lungo lavoro di sensibilizzazione dell'opinione pubblica potrebbe, col tempo, colmare le carenze culturali e portare alla stigmatizzazione del fenomeno sommerso, fino ad "innervare un capitale sociale che sanzioni, invece, di esaltare come accade sovente, i comportamenti illegali ed opportunistici"⁸³.

⁷⁹ Il c.d. *Superbonus* è l'agevolazione fiscale prevista dall'art. 119 D.L., 34/2020 (decreto Rilancio), che consiste in una detrazione al 110% delle spese sostenute per la realizzazione di specifici interventi finalizzati all'efficienza energetica e alle ristrutturazioni.

⁸⁰ Tra i casi di diniego della detrazione fiscale vi è proprio la situazione ivi descritta: d) violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro e nei cantieri, nonché di obbligazioni contributive accertate dagli organi competenti e comunicate alla direzione regionale delle entrate territorialmente competente.

⁸¹ Da ultimo si veda la Campagna *EU4FairWork* lanciata dal Commissario Schmit nell'ambito della Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato e ora inserita nel quadro delle azioni dell'Autorità Europea del Lavoro. Precedentemente si rimanda a NUNIN R., *Il contrasto al sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro*, in CARINCI F., PIZZOFERRATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'U.E.*, Utet, Torino, 2010, p. 234-235.

⁸² PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del 9 ottobre 2008 "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso"* (2008/2035(INI)), p. 9-10.

⁸³ BELLAVISTA A., *op. cit.*, 2008, p. 13.

Queste campagne di sensibilizzazione dovrebbero riguardare diversi soggetti che, con un livello di integrazione differente, si relazionano col sommerso. *In primis*, una campagna informativa dovrebbe essere “destinata ai datori di lavoro e ai lavoratori al fine di attirare l’attenzione sulle norme minime e i regolamenti comunitari applicabili, nonché sugli effetti negativi che il lavoro sommerso può avere sui sistemi nazionali di previdenza sociale, sulle finanze pubbliche, su una concorrenza equa, sui risultati economici e sui lavoratori stessi”⁸⁴. In seconda battuta, il sommerso dovrebbe essere prevenuto coinvolgendo le parti sociali e la società civile, i centri per l’impiego fino a prevedere un’opera di sensibilizzazione che parta dalle scuole per ribadire l’importanza di una forte cultura della legalità e la promozione del lavoro di qualità. D’altronde, come mostrato dai dati riportati dall’Eurobarometro 2019⁸⁵, un cittadino europeo su dieci ha dichiarato di aver acquistato beni o servizi che ritiene frutto di lavoro sommerso o irregolare, dunque, è innegabile che chiunque sia entrato in contatto con il sommerso, anche involontariamente.

In questo contesto si inserisce la recente campagna europea *EU-4FairWork*, inaugurata dal Commissario per il Lavoro e i Diritti Sociali Schmit con l’obiettivo di informare i cittadini di tutta Europa circa i danni che causa il lavoro sommerso sulle economie dei singoli Stati, prevedendo maggiori attività ispettive in settori a rischio e campagne informative su tutto il territorio europeo, partendo dalle scuole sino ad arrivare ai settori maggiormente interessati dal sommerso. Un obiettivo, quello dalla sensibilizzazione contro il sommerso, affidato anche all’Autorità Europea del Lavoro, che ai sensi dell’art. 11, lett e) del Regolamento 2019/1149/UE deve promuovere “campagne di sensibilizzazione, tra cui le campagne tese ad informare gli individui e i datori di lavoro, in particolare nelle piccole e medie imprese («PMI»), sui rispettivi diritti e obblighi e sulle opportunità a loro disposizione” e “in merito alle questioni relative al lavoro non dichiarato e alla pressante necessità di un’azione appropriata”⁸⁶.

⁸⁴ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 9 ottobre 2008 “Rafforzare la lotta al lavoro sommerso” (2008/2035(INI)), punto 59.

⁸⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Special Eurobarometer 498 – settembre 2019. Undeclared work in the European Union*, 2020.

⁸⁶ Art. 12, comma 1, lett. c, Regolamento n. 1149/2019/UE.

L'Unione Europea e le tre fasi di contrasto al lavoro sommerso

SOMMARIO: 1. Le motivazioni europee per l'intervento in materia di lavoro "non dichiarato". 2. L'istituzionalizzazione del dibattito europeo sul lavoro sommerso. 2.1. La fase esplorativa e le origini del dibattito sul lavoro sommerso nell'Unione Europea. 2.2. La fase sensibilizzatrice e l'integrazione all'interno della "Strategia europea per l'Occupazione". 2.3. La fase sensibilizzatrice e lo slancio verso la cooperazione ispettiva. 2.4. Le esperienze bilaterali e multilaterali di cooperazione ispettiva transnazionale: debolezze e mancanza di coordinamento. 3. L'inizio della fase interventista: la piattaforma europea per contrastare il lavoro non dichiarato e i primi passi verso l'Autorità Europea del Lavoro.

1. Le motivazioni europee per l'intervento in materia di lavoro "non dichiarato"

La crescente integrazione politica ed economica, propedeutica alla creazione di un florido mercato comune ed accompagnata da una convergenza sociale verso obiettivi di lungo periodo come la piena occupazione, ha portato l'Unione Europea a dover necessariamente affrontare la questione del lavoro sommerso. Come riportato nei capitoli precedenti, utili per introdurre a livello europeo l'oggetto della trattazione, il lavoro sommerso è un fenomeno multiforme, capace anche di trovare una sua legittimazione culturale, seppur deviata, all'interno della società. Inoltre, le diverse sfaccettature della questione, come si è avuto modo di evidenziare nel precedente capitolo, richiedono una combinazione di politiche emersive dirette ed indirette - repressive o incentivanti - per regolarizzare quei rapporti di lavoro intrappolati all'interno del fenomeno sommerso.

Quest'ultimo, pur essendo un problema dai risvolti nazionali, sia per gli effetti sulla fiscalità generale sia per le sue distorsioni concorrenziali, ha ormai una dimensione europea. Le ragioni per questa attenzione, che dagli anni Novanta ad oggi ha visto diverse fasi, va ricercata essenzialmente nella

consapevolezza del crescente peso che il fenomeno sommerso ha ormai sui sistemi economici nazionali e sulla sostenibilità degli stessi, soprattutto in ragione dei timori sul mancato gettito contributivo che pone sotto stress i programmi assistenziali di sicurezza sociale.

Tale consapevolezza potrebbe essere declinata in tre ragioni che, sommate tra loro, possono essere inquadrare come i fattori che negli ultimi 30 anni hanno portato l'Unione Europea a ritenere la lotta contro il lavoro sommerso come un obiettivo prioritario nella propria agenda politica: tenuta delle entrate erariali, aumento della forza lavoro e avvicinamento legislativo dei nuovi Stati membri, questione occupazionale.

In primo luogo, l'erosione dei conti pubblici e dei sistemi di sicurezza sociale è proporzionalmente collegata al numero di lavoratori sommersi. È pacifico che ad una maggiore percentuale di lavoratori sconosciuti alle autorità pubbliche sia implicitamente legata una minore base contributiva su cui far gravare il peso e la sostenibilità dei suddetti sistemi di *welfare*. La tenuta delle entrate erariali e contributive è di primario interesse nell'agenda politica dell'Unione Europea, soprattutto in virtù dell'integrazione economica e monetaria, in quanto l'elusione dalla tassazione o dal versamento dei contributi previdenziali determina una spirale negativa che si autoalimenta. I Governi, pur di far fronte alle necessità interne al proprio territorio, saranno costretti a ridurre i servizi offerti ai propri cittadini o ad "aumentare la pressione fiscale sui redditi conosciuti, rendendo ancor più conveniente restare nell'ombra"¹. Una delle conseguenze espressamente evidenziate dalla Commissione nella citata Comunicazione del 1998 sul lavoro sommerso, è proprio il legame tra finanze pubbliche e non dichiarazione del lavoro, dove la seconda comporta una perdita di gettito sulle prime e un rischio di depauperamento dei servizi offerti nei sistemi a copertura universale. Difatti, la stessa Commissione, seguendo un'opzione politica di stampo selettivo e liberista, riteneva possibile valutare un cambio di paradigma per limitare l'impatto del sommerso, legando i diritti alle prestazioni di sicurezza sociale al solo versamento effettivo di contributi previdenziali, andando a colpire solo coloro che occultando la propria attività, e gli oneri ad essa collegati, "approfittano del sistema e danneggiano nel contempo il benessere della società"².

¹ SENA E., *Regolarizzazione del lavoro sommerso*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n. 1-2, 2003, p. 232.

² COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (98) – 219, p. 11.

Il secondo ordine di motivi si collega al primo perché riguarda la crescita in termini numerici della forza lavoro europea negli ultimi trenta anni e, proporzionalmente, della percentuale di lavoro sommerso ad essa collegata.

Un incremento, ben oltre i livelli fisiologici, che ha visto una impennata nei primi anni dall'allargamento ai Paesi dell'Est Europa, oltre che nei periodi di importanti flussi migratori, e che è legato a stretto filo con il binomio lavoro irregolare/concorrenza. Come già visto nel primo capitolo, una delle conseguenze principali del lavoro sommerso riguarda la sua capacità di alterare i meccanismi della concorrenza, generando un modello economico deviato dove le imprese pur di competere con quelle che fanno ricorso al lavoro sommerso, sono obbligate esse stesse a perseguire la via della non dichiarazione. In caso contrario, la loro posizione sul mercato sarebbe esposta al rischio di una fraudolenta privazione di importanti quote di mercato da parte delle imprese sommerse. L'aumento della forza lavoro, essenzialmente quella con limitate competenze spendibili sul mercato ed interessata a lavori ad alta presenza di manodopera, ha ulteriormente accentuato il rischio di osservare nel mercato un crescente numero di imprese intente a ricorrere all'uso di lavoratori sommersi o dichiarare parzialmente la loro attività lavorativa. Una situazione possibile soltanto con l'ovvia connivenza del lavoratore.

Da un lato, si è percepito un aumento della forza lavoro proveniente dai Paesi dell'Est Europa, più propensa ad accettare condizioni di lavoro precarie in un altro Stato pur di trovare occupazione più facilmente. Pur di raggiungere tale obiettivo, le condizioni di lavoro accettate sono talvolta del tutto irregolari benché economicamente migliori rispetto a quelle rintracciabili nel proprio Paese di origine. Come auspicato per la prima volta dal Parlamento Europeo già nel 2000 in previsione dell'allora prossimo ingresso di nuovi Paesi membri nell'UE, la Commissione non poteva esimersi dal considerare "l'aumento nominale nonché il potenziale spostamento del lavoro sommerso a seguito dell'ampliamento". Infatti, essendo a conoscenza della tolleranza culturale e amministrativa di cui godevano l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato nei Paesi dell'area ex-sovietica³, ci si aspettava che la Commissione predisponesse un "quadro della

³ Secondo uno studio finanziato dalla Commissione Europea, l'allargamento verso i Paesi dell'Est Europa porta necessariamente ad un aumento del lavoro sommerso sotto il profilo quantitativo nella forza lavoro europea, in quanto nei Paesi post-sovietici l'economia sommersa ha avuto una sua tolleranza culturale oltre ad essere percepito come strumento di bilanciamento delle politiche centralizzate delle istituzioni sovietiche. Si

natura e del volume del lavoro sommerso nei paesi dell'Europa centrale e orientale"⁴, per non trovarsi impreparata dinanzi alle eventuali distorsioni concorrenziali legate all'ampliamento. La presenza nel territorio europeo di Paesi dove vige, tuttora, una coltre di legittimazione socioculturale del sommerso, figlia dei trascorsi sovietici e delle inefficienze del mercato controllato di stampo comunista, impone un'ulteriore considerazione circa la possibile delocalizzazione delle imprese verso questi Paesi.

Proprio nelle maglie della libertà di trasferimento o della libera prestazione di servizi previste dai Trattati, soprattutto negli ultimi venti anni, si è assistito ad un trasferimento dei processi produttivi verso questi Paesi, dove oltre ai più convenienti salari rispetto agli altri Stati Membri, le imprese hanno anche fatto ricorso al lavoro sommerso sfruttando i mercati in via di sviluppo e quindi meno formalizzati⁵. Ciò è stato ampliato anche dalla farraginosità dei sistemi legislativi, ancora in ammodernamento successivamente al crollo dell'Unione Sovietica, e dalla difficoltà degli embrionali servizi ispettivi nazionali nel garantire il rispetto delle norme e la loro corretta applicazione. Basti pensare che, secondo uno studio finanziato dalla Commissione Europea nel 2017, il numero di ispettori in Repubblica Ceca era pari a 190, con un rapporto di un ispettore ogni 27 mila lavoratori, ben al di sopra della proporzione 1 ogni 10 mila lavoratori secondo cui si renderebbe effettivo il controllo sul territorio⁶. Anche il lento avvicinamento delle legislazioni nazionali e il recepimento del corpus *acquis* comunitario, pur con le dovute deroghe, ha avuto un ruolo, almeno in prima battuta, per l'espansione del sommerso in questi nuovi Stati membri.

Una situazione che con il passare degli anni e le ingenti risorse europee garantite dal Fondo Sociale Europeo sembra in miglioramento, anche se i livelli di lavoro sommerso osservati nei Paesi dell'Est Europa sono ancora preoccupanti essendo ben al di sopra della media EU27⁷.

veda RENOY P., IVARSSON S., VAN DER WUSTEN-GRITSAI, MEIJER R., *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, 2004, p. 29-34. Dello stesso avviso, AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 146.

⁴ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (1998) – 219, 21 settembre 2000, punto L.

⁵ WILLIAMS C. C., *Explaining Cross-National Variations in the Informalisation of Employment*, in *European Societies*, n. 4, 17, 2015, p. 502.

⁶ WILLIAMS C. C., PUTS E., *European Platform Undeclared Work 2017 Platform Survey Report: organisational characteristics of enforcement bodies, measures adopted to tackle undeclared work, and the use of databases and digital tools*, Studio finanziato dalla Commissione Europea, 2017, p. 7.

⁷ WILLIAMS C. C., BEJAKOVIC P., MIKULIC D., FRANIC J., KEDIR A., HORODNIC I. A., *An evaluation of these scale of undeclared work in the European Union and its structural*

Dall'altro lato, dagli anni Novanta in poi, è cresciuta la quota di immigrati clandestini che sono entrati nel territorio europeo con la speranza di trovare occupazione e migliorare la propria condizione lavorativa e familiare. Queste sacche di lavoratori, dalle basse aspettative, sono anche tra le prime ad accettare offerte di lavoro irregolare con "condizioni che non sarebbero accettate da altre persone"⁸, consentendo ai datori di lavoro di scaricare su di essi la riduzione dei prezzi dei propri prodotti e la loro competitività sul mercato. Tale forma di *social dumping*⁹ è figlia della stretta correlazione tra la presenza diffusa dell'economia sommersa e dell'immigrazione. Le opportunità di inserimento occupazionale offerte dalla prima diventano un fattore di attrazione per l'immigrazione clandestina, dalla quale consegue "un contributo alla riproduzione del fenomeno che alimenta un pericoloso circolo vizioso"¹⁰ che mette in seria difficoltà le istituzioni nazionali e sovranazionali. La stessa Commissione aveva evidenziato, senza mezzi termini, che "il lavoro non dichiarato e l'immigrazione si nutrono a vicenda", ponendo sotto osservazione la combinazione dei due fenomeni e i timori per una loro diffusione oltre misura.

Proprio la presenza di lavoratori disposti ad accettare condizioni di lavoro di bassa qualità comporta una riduzione generalizzata delle opportunità e delle condizioni lavorative offerte anche ai lavoratori regolari nei settori economici ad alta presenza di manodopera non qualificata, tra cui agricoltura e costruzioni, portando a compimento quella *race to the bottom* di cui si è parlato nell'arco della trattazione. Nella prospettiva europea, l'esistenza di questi rapporti caratterizzati da scarse o nulle tutele e conseguenti rischi per la salute, modeste prospettive di avanzamento di carriera e da una protezione sociale insufficiente, si pone in netta contrapposizione rispetto "all'obiettivo dei (non solo "more" ma anche) "better" jobs più volte evocati nel dibattito comunitario [come] obiettivo imprescindibile delle politiche di coesione economica e sociale"¹¹.

determinants: estimates using the Labour Input Method, Lussemburgo, 2017.

⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (98) – 219, p. 9.

⁹ Il termine *social dumping* deriva dal verbo inglese "to dump" che riconduceva all'azione di scaricare un carro dalla merce che esso trasportava. Collegato all'aggettivo sociale mira a ritrarre la condizione dei lavoratori ed individui su cui viene scaricato il minor costo dei prodotti e servizi venduti in cambio di una riduzione delle condizioni di lavoro offerte a quest'ultimi. Sui significati del termine *social dumping* si rimanda a BARNARD C., *Social Dumping or Dumping Socialism?*, in *Cambridge Law Journal*, 2, 67, 2008, p. 262-264.

¹⁰ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 35.

¹¹ NUNIN R., *op. cit.*, 2010, p. 227.

Questa preoccupazione corrisponde perfettamente al terzo ed ultimo fattore che ha dato il là alle diverse, seppur non tutte convincenti, iniziative intraprese dall'Unione Europea per la lotta al lavoro sommerso. L'ultimo fattore, infatti, riguarda la volontà dell'Unione Europea di garantire per i propri cittadini una piena occupazione, che si caratterizzi per essere dignitosa e consenta uno sviluppo e una maggior coesione sociale nei diversi Paesi membri. Perciò, se alcune delle storiche priorità programmatiche delle istituzioni europee erano quelle di garantire piena occupazione, qualità e produttività del lavoro e coesione sociale, pur rimanendo subordinate agli imperativi della libera concorrenza e mercato interno, allora non si può dubitare che l'esistenza del lavoro sommerso abbia inciso negativamente su tale agenda politica, costituendo un ostacolo al raggiungimento di tali obiettivi.

A ben vedere, dal punto di osservazione delle politiche occupazionali dell'UE, la lotta contro il sommerso ha radici molto lontane nell'*acquis* comunitario, pur essendo principalmente sotto i riflettori da meno di trent'anni. Pertanto, sebbene nel Trattato di Roma o nelle sue successive modifiche non si trovi un esplicito riferimento al lavoro sommerso e al suo contrasto, esso è, comunque, implicitamente presente sullo sfondo della complessiva politica sociale comunitaria.

Pur senza attribuire alcun potere alle istituzioni dell'allora CEE, il combinato disposto degli artt. 117-118 TCEE prevedeva la possibilità per la Commissione di "promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale", in particolare per quanto concerneva l'occupazione, il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e la disciplina antinfortunistica. Anche se tale obiettivo era raggiungibile soltanto attraverso direttive tese a favorire il riavvicinamento delle legislazioni nazionali, ai sensi dell'art. 100 TCEE, si intravedeva già allora un'embrionale attenzione nel campo sociale, di cui sono diretta espressione proprio il miglioramento dell'occupazione e delle condizioni di lavoro.

Già nel 1986, con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo, le competenze delle istituzioni europee in materia di occupazione e qualità del lavoro avevano visto una loro progressione attraverso l'introduzione nel Trattato CEE della sottosezione III sulla Politica sociale, dove l'art. 118A prevedeva un "miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori" e l'intenzione di raggiungere "l'armonizzazione in una prospettiva di progresso delle condizioni esistenti". Eppure, è con il Trattato di Amsterdam, ben più di quello di Maastricht, che si è assistito ad una maggior incisività dell'azione europea in materia di occupazione e condizioni di lavoro.

Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, segna un netto passo in avanti, prevedendo che la Comunità Europea si possa occupare, indipendentemente dall'azione dei Paesi membri, degli obiettivi di politica sociale. Con l'introduzione della nuova versione dell'art. 2 TCE, si inizia finalmente a parlare di un ruolo attivo che l'allora Comunità Europea avrebbe dovuto svolgere, compatibilmente con l'instaurazione di un mercato comune e di una unione economica e monetaria, promuovendo "un elevato livello di occupazione e di protezione sociale". Tale ruolo è declinato dall'introduzione di un nuovo Titolo sull'occupazione (VIII), tanto che il tema dell'occupazione viene assunto come "questione di interesse comune" nel revisionato art. 126, comma 2 TCE (ora art. 146 TFUE).

Per la prima volta, come evidenziato da più parti, con il Trattato di Amsterdam la questione occupazionale "è posta su un piano di tendenziale parità rispetto a quella economica e monetaria"¹², seppur rimane sullo sfondo la necessità di garantire prioritariamente un elevato grado di convergenza economica e competitività della Comunità. Per tale motivo, il Trattato di Amsterdam potrebbe ritenersi il primo tassello verso la costruzione di un ruolo attivo da parte dell'Unione in materia di occupazione. Contemporaneamente alla sua entrata in vigore, sono da registrare diversi interventi sull'occupazione nonché i primi espliciti richiami al lavoro sommerso. Proprio in questo contesto, infatti, si registra l'adozione della Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso del 7 aprile 1998, apripista della prima "fase esplorativa"¹³ di cui si dirà in seguito, oltre a rendere strutturale la formulazione degli annuali orientamenti nella Strategia europea per l'Occupazione (SEO) che giocheranno un ruolo fondamentale per incentivare gli Stati a dedicarsi al lavoro sommerso.

La maggior attenzione al tema dell'occupazione è poi definitivamente divenuta prioritaria per l'Unione Europea a cavallo tra l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la proclamazione del Pilastro Europeo dei Diritti

¹² ARRIGO G., *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 156. Dello stesso avviso anche PIZZO FERRATO A., *La politica sociale europea*, in CARINCI F., PIZZO FERRATO A., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Terza edizione, Giappichelli, Torino, 2021, p. 110-111, secondo cui il Trattato di Amsterdam ha irrobustito il ruolo dell'Unione Europea nelle questioni di carattere sociale in quanto ha confermato "l'autonoma rilevanza della politica sociale rispetto alla politica economica e ha intestato alla Comunità europea le politiche per l'occupazione". *Contra* si veda TIZZANO A., *Il Trattato di Amsterdam*, Cedam, Padova, 2000, p. 34-35, il quale ritiene che il trattato sia vago nelle proposte senza predisporre azioni con cui rendere tangibili i principi in esso enunciati.

¹³ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 145.

Sociali. Se la prima ha portato ad una costituzionalizzazione dei diritti sociali fondamentali, tra cui l'art. 31 espressamente dedicato alle condizioni di lavoro giuste ed eque all'interno dell'UE¹⁴, l'adozione del Trattato di Lisbona ha reso esplicita la portata dell'obiettivo di piena occupazione¹⁵ e quindi, implicitamente, della lotta al sommerso. Tale portata è individuabile nel dettato dell'art. 3 TUE, dove il Legislatore europeo si prefigge di cercare un bilanciamento, utilizzando la famosa locuzione "economia sociale di mercato"¹⁶ tra gli interessi economici e competitivi, da sempre presenti nell'impostazione mercantilistica dell'Unione¹⁷, e gli obiettivi di giustizia sociale e occupazione dignitosa. Da ciò traspare una "valorizzazione forte della dimensione sociale"¹⁸ dell'Unione Europea, in cui l'efficienza del mercato a cui deve tendere la stessa deve "prevedere meccanismi di correzione affinché tutti possano trarne benefici"¹⁹.

Per quanto interessa in questa sede, questo bilanciamento tra interessi economici ed occupazione, in nome di uno sviluppo sostenibile dell'Euro-

¹⁴ ALES E., *Article 31 CFREU. Fair and just working conditions*, in ALES E., BELL M., DEINERT O., ROBIN-OLIVIER S. (a cura di), *International and European Labour Law: Article-by-Article Commentary*, C.H. Beck – Hart – Nomos, Baden-Baden, 2018, p. 834; LOCK T., *Article 31 CFR*, in KELLERBAUER M., KLAMERT M., TOMKIN J. (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford Academic, New York, 2019, p. 2188–2189.

¹⁵ BRONZINI G., *Il modello sociale europeo*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 126, parla dell'intenzione dell'Unione Europea di porre in primo piano la politica sociale ed impedire che "le misure di natura economica o di rafforzamento della competitività della 'zona Europa' prevalgano su quegli obiettivi anti-discriminatori, di coesione e solidarietà che l'Unione ha voluto accogliere fra i suoi principi-obiettivi".

¹⁶ DE PASQUALE P., *L'economia sociale di mercato nell'Unione Europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. IX, 2014, p. 266-267, offre un interessante approfondimento sulla nozione di economia sociale di mercato, evidenziando come essa vada al di là del binomio mercato-concorrenza e si leghi, invece, ad altri obiettivi/valori come la tutela dei diritti sociali e dell'ambiente. Una locuzione coniata da Alfred Müller-Armack nel 1946 secondo cui non esistono mercati perfettamente liberi in quanto se non controllati possono degenerare sino a "perdere la capacità di essere quello strumento di benessere sociale e di progresso economico che altrimenti sono".

¹⁷ Per DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro*, Tredicesima edizione, Giuffrè, Milano, 2021, p. 173, l'art. 151 TFUE, in combinato disposto con l'art. 3 TUE, sancisce le finalità sociali del Trattato e "consente di ritenere superato (ammesso e non concesso che potesse essere così definito) il vizio mercantilistico del diritto europeo".

¹⁸ ALAIMO A., CARUSO B., *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in *WP CDSLE "Massimo D'Antona".INT*, 82, 2010 p. 13.

¹⁹ DE PASQUALE P., *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2009, p. 87.

pa, permette di inquadrare, quindi, un preciso indirizzo politico di contrasto al lavoro sommerso dove l'Unione Europea può giocare un ruolo, coerente con le proprie competenze concorrenti previste dall'art. 153 TFUE, per ridurre l'espansione. Un'attenzione al tema che è divenuta crescente di pari passo con la "costituzionalizzazione" della questione sociale ed occupazionale nell'agenda politica e legislativa europea, resa ancor più tangibile nelle intenzioni dall'adozione della Strategia Europea 2020²⁰ e del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Perciò, se nella narrativa europea l'obiettivo di medio e lungo periodo è proprio il raggiungimento di una piena occupazione, si può comprendere come da questa ne derivi un climax di interventi legislativi in materia di contrasto al lavoro sommerso che di essa ne è una forma deviata e preoccupante.

2. L'istituzionalizzazione del dibattito europeo sul lavoro sommerso

Le tre motivazioni sopra riportate concorrono a spiegare quanto il tema del lavoro sommerso sia diventato costantemente più evidente e delicato nel dibattito europeo. In riferimento alla promozione della piena occupazione, il lavoro sommerso rappresenta evidentemente una negazione di tale orizzonte valoriale e una minaccia degli ideali europei di solidarietà e giustizia sociale²¹.

Alla luce di ciò, si è assistito ad un'istituzionalizzazione del dibattito sul lavoro sommerso con un ruolo sempre maggiore giocato dalle istituzioni europee verso il suo contrasto.

Tale confronto è stato sospinto dalla netta considerazione che il lavoro sommerso sia un fenomeno che coinvolge indistintamente tutti i Paesi membri, con le opportune differenze, e che quindi il livello sovranazionale fosse il luogo migliore per approfondirne la conoscenza e porre l'accento sulle misure più idonee per affrontarlo. Pur condividendo la considerazione di fondo si deve evidenziare, però, come questo dibattito sia stato un percorso lungo e talvolta dai risultati difficilmente tangibili, caratterizza-

²⁰ Varata il 3 marzo 2010, nella Comunicazione della Commissione Europea "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010)2020 def., tale Strategia mirava a sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, capace di promuovere una crescita sostenibile e inclusiva, tendendo ad un alto tasso di occupazione, pari al 75% in tutta l'Unione, e favorendo la coesione sociale e territoriale.

²¹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, 7 aprile 1998, COM (98) – 219.

to, almeno all'inizio, da una notevole produzione di atti di c.d. *soft law*. Queste iniziative riassumibili "in mere linee guida ed orientamenti diretti all'unitario scopo di suggerire un indirizzo coerente alle scelte politiche e normative degli Stati membri"²² hanno caratterizzato, secondo una tesi dottrinale condivisibile ma che verrà ripresa e commentata nel prosieguo della trattazione²³, le prime due fasi o stagioni della lotta al sommerso.

La prima fase, che potrebbe definirsi "esplorativa", ha visto le istituzioni europee affacciarsi al fenomeno approfondendone la complessità giuridica e sociale, ritenendolo, almeno in prima battuta, un problema relativo al funzionamento del mercato del lavoro europeo. L'obiettivo, in tale fase, era proprio quello di "avviare un dibattito sul modo in cui gli Stati membri possono affrontare con maggiore efficacia il problema mediante scambi di esempi di buone prassi o, se del caso, mediante un'azione coordinata a livello UE"²⁴.

Da tale embrionale dibattito, come si vedrà in seguito, è scaturita una seconda fase, quella "sensibilizzatrice", basata sulla scelta di coinvolgere gli Stati membri, le parti sociali e i soggetti coinvolti in prima persona, lavoratori e datori, sulle politiche tramite cui affrontare direttamente la questione. In questo orizzonte temporale, a cavallo tra i primi anni Duemila e le prime consultazioni per l'adozione della "Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato", prende forma la scelta di affrontare il fenomeno del lavoro sommerso nell'ambito delle politiche occupazionali, legandolo alla neonata Strategia per l'occupazione (SEO). Una scelta condivisibile e appropriata in quanto viene per la prima volta espressa la necessità di affrontare direttamente il lavoro sommerso nel contesto delle politiche occupazionali europee; auspicabilmente attraverso strategie condivise tra i Paesi membri, e non singolarmente con percorsi legislativi talvolta fallimentari perché legati alle contingenze politiche del momento, come ad esempio avvenuto in Italia nel biennio 2009-2010²⁵. In questa fase vengono predisposti

²² GIACONI M., *op. cit.*, 2016, p. 439-440.

²³ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 145.

²⁴ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, p. 1.

²⁵ BELLAVISTA A., GARILLI, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, 2012, p. 274. Gli Autori hanno evidenziato che le contingenze politiche e le diverse forze al governo possono avere un effetto destabilizzante sulle politiche di contrasto al sommerso e quindi portare al loro fallimento. Ciò soprattutto con riferimento al blocco o alla rivisitazione di policy che, magari, fino a quel momento stavano avendo risultati tangibili ma che, essendo state

e finanziati gli studi sui metodi per misurare e quantificare il fenomeno sommerso e uniformare i dati statistici in possesso dei diversi Paesi oltre ai primi sondaggi per comprenderne l'accettazione sociale come l'Eurobarometro sull'economia sommersa del 2007. Nello stesso periodo vengono adottati diversi atti non vincolanti con cui ribadire la necessità per gli Stati membri di affrontare la questione, anche attraverso la "combinazione di azioni preventive e applicazione di sanzioni"²⁶ con l'obiettivo precipuo di "trasformare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare"²⁷.

La necessità di riportare nell'occupazione formale quei lavoratori che da questa rifuggono è stata il veicolo che ha lentamente condotto l'Unione Europea verso quella che, agli occhi di chi scrive, è da considerarsi come la terza ed ultima fase di questo processo di lotta al lavoro sommerso.

Una fase che si potrebbe definire "interventista" e che prende le mosse dal contesto socio-economico sviluppatosi negli anni successivi alla crisi economica del 2008 e dall'atteggiamento di maggior favore verso le iniziative

introdotte dal governo precedente, vengono modificate. Bellavista e Garilli parlano addirittura di "deriva maggioritaria" in cui si assiste alla "idea che tutto quello che ha fatto il predecessore sia sbagliato e che quindi il governare si identifichi con il fare riforme su riforme, cancellando ogni traccia delle precedenti esperienze". In tale trend di modifica può succedere, come criticato da Boeri, che la strategia seguita dal governo di centro-destra del 2009, riducendo il numero di controlli, fosse quella di utilizzare "l'economia sommersa come ammortizzatore sociale". Cfr. BOERI T., *Il Governo e il sommerso*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2010, n. 47, p. 31.

²⁶ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 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", COM (2003) - 6, 14 gennaio 2003, p. 13.

²⁷ Consiglio dell'Unione Europea, Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare, 2003/C 260/01, p. 1, dove si rammenta come nel Consiglio informale di Varese dell'11 luglio 2003, i Ministri dell'Occupazione e della Politica sociale dei diversi Paesi dell'Unione, hanno evidenziato che "la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare contribuirebbe a raggiungere la piena occupazione, ad aumentare la produttività e qualità del lavoro, a rafforzare la coesione e l'inclusione sociale, ad eliminare le trappole della povertà ed a evitare le distorsioni del mercato. Allo stesso modo, nella Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, l'allora Ministro per le politiche comunitarie Buttiglione, ribadiva la necessità, condivisa anche dagli altri Paesi membri, di "promuovere una strategia europea contro il lavoro irregolare (con riferimento alla sicurezza sul lavoro, alle nuove tipologie contrattuali, alla fiscalità)" e di dare "rilevanza lotta al lavoro irregolare come strumento per migliorare le condizioni di impiego". Cfr. MINISTERO PER LE POLITICHE COMUNITARIE, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea 2003-2004*, 2004, p. 110.

europee in materia di occupazione, ritenute un utile strumento per superare la crisi e riaccendere la fiducia verso il cammino di integrazione europea.

Già nel 2010 nella Comunicazione “Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione”²⁸, si inizia a rintracciare un primo cambio di paradigma nell’azione di contrasto dell’Unione Europea nei confronti del sommerso. La Commissione, partendo dal presupposto che la crisi abbia esposto un numero elevato di lavoratori ad un deterioramento delle proprie condizioni di lavoro, ritiene che il lavoro non dichiarato acuisca tale situazione lasciando “segmenti importanti della manodopera senza protezione, in una situazione di vulnerabilità”²⁹. Perciò, sembrano maturi i tempi, sempre secondo la Commissione, per valutare “la fattibilità di una iniziativa destinata a intensificare la cooperazione tra gli ispettorati del lavoro e altre autorità di forza pubblica, al fine di prevenire il lavoro non dichiarato e lottare contro di esso”³⁰. Dalle prime esperienze embrionali di cooperazione bilaterale o multilaterale si è lentamente pervenuti alla proposta, sotto l’egida della Commissione Juncker, di formalizzare tali iniziative. In tale prospettiva va letto il dibattito sulla possibile creazione di una stabile piattaforma o agenzia di cooperazione europea, con prerogative nella promozione del rispetto delle normative europee e un ruolo attivo nella lotta al sommerso, che ha visto finalmente la propria istituzione nel 2019 con l’Autorità Europea del Lavoro.

Per comprendere l’evoluzione di questo percorso e l’impegno profuso dalla Commissione Europea, da ultimo sotto la spinta verso un rapporto più equo tra diritti sociali e mercato imposta dal Presidente Juncker, appare necessario approfondire singolarmente queste tre fasi.

2.1. La fase esplorativa e le origini del dibattito sul lavoro sommerso nell’Unione Europea

Si è soliti far coincidere l’avvio delle iniziative dell’Unione Europea sul tema del lavoro sommerso con la Comunicazione della Commissione europea del 1998. In realtà questa rappresenta soltanto l’epilogo di quello che è stato un lento avvicinamento al tema, iniziato a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta. In tale periodo si registrano le prime attività di ricerca

²⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, 23 novembre 2010, COM(2010) 682 definitivo.

²⁹ *IBID.*, p. 16.

³⁰ *IBID.*, p. 18.

e studio promosse dalla Commissione, oltre alle prime ricerche di stampo comparativo³¹. Tali studi hanno avuto “il grande merito di aver avviato un dialogo intellettuale al di fuori dei ristretti confini nazionali e locali”³² sul tema del lavoro sommerso, evidenziando le differenze tra gli Stati e i diversi approcci attuati nei singoli ordinamenti. Al contempo, hanno aperto uno spiraglio alla discussione sulla necessità di intervenire in maniera organica sul fenomeno: un obiettivo, per quanto allora solo paventato, realizzabile soltanto con una regia sovranazionale.

Ciò ha fatto da sfondo alla pubblicazione, da parte della Commissione Delors, del Libro Bianco “*Crescita, Competitività, Occupazione*” in cui per la prima volta, in un atto comunitario, si pone l’accento su quei soggetti che sono esclusi dal mercato del lavoro ufficiale o “lavorano in nero”³³. Pubblicato nel 1993, il Libro Bianco mirava ad aprire un nuovo percorso all’interno dell’azione comunitaria definendo i successivi passaggi verso uno sviluppo sostenibile che avesse come orizzonte sia le necessità marcatamente economiche di un mercato comune in crescita sia la prospettiva di creare nuovi posti di lavoro e ridurre “esplicitamente il drammatico problema della disoccupazione”³⁴.

In un passaggio programmatico oltreché pragmatico in termini di politica del diritto, la Commissione Delors evidenziava la rilevanza di predisporre una correzione dei rigidi regimi fiscali e normativi che ostacolavano la creazione di nuovi posti di lavoro per “consentire un ampliamento del concetto di lavoro, in modo tale da inserire ogni forma di attività retribuita

³¹ BARTHELEMY P., MIGUELEZ F., MINGIONE E., PAHL R., WENIG E. A., *Underground economy and irregular forms of employment (travail au noir)*, Studi finanziati dalla Commissione delle Comunità Europee, 1990.

³² AVOLA M., *op. cit.*, p. 144.

³³ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Bianco “Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo”*, 5 dicembre 1993, COM(93) 700 def., p. 156.

³⁴ MUSELLA M., *Disoccupazione e interventi di politica strutturale nel Piano Delors*, in *Lavoro e relazioni industriali*, n. 3, 1994, p. 133; Secondo Amendola, oltre alle diverse politiche di riforma degli oneri fiscali e del costo del lavoro, la fiscalizzazione degli oneri sociali potrebbe avere un effetto sulla creazione di nuovi posti di lavoro facilitando “una, sia pure parziale, riemersione dell’economia sommersa”. I profili di questa economia sommersa, nella visione di Amendola, sono strettamente collegati al macro-problema della disoccupazione europea, tanto da ritenere l’emersione di questi lavoratori sommersi utile ai fini del “recupero di prelievi obbligatori che compenserebbe in parte i minori introiti fiscali” usati per creare posti di lavoro. Cfr. AMENDOLA A., *Disoccupazione e politica del lavoro nel Piano Delors*, in *Lavoro e relazioni industriali*, n. 3, 1994, p. 128.

o parzialmente retribuita in una struttura comune che comprenda anche l'economia sociale, le imprese di lavoro temporaneo e l'economia informale³⁵. A questo primo appello per la rivisitazione del concetto di lavoro letto come possibile freno al trinomio crescita-occupazione-competitività³⁶, in cui comunque traspariva un'embrionale attenzione al problema dell'economia informale e sommersa, fa subito seguito un ulteriore invito verso gli Stati membri. A questi veniva contestualmente richiesto di agevolare la reintegrazione "nel mercato del lavoro ufficiale [di] molte persone che svolgono attualmente forme marginali di lavoro o lavorano in nero".³⁷

Successivamente al Libro Bianco Delors, questa iniziale attenzione al lavoro sommerso ha rappresentato una prima tappa verso un'azione più strutturata a livello europeo, annunciata nel *Programma a medio termine di azione sociale 1995-1997*. La Commissione Europea si era qui intestata il compito di avviare un dibattito in merito al c.d. lavoro nero, ritenuto uno dei fattori che "determinano distorsioni di concorrenza tra gli Stati membri e che sono nocive al benessere dei lavoratori e ad un adeguato funzionamento del mercato del lavoro europeo"³⁸.

Questo breve passaggio si è poi concretizzato nella già citata Comunicazione sul lavoro sommerso del 1998, avviando un lungo processo in cui il dibattito sul tema ha dato finalmente i suoi frutti, dapprima con la sua inclusione all'interno della Strategia Europea per l'Occupazione (d'ora in avanti SEO) e, successivamente, con l'affermazione di una politica europea all'interno delle operazioni dell'Autorità Europea del Lavoro come si vedrà nella fase interventista.

³⁵ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Bianco "Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo"*, 5 dicembre 1993, COM(93) 700 def., p. 156.

³⁶ PALADINI R., *Il Libro Bianco: Principali indicazioni e possibili implicazioni economiche*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, 1994, p. 94, in cui l'Autore ritiene rilevante la proposta di riduzione dei costi del lavoro non salariali, da leggersi nella veste di oneri sociali, che nel caso del lavoro scarsamente qualificato comporta il rischio di "sommersione nel lavoro nero" di questi lavoratori e quindi di perdita di occupazione.

³⁷ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Bianco "Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo"*, 5 dicembre 1993, COM(93) 700 def., p. 156.

³⁸ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Programma a medio termine di azione sociale 1995-1997*, 12 aprile 1995, COM(95) 134 def., punto 4.3.3, p. 19.

La Comunicazione della Commissione sul Lavoro Sommerso, nota anche come Rapporto Flynn per via del Commissario che ne ha avvallato la pubblicazione, è principalmente ricordata per aver introdotto la nozione di lavoro non dichiarato che ancora oggi anima il dibattito europeo sul tema. Proprio animare tale dibattito era l'obiettivo dichiarato della Comunicazione rendendo possibile dialogare "sul modo in cui gli Stati membri possono affrontare con maggiore efficacia il problema mediante scambi di esempi, di buone prassi o, se del caso, mediante un'azione coordinata a livello di Unione Europea"³⁹.

Con tale documento la Commissione, conscia del suo valore più politico che giuridico, auspicava una maggior consapevolezza da parte degli Stati membri sulla problematica in esame, oltre ad introdurre, in tale contesto, una prima proposta di azioni che a livello nazionale potrebbero scoraggiare il ricorso al sommerso. Oltre a riproporre il ruolo quasi taumaturgico dell'imprenditorialità per combattere disoccupazione e sommerso, come già ribadito nel Libro Bianco Delors, la Comunicazione ha introdotto una serie di opzioni politiche ben diverse tra loro e che verranno più volte riprese nei successivi interventi comunitari.

Tre di queste opzioni erano essenzialmente orientate a sanzionare e stigmatizzare, usando le parole della Commissione, questo "comportamento asociale e ribadire il fatto che truffare il sistema danneggia tutti". Rientravano a pieno titolo in questo filone le proposte per il rispetto delle normative vigenti e per una più efficace vigilanza, oltre ad una proposta sul diretto collegamento tra prestazioni sociali offerte e contribuzione versata: un passaggio in cui appariva già allora necessario un maggior coordinamento tra i diversi enti preposti sul territorio a garantire il rispetto di questo scambio.

Le altre sette proposte, invece, appaiono ben diverse sia per politica del diritto a cui si rifanno che per la loro natura di misure di emersione al confine tra quelle dirette ed indirette. Queste erano influenzate da un estremo liberismo, tanto da ricondurre l'espansione del lavoro sommerso come conseguenza di una legislazione che si adattava troppo lentamente alle continue mutazioni del mercato del lavoro e che essendo inadeguata rischiava essa stessa di "spingere i lavoratori verso il sommerso"⁴⁰. In tale prospettiva si deve leggere la proposta di una strategia politica che "dovrebbe concentrarsi su azioni di prevenzione, adattando la legislazione

³⁹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, p. 17.

⁴⁰ *IBID.*, p. 6.

inadeguata affinché rispecchi le nuove realtà del mercato del lavoro, nonché riducendo gli oneri e gli ostacoli⁴¹. Facevano parte delle c.d. terapie liberiste⁴², le proposte su una tassazione ridotta sui lavori ad alta densità di manodopera, la liberalizzazione dei mercati dei prodotti o dei servizi così come la semplificazione delle procedure amministrative per la creazione e formalizzazione delle piccole imprese. Tutte proposte che miravano a rendere maggiormente attrattivo il passaggio all'economia formale e meno conveniente il suo contrattare irregolare basandosi, però, quasi esclusivamente su proposte legate alla riduzione dei costi legati al lavoro e di quelli di natura amministrativa.

Eppure, leggendo nel dettaglio la Comunicazione, si rileva una contraddizione di fondo nell'impostazione adottata dalla Commissione, soprattutto con riferimento alle c.d. terapie liberiste. Tale contraddizione, probabilmente figlia di un primo approccio al tema del sommerso a livello sovranazionale, è da rintracciarsi nell'ambiguità, oltre che nell'opacità⁴³, che si cela tra l'invito dell'Unione a rispettare le normative vigenti, sanzionando colui che è fuori dalle regole, e la necessità di adattare la legislazione inadeguata all'evoluzione del mercato del lavoro e delle nuove tipologie contrattuali. La tensione è evidente ed una sua spiegazione è da rintracciarsi nel difficile ruolo che la Commissione ha dovuto giocare sul tema, date le diverse situazioni e il peso differente del sommerso tra i vari Paesi membri. Tale preoccupazione su questa contraddizione è condivisa anche dal Comitato economico e sociale europeo nel suo Parere sulla Comunicazione adottato nel 1999 che, tuttavia, ha ritenuto positiva e giustificata l'impostazione generale della Commissione di affrontare il tema sotto il profilo dell'impatto sulla concorrenza e sui servizi pubblici.

Diversamente da quanto considerato nella Comunicazione del 1998, il CESE ha però posto l'accento su due ulteriori problematiche. Da un lato, ha ribadito la sistematica presenza del fenomeno in alcuni specifici settori, tra cui l'edilizia, in cui esiste "un'offerta costante e su vasta scala di manodopera illegale, anche a livello transnazionale" e su cui incentrare maggiormente gli sforzi, mentre dall'altro, ha ritenuto necessario evidenziare che il sommerso è il "riflesso di disposizioni amministrative in-

⁴¹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, p. 2.

⁴² ZOPPOLI L., *op. cit.*, 2008, p. 85.

⁴³ COMITATO ECONOMICO E SOCIALE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Parere in merito alla "Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso"*, 27-28 gennaio 1999, CES 63/99, punto 2.4.6, p. 6.

sufficienti”⁴⁴ che rendono quasi obbligata la scelta delle piccole imprese di rifugiare nel sommerso. Una duplice constatazione condivisibile e che verrà recepita nelle successive iniziative della Commissione, soprattutto con riferimenti agli studi settoriali sul sommerso da essa finanziati nei due decenni successivi⁴⁵.

La Comunicazione del 1998 è stata anche oggetto di due ulteriori atti da parte di due diverse istituzioni europee. La prima, in ordine temporale, è la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 1999 in cui veniva esplicitata l'importanza di stabilire una cooperazione amministrativa tra i diversi Paesi membri, attraverso un codice di condotta, per contrastare l'abuso delle prestazioni previdenziali a livello transnazionale e, per quanto rileva in questa sede, il lavoro sommerso. Il tratto interessante di questa Risoluzione riguardava la prospettiva marcatamente amministrativa con cui si mirava a contrastare il “lavoro che si sospetta essere sommerso”⁴⁶, con la previsione di uno scambio di documentazione relativa agli eventuali abusi previdenziali o della normativa giuslavoristica.

Il secondo atto legato alla Comunicazione riguarda, invece, la Risoluzione adottata dal Parlamento europeo nel settembre 2000, in cui veniva incentivato un censimento a livello nazionale dei settori maggiormente esposti al sommerso per quantificare l'espansione del fenomeno nei vari Paesi. Allo stesso tempo il Parlamento Europeo avanzava una richiesta secondo cui “l'attività legislativa a livello comunitario [dovesse] tenere maggiormente conto del problema del lavoro sommerso” ed in particolare “l'incidenza del lavoro sommerso transfrontaliero”. Due proposte che, alla luce dell'evoluzione delle politiche europee di contrasto al sommerso, potrebbero definirsi quasi profetiche.

⁴⁴ *IBID.*, p. 6.

⁴⁵ Molto noto, nonché approfondito, è lo studio finanziato dalla Commissione Europea, all'interno del Programma 2019-2020 della Piattaforma europea di contrasto al lavoro non dichiarato, sul rapporto tra lavoro sommerso e il settore del turismo, della ristorazione e dei servizi collegati al settore turistico come i trasporti e le attività di ricezione. È apprezzabile anche la predisposizione di una serie di misure incentivanti o deterrenti che sono state comparativamente selezionate dagli autori nella classica prospettiva europea delle *best practices*. Cfr. WILLIAMS C. C., HORODNIC I. A., *Tackling undeclared work in the tourism sector*, 2020.

⁴⁶ Risoluzione del Consiglio e dei Rappresentanti degli Stati membri del 22 aprile 1999, relativa a un codice di condotta per una più efficace cooperazione tra amministrazioni pubbliche degli Stati membri nella lotta contro l'abuso di prestazioni e contributi sociali a livello transnazionale ed il lavoro sommerso, nonché in materia di temporanea messa a disposizione transnazionale di lavoratori, 1999/C 1205/01.

La fase esplorativa, come si è avuto modo di constatare, propone una prima valutazione e constatazione del sommerso da parte delle istituzioni europee. Un fenomeno nel quale si rintraccia ancora una certa disillusione da parte dell'Unione, a cui si ricollega la considerazione della natura strettamente nazionale della questione. Solo a cavallo degli anni Duemila sembra evolvere tale constatazione e prendere forma l'idea che il fenomeno abbia anche una spiccata dimensione europea da esplorare e analizzare attentamente, come avvenuto nella fase successiva.

2.2. La fase sensibilizzatrice e l'integrazione all'interno della "Strategia europea per l'Occupazione"

Gli anni successivi alla Comunicazione del 1998 resero il dibattito sulla lotta al lavoro sommerso ben più maturo. Dai primi ed embrionali studi sulla sua dimensione nei diversi Paesi, era ormai chiaro che tale fenomeno meritasse un'attenzione maggiore, in linea con l'espansione dell'operatività dell'Unione Europea sul tema dell'occupazione. Come si è avuto modo di anticipare, infatti, cresceva sempre più la convinzione che non si potesse raggiungere alcun obiettivo occupazionale se si lasciava spazio a situazioni che ne avrebbero ostacolato il successo.

Al pari della segmentazione del mercato del lavoro, il lavoro irregolare era ormai ritenuto un problema endemico di quest'ultimo, tanto che appariva ormai palese che il raggiungimento dei *target* occupazionali, introdotti a seguito del vertice di Lussemburgo del 1997⁴⁷, non potesse che dipendere anche da un processo diffuso di regolarizzazione dei rapporti di lavoro irregolari.

Nel 2003, tale prospettiva veniva suggellata dalla Commissione Europea all'interno della nuova versione della SEO dal titolo "*Il futuro della strategia europea per l'occupazione*": una strategia occupazionale razionalizzata e semplificata in virtù dell'allargamento dell'Unione verso l'Est Europa. Questo passaggio rappresenta uno step fondamentale nel percorso europeo di lotta al sommerso, in quanto quest'ultimo assume un ruolo di primaria importanza nell'agenda occupazionale europea tanto da non uscirne più.

⁴⁷ Un Vertice che ha inaugurato il Processo di Lussemburgo, basato su l'introduzione di obiettivi occupazionali condivisi tra tutti i Paesi membri e valutato cinque anni dopo la sua adozione attraverso la Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee, *Bilancio di cinque anni della strategia europea per l'occupazione*, 17 luglio 2002, COM(2002) 416 def.

La Strategia Europea per l'Occupazione era stata adottata principalmente per coordinare le strategie nazionali in campo occupazionale al fine di raggiungere una convergenza di tali politiche finalizzate ad una "crescita economica di lunga durata, al pieno impiego, alla coesione sociale e allo sviluppo sostenibile in una società basata sulla conoscenza", come previsto dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000⁴⁸. Nella SEO questi obiettivi erano ulteriormente tradotti in tre pilastri operativi: piena occupazione, miglioramento della qualità e della produttività del lavoro, rafforzamento della coesione sociale e di un mercato inclusivo.

In tale contesto, la Commissione Europea riteneva che il fenomeno del lavoro sommerso, o "nero" come risulta tradotto nella versione italiana, fosse un problema trasversale tale da rendere problematico il raggiungimento degli obiettivi sopra citati. La trasversalità, collegata alla ben nota dimensione e diffusione del fenomeno derivante dagli studi finanziati nel decennio precedente, è stata il principio che ha reso la lotta al lavoro sommerso un "fattore prioritario della nuova generazione di orientamenti all'occupazione"⁴⁹, portando ad una sua collocazione privilegiata tra le raccomandazioni proposte ai Paesi, al pari della promozione dell'invecchiamento attivo o dell'imprenditorialità in funzione occupazionale. Una collocazione impensabile soltanto dieci anni prima quando ancora il dibattito sul sommerso in UE era agli albori.

Pertanto, al punto 2.2.4. della SEO, dal titolo "*Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare*", veniva evidenziato l'implicito collegamento tra lavori di bassa qualità, caratterizzati da inaccettabili livelli di sicurezza, e la diffusione di modalità di lavoro non dichiarato o anche parzialmente dichiarato. Allo stesso tempo si introduceva nel dibattito una precisa politica per affrontare tale fenomeno. Nello specifico questa "ricetta" richiedeva "una combinazione di politiche che preveda allo stesso tempo azioni preventive e l'applicazione di sanzioni", che la stessa Commissione si premurava di consigliare agli Stati. Nella lista di possibili iniziative trovavano il proprio spazio la semplificazione delle procedure e normative, il ruolo della sensibilizzazione e stigmatizzazione del sommerso agli occhi del pubblico, oltre alla prospettiva di una miglior comunicazione sui suoi effetti nel lungo periodo sull'economia. Meritevole di attenzione è, altresì,

⁴⁸ BARBERA M., *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis, Brescia, 2000, p. 101.

⁴⁹ GENTILE G., *Lavoro sommerso: tecniche di emersione e regime sanzionatorio*, in FIORILLO L., PERULLI A., *Rapporto di lavoro individuale e processo del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 100.

la prospettiva di una migliore cooperazione tra le autorità statali, dato che sembra anticipare, senza però approfondire, quella impostazione politica che negli anni a seguire diverrà il fulcro dell'azione europea. All'interno della SEO del 2003, invece, tale strategia era posizionata sullo stesso piano di altre proposte come la riduzione degli oneri fiscali sul lavoro o l'attuazione dei programmi di lotta all'immigrazione clandestina che allora erano le strategie ritenute maggiormente efficaci per affrontare il fenomeno.

Al netto dell'efficacia sul piano pratico di queste proposte, la Strategia Europea dell'Occupazione del 2003 merita di essere ricordata per aver aperto la strada ad una nuova interpretazione del lavoro sommerso nel panorama europeo. Infatti, più che per i suoi risultati pratici, questa ha avuto il merito di aver reso possibile che le politiche di contrasto ed emersione di tale fenomeno potessero acquisire "cittadinanza nello scenario del diritto (*soft*) comunitario"⁵⁰.

Proprio il carattere non vincolante⁵¹ delle proposte effettuate attraverso la SEO era ritenuto una efficace "alternativa al tradizionale approccio legislativo basato su direttive e regolamenti"⁵², dato che rispettava la distribuzione delle competenze in materia creando, però, "una aspettativa di conformità ad esse delle prestazioni dei singoli Stati membri"⁵³. Una soluzione di compromesso, che secondo la dottrina ha caratterizzato tutta l'evoluzione delle politiche sociali europee negli anni Novanta⁵⁴, espressa attraverso il linguaggio delle c.d. *guidelines* e dei rimandi alle iniziative nazionali ritenute meritevoli di menzione, le ben note *best practices*, con cui la Commissione riteneva possibile coordinare le strategie politiche dei diversi Paesi membri pur senza una forza normativa cogente⁵⁵. Un approc-

⁵⁰ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 150.

⁵¹ Sul tema si rimanda al numero della rivista Lavoro e Diritto sul tema dell'uso della *soft law* in ambito giuslavoristico. Pur facendo notare il suo maggior utilizzo in ambito comunitario, BALANDI e BANO mirano a rigettare quelle posizioni basate sui timori sulla diffusione delle c.d. norme leggere invece delle norme a carattere vincolante. Si veda BALANDI G. G., BANO F., *Chi ha paura del "soft law"*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2003, pp. 3-4; BANO F., *Diritto del lavoro e nuove tecniche di regolazione: il "soft law"*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2003, p. 49-75.

⁵² BIAGI M., *L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, 2000, p. 418.

⁵³ GENTILE G., *op. cit.*, 2010, p. 166.

⁵⁴ TREU T., *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 96. Si veda anche MANFRELOTTI S., *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 206; PASTORE B., *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2003, p. 7.

⁵⁵ BANO F., *op. cit.*, 2003, p. 57-58.

cio regolativo che in dottrina è stato definito “*management by objectives*”⁵⁶, dove i contenuti tipici della legislazione europea “sono stati sostituiti da formule a maglie larghe paragonabili più alla fissazione di obiettivi che alla prescrizione di regole di comportamento”⁵⁷.

In tale contesto e col medesimo approccio regolativo, si inserisce la successiva Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea, del 29 ottobre 2003, attraverso cui i Paesi membri sono stati invitati ad “elaborare ed attuare politiche nel contesto della strategia per l'occupazione, nel rispetto delle circostanze e delle politiche nazionali” per “eliminare il lavoro non dichiarato”. Un invito mirato a sviluppare strategie globali di contrasto al lavoro irregolare, attraverso azioni preventive per incoraggiare i diversi soggetti interessati da tale fenomeno ad “operare all'interno dell'economia ufficiale e nel contesto dell'occupazione regolare”.

Oltre a riportare quasi integralmente le iniziative proposte nella SEO del 2003, la Risoluzione del Consiglio merita attenzione per due motivi tra loro differenti.

Il primo riguarda l'introduzione delle parti sociali nel dibattito sul sommerso. Una novità, in quanto, nessun precedente atto dell'Unione Europea aveva fatto un ricorso così esplicito alle parti sociali europee per “affrontare coerentemente la questione del lavoro non dichiarato nel contesto del loro programma di lavoro pluriennale”, come previsto dal punto 3.1. Nella precedente Comunicazione del 1998 si potevano rintracciare solo limitati accenni al ruolo del dialogo sociale senza però dare indicazioni su come questo dovesse affrontare concretamente il tema del sommerso⁵⁸.

Allo stesso tempo, tale invito viene esteso anche al livello nazionale, nella prospettiva di un'azione coordinata e multilivello, richiedendo di “promuovere la messa in regola di attività economiche e di posti di lavoro e lottare contro l'incidenza del lavoro non dichiarato attraverso iniziative di sensibilizzazione ed altre azioni come, se del caso, la contrattazione collettiva messa in atto conformemente alla tradizione e alla prassi nazionale, con modalità che contribuiscono, tra l'altro, a semplificare l'ambiente economico, in particolare per quanto riguarda le piccole e medie imprese”. Un compito da cui traspare l'intenzione del Consiglio dell'Unione di ribadire la necessità di affrontare il sommerso da più punti di vista, coordinando le

⁵⁶ SIMITIS S., LYON CAEN A., *Community Labour Law: a critical introduction to its history*, in DAVIES P., LYON CAEN A., SCIARRA S., SIMITIS S. (a cura di), *European labour law: principles and perspective. Liber amicorum Lord Wedderburn of Charlton*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 8.

⁵⁷ TREU T., *op. cit.*, 2001, p. 90.

⁵⁸ CARUSO B., *op. cit.*, 1999, p. 83.

iniziative e rispettando i ruoli dei diversi attori presenti sul mercato. Tale lettura permette anche di allontanare la prospettiva secondo cui il sindacato potesse essere “collocato sul banco degli imputati come causa di diffusione del fenomeno nella misura in cui proprio gli istituti legali e contrattuali [sono considerati] alcuni tra i fattori che inducono al sommerso”⁵⁹. Al contrario, dalla Risoluzione del 2003 si può affermare che il Consiglio dell'Unione Europea ritenesse centrale l'azione delle parti sociali per contrastare il sommerso e trasformarlo in occupazione regolare. Si rintraccia, dunque, una crescente consapevolezza del possibile ruolo espletabile dai sindacati, a livello nazionale e a cascata nelle proprie gemmazioni locali, dato che questi sono i primi ad avere contezza delle situazioni di illegalità e di sommersione dei rapporti di lavoro sul territorio, potendo fungere da primi organi di vigilanza indiretta sul mercato del lavoro.

Il secondo punto, invece, si riferisce al ruolo della cooperazione transnazionale per limitare il sommerso. Viene, infatti, chiarito quanto la Commissione nella SEO del 2003 aveva soltanto anticipato, cioè la necessità di “rafforzare, nel contesto di una migliore capacità di applicazione della legge, e tenendo conto della legislazione europea e nazionale a tutela dei diritti dell'individuo, la cooperazione transnazionale tra organi competenti nei vari Stati membri”. Una cooperazione che negli orientamenti del Consiglio dovrebbe riguardare le frodi “ai danni della previdenza sociale e il lavoro non dichiarato”⁶⁰. Quello che rileva ai fini della trattazione è, dunque, l'indirizzo politico dato dalla Risoluzione che, pur non distaccandosi dall'approccio evidentemente non vincolante tradizionalmente adottato in materia di sommerso, si fa apprezzare per introdurre le due proposte poc'anzi citate nell'agenda nazionale e sovranazionale.

Un ulteriore passaggio all'interno della fase sensibilizzatrice è rappresentato dall'attenzione dedicata al tema del sommerso all'interno del Libro Verde “*Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*”⁶¹. Forse tra i più noti atti non vincolanti del decennio 2000-2010,

⁵⁹ IBID., p. 81.

⁶⁰ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare*, 2003/C 260/01, punto 2.6.

⁶¹ Per una disamina sul Libro Verde si veda GAROFALO M. G., *Post-moderno e diritto del lavoro. Osservazioni sul Libro Verde “Modernizzare il diritto del lavoro”*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 1, 2007, p. 135-144; LEONARDI S., *Sul Libro Verde “Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 1, 2007, p. 145-162; Precisamente sul ruolo limitato del Libro Verde in materia di sommerso si veda ZOPPOLI L., *op. cit.*, 2008, p. 89-90.

il Libro Verde ha ripreso, seppur sinteticamente, il tema del lavoro non dichiarato inquadrandolo come una caratteristica “particolarmente preoccupante e persistente degli attuali mercati del lavoro, spesso associata a movimenti transfrontalieri di manodopera”. Lo stesso Libro Verde, poi, ha evidenziato che il fenomeno del lavoro non dichiarato fosse il “principale fattore del *dumping sociale*”, tanto da essere “responsabile non solo dello sfruttamento dei lavoratori, ma anche di distorsioni della concorrenza”⁶².

Questi spunti hanno poi trovato terreno fertile nella Consultazione pubblica presentata dalla Commissione Europea successivamente all'adozione del Libro Verde⁶³. Ciò che rileva ai fini del discorso riguarda il parere del Parlamento Europeo sul tema del lavoro non dichiarato, secondo cui era necessario supportare un miglior coordinamento a livello europeo ed un miglior scambio di informazioni tra i diversi Paesi membri. Se nel 2003 il tema della cooperazione era ancora oscurato da altre possibili *policies*, nel parere del Parlamento Europeo diviene un tema centrale tanto che si inizia a parlare di forme di cooperazione amministrative bilaterali e multilaterali, mettendo in collegamento gli ispettorati del lavoro, le agenzie fiscali e gli istituti previdenziali. Una prospettiva che è poi stata ripresa e approfondita a pieno titolo nella Comunicazione della Commissione Europea del 2007 “*Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*”.

2.3. La fase sensibilizzatrice e lo slancio verso la cooperazione ispettiva

La Comunicazione del 2007 “*Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*” rappresenta a tutti gli effetti il punto di arrivo della parabola iniziata con la prima Comunicazione del 1998 nonché l'ultima tappa della “stagione” sensibilizzatrice del dibattito sul sommerso.

Il documento si segnala per lo sforzo di approfondimento ed analisi del fenomeno, ripercorrendo il binomio causa-effetto sulle finanze pubbliche e sull'occupazione e ritenendolo un “caso estremo di segmentazione del mercato del lavoro”. La Comunicazione del 2007, rispetto ai precedenti atti, pone l'accento sui persistenti dubbi “in merito al livello di attenzione

⁶² NUNIN R., *op. cit.*, 2010, p. 226.

⁶³ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Risultati della consultazione pubblica sul Libro Verde della Commissione “Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”*, 24 ottobre 2007, SEC(2007) 1373, p. 9.

che la politica riserva al lavoro sommerso"⁶⁴, ritenendo che a livello nazionale e sovranazionale si debba fare necessariamente uno sforzo maggiore per affrontare il fenomeno.

D'altronde, l'esistenza di un mercato con regole proprie, quasi una "second community"⁶⁵ per usare una metafora nota in dottrina, che sfugge al controllo delle autorità pubbliche è una piaga nonché un possibile ostacolo per l'affermazione di un mercato sociale europeo. Tale opera di contrasto, però, risente sempre della cornice istituzionale all'interno della quale è stata adottata tale Comunicazione, in cui era ancora preponderante la concezione che si dovesse far ricorso soltanto ad una strumentazione giuridica non vincolante e quindi relativamente debole in termini di effettiva trasposizione nazionale. Da ciò consegue la consapevolezza di una crescente e "profonda antinomia tra contenuti e forme, quasi che i primi siano andati oltre il quadro di interventi giuridico-istituzionali che l'Unione Europea può davvero realizzare"⁶⁶ in tema di sommerso.

Ciò che però si può apprezzare, nelle more di questa tensione tra strumenti e contenuti, è l'intenzione della Commissione Europea di razionalizzare e porre a sistema quanto effettivamente realizzato nella repressione del fenomeno nei diversi territori nazionali. Un tentativo di per sé apprezzabile e che ha indirizzato il dibattito negli anni successivi soprattutto su alcuni specifici punti su cui si tornerà a breve.

Non sorprende, dunque, che la Comunicazione tenti, in primo luogo, di ribadire l'importanza delle azioni già intraprese a livello nazionale, soprattutto in riferimento alle strategie occupazionali già evidenziate, proponendo la combinazione di misure di emersione dirette ed indirette, incentivanti o repressive.

In secondo luogo, ciò è chiaramente figlio della maturazione del dibattito politico sul tema, si nota una strategia progettuale per l'incentivazione di queste iniziative e la loro riproposizione su scala europea.

Le iniziative nazionali fungono da casi di scuola da usare come "insegnamenti" che possono a loro volta generare nuove proposte politiche di emersione. I punti sottolineati dalla Commissione riguardano cinque strategie ben definite, rintracciabili nei diversi Paesi membri, che variano da quelle marcatamente economiche, come la riduzione dell'attrattività

⁶⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *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*, COM/2007/0628, p. 1.

⁶⁵ ZOPPOLI L. *op. cit.*, 2008, p. 82.

⁶⁶ ZOPPOLI L., *op. cit.*, 2008, p. 89.

del lavoro sommerso o di semplificazione e riduzione dei costi salariali e non, a quelle legate ad una maggior sensibilizzazione sul fenomeno sino alle politiche di rafforzamento della sorveglianza, delle ispezioni e della cooperazione transnazionale da parte degli ispettorati nazionali.

Seppur riportato soltanto di passaggio nelle precedenti comunicazioni, il tema della cooperazione transfrontaliera da parte delle autorità pubbliche si arricchisce qui di un'ulteriore prospettiva che, ad avviso di chi scrive, è ben più rilevante di quanto appaia ad una prima lettura.

Rispetto al passato, infatti, questa *policy* viene legata ad una serie di esperienze già attuate dai diversi Paesi ma in un diverso ambito: il distacco transfrontaliero dei lavoratori ai sensi della Direttiva n. 96/71/CE. Un tema, quello del distacco transfrontaliero, capace di coagulare gli interessi economici e sociali dell'Unione Europea e raccogliere l'attenzione delle parti sociali oltre che essere fucina di interpretazioni giurisprudenziali della Corte di Giustizia Europea, alquanto note e appartenenti al famoso *Laval Quartet*⁶⁷.

Nelle intenzioni della Commissione, le esperienze di cooperazione bilaterale riportate nella Comunicazione del 2007 avrebbero dovuto portare ad una possibile emulazione in materia di lavoro sommerso. Tali esperienze dovevano essere attuate ai sensi dell'art. 6 della direttiva 96/71/CE, dove veniva richiesto ai Paesi membri di designare uno o più uffici di

⁶⁷ Corte di Giustizia Europea, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet et al.*, 18 dicembre 2007, ECLI:EU:C:2007:809; Corte di Giustizia Europea, C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contro Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, 11 dicembre 2007, ECLI:EU:C:2007:772; Corte di Giustizia Europea, C-346/06, *Dirk Ruffert contro Land Niedersachsen*, 3 aprile 2008, ECLI:EU:C:2008:189; Corte di Giustizia Europea, C-319/06, *Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo*, 19 giugno 2008, ECLI:EU:C:2008:350. Per un loro approfondimento si rimanda a CARABELLI U., *Note critiche a margine delle sentenze della Corte di Giustizia nei casi Laval e Viking*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 117, 2008, p. 147-167; COLUCCI M., *L'Unione Europea in un delicato equilibrio fra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1, 2008, p. 239-246; LO FARO A., *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2008, p. 63-96; BALLESTERO M. V., *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2008, p. 371-392; CORTI M., *Le decisioni Ift e Laval della Corte di Giustizia: un passo avanti e due indietro per l'Europa Sociale*, in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, n. 2, 2008, p. 249-286; SCIARRA S., *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2008, pp. 245-272; ZOPPOLI A., *Viking e Laval: la singolare andatura della Corte di Giustizia (ovvero, l'autonomia collettiva negata)*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1, 2008, p. 151-162.

collegamento o organismi nazionali competenti che potessero predisporre una cooperazione tra le amministrazioni pubbliche e che fossero “competenti per la vigilanza delle condizioni di lavoro e di occupazione” previste dall'art. 3, tra cui le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative applicate nello Stato in cui è avvenuto il distacco.

Approfondendo la questione si può intravedere l'attenzione posta dal Legislatore europeo sulla necessità che il distacco avvenga in ossequio della normativa nazionale altrimenti si configurerebbero le c.d. attività transnazionali illegali di cui il lavoro sommerso e non dichiarato rappresenta una delle molteplici forme. Allo stesso tempo nel caso del distacco, gli uffici di collegamento o gli organismi nazionali competenti ad operare nel settore della vigilanza delle condizioni di lavoro non possono che rispondere all'identikit degli ispettorati nazionali del lavoro dei singoli Paesi membri. Per la prima volta appare visibile un embrionale disegno politico-istituzionale da parte della Commissione, cioè quello di voler mettere a sistema le diverse esperienze degli ispettorati nazionali, quotidianamente impegnati ad operare nel singolo territorio nazionale, per affrontare, collegialmente, gli eventuali abusi perpetrati nei confronti dei lavoratori distaccati in un Paese diverso da quello in cui sono occupati. L'uso di tale esempio, riferito al distacco, all'interno di una Comunicazione espressamente destinata al sommerso fa presupporre che stesse prendendo forma l'intenzione, da parte delle istituzioni europee, di voler percorrere tale strada anche al di fuori della Direttiva 96/71/CE, oggi rivista dalla più recente Direttiva 2018/957/UE⁶⁸, e trasporta nel dibattito sul lavoro non dichiarato. Un disegno che, col senno di poi è stato effettivamente sviluppato.

L'enfasi posta sul tema del controllo dei movimenti transfrontalieri e dei rapporti di lavoro a questi collegati si traduce nella promozione di alcuni accordi di cooperazione bilaterale che nei primi anni Duemila erano stati conclusi tra Belgio, Francia e Germania oltre all'esperienza e

⁶⁸ La cooperazione amministrativa è stata ulteriormente rafforzata secondo quanto previsto dall'art. 4, 2), Direttiva 96/71/CE (modificata dalla Direttiva 2018/957/UE). Infatti, in caso di ritardi nello scambio di informazioni da parte di una autorità nazionale, la Commissione Europea dovrà essere informata in modo da adottare misure adeguate. Si ritiene, comunque, difficile che la Commissione possa aprire una procedura di infrazione in caso di ritardo nella cooperazione amministrativa. Ci si aspetta, semmai, che la Commissione possa “agire nei confronti degli Stati in caso di grave recidiva” ai sensi del dovere di leale collaborazione previsto dall'art. 4 Trattato sull'Unione Europea. Si rimanda a BORELLI S., *La nuova direttiva sul distacco dei lavoratori nelle intemperie del mercato interno*, in CILLO R., PEROCCHI F., *Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Edizioni Cà Foscari – Venice University Press, Venezia, 2022, p. 84.

costituzione della “Rete europea per l'emersione del lavoro non regolare ENUW”⁶⁹, promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali italiano nel 2005 e concentrata sull'elaborazione di strumenti per lo scambio e il monitoraggio dei dati rilevanti sul fenomeno⁷⁰.

Se la Commissione Europea riteneva la cooperazione tra ispettorati nazionali alla stregua di una modalità di controllo necessaria per garantire il distacco transfrontaliero e la circolazione dei lavoratori, tema cardine per la creazione e il sostentamento di un fiorente mercato unico, allora, allo stesso modo, questa poteva portare dei risultati concreti per risolvere anche il fenomeno del lavoro non dichiarato.

Come si vedrà nel prossimo paragrafo, però, le esperienze citate dalla Commissione, così come anche le successive in ordine temporale, non erano probabilmente pronte a svolgere questo ruolo sia per una mancanza di poteri, competenze e possibilità di irrogare sanzioni sia perché non vi era alcuna forma di coordinamento giuridicamente vincolante tra di esse. Un problema che le esperienze di cooperazione transnazionale adottate in quegli anni hanno sempre evidenziato e che ha posto le basi per un nuovo paradigma nell'azione europea di lotta al sommerso.

2.4. Le esperienze bilaterali e multilaterali di cooperazione ispettiva transnazionale: debolezze e mancanza di coordinamento

Il tema del mancato coordinamento è una questione che non veniva né risolta e nemmeno esplicitamente affrontata dalla Comunicazione del 2007. Eppure, la sua assenza rendeva impossibile uniformare le operazioni di lotta al sommerso o individuare obiettivi comuni di breve e lungo periodo che andassero ben oltre le mere raccomandazioni presenti nella strumentazione giuridica adottata fino a quel momento. La cooperazione transnazionale, dunque, pur essendo una strategia estremamente efficace per individuare e contrastare gli abusi transfrontalieri o scambiare informazioni sulle nuove modalità di contrasto al sommerso, appariva debole e difficilmente avrebbe portato risultati concreti. A rendere meno efficiente questo sistema, non si può soprassedere sul fatto che le esperienze fossero

⁶⁹ ARCESE R., *La rete europea per l'emersione del lavoro non dichiarato e il seminario di Parigi*, in *QT: quaderni di tecnostruttura*, n. 21, 2006, p. 116-121.

⁷⁰ Esperienza confluita poi nel più noto ICENUW (*Implementing Co-operation in a European Network against Undeclared Work*), un progetto adottato all'interno del Programma PROGRESS, ai sensi della Decisione 1672/2006/CE, che si prefiggeva l'obiettivo di implementare la cooperazione dei servizi ispettivi e degli organi istituzionali europei. Si veda ICENUW, *ICENUW Contact's Web Platform Final Report*, 2011.

totalmente frammentate con i Paesi che prediligevano protocolli di cooperazione bilaterale e solo secondariamente dei progetti ad ampio respiro e multilaterali.

Talvolta, andando nello specifico, le esperienze di cooperazione bilaterale o multilaterale avevano un ulteriore problema.

Per quanto riguarda quelle di natura bilaterale, alcune di queste riguardavano solo alcune modalità di prestazione di lavoro sommerso o contingenze da affrontare collegialmente, come il caso dell'accordo bilaterale tra Regno Unito, attraverso lo *UK Gangmasters Licensing Authority*, e l'Ispettorato del lavoro bulgaro per il monitoraggio e controllo dei lavoratori stagionali nel territorio britannico⁷¹.

Altri, invece, riguardavano ambiti molto specifici del rapporto di lavoro e solo latamente indirizzati a coprire anche la questione del lavoro non dichiarato. A questa fattispecie fa riferimento, ad esempio, il protocollo di cooperazione stipulato tra il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali italiano e l'Ispettorato del lavoro rumeno, stipulato nel 2010, con l'obiettivo di rendere più efficiente la cooperazione amministrativa in materia di ispezioni di lavoro. Veniva qui prestata particolare attenzione al tema del distacco dei lavoratori e, successivamente come previsto dall'art. 1, anche "alla prevenzione del lavoro sommerso e irregolare ed al controllo delle effettive condizioni di occupazione e di sicurezza sul lavoro"⁷². Un protocollo, quest'ultimo, che si inseriva nel progetto EMPOWER dedicato al monitoraggio della Direttiva n. 96/71/CE sui lavoratori distaccati e che solo secondariamente integrava anche la questione del sommerso, in quanto possibile che prestazioni di lavoro distaccate potessero essere parzialmente dichiarate o non del tutto conformi alla normativa prevista nel Paese ospitante. La cooperazione, così come prevista da tale accordo bilaterale, doveva riguardare seminari comuni sulle problematiche relative al distacco dei lavoratori, la condivisione di informazioni anche sui rapporti di lavoro

⁷¹ Stipulato nel gennaio 2009 dal Direttore dell'Ispettorato bulgaro Donev e il Direttore Dixon dello *UK Gangmasters Licensing Authority*, tale accordo mirava a regolare e monitorare le imprese che avessero fornito manodopera proveniente dalla Bulgaria per lavorare nel settore agricolo britannico. Tale accordo era stato ritenuto necessario a causa delle diverse denunce di sfruttamento dei lavoratori bulgari e di infortuni sul lavoro non dichiarati. Allo stesso tempo, si sarebbe anche limitato il ricorso al lavoro non dichiarato e all'evasione fiscale in ambedue i Paesi.

⁷² Il Protocollo di Cooperazione venne stipulato il 29 novembre 2010 tra la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva, La Direzione Generale per il mercato del lavoro, facenti riferimento al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e l'Ispettorato del Lavoro della Romania.

e quindi sulla natura e dichiarazione di quest'ultimi nel Paese di partenza e lo "scambio di esperienze tramite la partecipazione di delegazioni di ispettori del lavoro di un Paese ad attività di vigilanza sul territorio dell'altro Paese" come previsto dall'art. 2. Quest'ultimo passaggio è probabilmente quello più rilevante nell'intero accordo bilaterale, dato che solo grazie ad esso poteva prendere forma la previsione di controlli coordinati, *ex art.* 3, tra i due ispettorati nazionali per verificare le "condizioni di occupazione dei lavoratori distaccati presso la sede di stabilimento dell'azienda romena o italiana distaccante" e viceversa. Una forma di coordinamento ancora embrionale visto che lascia il fianco alla valutazione della "fattibilità sul piano operativo" dell'attività di controllo condivisa e non definisce quali siano le situazioni che possano rendere necessaria tale "opportunità" come viene definita tra le parti.

Ulteriori accordi, di natura multilaterale, si impegnavano a prevedere una convergenza degli Ispettorati nazionali verso la fissazione di principi di mutua cooperazione nel campo dello scambio di informazioni, con una attenzione secondaria al fenomeno del lavoro irregolare. L'accordo in questione era soprannominato "*CIBELES - Convergence of Inspectorates Building a European-Level Enforcement System*" e prevedeva la partecipazione di nove Paesi europei, della Commissione Europea, in qualità di finanziatrice, e del Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del Lavoro, anche noto come *SLIC*. Questo progetto aveva due principali obiettivi: il miglioramento della cooperazione e mutua assistenza tra i Paesi partecipanti e l'elaborazione di proposte da presentare alla Commissione Europea in materia di ispezioni e contrasto al lavoro irregolare. Nelle intenzioni della Commissione Europea e della Spagna, Paese promotore, il progetto CIBELES avrebbe dovuto fornire un primo "inventario"⁷³ dei diversi sistemi normativi presenti nei Paesi partecipanti, in materia di servizi ispettivi, oltre a prevedere uno studio dei meccanismi sanzionatori già previsti. Tali informazioni, dopo esser state raccolte, sarebbero confluite in un *report* utilizzabile dalla Commissione per eventuali iniziative legislative in materia ispettiva.

Negli stessi anni un altro progetto multilaterale mirava a raggiungere il medesimo obiettivo, aggregando un maggior numero di Paesi membri e raccogliendo un maggior interesse da parte della Commissione Euro-

⁷³ DEKKER H, ORANJE E., RENOY P. ROSING F., WILLIAMS C., *Joining up in the fight against undeclared work in Europe. Feasibility study on establishing a European platform for cooperation amongst labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies, to prevent and fight undeclared work*, Regioplan Policy Research, 2010, p. 23.

pea. Questo è il caso del progetto “*ICENUW*”, evoluzione dell’esperienza precedente dell’*ENUW* del 2005⁷⁴, in cui si erano associati diversi Ministeri nazionali di Belgio (capofila), Italia, Spagna e Francia con l’obiettivo di implementare la cooperazione dei propri servizi ispettivi e degli organi competenti, “al fine di migliorare le misure di contrasto al lavoro irregolare e di condividere e trasferire conoscenze, esperienze e buone pratiche”⁷⁵.

L’accordo, caratterizzato da una natura programmatica oltre che da una chiara vocazione ad affrontare principalmente il tema del sommerso, prevedeva la valutazione sullo sviluppo di una piattaforma informatica per lo scambio di informazioni, l’istituzione di linee guida comuni per le attività ispettive accompagnate da ipotesi di progetti di sensibilizzazione e promozione del lavoro regolare e, infine, la definizione di un quadro giuridico, anche vincolante, per una effettiva cooperazione a livello europeo dei servizi ispettivi nazionali dei Paesi interessati dall’accordo.

Un risultato raggiunto da tale accordo multilaterale è stato l’adozione della Carta di Bruges, dal titolo “*Pathways in cross border fight against undeclared work*”: un documento che aveva come obiettivo quello di ribadire la necessità, oltre che l’impellenza, di contrastare collegialmente il lavoro non dichiarato e le frodi transnazionali. L’accordo ha visto la firma di dieci Paesi membri oltre alla Norvegia.

Basato su quanto previsto dalla risalente Convenzione OIL n. 81 del 1947 sulle ispezioni del lavoro, l’accordo considerava la libertà di circolazione di persone e servizi estremamente utile per la creazione del mercato interno ma evidenziava, altresì, anche una facilitazione, ovviamente indesiderata ma ad essa strettamente collegata, di situazioni di elusione delle regole giuslavoristiche e di evasione dagli oneri sociali tali da portare all’espansione del lavoro non dichiarato. Proprio nelle maglie della struttura normativa sul distacco dei lavoratori si sono registrate numerose frodi sociali, basate sul già richiamato *social dumping*, che hanno portato ad una concorrenza sleale da parte di diverse aziende e ad una “erosione dei sistemi economici e di sicurezza sociale e dei diritti sociali”⁷⁶. Ciò ha portato i Paesi firmatari a riconoscere l’importanza strategica della lotta al sommerso che non può prescindere da un’efficiente cooperazione anche attraverso lo sviluppo di una piattaforma giuridica (“*legal framework*”) che

⁷⁴ ARCESE R., *op. cit.*, 2006, p. 116-121.

⁷⁵ SALA CHIRI M., PERLETTI I., *Le politiche di contrasto e di emersione*, in SALA CHIRI M., *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione dal contesto internazionale a quello locale*, Jovene editore, Napoli, 2014, p. 318.

⁷⁶ ICENUW, *Pathways in cross border fight against undeclared work*, 2011, p. 1.

possa coordinare i diversi Ispettorati nazionali nelle operazioni condivise e prevedere, per quest'ultimi, maggiori competenze anche per operazioni extraterritoriali.

Una proposta molto avanzata dato che al momento della firma della Carta di Bruges, nel 2011, non era facile prevedere le eventuali innovazioni che la Commissione Europea avrebbe adottato sotto la guida Juncker né tantomeno si vedevano spiragli, ad esempio, per rendere fruibili le comunicazioni sui lavoratori occupati, sulla loro natura transnazionale e sulle eventuali sanzioni ad esse irrogate, anche attraverso banche dati elettroniche allora ancora in divenire.

Tali proposte dal valore meramente politico, benché divenute poi centrali per la maturazione da parte della Commissione Europea della necessità di dotarsi di una piattaforma e di una autorità preposta a coordinare le attività ispettive, erano state condivise e suffragate anche dal Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del Lavoro. Tale Comitato, pur non svolgendo alcuna funzione nella lotta al lavoro non dichiarato, merita di essere ricordato come la prima esperienza formalizzata da parte dell'Unione Europea nel campo del coordinamento europeo dei servizi ispettivi nazionali, anche se strettamente legati all'applicazione della normativa sovranazionale in materia di salute e sicurezza.

Pur incontrandosi informalmente e su base volontaria nazionale sin dal 1982, il Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del Lavoro, da qui in avanti *SLIC*, ha ricevuto un proprio *status* formale soltanto dal 1995, a seguito della Decisione della Commissione n. 95/319/CE⁷⁷. La sua istituzione prendeva le mosse dalla considerazione che fosse ormai necessaria una applicazione coerente della legislazione comunitaria in materia di sicurezza, igiene e salute sul luogo di lavoro e che tale obiettivo potesse soltanto raggiungersi attraverso “una strategia amministrativa fra gli Stati membri nonché fra gli Stati membri e la Commissione, basata sugli obblighi di reciproca assistenza e trasparenza e sui principi di proporzionalità e confidenzialità”⁷⁸. Più precisamente, lo *SLIC*, dovrebbe assistere la Commissione nel raggiungimento di obiettivi da essa stipulati in materia di salute e sicurezza, promuovendo la comprensione reciproca dei diversi

⁷⁷ Sul ruolo del Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del lavoro e sulla sua importanza come esperienza embrionale nella cooperazione amministrativa europea si veda PECINOVSKI P., LOMBARDI M., *Social partners, labour inspectorates and the enforcement of the EU's social dimension*, in BERYL TER HAAR, KUN A. (a cura di), *EU Collective labour law*, Edward Edgar Publishing, Cheltenham, 2021, p. 416-417.

⁷⁸ Decisione della Commissione del 12 luglio 1995 che istituisce un Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del lavoro, n. 95/319/CE, considerando 4.

sistemi ispettivi nazionali per poi rendere possibile, compatibilmente con queste differenze, anche la cooperazione amministrativa e lo scambio di informazioni, come previsto dall'art. 3, punto 7 della Decisione istitutiva. Bisogna segnalare che, pur avendo una sua formalizzazione comunitaria rispetto alle esperienze multilaterali precedenti, il ruolo dello *SLIC* era meramente propositivo, collaborativo e diretto alla redazione di pareri consultivi per la Commissione, data anche l'assenza di potere sanzionatorio nei confronti dei Paesi membri o delle diverse autorità nazionali.

Una cooperazione, quindi, esclusivamente destinata alle problematiche nell'ambito di destinazione del Comitato ma che poteva, secondo l'ottavo punto dell'art. 3, anche riguardare lo "studio dell'eventuale impatto di altre politiche comunitarie in materia di salute e sicurezza sul lavoro e sulle condizioni di lavoro" o "contribuire alla risoluzione di eventuali problemi transfrontalieri". Alla luce di tale funzione, negli anni, lo *SLIC* ha svolto anche un ruolo consultivo nei confronti delle problematiche legate al lavoro non dichiarato, dato che la falsa dichiarazione del rapporto di lavoro o la sua irregolarità incidono direttamente anche sul mancato rispetto della normativa sulla sicurezza e igiene sul luogo di lavoro. Meritevole di nota è il parere conferito dallo *SLIC* nel 2012 per l'adozione della Piattaforma di contrasto al lavoro sommerso, in cui i diversi membri del Comitato avevano apprezzato la decisione della Commissione di affrontare il fenomeno attraverso la predisposizione di un gruppo di lavoro *ad hoc* pur criticando la scelta di non formalizzare uno degli accordi multilaterali già esistenti, come i già citati CIBELES o ICENUW, rischiando di non poterne sfruttare l'esperienza già accumulata in materia⁷⁹. Nello stesso parere, però, lo *SLIC* offriva la propria esperienza all'interno di un possibile Osservatorio permanente sul lavoro non dichiarato, soprattutto nella fase progettuale e sulla composizione di tale gruppo di lavoro.

Pur svolgendo un ruolo consultivo ed essendo la prima forma di cooperazione tra ispettorati nazionali formalizzata dalla Commissione Europea, è innegabile che anche lo *SLIC* soffrisse della medesima debolezza rintracciabile negli accordi multilaterali precedentemente segnalati. Come evidenziato in dottrina, anche lo *SLIC* non aveva, e non possiede tuttora, le competenze, né i mezzi né le intenzioni per rendere strutturale la cooperazione tra ispettorati nazionali del lavoro⁸⁰.

⁷⁹ COMITATO DEGLI ALTI RESPONSABILI DELL'ISPETTORATO DEL LAVORO, *Parere dello SLIC sul Piattaforma di contrasto al lavoro non dichiarato*, adottata durante la 63° plenaria del 30 ottobre 2012 presso Nicosia, p. 4.

⁸⁰ PECINOVSKI P., LOMBARDI M., *op. cit.*, 2021, p. 420.

Tali mancanze sono chiaramente collegate ad una precisa scelta politica da parte dei Paesi membri e della Commissione. Queste esperienze, da quelle bilaterali sino a quelle multilaterali, sono tutte accomunate dalla tipologia di cooperazione amministrativa scelta che implica anche una diversa allocazione di poteri, competenze e prerogative. Nei casi qui trattati si parla di una cooperazione orizzontale, basata su uno scambio di informazioni, raccolta di *best practices* e momenti di formazione comune senza che siano previste sanzioni in caso di mancata cooperazione né alcuna organizzazione comune delle operazioni sul campo o procedure interne⁸¹. L'intenzione dei Paesi membri è chiaramente quella di preservare i propri interessi nonché l'autonomia dei propri servizi ispettivi nazionali⁸², senza aver il rischio di essere vincolati sotto il profilo sovranazionale o attraverso accordi ben più stringenti con altri Stati.

Tra le forme di cooperazione qui citate, proprio, lo SLIC è ritenuto in dottrina un classico esempio di cooperazione orizzontale⁸³, un'*agorà* dove discutere delle strategie migliori per affrontare la tematica che ha reso necessaria l'istituzione del Comitato ma senza che da questo possano scaturire obblighi nei confronti dell'autorità nazionale ad esso partecipante. D'altronde, la stessa Unione Europea suffraga, ai sensi dell'art. 197 TFUE, la possibilità di una cooperazione solo orizzontale, dove il supporto europeo può consistere nel "facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione", senza però alcun obbligo verso i Paesi membri di uniformarsi a tale sforzo di cooperazione amministrativa.

Una scelta politica che già nel CIBELES sembrava desueta, data la valutazione di eventuali forme di "*enforcement*" e cooperazione amministrativa, se non già di coordinamento, ben più vincolanti per i servizi ispettivi partecipanti e che nella Carta di Bruges, adottata nell'ambito del progetto ICENUW, sembrava ormai nelle future intenzioni dei Paesi partecipanti.

3. L'inizio della fase interventista: la Piattaforma europea per contrastare il lavoro non dichiarato e i primi passi verso l'Autorità Europea del Lavoro

Le esperienze richiamate dalla Comunicazione del 2007, così come quelle appena riportate, mostrano l'alba di una nuova era nelle intenzioni

⁸¹ HARTLAPP M., HEIDBREDE E. G., *Mending the hole in multilevel implementation: Administrative cooperation related to worker mobility*, in *Governance*, n. 1, 31, 2017, p. 27-43.

⁸² *IBID.*, p. 20.

⁸³ *IBID.*, p. 19.

della Commissione Europea, conscia ormai di dover affrontare la questione del lavoro sommerso e non dichiarato attraverso una regia comune. In questo periodo, diventano quasi secondarie le *policies* di riduzione del cuneo fiscale o della fiscalizzazione degli oneri sociali, ampiamente promosse nei due decenni precedenti, mentre prende sempre più forma l'idea di promuovere un coordinamento strutturato a livello europeo che potesse indirizzare i diversi attori in campo verso un obiettivo condiviso di lotta al sommerso, superando le differenze presenti tra i diversi ispettorati nazionali⁸⁴. Un coordinamento che proprio a causa di queste differenze non poteva essere lasciato ad accordi multilaterali tra Paesi ma che necessitava di una istituzionalizzazione e formalizzazione europea per raggiungere quanto prospettato.

Come evidenziato da un sondaggio somministrato qualche anno dopo l'adozione della Comunicazione del 2007 a diverse agenzie europee già operanti nel difficile ambito della cooperazione transfrontaliera, tra cui EuroJust (*European Union's Judicial Co-operation Unit*), EuroPol, ed EuroFisc, una delle difficoltà maggiori individuate nella lotta al sommerso riguardava proprio le differenze istituzionali tra i diversi Paesi. In alcuni di questi, infatti, esisteva una unica autorità statale, come l'Ispettorato del lavoro francese *DILTI*, a cui era attribuita la responsabilità di vigilanza e sanzionamento del lavoro non dichiarato, mentre in altri, tale competenza era condivisa e frammentata. Basti pensare che prima della riforma introdotta dal D.lgs. n. 149/2015 che ha istituito l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, la responsabilità sul lavoro sommerso era condivisa, e lo è tuttora sotto alcuni aspetti, con gli ispettori dell'INPS per quanto riguardava gli aspetti previdenziali, INAIL per quelli antiinfortunistici e il Nucleo Carabinieri Ispettorato del Lavoro (NIL). Ciò, secondo le agenzie intervistate, creava numerosi problemi relativi all'ambito di competenze oltre a rallentamenti nel campo dello scambio di informazioni transnazionali, in quanto gli stessi dati risultavano a loro volta frammentati.

⁸⁴ In un saggio, pubblicato nel 2009, Williams e altri autori avevano somministrato un sondaggio ad alcune agenzie europee già operanti nel difficile ambito della cooperazione transfrontaliera, come EuroJust (European Union's Judicial Co-operation Unit), EuroPol, EuroFisc, European Police Office (EUROPOL), Eurofisc network (EUROFISC), European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL), European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), European Crime Prevention Network (EUCPN), Community Fisheries Control Agency (CFCA), Network and Information Security Agency (ENISA), e Food and Veterinary Office (FVO). Secondo tali agenzie, pur operanti in settori diversi, la difficoltà maggiore nel combattere il lavoro sommerso era superare, in primo luogo, le differenze istituzionali tra i vari Paesi. Si veda WILLIAMS C. C., WINDEBANK J., BARIC M., NADIN S., *Joining up the fight against undeclared work in Europe*, in *Management Decision*, n. 10, 50, p. 1758-1771.

Perciò, uno dei risultati derivanti da tale studio era la netta convinzione che il lavoro sommerso potesse essere affrontato soltanto collegialmente attraverso un gruppo di lavoro europeo, una piattaforma o un osservatorio permanente. Un'operazione gestita, quindi, a livello europeo, compatibilmente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, lasciando alle autorità nazionali l'applicazione delle misure e i controlli sul campo e prevedendo un meccanismo di condivisione dei risultati e informazioni garantito dall'intervento europeo⁸⁵. Tale ipotesi, secondo le agenzie europee intervistate, avrebbe rispettato soprattutto il principio di proporzionalità perché è opinione condivisa che la lotta al sommerso possa essere efficacemente ridotta attraverso una cooperazione amministrativa stabile e proficua all'interno del quadro normativo dell'Unione Europea e delle competenze della stessa, soprattutto con riferimento alla qualità del lavoro e al miglioramento delle condizioni occupazionali.

Proprio sotto questo profilo, la Commissione Europea è tornata a parlare di contrasto al lavoro sommerso attraverso una Comunicazione adottata nel 2010 dal titolo "*Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*". Secondo la Commissione, la diffusione del fenomeno sommerso continua a "lasciare segmenti importanti della manodopera senza protezione, in una situazione di vulnerabilità"⁸⁶. Pertanto, per creare nuova occupazione non si possono che promuovere delle linee guida atte a favorire la transizione verso l'occupazione regolare. In tal senso viene avanzata la proposta di esaminare "la fattibilità di un'iniziativa destinata a intensificare la cooperazione tra gli ispettorati del lavoro e altre autorità di forza pubblica, al fine di prevenire il lavoro non dichiarato e lottare contro di esso"⁸⁷. Successivamente, all'interno della Comunicazione del 2012 "*Verso una ripresa fonte di occupazione*", la Commissione Europea ha consolidato ancora di più il peso di questa eventuale iniziativa proponendo una "collaborazione rafforzata tra Stati membri"⁸⁸ ed ha annunciato l'avvio⁸⁹ di "una consultazione sulla

⁸⁵ IBID., p. 1767.

⁸⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, 23 novembre 2010, COM(2010) 682 definitivo, p. 16.

⁸⁷ IBID., p. 21.

⁸⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Verso una ripresa fonte di occupazione*, 18 aprile 2012, COM(2012) 173 definitivo, pag. 5.

⁸⁹ La decisione della Commissione è stata oggetto di una discussione parlamentare, in seguito alla domanda presentata dai membri de Jong e in 't Veld sulle motivazioni per

creazione di una piattaforma a livello UE tra gli ispettorati del lavoro e altri organismi preposti all'applicazione della normativa per combattere il lavoro sommerso, volta a migliorare la cooperazione, condividere le migliori pratiche e individuare principi comuni in materia di ispezione entro la fine del 2012⁹⁰.

Nella seconda parte del 2013, questa consultazione è stata formalmente avviata dalla Commissione richiedendo la collaborazione delle parti sociali europee ai sensi dell'art. 154, secondo comma, TFUE per il rafforzamento della cooperazione europea nella prevenzione e deterrenza del lavoro non dichiarato⁹¹. La decisione della Commissione di richiedere un supporto delle parti sociali derivava da una precedente Comunicazione del 2012, in cui veniva enfatizzato il ruolo di monitoraggio e deterrenza che le parti sociali, soprattutto sindacali e nelle proprie diramazioni territoriali, avrebbero potuto giocare insieme alle autorità pubbliche⁹².

Una delle problematiche richiamate dalla Commissione Europea riguardava l'incoerente approccio degli Stati nei confronti della lotta al sommerso, con accordi multilaterali dedicati soltanto alla formazione degli ispettori o solo indirettamente coinvolti sul tema come il caso dello *SLIC*. Parimenti, le stesse parti sociali avevano evidenziato i medesimi problemi ma ponendosi in maniera contrastante rispetto all'istituzione di una Piattaforma europea. Da un lato, le associazioni sindacali, tra cui ETUC ed EPSU, si erano sin da subito mostrate interessate all'istituzione di una Piattaforma che fosse competente anche sul piano preventivo e transnazionale con poteri ispettivi e sanzionatori⁹³. Secondo tali associazioni, era necessario stabilire un Comitato o una Agenzia indipendente che coprisse sia le tematiche prettamente transnazionali, come il caso del lavoro distaccato non dichiarato, sia quelle nazionali. Affinché l'attività della Piattaforma fosse utile, secondo ETUC la partecipazione degli Stati membri doveva neces-

cui non fosse stata tenuta in considerazione l'esperienza del progetto CIBELES al posto di iniziare una nuova procedura di consultazione sull'istituzione di una nuova piattaforma sul lavoro sommerso e sulla cooperazione ispettiva transnazionale, si veda PARLAMENTO EUROPEO, *Domanda E-007688/2012*, PE 495.293.

⁹⁰ *IBID.*, p. 9.

⁹¹ VARVA S., *Undeclared work e Unione Europea, ultimo atto: una "piattaforma europea" per contrastare il lavoro sommerso*, in *Lavoro e diritto*, n. 3, 2015, p. 467.

⁹² COMMISSIONE EUROPEA, *Annual Growth Survey 2013*, 28 novembre 2012, COM (2012)750.

⁹³ COMMISSIONE EUROPEA, *Secondo round di consultazioni con le parti sociali ai sensi dell'art. 154 TFUE rafforzare la cooperazione nella prevenzione e deterrenza del lavoro sommerso*, 29 gennaio 2014, C(2014) 452, p. 2

sariamente essere obbligatoria, così da dotare tale nuovo gruppo di lavoro della giusta rilevanza dal punto di vista politico. Dall'altro lato, invece, le sigle datoriali erano convinte della necessità di istituire una piattaforma ma inserendola all'interno di un accordo multilaterale già in vigore o di una agenzia europea già esistente come Eurofound, senza quindi dotarla di autonomia propria. La medesima proposta riguardante la possibilità di essere inserita all'interno di Eurofound era stata avanzata anche dal Parlamento Europeo all'interno della Risoluzione del 2014 sulle "ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa"⁹⁴.

Due proposte totalmente differenti tra loro su cui la Commissione Europea ha basato le proprie valutazioni, riportate poi nella seconda fase di consultazione prevista dall'art. 154, comma 2, TFUE. Da queste è emersa la decisione di procedere sulla strada dell'istituzione *ex novo* di una Piattaforma autonoma con la partecipazione delle autorità ispettive di tutti i Paesi membri. Qualsiasi altra soluzione, secondo la Commissione, non avrebbe garantito la partecipazione di tutti i Paesi membri, lasciando dunque spazio alla volontaria adesione, oltre a limitare i risultati attesi in materia di cooperazione. Ancor più nel dettaglio, la scelta di non istituire e formalizzare una Piattaforma dedicata espressamente al fenomeno del lavoro non dichiarato avrebbe contribuito a ridurre la visibilità e la percezione del problema a livello europeo⁹⁵.

Pertanto, la Commissione Europea riteneva ormai imprescindibile intervenire direttamente con un "approccio olistico"⁹⁶ nella lotta al lavoro non dichiarato, cercando, per quanto possibile date le sue competenze, di coordinare le azioni dei Paesi membri e migliorare le loro "capacità tecniche" e la loro "consapevolezza" sul problema.

Tale posizione ha portato alla scelta delle parti sociali, soprattutto da parte di *BusinessEurope*, di ritirarsi dalle consultazioni perché contrarie all'istituzione di qualsiasi Piattaforma o agenzia europea, soprattutto data la loro convinzione che tale operazione potesse essere portata avanti da istituti o comitati già esistenti. Secondo *BusinessEurope* nel suo *position paper*, la Piattaforma, così come presentata nella Proposta della Commissione, avrebbe portato l'Unione Europea ad avere competenze non previste

⁹⁴ PARLAMENTO EUROPEO, *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)).

⁹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Secondo round di consultazioni con le parti sociali ai sensi dell'art. 154 TFUE rafforzare la cooperazione nella prevenzione e deterrenza del lavoro sommerso*, 29 gennaio 2014, C(2014) 452, p. 4.

⁹⁶ WILLIAMS C., *Developing a Holistic Approach for tackling undeclared work*, 2016.

dai Trattati, come nel caso delle ispezioni da essa coordinate. Parimenti, l'associazione datoriale europea riteneva che la diversità dei Paesi membri in materia di ispezioni e controlli non potesse essere uniformata tramite l'intervento europeo e che tali iniziative dovessero essere lasciate nella sfera decisionale degli Stati⁹⁷.

Come poc'anzi riportato, però, la Commissione Europea aveva ormai deciso di proseguire verso la strada dell'istituzione di una Piattaforma europea: un intervento con un maggiore gradiente di vincolatività rispetto ai precedenti atti di *soft law*, basati su mere linee guida e orientamenti. Secondo il Commissario all'Occupazione e agli Affari sociali László Andor, la Piattaforma “colmerebbe un vuoto a livello dell'UE, dove fino ad ora il lavoro sommerso è discusso sporadicamente e in modo non coordinato in diversi Comitati e gruppi di lavoro”⁹⁸, rendendo questa sfida prioritaria e centrale nel panorama di azioni europee.

Con la decisione del 9 marzo 2016, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno istituito la Piattaforma europea “per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato”, emendando significativamente la proposta della Commissione Europea. La scelta di adottare una Decisione, invece che una mera Comunicazione, arricchisce il valore politico ma anche vincolante di tale iniziativa, mostrando quanto fosse ormai matura la consapevolezza del ruolo dell'Unione Europea nella lotta al lavoro sommerso. Una scelta vincolante che rende palese il passaggio da una stagione c.d. sensibilizzatrice, arricchita da diverse Comunicazioni e atti di *soft law* della Commissione, verso una fase c.d. interventista, dove quest'ultima è operativa per la riduzione del fenomeno sommerso. La base giuridica individuata a sostegno dell'intervento, “nella prospettiva della necessaria sussidiarietà dell'azione europea”⁹⁹, non poteva che essere l'art. 153, par. 2, lett. a TFUE riguardante la crescita duratura della buona occupazione prevista dall'art. 151 TFUE. Tale base giuridica permette anche di rispettare, come precedentemente riportato, il principio di sussidiarietà e proporzionalità, soprattutto in virtù delle giustificazioni presentate dalla Commissione sulla necessità di costituire la Piattaforma. Questa ha giustificato la sua costituzione evidenziando che

⁹⁷ BUSINESSEUROPE, *Second stage Social Partners' consultation on enhancing EU cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work – BusinessEurope reply*, 26 febbraio 2014, p. 1-2.

⁹⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Lavoro sommerso: la Commissione propone una nuova piattaforma per migliorare la prevenzione e la dissuasione*, Comunicato stampa, 9 aprile 2014.

⁹⁹ FERRANTE V., *op. cit.*, 2020, p. 30.

sebbene “la competenza principale nella lotta al lavoro sommerso spetti agli Stati membri, le sfide da fronteggiare quali l’impatto negativo del lavoro sommerso sull’economia e sulla società, le difficoltà nell’affrontare forme transfrontaliere di lavoro sommerso, l’equilibrio tra i livelli pertinenti di tassazione/regolamentazione e la necessità di non incoraggiare i datori di lavoro a ricorrere al lavoro sommerso, nonché la mancanza di collaborazione tra le diverse autorità di contrasto, sono comuni a tutti gli Stati membri”¹⁰⁰. Per tali motivi, entrambi i principi appaiono rispettati¹⁰¹, soprattutto quello relativo alla proporzionalità “poiché si tratta di misure intese a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri, senza armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari”¹⁰² di quest’ultimi.

Il testo definitivo ripropone, quasi fedelmente nei c.d. *recitals*, quanto già negli anni era stato riportato nelle diverse Comunicazioni sul tema del lavoro dichiarato. In primo luogo, ne sottolinea il carattere e la dimensione transfrontaliera, riconoscendo la necessità di modulare qualsiasi intervento sulla base della differente natura che il fenomeno può avere nei diversi Paesi membri. In secondo luogo, vengono evidenziati i rischi e le conseguenze sul “piano previdenziale, sociale, fiscale e della genuina concorrenza” ma viene anche espresso chiaramente che, pur essendo obbligatoria la partecipazione, rimane intestata agli Stati membri la decisione sul “grado di partecipazione alle attività approvate” nell’ambito della Piattaforma, così come lo è la riserva sulla competenza nazionale in merito alle azioni politiche da adottare nel proprio territorio.

L’articolato normativo delinea il funzionamento della Piattaforma, chiarendo che per attività di contrasto si intendono quelle azioni “volte a prevenire, scoraggiare e combattere il lavoro non dichiarato nonché a promuovere l’emersione” di quei rapporti di lavoro occultati, come previsto dall’art. 1. L’obbligatoria partecipazione dei Paesi membri viene giustificata dalla necessità di garantire il massimo risultato da parte della Piattaforma e per ognuno di essi è previsto un “rappresentate ad alto livello”, a cui si uniscono quattro rappresentanti delle parti sociali europee e un rappre-

¹⁰⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *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*, 9 aprile 2014, COM(2014) 221 definitivo, p. 9.

¹⁰¹ Sul punto, la Camera dei Comuni britannica, nel parere motivato in risposta alla Proposta della Commissione aveva ribadito la propria contrarietà sulla base del mancato rispetto del principio di sussidiarietà. Sul punto si veda VARVA S., *op. cit.*, 2016, p. 473.

¹⁰² *IBID.*, p. 9.

sentante per la Commissione. Per rendere ancor più operativa la Piattaforma, al gruppo di lavoro prendono parte, in qualità di osservatori, anche quattordici rappresentanti delle parti sociali “dei settori con un elevato tasso di lavoro non dichiarato”, tra cui trasporti su strada e costruzioni, un rappresentante OIL, uno di Eurofound e delegati di Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

Sotto il profilo operativo, l'art. 5 stabilisce che la Piattaforma è destinata a “fornire un valore aggiunto a livello di Unione per contribuire ad affrontare il complesso problema del lavoro non dichiarato”. Una finalità indubbiamente vaga tanto che in dottrina vi è chi ritiene la Piattaforma come “nient'altro che di una forma di scambio di informazioni e di cooperazione fra le autorità nazionali di vigilanza, nella prospettiva di assicurare una maggior collaborazione reciproca per la repressione del fenomeno”¹⁰³. C'è chi ritiene, invece, che la Piattaforma sia un ottimo esempio di come l'Unione Europea possa contribuire al raggiungimento di tale obiettivo anche senza alcun potere di armonizzazione dei servizi ispettivi nazionali¹⁰⁴. Tale considerazione prende forma sulla base del primo piano di attività biennale 2017-2018, dedicato a tre direttrici di intervento, c.d. *axes*, intorno alle quali sviluppare l'attività della Piattaforma e la collaborazione dei servizi ispettivi nazionali: “cooperazione e azione congiunta, apprendimento reciproco, incremento delle conoscenze”¹⁰⁵.

Il tema del “valore aggiunto” da parte dell'Unione ben si interseca con la sua competenza soltanto concorrente e di supporto nell'ambito delle condizioni di lavoro *ex art.* 153 TFUE e, secondo tale posizione dottrinale, potrebbe garantire risultati maggiori attraverso un'opera di sensibilizzazione politica invece che rendere obbligatoria qualsiasi azione¹⁰⁶.

Tale considerazione è suffragata anche da quanto è emerso in uno dei primi report realizzati nell'ambito della Piattaforma. Secondo tale report è emerso un consenso da parte delle autorità ispettive sull'uso di strumenti indiretti di promozione e sensibilizzazione contro il sommerso, legati ad una loro volontaria cooperazione, e politiche dirette contro il lavoro non dichiarato transnazionale basate su operazioni congiunte effettuate

¹⁰³ FERRANTE V., *op. cit.*, 2020, p. 29.

¹⁰⁴ GARBEN S., *Article 153 TFEU*, in KELLERBAUER M., KLAMERT M., TOMKIN J. (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford Academic, New York, 2019, p. 1381-1382.

¹⁰⁵ FERRANTE V., ALTIMARI M., *L'autorità europea del lavoro*, in CORTI M. (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, Milano, 2022, p. 143.

¹⁰⁶ *IBID.*, p. 1382.

nei propri territori di competenza e previste all'interno della Piattaforma in parola¹⁰⁷.

Una valutazione che però non nasconde un problema di fondo della Piattaforma. Pur approvandone l'istituzione, figlia di una contaminazione e disseminazione della lotta al sommerso portata avanti per più di trent'anni, rimaneva sullo sfondo l'assenza di vincoli per gli Stati membri nel conformarsi rispetto a quanto proposto all'interno della Piattaforma. Un problema che era certamente risolvibile dal punto di vista politico attraverso una maggior autorevolezza guadagnata dalla Piattaforma grazie al proprio operato e dal contegno più o meno collaborativo che gli Stati membri vorranno assumere in riferimento alla repressione del sommerso a livello nazionale e sovranazionale. Eppure, è opinione diffusa che la Piattaforma non sia stata in grado di centrare questo obiettivo né di essere "lo strumento più appropriato per creare una forma strutturata e avanzata di cooperazione e coordinamento tra gli Ispettorati nazionali dei Paesi Membri"¹⁰⁸.

In questo senso, la Piattaforma ha finito per essere una sorta di tappa intermedia nel cammino diretto a rafforzare la cooperazione fra le autorità nazionali di vigilanza, utile ad aprire la strada per la creazione di una agenzia decentrata con prerogative, ruoli e obblighi verso gli Stati e catalizzatrice dell'attenzione europea nella lotta al sommerso.

¹⁰⁷ WILLIAMS C., *op. cit.*, 2016, p. 10-16; Nello stesso senso PECINOVSKI P., LOMBARDI M., *op. cit.*, 2020, p. 418.

¹⁰⁸ PECINOVSKI P., LOMBARDI M., *op. cit.*, 2020, p. 420.

L'Autorità Europea del Lavoro: natura, prerogative e competenze

SOMMARIO: 1. L'Autorità Europea del Lavoro e il suo iter legislativo. 2. La base giuridica dell'Autorità Europea del Lavoro. 3. La natura dell'agenzia e la sua struttura. 4. Obiettivi dell'Autorità e prerogative: dallo scambio di informazioni alla regia della Piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato. 5. La grande scommessa dell'Autorità Europea del Lavoro: le ispezioni congiunte e concertate.

1. L'Autorità Europea del Lavoro e il suo iter legislativo

La nascita di una agenzia europea che avesse come obiettivo principale quello di garantire l'applicazione del diritto europeo, sia nelle diverse forme di lavoro transfrontaliero che nella lotta al lavoro non dichiarato, non può dirsi estemporanea. Oltre tre decenni di approfondimenti e analisi avevano ormai convinto la Commissione Europea¹ e diversi Paesi membri, tra cui la Francia del Presidente Macron², della necessità di dotarsi di strumenti ben più strutturati per contrastare questi abusi e garantire l'applicazione transfrontaliera della legislazione dell'Unione rispetto alle semplici Comunicazioni.

Nel "*Discorso sullo stato dell'Unione*" del 2017, l'allora Presidente della Commissione Europea, Jean-Claude Juncker, aveva sottolineato l'assurdità di "avere un'autorità bancaria che sovrintende alle norme bancarie, ma non una autorità del lavoro comune, garante dell'equità nel nostro mercato unico"³. Proprio questa stranezza partiva dal presupposto che non ci potessero essere "lavoratori di seconda classe" all'interno dell'Unione Europea e che anche le norme sulla mobilità transfrontaliera e distacco

¹ FERNANDES S., *What is our ambition for the European Labour Authority*, in *Europe for All – Jacques Delors Institute*, Policy Paper n. 219, 2018, p. 2.

² MACRON E., *Sorbonne speech: Initiative for Europe*, 26 settembre 2017.

³ JUNCKER J.C., *Discorso sullo stato dell'Unione 2017*, 13 settembre 2017, p. 6.

dovessero trovare una “applicazione equa, semplice ed efficace” garantita da “un organo europeo di ispezione e controllo”⁴. Il Presidente Juncker era convinto che la c.d. Europa sociale dovesse essere sviluppata e promossa, attraverso l’adozione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, ma anche “difesa” e “ben applicata”⁵ anche tramite una struttura *ad hoc*.

Questa considerazione trovava un ulteriore appoggio anche nella disciplina del distacco dei lavoratori, normativa espressamente destinata ad incidere sul livello di mobilità dei lavoratori nell’UE. Infatti, già nel 2013, il Commissario europeo Barnier aveva espresso il proprio parere favorevole per la creazione di una agenzia europea per rispettare i diritti dei lavoratori distaccati e “coordinare e rinforzare gli ispettorati del lavoro”⁶ a livello dell’Unione. Nelle intenzioni del Commissario Barnier, una simile agenzia “dotata di proprio personale” avrebbe permesso di “compensare alla mancanza di controllo nei Paesi che non hanno un’amministrazione strutturata in termini di ispezione del lavoro”⁷.

Quasi cinque anni dopo, il 13 marzo 2018, quanto solo paventato dal Commissario Barnier e rilanciato dal Presidente Juncker l’anno precedente, vedeva la luce attraverso una proposta legislativa per l’adozione di un regolamento per istituire l’Autorità Europea del Lavoro.

Una proposta legislativa sottoposta “in tempi record”⁸ al Parlamento Europeo, suddivisa in sei capi, dedicati rispettivamente ai principi su cui si sarebbero dovute basare le azioni dell’agenzia, le prerogative e compiti, la sua organizzazione, la struttura finanziaria del bilancio, il personale e le disposizioni finali. Questa proposta, legata a doppio filo con il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, intendeva assicurare un’equa mobilità del lavoro nel mercato interno e proteggere i c.d. lavoratori mobili, ritenuti vulnerabili ed esposti a possibili azioni abusive da parte dei datori di lavoro. Un gruppo, quello dei lavoratori mobili, in grande crescita, almeno nel periodo pre-pandemico, attestandosi a circa 17 milioni di cittadini che vivono o lavorano in un Paese diverso da quello di provenienza. La proposta, inoltre, mirava a supportare il mercato del lavoro europeo limitando tali

⁴ IBID., p. 6.

⁵ JUNCKER J.C., *Preface*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M. (a cura di), *L’Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 8-9.

⁶ Traduzione a cura dell’autore. Per l’intera intervista si rimanda a JARRY E., CLARRISSE Y., *Barnier propose une agence européenne d’inspection du travail*, in Reuter, 3 dicembre 2013.

⁷ IBID.

⁸ SITZIA A., LUCCHIARI M., *Il ruolo e le funzioni dell’Autorità Europea del Lavoro: profili di carattere generale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2021, p. 2.

abusi attraverso una maggiore integrazione e coordinamento delle autorità ispettive nazionali, includendo nella propria azione propositiva le richieste avanzate, già nel 2014, dal Parlamento Europeo nella Risoluzione sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa.

La proposta legislativa presentata dalla Commissione sia al Parlamento che al Consiglio dell'Unione Europea andava nella medesima direzione di un'altra contemporanea iniziativa, la Direttiva n. 2019/1152/UE relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione Europea, anch'essa indirizzata a rendere il mercato del lavoro più equo e rafforzare quell'identità e protezione sociale delle istituzioni europee nei confronti dei lavoratori⁹.

La Commissione, al momento della presentazione della proposta, era ben conscia delle difficoltà che avrebbe incontrato sia nel Parlamento Europeo che da parte degli Stati membri.

Il Parlamento Europeo considerava positivamente la proposta della Commissione, soffermandosi sulla necessità di garantire una corretta applicazione della normativa sul distacco dei lavoratori e supportare quanto iniziato con la Piattaforma sul contrasto al lavoro sommerso. Per far ciò, richiamando le parole del *Rapporteur* Lenaers, l'Unione doveva dotarsi di una Autorità con un "mandato operativo"¹⁰, per coordinare e vigilare sull'applicazione del diritto europeo, e con "sufficienti competenze e poteri per raggiungere questi obiettivi"¹¹. Perciò la prospettata agenzia doveva anche avere un ruolo ben definito e con un numero di prerogative limitato, altrimenti i mezzi a sua disposizione non sarebbero stati sufficienti. Difatti, il Parlamento Europeo era contrario all'attestazione, in capo alla nuova agenzia, dei servizi sull'occupazione e sull'informazione dei lavoratori, nello specifico il programma EURES¹². Tale contrarietà era dettata

⁹ Sul recepimento nazionale della Direttiva n. 1152/2019/UE relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea e sulle sue implicazioni pratiche, si veda da ultimo ZILLI A., *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022, p. 136-143.

¹⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Documento A8-0391/2018*, 26 novembre 2018, p. 69. Questo report, presentato al Parlamento Europeo, e votato a larga maggioranza è noto come il Rapporto Lenaers dal nome del *Rapporteur*. Proprio Lenaers è stato uno dei grandi promotori, all'interno dell'aula parlamentare, dell'adozione in tempi rapidi del Regolamento istitutivo dell'Autorità Europea del Lavoro. Uno dei passaggi più iconici del suo *Explanatory Statement* riguarda il suo totale appoggio alla proposta della Commissione Europea: "Il *Rapporteur* supporta fortemente questa iniziativa".

¹¹ IBID.

¹² PARLAMENTO EUROPEO, *Documento A8-0391/2018*, 26 novembre 2018, p. 68; VAN NUFFEL P., *The European Labour Authority: Missing Link in the Cross-Border Enfor-*

sulla base dei principi di efficienza ed effettività, dato che l'operazione informativa poteva essere più accessibile a livello nazionale o regionale invece che legata ad una agenzia che si credeva potesse avere un organico ristretto. Parimenti, per poter giocare un ruolo effettivo nel panorama europeo, l'Autorità doveva essere fornita dei mezzi adeguati al fine di non passare alla storia come "una tigre senza denti"¹³. La possibile partecipazione, soltanto volontaria dei Paesi membri, alle eventuali ispezioni coordinate e congiunte era un chiaro segnale di debolezza di questa agenzia, notato sin da subito dal Parlamento Europeo. Per tali motivi, il *Rapporteur* Lenaers sperava che la proposta della Commissione potesse essere rivista nell'ottica di bilanciare il rispetto della sovranità dei Paesi membri in materia ispettiva con una "genuina" competenza dell'agenzia nell'applicazione e tutela del diritto europeo. Altresì, il Parlamento Europeo poneva sul tavolo l'aspettativa circa un potere precettivo da parte della neonata agenzia volto a favorire una fattiva partecipazione ad ogni attività transnazionale.

Un'ulteriore lacuna riguardava l'assenza del contrasto al lavoro sommerso e non dichiarato tra gli obiettivi della Autorità proposta dalla Commissione. Pur essendo ampiamente richiamato nel preambolo della proposta di Regolamento, il lavoro sommerso non rientrava tra gli obiettivi dell'agenzia ed è solo grazie al Parlamento Europeo che oggi l'Autorità si occupa anche della sua repressione. Con il trentunesimo emendamento proposto dalla Commissione giuridica, il Parlamento Europeo aveva richiesto l'inserimento della lotta al lavoro non dichiarato nell'art. 1 della proposta di Regolamento, dato che l'occupazione irregolare o parzialmente dichiarata rende inapplicabile il diritto del lavoro sovranazionale oltre ad avere, a volte, una dimensione transfrontaliera¹⁴. La proposta del Parlamento Europeo riguardava l'aggiunta della lett. d nella seconda parte dell'allora art. 1 e prevedeva che l'Autorità dovesse "prevenire, scoraggiare e contrastare il lavoro non dichiarato e promuoverne la dichiarazione, garantendo nel contempo il rispetto dei diritti dei lavoratori applicabili"¹⁵.

Una proposta approvata anche dalla Commissione Europea e dal Consiglio dell'Unione e mantenuta nell'art. 2 del Regolamento n. 1149/2019/

ment of EU Labour Law, in RASNACA Z., KOUKIADAKI A., BRUUN N., LÖRCHER K. (a cura di), *Effective enforcement of EU labour law*, Bloomsbury Publishing, London, 2022, p. 391.

¹³ PARLAMENTO EUROPEO, *Documento A8-0391/2018*, 26 novembre 2018, p. 70.

¹⁴ *IBID.*, p. 181.

¹⁵ *IBID.*, p. 144.

UE, precisamente alla lett. d) alla luce del quale l'Autorità "sostiene la cooperazione tra gli Stati membri nella lotta al lavoro non dichiarato".

Tale aggiunta è probabilmente l'innovazione più importante per quanto concerne il tema oggetto della presente trattazione, al pari dell'art. 12 che ha integrato le attività della Piattaforma sul contrasto al lavoro non dichiarato nella neonata Autorità. È solo grazie a questo emendamento se nel Regolamento ufficialmente adottato (da ora in poi Regolamento istitutivo), la lotta al lavoro sommerso ha la medesima portata e priorità degli altri obiettivi dell'Autorità Europea del Lavoro: equa mobilità, accesso alle informazioni e obblighi riguardanti la mobilità, cooperazione rafforzata in materia ispettiva e mediazione delle controversie transfrontaliere.

Sul versante del Consiglio dell'Unione Europea, invece, le preoccupazioni riguardavano il tenore delle competenze e dei poteri della neonata Autorità. La creazione di una struttura permanente, con una vocazione espressamente intesa a vigilare sull'applicazione del diritto europeo nei territori dell'Unione, preoccupava gli Stati sulla possibilità che la Commissione potesse limitare la loro sovranità e la competitività transfrontaliera delle proprie imprese.

Con l'obiettivo di evitare che tali preoccupazioni fossero un ostacolo alla sua istituzione, la Commissione Europea ha cercato di limitare la percezione negativa di questa nuova agenzia. Già nella proposta, la Commissione aveva ribadito che l'iniziativa non "impone nuovi obblighi agli Stati membri, agli individui o ai datori di lavoro, ma si incentra sul sostegno alla mobilità transfrontaliera e sulla creazione di nuove opportunità"¹⁶. Inoltre, la stessa lasciava "un'ampia discrezionalità agli Stati membri per quanto riguarda l'utilizzo delle possibilità messe in atto dall'iniziativa"¹⁷ tanto da permettere alle autorità nazionali di negare la propria partecipazione ad alcune attività collegiali, come le ben note ispezioni coordinate e congiunte.

Proprio per questo, la Commissione ha cercato di presentare l'Autorità come un'istituzione la cui "primaria responsabilità fosse quella di informare e supportare le imprese e i lavoratori sui propri diritti ed obblighi nelle situazioni transfrontaliere, con l'Autorità Europea impegnata a 'supportare' più che 'restringere' le norme in materia di mobilità del lavoro e prestazione di servizi su base europea"¹⁸.

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea del lavoro*, 13 marzo 2018, COM(2018) 131 def., p. 4-5.

¹⁷ *IBID.*, p. 5.

¹⁸ Traduzione dell'Autore della posizione espressa in VAN NUFFEL P., *op. cit.*, 2022, p. 389.

Da più parti si è evidenziato che la proposta della Commissione sia stata molto attenta a garantire il “rispetto delle competenze dei Paesi membri, dei sistemi nazionali di relazioni industriali e degli accordi esistenti tra Stati membri”¹⁹, rispettando appunto i principi di proporzionalità e sussidiarietà ribadendo, però, che solo attraverso tale iniziativa potevano essere realmente raggiunti gli obiettivi previsti dalla proposta. Ne è un esempio il ruolo centrale dei Paesi membri e dei propri delegati all'interno del consiglio di amministrazione dell'autorità proposta così da evitare che “la Commissione potesse da sola modificare il mandato o il budget dell'agenzia”²⁰ o che ci fossero ingerenze non desiderate da parte di quest'ultima.

Nella prospettiva della Commissione, l'inserimento dei Paesi membri nel Consiglio di amministrazione della neonata Autorità è stato visto come un compromesso positivo poiché, pur avendo un maggior controllo delle operazioni e delle attività dell'Autorità, è riuscita nell'intento di creare una nuova istituzione europea che porta ad una maggior integrazione e coordinamento dei Paesi membri e, soprattutto, imprime un'ulteriore estensione dell'amministrazione europea su materie dove l'UE ha solo limitate competenze²¹.

Recepite queste richieste e preoccupazioni da parte dei due co-legislatori, anche grazie all'ottima mediazione da parte della Presidenza rumena del Consiglio, la proposta di Regolamento avanzata dalla Commissione Europea ha ricevuto l'approvazione del Consiglio dell'Unione Europea nella seduta del 20 febbraio del 2019 e quella del Parlamento Europeo in prima lettura, con un voto a larga maggioranza, a due mesi di distanza. Proprio quest'ultimo voto del Parlamento è stato riconosciuto dall'ex Presidente della Commissione Juncker come “l'ultima occasione”²² possibile per adottare ufficialmente il Regolamento, prima dello scioglimento dell'aula parlamentare in vista delle elezioni del 2019 e dei timori di uno spostamento verso un'aula maggiormente euroscettica²³.

Così, in tempi estremamente rapidi per la media legislativa europea, il Regolamento n. 1149/2019/UE, istitutivo dell'Autorità Europea del La-

¹⁹ ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M., MULLER F., ROCCA M., *Propos introductifs*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 15.

²⁰ ROCCA M., *Les dernières minutes de la dernière chance: l'Agence Européenne du Travail et l'Union en 2019*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 35-36.

²¹ *IBID.*, p. 36.

²² Un'immagine, che è stata richiamata da ultimo dall'ex Presidente Juncker durante un discorso al Parlamento europeo sul bilancio finale della propria Commissione. JUNCKER J.C., *L'Europe: une affaire de cœur*, 22 ottobre 2019.

²³ ROCCA M., *op. cit.*, 2020, p. 27.

voro, è stato poi approvato definitivamente con votazione del 13 giugno 2019, entrando successivamente in vigore il 12 luglio 2019 e prevedendo l'inizio delle operazioni a decorrere dal 31 luglio 2019.

2. La base giuridica dell'Autorità Europea del Lavoro

Preliminarmente all'approfondimento degli obiettivi, prerogative e *mission* della neonata Autorità, appare necessario analizzare il contesto normativo in cui è stata istituita.

Per quanto riguarda la base giuridica scelta, la Commissione aveva inizialmente individuato diversi articoli del TFUE, anche appartenenti a tematiche differenti, su cui fondare l'istituzione dell'Autorità ed il suo raggio di azione.

Queste disposizioni, nello specifico gli artt. 46, 48, 53 (paragrafo 1), 62 e 91, riguardavano materie che spaziavano dalla libera circolazione dei lavoratori, alla libera prestazione di servizi e svolgimento di attività da parte dei lavoratori autonomi sino ad integrare il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il settore dei trasporti. Secondo la Commissione, la scelta di una base giuridica così eterogenea avrebbe rispecchiato gli obiettivi principali e "l'ambito dell'iniziativa, che è incentrata sulla mobilità transfrontaliera dei lavoratori e sul coordinamento della sicurezza sociale, compreso il distacco dei lavoratori"²⁴. Il Parlamento Europeo, però, ha ritenuto che gli artt. 53, paragrafo 1, 62 e 91 TFUE fossero eccedenti rispetto al campo di azione che dovesse avere l'agenzia. D'altronde, l'obiettivo principale della stessa riguardava la mobilità dei lavoratori europei e, prevedere come base giuridica anche gli articoli riferiti all'esercizio delle attività autonome e sul settore dei trasporti, avrebbe reso difficile arrivare ad un accordo nei c.d. triloghi, i "negoziati informali a cui prendono parte alcuni rappresentanti del Parlamento, Consiglio e Commissione"²⁵ per preparare e discutere le proposte legislative avanzate da quest'ultima prima di portare a compimento l'intera procedura di codecisione.

A seguito degli emendamenti presentati proprio dal Parlamento Europeo, precisamente da parte della Commissione per i trasporti e il turismo, il Regolamento adottato ha subito una "semplificazione"²⁶ indicando

²⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea del lavoro*, 13 marzo 2018, COM(2018) 131 def., p. 52

²⁵ RUGGE G., *Il ruolo dei triloghi nel processo legislativo dell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 4, 2014, p. 81

²⁶ SITZIA A., LUCCHIARI M., *op. cit.*, 2021, p. 7.

come base giuridica soltanto gli artt. 46 e 48 TFUE, capaci di garantire la libera circolazione dei lavoratori e il conseguente coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, imprescindibile per garantire una maggior protezione durante la mobilità transfrontaliera.

Sin da subito si può notare come l'art. 91 TFUE, riguardante l'adozione di atti europei in materia di trasporti e precedentemente proposto dalla Commissione Europea come base giuridica, sia stato, invece, cassato nella versione finale. Questa decisione è frutto di un compromesso politico, già precedentemente raggiunto anche nella revisione della disciplina del distacco dei lavoratori²⁷, per cui la normativa relativa al settore dei trasporti dovrebbe essere rivista all'interno di un iter legislativo specifico ad essa dedicato. Proprio per la sua specificità, infatti, il settore coagula diverse preoccupazioni e pressioni provenienti dal mondo imprenditoriale ma anche dai Paesi membri e, dunque, era ritenuto sconveniente da parte della Commissione allargare oltre misura la base giuridica dell'Autorità.

Di contro, a seguito di tale compromesso, è stato inserito un riferimento sostanziale al settore dei trasporti all'interno dell'oggetto e ambito di applicazione dell'Autorità, dato che essa comprende sia la Direttiva n. 2006/22/CE sulle norme minime per l'applicazione dei Regolamenti n. 3280/85/CEE e n. 3281/85/CEE relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, sia il Regolamento n. 561/2006/CE relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

Un riferimento che, come si vedrà nel successivo capitolo, a seguito dell'adozione del c.d. *Mobility Package 1* e della Direttiva 1057/2020/UE, pone le basi per un efficace coordinamento delle ispezioni concertate e congiunte su strada da parte dell'Autorità Europea del Lavoro.

3. La natura dell'agenzia e la sua struttura

Una delle questioni dirimenti sulla creazione dell'Autorità ha riguardato la natura di tale istituzione. Diversi interlocutori, similmente a quanto visto nel caso della Piattaforma sul contrasto al lavoro non dichiarato, avevano manifestato delle perplessità circa la creazione di una nuova agenzia viste le esperienze già in atto su tutto il territorio dell'Unione. Eppure, sia il Parlamento Europeo che il Consiglio erano convinti che

²⁷ Si veda il quindicesimo Considerando della Direttiva n. 957/2018/UE recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

l'unico mezzo per garantire un'equa mobilità dei lavoratori nell'Unione fosse proprio la creazione di una agenzia espressamente focalizzata su questo tema. D'altronde, come già anticipato, era quantomeno strano che non esistesse nell'Unione Europea una Autorità impegnata nel controllare l'applicazione della legislazione sovranazionale oltre che rendere più stabile la cooperazione amministrativa dei servizi ispettivi nazionali.

Per rendere possibili tali obiettivi era quindi necessario, nelle intenzioni della Commissione Juncker, istituire un'agenzia decentrata capace di assistere gli Stati membri e la stessa Commissione nell'effettiva applicazione ed esecuzione del diritto dell'Unione in materia di mobilità dei lavoratori europei e di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale²⁸. L'Autorità doveva occuparsi altresì del monitoraggio e della comunicazione “verso le autorità nazionali ed europee di eventuali sospette irregolarità notate dalla stessa agenzia nelle sue attività”²⁹, con riferimento “all'elusione della normativa sulle condizioni di lavoro, salute e sicurezza e sfruttamento del lavoro”³⁰.

Questa decisione è anche comprensibile data la c.d. politica di agenzificazione europea³¹ da leggersi nel riconoscimento del ruolo che le agenzie hanno nel garantire, in settori specifici, una maggior integrazione europea pur rispettando il bilanciamento di competenze derivante dai Trattati. Allo stesso tempo, su alcuni temi di difficile compromesso politico, la possibile integrazione europea in tali ambiti è probabilmente più facile da raggiungere “indirettamente attraverso la proliferazione di piccole, limitate giurisdizioni, presumibilmente ‘agenzie tecniche’ che possono apparire politicamente innocue”³². Riportando tale considerazione nel discorso in parola, si comprende, dunque, il motivo per cui la creazione di un'Autorità Europea del Lavoro, limitata in termini di competenze e obblighi verso i Paesi membri, sia meno ambiziosa di quanto atteso ma, certamente, capace di “avanzare su un terreno politicamente spinoso”³³ come quello della mobilità dei lavoratori, delle ispezioni transfrontaliere e del rispetto della normativa europea nei diversi Stati.

²⁸ FERRANTE V., ALTIMARI M., op. cit., 2022, p. 153.

²⁹ VAN NUFFEL P., op. cit., 2022, p. 400.

³⁰ IBID., p. 400.

³¹ Per un approfondimento dell'agenzia europea si rimanda a TOVO C., *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2016, p. 26 e segg.; ALBERTI J., *Le agenzie dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 1-13.

³² SHAPIRO M., *The institutionalization of European Administrative Space*, in SWEET S., SANDHOLTZ W., FLINGSTEIN N., *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 281. Traduzione da parte dell'Autore.

³³ ROCCA M., op. cit., 2020, p. 35.

Dal punto di vista funzionale, questa Autorità dovrebbe rendere più veloce la trasmissione delle informazioni, dati e comunicazioni tra gli Stati oltre a svolgere un ruolo di supporto e coordinamento nel campo delle ispezioni. Proprio in virtù di tale opera di regia, la dottrina si è interrogata sulla sua natura. Secondo una classificazione dottrinale, esistono tre diverse categorie di agenzie con cui distinguere la loro natura e prerogative e il possibile impatto reale sul funzionamento dell'Unione Europea: agenzie senza potere decisionale, agenzie con poteri decisionali e agenzie operative³⁴. Le prime dovrebbero svolgere un ruolo di redazione di report, opinioni e pareri richiesti dal Consiglio, Parlamento Europeo e Commissione. Alle seconde è imputato un potere decisionale e vincolante, una struttura finanziaria adeguata e un alto numero di personale strutturato.

La terza tipologia di agenzia, invece, riguarda quelle "operative" a cui fanno capo le competenze in materia di scambio di informazioni, formazione professionale, cooperazione amministrativa e coordinamento delle attività. Quest'ultime sono difficili da inquadrare perché, pur non essendo dotate di poteri impositivi, possono comunque organizzare attività che hanno degli effetti indiretti sulle autorità nazionali, sulle imprese e sugli individui. Un caso relativo a tale categoria riguarda l'Agenzia Europea per i medicinali, nota come EMA, dove la modifica apportata dalla Direttiva n. 84/2010/UE sulla vigilanza farmacologica non intesta uno specifico potere ispettivo in capo all'agenzia ma permette a quest'ultima di richiedere delle ispezioni realizzate dalle autorità nazionali, come previsto dall'art. 111 della Direttiva n. 83/2001.

Sebbene sia possibile che un'agenzia ricada in più categorie, l'Autorità Europea del Lavoro rientra, invece, nell'ultima classificazione, visto che le sue funzioni maggiormente rappresentative sono proprio lo scambio di informazioni e il coordinamento delle autorità ispettive nazionali, come ribadito dall'art. 7 del Regolamento n. 1149/2019 rubricato "Cooperazione e scambio di informazioni tra gli Stati membri". Allo stesso tempo, il ruolo di coordinamento delle attività ispettive non concede alcun margine di autonomia per l'Autorità, venendo così a mancare quel potere decisionale rintracciabile nelle agenzie dotate di questi poteri da esercitarsi nei confronti dei Paesi membri.

L'Autorità, in quanto agenzia decentrata con sede a Bratislava³⁵, è dotata di personalità giuridica e di una sua struttura amministrativa e gestio-

³⁴ CHAMON M., *EU Agencies Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 29.

³⁵ La sede prescelta per l'agenzia è Bratislava, dove si è stabilita recentemente dato che, per via dell'emergenza pandemica, ha inizialmente operato da Bruxelles. La capi-

nale, composta da un consiglio di amministrazione, un direttore esecutivo e un gruppo di portatori di interessi, come previsto dal Capo III e dal relativo art. 16 del Regolamento istitutivo.

Nell'ottica di bilanciarne l'attività, oltre a garantire il rispetto della sovranità degli Stati, è stata prevista la presenza di un membro per ognuno dei ventisette Paesi UE all'interno del consiglio di amministrazione. Un compromesso politico che, comunque, rende possibile sia il controllo dei vari Paesi sull'operato dell'Autorità ma, d'altro canto, permette anche una più efficace mediazione all'interno del Consiglio di amministrazione sugli eventuali inadempimenti o rifiuti di collaborazione di uno o più Stati.

Dunque, pur non avendo alcun meccanismo di *enforcement* diretto a sanzionare gli Stati non cooperativi, è indubbio che ci possano essere richieste derivanti da più Paesi, e quindi non dall'Autorità, per il rispetto del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 4 TUE³⁶, su cui si dovrebbe basare la cooperazione europea e che, secondo alcuni studiosi,

tale slovacca è stata scelta sulla base della distribuzione geografica delle agenzie europee, decentrate rispetto alle sedi storiche delle istituzioni europee. Tale accordo deriva dall'Orientamento comune del luglio 2012 che ha riconosciuto "l'opportunità di una distribuzione" delle sedi delle agenzie accordando "agli Stati aderenti, una volta divenuti membri dell'Unione, la priorità nella distribuzione delle sedi": un impegno assunto dai membri del Consiglio dell'Unione già nel 2003 in vista dell'allargamento verso est. Le città candidate per accogliere la nuova agenzia erano Sofia, Nicosia, Riga e Bratislava; quest'ultima scelta sulla base di collegamenti aerei con i diversi Paesi membri, della disponibilità in termini di spazi ed uffici, dei servizi sanitari adeguati e della presenza di istituti scolastici adeguati per i figli del personale dell'agenzia. La scelta è stata presa dal Consiglio dell'Unione Europea, nella Decisione n. 1199/2019/UE ed impugnata con un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE presentato dinanzi alla Corte di Giustizia Europea dal Parlamento Europeo. Secondo quest'ultimo, la scelta della sede dell'agenzia non poteva essere presa soltanto dai Paesi membri. Il ricorso è stato respinto dalla Grande sezione in quanto la decisione, essendo un "atto adottato dai soli Stati membri, sottratto quindi al controllo di legittimità previsto dall'art. 263 TFUE, [...] non può per questo equiparata ad una decisione adottata a norma dell'art. 341 TFUE" per cui la Corte non si ritiene competente per "controllarne la legittimità". Per l'orientamento sul decentramento delle nuove agenzie si veda Orientamento comune sulle agenzie decentrate, adottato ai sensi della Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate del 19 luglio 2012, paragrafo 6. Per quanto concerne la sentenza della Corte di Giustizia Europea si veda: Corte di Giustizia Europea, *Parlamento Europeo c. Consiglio dell'Unione Europea*, C-743/2019, Grande Sezione, 14 luglio 2022, ECLI:EU:C:2022:569, para 88-92.

³⁶ DE PASQUALE, CARTABIA M., IANNONE C., *Art. 4 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 28; NEFRAMI E., *Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 223.

rappresenta il “più forte legame che unisce gli Stati membri all’Unione Europea”³⁷. Un principio che ha diverse dimensioni e declinazioni, sia che lo si legga in una prospettiva orizzontale, concernente i rapporti inter-statali; verticale, con riferimento agli obblighi in capo agli Stati membri nei confronti delle istituzioni e viceversa; o nella prospettiva della *mutual loyalty*, legata alle relazioni interistituzionali³⁸. Il rispetto di quest’ultimo principio dovrebbe evitare l’assenza completa di collaborazione tra i diversi Paesi. È tuttavia difficile immaginare una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea per la mancata cooperazione all’interno della Autorità Europea del Lavoro, a meno, ovviamente, di situazioni con una portata tale da rendere necessario un ravvedimento da parte del Paese non cooperante.

Fanno parte del Consiglio di amministrazione anche due membri in rappresentanza della Commissione, un esperto del Parlamento, quattro membri delle parti sociali, in rappresentanza delle organizzazioni sindacali e datoriali; questi ultimi sprovvisti di diritto di voto³⁹. Prende parte ai lavori del Consiglio, in qualità di osservatore, anche un rappresentante di Eurofound, EU-OSHA, Cedefop e della Fondazione europea per la formazione con l’obiettivo di migliorare la sinergia tra le agenzie e l’Autorità. Il Consiglio di amministrazione ha durata quadriennale, con possibilità di doppio mandato ai sensi dell’art. 17, comma 5 del Regolamento istitutivo e svolge funzioni di orientamento delle strategie dell’agenzia, vigila sulla sua attività, valuta le relazioni annuali e nomina il Direttore esecutivo sulla base di un elenco proposto dalla Commissione.

Sotto il profilo finanziario e organizzativo, l’Autorità si può inserire tra le agenzie di piccole dimensioni. Allo stato attuale, il suo budget è pari a 50 milioni di euro per quanto concerne il 2023 e confrontandolo con le altre “agenzie operative”, la differenza finanziaria è marcata. Ad esempio, Frontex può contare su un budget di oltre 300 milioni di euro annui oltre ad avere più di 650 funzionari ad essa dedicati. Se confrontata poi con le agenzie operativamente più vicine, si nota che la neonata Autorità è limitata in termini di dotazione finanziaria e di personale. Ne sono un esempio

³⁷ KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 9-41.

³⁸ *IBID.*, p. 40.

³⁹ In dottrina c’è chi ha sollevato dubbi sull’assenza del diritto di voto da parte delle parti sociali e sul loro ruolo, bilanciato, però, dalla possibilità di porre all’attenzione dell’Autorità alcune situazioni nazionali ai sensi dell’art. 8, comma 1, Regolamento n. 1149/2019. Si veda PECINOVSKI P., LOMBARDI M., *op. cit.*, 2022, p. 427-428.

l'Autorità Europea per la sicurezza alimentare⁴⁰ dotata di un budget pari ad 80 milioni di euro e 450 funzionari o l'Autorità Europea per la sicurezza marittima⁴¹ con simile dotazione finanziaria ma con ben 269 dipendenti. Una dotazione dunque scarsa, che allo stato pare limitare di fatto il ruolo operativo dell'agenzia.

Tornando al personale, l'Autorità ha a disposizione 144 funzionari: 84 dipendenti dell'agenzia e 60 esperti nazionali distaccati dalle proprie autorità ispettive nazionali. All'interno di questo secondo gruppo fanno parte i c.d. funzionari nazionali di collegamento che, ai sensi dell'art. 32 del Regolamento istitutivo, hanno il compito di contribuire "all'esecuzione dell'Autorità, anche facilitando la cooperazione e lo scambio di informazioni di cui all'art. 7, nonché il sostegno alle ispezioni e il relativo coordinamento" delle ispezioni coordinate o congiunte. La loro figura sarà centrale nella capacità dell'Autorità di facilitare lo scambio veloce di informazioni⁴², soprattutto nel campo del lavoro sommerso dove, al netto delle eventuali irregolarità legate ai casi limitatamente nazionali, l'eventuale distacco non formalizzato di lavoratori comporta, inevitabilmente, una situazione di totale non dichiarazione e occultamento della prestazione.

4. Obiettivi dell'Autorità e prerogative: dallo scambio di informazioni alla regia della Piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato

Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento istitutivo, l'Autorità mira ad assicurare l'equa mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione ed assistere Commissione e Stati membri nel coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Affianco a tali obiettivi, l'Autorità deve anche svolgere ulteriori funzioni relative allo scambio di informazioni, di vigilanza, di cooperazione amministrativa e di contrasto al lavoro sommerso.

⁴⁰ Regolamento n. 178/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

⁴¹ Regolamento n. 1406/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima.

⁴² BORELLI S., "Which way I ought to go from here?" *The European Labour Authority in the Internal Market Regulation*, in BORELLI S. GUAZZAROTTI A. (a cura di), *Labour mobility and transnational solidarity in the European Union*, Jovene editore, Napoli, 2019, p. 144.

La prima prerogativa, come previsto dalla lett. a) dell'articolo in parola, riguarda l'accesso agevolato alle informazioni sui diritti e gli obblighi riguardanti la mobilità dei lavoratori, cioè rendere sempre disponibile, ove richiesti, i dati sui contratti stipulati dai lavoratori distaccati e sulle imprese che svolgono una prestazione di servizi in un Paese differente da quello di partenza. Tale previsione era già presente nel panorama europeo nella citata Direttiva n. 957/2018/UE, eppure, il Regolamento istitutivo "insiste molto sul punto, prevedendo che il nuovo organismo fornirà assistenza operativa alle autorità nazionali"⁴³ tramite orientamenti pratici e programmi di formazione volti ad affrontare problematiche quotidiane riscontrate dagli ispettori nazionali come i distacchi abusivi o "il finto lavoro autonomo"⁴⁴. Il gruppo di lavoro, che si dovrebbe occupare di questo scambio di informazioni, ha anche il compito di organizzare dei "lavori preparatori per mappare le fonti di informazione e identificare le sfide e le esigenze di azione a livello europeo"⁴⁵: azione mirata a rendere fruibile la conoscenza e conoscibilità del diritto europeo e delle regolamentazioni sul distacco e sulla mobilità dei lavoratori.

La seconda prerogativa riguarda la vigilanza e il monitoraggio della legislazione europea, da mettere in atto nel pieno rispetto del nucleo di competenze previsto dal Regolamento. Sul tema delle ispezioni congiunte e concertate si tornerà in un paragrafo dedicato, comunque per quanto riguarda le funzioni ad essa intestate, l'Autorità può svolgere delle analisi e delle valutazioni dei rischi sulla cooperazione tra gli Stati. È indubbio che l'Autorità abbia più un ruolo concettuale, logistico e tecnico che pratico nel campo ispettivo, dato che in nessun caso questa si può sostituire agli Stati membri o pregiudicarne le competenze in materia. D'altro canto, però, l'Autorità può suggerire l'effettuazione di una ispezione concertata e congiunta in base alle sue valutazioni e analisi del mercato del lavoro europeo o a seguito di segnalazioni ricevute delle parti sociali. Sempre sul tema ispettivo, è da sottolineare che l'Autorità, già da suo programma di lavoro del 2020, può fornire pareri e sviluppare procedure comuni per lo svolgimento delle operazioni coordinate in materia ispettiva. Ne è un esempio

⁴³ FERRANTE V., ALTIMARI M., *op. cit.*, 2022, 156.

⁴⁴ Considerando n. 21, Regolamento n. 1149/2019/UE. Il finto lavoro autonomo rappresenta una forma di lavoro non dichiarato, in quanto è una modalità di dichiarazione non conforme alla fattispecie concreta dell'attività lavorativa. Una modalità di dichiarazione irregolare attuata sia per eludere l'applicazione della normativa giuslavoristica sia per dover versare gli oneri contributivi dovuti per una prestazione di lavoro subordinato. Si veda ALES. E., *op. cit.*, 2014, p. 19.

⁴⁵ SITZIA A., LUCCHIARI M., *op. cit.*, 2021, p. 8.

la pubblicazione, nel 2020, delle “Linee guida per ispezioni concertate e congiunte”⁴⁶ in cui sono inseriti gli orientamenti per le fasi precedenti all’ispezione, il ruolo dell’Autorità durante l’attività e il flusso di informazioni.

Un’altra funzione riguarda l’attività di mediazione attribuita all’agenzia nell’ottica di risolvere eventuali questioni, sorte tra due Stati membri, relative all’applicazione della normativa europea. Una mediazione, quindi, che si svolge solo tra Paesi membri e non relativa ai singoli individui o imprese, per i quali rimangono attivi i soliti canali nazionali. L’attività di mediazione può essere attivata da uno o più Paesi membri con un mediatore designato dalle parti, in presenza del quale si affronta collegialmente la controversia e si produce un parere non vincolante, come previsto dall’art. 13 del Regolamento. In caso di esito negativo di questa prima mediazione, l’Autorità avvia un secondo *round* dinanzi al proprio consiglio di mediazione, composto da esperti provenienti da Stati diversi dalle parti coinvolte e formula un ulteriore parere non vincolante. La procedura si sospende in caso di procedimenti giudiziari avviati dalle parti sul tema su cui essa è incentrata. In caso contrario ed entro tre mesi dall’adozione del parere non vincolante, gli Stati membri devono comunicare all’Autorità gli eventuali provvedimenti presi nonché le motivazioni per cui questi non sono stati adottati. Sulla base di queste informazioni, l’Autorità riferisce semestralmente gli esiti della propria mediazione alla Commissione anche per valutare quanto sia adeguato tale strumento in termini deflattivi sul contenzioso giudiziario⁴⁷.

L’ultima funzione attribuita all’Autorità Europea del lavoro è anche quella di maggior interesse all’interno della trattazione. Il combinato disposto degli art. 2, lett. d) e 4, lett. f), attribuiscono all’Autorità il compito di sostenere gli Stati membri nella lotta al lavoro non dichiarato.

Come riportato precedentemente, è solo grazie all’intervento del Parlamento Europeo che il tema della lotta al sommerso è entrato all’interno del campo di azione dell’Autorità Europea del Lavoro. Una prerogativa che precedentemente era svolta dalla Piattaforma di contrasto al lavoro non dichiarato, istituita solo tre anni prima, e che è stata interamente inglobata dalla nuova agenzia. Tale passaggio è reso effettivo dall’art. 12 del Regolamento istitutivo, secondo cui viene creato un gruppo di lavoro per-

⁴⁶ AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *Linee guida per ispezioni concertate e congiunte*, Dicembre 2020, ELA/MB/2020/057.

⁴⁷ Si rimanda al *factsheet* “Towards fair labour mobility: setting up the European Labour Authority” promosso dalla Commissione Europea per rendere conoscibile l’attività della neonata Autorità Europea del Lavoro. Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Towards fair labour mobility: setting up the European Labour Authority*, 9 aprile 2019, p. 2.

manente come previsto dall'art. 16, paragrafo 2. L'originaria Piattaforma dovrebbe cessare di esistere, integrandosi appieno all'interno dell'Autorità, non appena terminato il passaggio di consegne; tuttavia, tale informazione la si rinviene soltanto nel Considerando n. 43.

I compiti attribuiti a questo gruppo di lavoro permanente, il quale raccoglie le informazioni e le attività già sviluppate nel triennio dalla Piattaforma, risultano essere dotati di una certa enfasi da parte dell'art. 12 appena citato, soprattutto perché si fa riferimento, sin dalla lett. a), all'obiettivo di "contrastare in modo più efficiente ed efficace il lavoro non dichiarato nelle sue varie forme e il lavoro falsamente dichiarato che ad esso è associato, compreso il lavoro autonomo fittizio". Da ciò si percepisce un giudizio di valore sulle attività precedentemente svolte ritenute non all'altezza della sfida affrontata. Allo stesso tempo, la maggior parte delle iniziative intraprese negli ultimi due decenni erano portate avanti direttamente dai Paesi membri e dalle autorità da questi designate, ritenuti complici dei limitati risultati raggiunti. L'art. 12 è chiaramente il risultato di un compromesso, in cui hanno avuto un ruolo centrale non soltanto il Parlamento Europeo e il *Rapporteur* Lenaers, coadiuvato dal parlamentare Pirinski, ma anche la Confederazione Europea dei sindacati (CES o meglio nota come ETUC)⁴⁸. Secondo la Confederazione Europea dei sindacati, la Piattaforma contro il lavoro non dichiarato, malgrado i suoi limiti, è stata un forum importante per discutere tale fenomeno e raccogliere anche le posizioni e proposte delle parti sociali; perciò, sarebbe stato controproducente perdere tale esperienza.

Sempre sul tema del lavoro sommerso, il Regolamento richiama la sua dimensione europea, in quanto non limitato ai soli casi nazionali, proponendo di migliorare la capacità dei servizi ispettivi anche sugli "aspetti transfrontalieri" del fenomeno con l'obiettivo di creare un contesto di pari condizioni di lavoro per tutti (art. 12, lett. b). Quest'opera di monitoraggio dovrebbe dotarsi anche di una maggior sensibilizzazione dell'opinione pubblica. L'attenzione agli aspetti transnazionali del sommerso volge lo sguardo anche a quelle situazioni legate all'irregolarità del rapporto di lavoro di individui provenienti da Paesi terzi e residenti illegalmente nel territorio europeo, già coperti, seppur in una prospettiva eminentemente anti-migratoria, dalla Direttiva n. 52/2009/UE.

⁴⁸ ALLAMPRESE A., *L'effectivité de la lutte contre le travail non déclaré*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 146.

Parimenti, le ulteriori ipotesi di cui parla implicitamente l'art. 12 del Regolamento istitutivo, riguardano le inefficienze della normativa sul distacco dei lavoratori, anche successivamente alla legislazione di revisione e rinnovamento della materia. Già la Direttiva n. 947/2018/UE, che aveva modificato la precedente Direttiva n. 71/96/CE sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, nel ventottesimo Considerando riportava l'attenzione sul carattere transnazionale delle situazioni di frode o abuso connesse al distacco⁴⁹ giustificando "l'adozione di misure concrete volte a rafforzare la dimensione transnazionale di ispezioni, indagini e scambi di informazioni tra le autorità o gli organismi competenti degli Stati membri interessati". Una prospettiva di cooperazione amministrativa rafforzata che rappresenta il nucleo delle attività dell'Autorità Europea del Lavoro e che si integra perfettamente anche nelle operazioni della stessa per la repressione del lavoro irregolare e sommerso nell'Unione Europea.

Per quanto concerne, invece, il rapporto tra Autorità e Paesi membri sul tema del sommerso, l'art. 12, secondo comma, prevede come già detto, che ci sia una cooperazione amministrativa e rafforzata per lo scambio di prassi e competenze. Alcuni commentatori hanno riconosciuto, in questa norma, la necessità di "un approccio condiviso al tema" e ne è un segnale la composizione del gruppo di lavoro permanente. Questo, ai sensi dell'art. 12, terzo comma, lett. a-c), è composto da un rappresentante nominato da ciascuno Stato membro, coadiuvati da un rappresentante della Commissione Europea e quattro rappresentanti delle organizzazioni intersettoriali delle parti sociali a livello UE. Accanto a questi sono previsti alcuni rappresentanti delle parti sociali appartenenti a quei settori maggiormente caratterizzati dal lavoro non dichiarato e dai rappresentanti delle agenzie già previste per il Consiglio di amministrazione dell'Autorità: a questi componenti è riservato il ruolo di osservatori e "portatori di interesse". Sulle loro funzioni consultive o propositive, tuttavia, sorgono alcune perplessità soprattutto nel caso in cui oggetto della questione sia proprio il settore di loro competenza, dato che la norma sul punto tace.

Il Regolamento istitutivo è caratterizzato dalla presenza di un allegato dedicato alle attività relative alla Piattaforma contro il lavoro non dichiarato. Questo si occupa di dettagliare, con un certo grado di ridondanza, le attività e le funzioni della piattaforma con l'obiettivo di trasformare il la-

⁴⁹ Un tema affrontato anche in FERRARA M. D., MENGHINI L., NUNIN R., *Il lavoro sommerso tra incentivi e responsabilità nell'esperienza nazionale, regionale e transnazionale*, in GOTTARDI D. (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 58 e segg.

voro irregolare in occupazione regolare. Tale attività dovrebbe essere svolta in alcuni settori specifici come turismo, agricoltura o servizi a domicilio, attraverso misure preventive e misure repressive⁵⁰: un binomio già visto nelle due fasi esplorative e sensibilizzatrici dell'azione europea di contrasto al lavoro sommerso.

5. La grande scommessa dell'Autorità Europea del Lavoro le ispezioni congiunte e concertate

L'istituzione dell'Autorità Europea del lavoro ha attirato sin da subito una notevole attenzione, non soltanto per la novità di essere un'agenzia decentrata con “un ruolo molto ambizioso nel rafforzamento del mercato europeo”⁵¹, ma soprattutto per via dell'impatto che questa potrà avere in materia di ispezioni. Il riferimento è alle ispezioni concertate e congiunte previste dal combinato disposto degli artt. 8 e 9 del Regolamento istitutivo. Due modalità di ispezioni differenti che “costituiscono la massima scommessa della Commissione Juncker, poiché esse vengono a toccare il cuore della sovranità nazionale”⁵².

Era ormai palese la necessità di introdurre, a livello sovranazionale, “un nuovo strumento giuridico”⁵³ capace di limitare gli abusi e le violazioni della legislazione europea e promuovere “delle procedure di controllo efficaci nei Paesi membri”⁵⁴, senza ovviamente pregiudicare la sovranità nazionale in materia o estendere oltremisura le competenze dell'Unione. D'altronde, la normativa del distacco transnazionale⁵⁵ si era dimostrata

⁵⁰ WILLIAMS C. C., *Preventive approaches for tackling underclared work, focusing upon tax rebates and notification letters*, Learning resource paper for the European Platform tackling underclared work seminar, 2019, p. 1-15.

⁵¹ SITZIA A., LUCCHIARI M., *op. cit.*, 2021, p. 2.

⁵² FERRANTE V., ALTIMARI M., *op. cit.*, p. 160.

⁵³ MULLER F., *Les inspections communes et concertées, des tigres de papier?*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 100.

⁵⁴ Tale prospettiva era richiamata dal diciassettesimo considerando della Direttiva n. 67/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (regolamento IMI).

⁵⁵ Con specifico riferimento alle problematiche del distacco di lavoratori nell'ambito di prestazioni transnazionali di servizi si veda, *ex multis*, MENEGATTI E., *Distacco transnazionale (direttive europee)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – sezione Com-*

insufficiente; un giudizio estendibile anche alla cooperazione ispettiva tra i vari Paesi membri basata su accordi bilaterali dagli scarsi risultati. Allo stesso tempo, il fenomeno del lavoro sommerso, come visto, ha ormai travalicato i confini nazionali divenendo, a tutti gli effetti, un problema europeo da affrontare collegialmente.

L'introduzione di questi due istituti mira a rispondere agli insufficienti risultati raccolti negli anni nella lotta contro le irregolarità legate al distacco transnazionale e al lavoro non dichiarato ma anche a consolidare, ove possibile, quegli accordi bilaterali in cui erano previste, oltre al mero scambio di informazioni, attività ispettive congiunte e coordinate. È questo il caso del protocollo di intesa italo-rumeno stipulato nel 2010 ovvero delle altre esperienze bilaterali e multilaterali⁵⁶, tra cui il gruppo di lavoro del Benelux (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) sulle ispezioni congiunte e la repressione delle occupazioni fittizie e delle frodi fiscali e previdenziali⁵⁷. Esperienze certamente embrionali senza cui non si sarebbe sviluppata

merciale, Utet, Milano, 2022, p. 179; CORDELLA C., *Distacco transnazionale, ordine pubblico e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2020; GRAGNOLI E., *Cross-border posting, the spirit and scope of EU legislation*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, n. 1, 2021, p. 77; BANO F., *Il distacco nella recente normativa europea: fra cooperazione e competizione*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, n. 1, 2021, p. 9; CORTI M., *Il distacco transnazionale dei lavoratori nell'UE: dal dumping sociale alle nuove prospettive del diritto del lavoro europeo*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, n. 1, 2021, p. 47; ORLANDINI G., *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2013; ORLANDINI G., *Il distacco transnazionale*, in AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori*, Utet, Torino, 2014, 637.; FUCHS M., *Posting. The legal panorama of European labor and social security law*, in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, n. 1, 2018, p. 3; IZZI D., *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 119.; LOFFREDO A., *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, Esi, Napoli, 2018, p. 111.; GIUBBONI S., ORLANDINI G., *Mobilità del lavoro e "dumping" sociale in Europa, oggi*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali*, n. 4, 2018, p. 907.

⁵⁶ Per una disamina dei diversi esempi di cooperazione bilaterale o multilaterale si rimanda a PAVLOVAITE I., JAKUBOWSKA K., VANDEN BROECK P., TERZIEV P., *Tools and approaches to tackle fraudulent temporary agency work, prompting undeclared work*, finanziato nell'ambito della Piattaforma Europea di contrasto al lavoro non dichiarato, 2021, p. 45-54.

⁵⁷ Nello specifico l'esempio relativo al Benelux riguarda un accordo tripartito ancora attivo sancito attraverso la Convenzione Benelux di cooperazione transnazionale e interterritoriale e stipulato il 20 febbraio 2014. Al suo interno è stata creata un ulteriore piattaforma di cooperazione solo tra il Belgio e i Paesi Bassi, dal nome *Draaiboek*, e vede la partecipazione per i belgi dell'Ispettorato nazionale, del Servizio Pubblico di Sicurezza Sociale, del Dipartimento del lavoro e dell'economia sociale delle Fiandre e del Servizio di informazione sociale e monitoraggio. Per gli olandesi, invece, vi prende parte l'Ispettorato degli affari sociali e del lavoro, l'Amministrazione fiscale e doganale e gli istituti

quella consapevolezza necessaria per sviluppare l'idea di una regia sovranazionale. Queste esperienze, però, erano fondate su basi giuridiche talvolta fragili⁵⁸ e legate anche ai rapporti tra i vari Paesi membri influenzati dalle contingenze economico-politiche di quella specifica stagione. Un ulteriore ostacolo si rintracciava, all'atto pratico, nelle barriere linguistiche tra i vari ispettori nazionali che limitavano l'efficienza della cooperazione e della sua reiterazione.

La previsione di queste due modalità ispettive cooperative all'interno del Regolamento istitutivo dovrebbe permettere, nell'ottica della Commissione, di superare tali problematiche grazie al ruolo di supporto e regia da parte dell'Autorità Europea del lavoro e alla formalizzazione di tali esperienze, finora solo bilaterali, all'interno dell'*acquis* comunitario.

Nello specifico, l'art. 8 del Regolamento istitutivo fa riferimento ai due tipi di ispezioni suddividendole in concertate e congiunte.

Ai sensi del suo secondo comma, lett. a), sono concertate le ispezioni "effettuate simultaneamente in due o più Stati membri riguardanti casi correlati nell'ambito delle quali ciascuna autorità nazionale opera sul proprio territorio e, ove opportuno, con il sostegno del personale dell'Autorità".

Sono invece congiunte, quelle ispezioni previste dalla lett. b) del medesimo comma, che sono "effettuate in uno Stato membro con la partecipazione delle autorità nazionali di uno o più Stati membri, e ove, opportuno, con il sostegno del personale dell'Autorità".

La prima modalità permette di rispettare pienamente le competenze di ciascun Paese, dato che ognuno dovrà svolgere le ispezioni all'interno del proprio territorio su casi che risultano correlati tra loro. La concertazione, dunque, si svolge a monte definendo l'oggetto delle ispezioni, le imprese da monitorare, i settori e le tempistiche dell'attività con lo scopo di rendere il controllo efficace ma anche tempestivo. È una modalità che permette un

di natura assistenziale e previdenziale. L'obiettivo è quello di una maggior deterrenza e pianificazione di ispezioni congiunte tra autorità belghe e olandesi per reprimere il lavoro non dichiarato frontaliero. Tra i vari settori, quello maggiormente attenzionato è stato quello del trasporto su strada dove su entrambi i confini era possibile, attraverso un coordinamento, controllare gli aspetti relativi alle condizioni di lavoro, ai contratti di lavoro e al rispetto della normativa europea in materia di salute, sicurezza e riposi dei guidatori. Si veda PIATTAFORMA EUROPEA DI CONTRASTO AL LAVORO NON DICHIARATO, *Belgium: Roadbook for joint inspections by Belgian and Dutch enforcement bodies tackling undeclared work*, 2019, p. 1-5.

⁵⁸ MULLER F., *Les inspections communes et concertées, des tigres de papier?*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 108.

controllo simultaneo su un territorio più ampio di quello nazionale senza incidere sulle competenze dei diversi soggetti ispettivi, avendo l'effetto positivo di raccogliere maggiori informazioni sulle eventuali azioni abusive e bloccando le situazioni irregolari prima che diventino transnazionali.

Un'ipotesi classica di ricorso a tale strumento potrebbe consistere in un simultaneo accertamento ispettivo, di cui uno nello Stato membro ospitante il lavoratore e l'altro nel Paese di stabilimento del datore di lavoro distaccante. In tal modo non si andrebbe a vagliare la sola posizione del lavoratore ma anche quella del datore di lavoro, valutando la genuinità del distacco e il rispetto della normativa europea in materia. Inoltre, durante l'ispezione concertata, potrebbero emergere e quindi essere accertate anche le occupazioni non dichiarate alle autorità interessate portando all'eventuale regolarizzazione del rapporto e alle conseguenti sanzioni nel Paese membro che ospita tali lavoratori.

Allo stesso tempo, questa azione ad ampio spettro permette di sviluppare una funzione pedagogico-preventiva dell'attività ispettiva, inducendo gli operatori in regola con le normative oggetto del controllo a rimanere tali vista la possibilità di essere ulteriormente controllati in un altro Paese membro. Ciò si lega, a doppio filo, con l'attenzione dedicata ad alcuni settori ad alto rischio di frodi e occupazione irregolare, come ad esempio il settore del trasporto su strada, per cui un controllo effettuato su più territori e ripetuto periodicamente potrebbe avere un effetto incentivante sul rispetto delle normative.

La seconda modalità, invece, ricalca quanto già visto negli accordi di cooperazione bilaterale e multilaterale con l'invito e il supporto delle autorità ispettive di uno Stato membro all'interno del territorio di un altro. Le ispezioni in parola sono quelle effettuate, tramite accordi tra il Paese ospitante e le autorità ispettive dei Paesi invitati, all'interno del territorio dello Stato membro ospitante e, tuttora con il supporto, se richiesto, dell'Autorità Europea del Lavoro.

Tale modalità è quella più problematica sotto diversi profili che attingono al tenore della collaborazione intra-amministrativa, al ruolo degli ispettori stranieri e ai poteri sanzionatori dell'Autorità.

In primo luogo, come anche riportato dall'art. 9 sui termini e le condizioni per le ispezioni congiunte, deve essere presente un accordo tra i diversi Paesi membri alla base di tale azione ispettiva, in cui dovrà essere riportato sia chi ospiterà nel proprio territorio l'attività, sia chi vi prenderà parte. In tale accordo, in cui l'Autorità può svolgere il ruolo di facilitatore fornendo la documentazione necessaria, dovrà essere riportato anche il ruolo degli ispettori invitati e le loro specifiche competenze. Ad esempio,

potrebbe essere richiesto loro di partecipare solo in qualità di osservatori ovvero di svolgere un ruolo attivo nell'attività ispettiva soprattutto con riferimento a lavoratori ed imprese provenienti dal proprio Paese di origine, facilitando, quindi, il lavoro per l'ispettorato domestico. Ciò renderebbe più efficace l'accertamento ispettivo e l'irrogazione delle contestazioni nel caso di un distacco non genuino o nelle ipotesi di irregolarità totale o parziale del rapporto di lavoro.

Potrebbe anche essere previsto un ruolo attivo, previa autorizzazione da parte del Paese ospitante, relativo al controllo dei rapporti di lavoro formalizzati o meno nel proprio Paese di appartenenza ed oggetto dell'azione ispettiva congiunta. Una modalità, quest'ultima, resa sempre più facile grazie ai sistemi tecnologici di cui le autorità ispettive nazionali si stanno dotando negli ultimi anni.

Un altro tema riguarda i verbali derivanti dall'attività ispettiva e la loro condivisione con i Paesi partecipanti. Il Regolamento istitutivo, espressamente all'art. 9, comma 7, stabilisce la portabilità delle informazioni raccolte nell'ambito di una ispezione congiunta e concertata nel proprio Paese di origine oltre che prevedere che il verbale redatto assuma valore di prova nei procedimenti giudiziari nazionali, conformemente alla propria normativa⁵⁹.

Una precisazione che rende ancor più utile il ricorso a tali ispezioni congiunte data la possibilità di poter sanzionare le eventuali irregolarità riscontrate in un Paese terzo e ampliare l'effetto deterrente sulle possibili nuove infrazioni.

Infine, il ruolo dell'Autorità si rende necessario anche come punto di raccolta dei risultati di tali ispezioni condivise data la previsione, ai sensi del sesto comma dell'art. 9, di riportare le informazioni "sullo svolgimento operativo globale dell'ispezione concertata o congiunta al più tardi sei mesi dopo" la conclusione dell'attività.

È chiara l'impronta diplomatica alla base di questa seconda modalità - ma anche in misura limitata per la prima - in cui l'Autorità Europea può facilitare e rendere possibile la cooperazione tra i Paesi membri. Un ruolo che non è solo relativo al supporto verso chi vi partecipa ma che si estende anche alle misure verso chi non prende parte alle ispezioni congiunte.

La scelta di non partecipare alle attività di cooperazione ispettiva è concessa dal Regolamento istitutivo dall'art. 8, secondo paragrafo del

⁵⁹ Soltanto Grecia e Malta non prevedono la possibilità di utilizzare le prove acquisite in altri Stati membri nei procedimenti giudiziari nazionali. Si veda AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *Linee guida per ispezioni concertate e congiunte*, Dicembre 2020, ELA/MB/2020/057, p. 46.

quarto comma, sempre nel rispetto della sovranità nazionale in materia. Viene, però, richiesto al Paese che manifesta il diniego, di informare “senza ritardo e per iscritto, anche per via elettronica, l’Autorità e gli altri Stati membri interessati in merito ai motivi della sua decisione ed eventualmente in merito alle misure che intende adottare per risolvere la questione” sul proprio territorio.

Sulla base di tale diniego a partecipare alle operazioni ispettive coordinate, l’Autorità può stabilire e adottare le modalità “per garantire un seguito adeguato” a tale decisione (art. 8, comma 4). Sulla locuzione “seguito adeguato” la dottrina si è focalizzata circa l’assenza di qualsivoglia strumento precettivo e impositivo in capo all’Autorità⁶⁰, dato che, oltre al già richiamato art. 4 TUE sul dovere di leale collaborazione tra Paesi membri, l’Autorità non ha molti margini di manovra. Soltanto la Commissione Europea ha il potere di attivare una procedura di infrazione sulla base di questo principio. Una procedura che la stessa non ha, per ora, manifestato l’interesse di attivare neanche in materia di distacco transnazionale, come nel caso delle *letterbox companies*⁶¹, perciò, non ci si aspetta che la questione possa volgere diversamente nel caso richiamato all’art. 8 del Regolamento istitutivo.

Una scelta legislativa, per meglio dire un’assenza di qualsivoglia strumento sanzionatorio in possesso dell’Autorità, che “indebolisce innegabilmente l’intero sistema delle ispezioni congiunte e concertate”⁶².

⁶⁰ Recentemente CAROSIELLI G., *Distacco comunitario e ispezione del lavoro*, in CILLO R., PEROCCO F. (a cura di), *Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Edizioni Cà Foscari, Venezia, 2022, p. 288; GELLÉRNÉ LUKÁCS É., *European Labour Authority – The guardian of posting within the EU?*, in *Hungarian Labour Law E-Journal*, n. 1, 2018, p. 18; Fernandez S., *op. cit.*, 2018, p. 15 secondo cui la mancanza di potere precettivo è basata sulla considerazione abbastanza palese che “non esiste alcuna base giuridica per questo”. L’Autrice conclude, però, ritenendo che “nel medio e lungo periodo e in situazioni specifiche, l’Autorità potrebbe essere dotata di un potere vincolante”.

⁶¹ Corte di Giustizia Europea, *Altun et al. c. Openbaar Ministerie*, C-359/2016, Grande Sezione, 6 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:63. Al centro della controversia c’era una azienda bulgara, chiaramente una *letterbox company*, legata da un appalto con un’azienda belga che richiedeva manodopera per un lavoro edile. Era palese che questa struttura organizzativa fosse delegata a non assumere direttamente in Belgio questi lavoratori, aggirando parte della normativa. Una frode accertata dall’ispettorato belga con un lavoro di collaborazione con l’autorità bulgara competente. Si veda MORSA M., *Judgment “Altun”: priority to fight against cross-border social security fraud and social dumping or a just a trick mirror?*, in *Unio – EU Law Journal*, n. 6, p. 2.

⁶² MULLER F., *op. cit.*, 2020, p. 119.

La mancanza di tale potere precettivo si lega anche all'impossibilità dell'Autorità di dar luogo, di sua iniziativa, ad ispezioni congiunte e concertate. La stessa è autorizzata solo a poter "suggerire alle autorità degli Stati membri" di effettuare un accertamento ispettivo coordinato. Al contrario, l'Autorità Bancaria Europea, a cui si riferiva il Presidente Juncker quando ha proposto l'Autorità Europea del Lavoro, ha un potere di investigare e monitorare sulle violazioni del diritto europeo in qualità di attore qualificato e di sua iniziativa, come previsto dall'art. 17 del Regolamento n. 1093/2010/UE⁶³.

Ciò che, invece, potrebbe favorire nel medio e lungo periodo questo sistema è rappresentato dal ruolo logistico e di supporto da parte dell'Autorità. Probabilmente è questo il vero valore aggiunto della neonata agenzia, dato che la stessa non può svolgere alcun ruolo ispettivo attraverso il proprio personale nei territori dell'Unione né può obbligare, come già visto, alcun Paese a svolgere attività di vigilanza anche nel caso in cui la proposta e la richiesta di tale attività provengano proprio dall'Autorità.

All'atto pratico e ai sensi dell'art. 7, primo comma lett. d), l'Autorità può coordinare dall'alto, ma senza imporre alcun vincolo, le ispezioni congiunte e concertate attraverso i propri funzionari, se tale opera di regia viene richiesta dagli Stati membri: un ruolo di "back-office"⁶⁴ e di supporto concettuale e logistico. Altrimenti può coadiuvare gli ispettorati nazionali nell'attività di consulenza giuridica ovvero fornire servizi di traduzione e interpretazione a sue spese.

Inoltre, il suo ruolo può anche riguardare la formazione degli ispettori nazionali sulle modalità con cui svolgere un'ispezione concertata e congiunta e coadiuvare questi nella redazione del modello di accordo tra i Paesi membri per le ispezioni⁶⁵.

⁶³ La proposta di dotare la neonata Autorità con un ampio mandato per vigilare sulle violazioni della normativa europea era stata avanzata in un documento redatto da Cremers su richiesta del Parlamento Europeo. L'Autore riteneva difficile il raggiungimento di reali risultati senza che la proposta competenza fosse intestata anche all'agenzia. Si veda CREMERS J., *The European Labour Authority and Enhanced Enforcement*, Parlamento Europeo, PE 619.003, 2018, p. 5

⁶⁴ La figura è stata richiamata da BORELLI S., *op. cit.*, 2019, p. 153.

⁶⁵ In tema di formazione, l'Autorità Europea del lavoro ha organizzato già diversi cicli del programma "Train for trainers" focalizzandosi sulla normativa del distacco transnazionale e sulle situazioni di occupazione irregolare dei lavoratori di Paesi terzi. La novità di tali cicli formativi riguarda la formazione sul campo degli ispettori nazionali attraverso ispezioni in un Paese membro per uniformare, quanto possibile, l'attività di accertamento ispettivo. Si rimanda a AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *Rapporto annuale consolidato delle attività 2021*, Bratislava, 2021, p. 21.

Sul primo punto, l'Autorità ha pubblicato delle linee guida con l'obiettivo di standardizzare la procedura di richiesta del suo intervento e di definire i flussi di lavoro per avviare una ispezione concertata e congiunta⁶⁶. Le Linee guida si fanno anche apprezzare per un'opera di legittimazione verso le parti sociali europee e nazionali, presenti ma senza diritto di voto all'interno del suo consiglio di amministrazione⁶⁷. È previsto un intero capitolo dedicato alle modalità con cui queste possono sottoporre i casi all'attenzione dell'agenzia tramite il funzionario nazionale di collegamento, il c.d. *National Liaison Officer*, il quale raccoglie le proposte riguardanti il proprio Paese e le porta all'attenzione dell'Autorità.

Le informazioni riportate nelle Linee guida del 2020 dovrebbero rendere più facile il lavoro delle autorità nazionali quando sono parte attiva o meri osservatori in una ispezione. Come riportato in dottrina, dovrebbe fungere da "manuale"⁶⁸ sulle diverse legislazioni vigenti in materia ispettiva all'interno dell'Unione, riportando anche le competenze degli ispettori stranieri in ogni Paese membro. Ad esempio, secondo le Linee guida, le competenze di un "ispettore in visita durante un'ispezione congiunta" sono estremamente variegate poiché dettate dal Paese ospitante. Nella maggior parte dei Paesi dell'Unione, tra cui l'Italia, è permesso solo un ruolo da osservatore, mentre in alcuni Stati, come Polonia, Slovenia e Slovacchia, l'ispettore in visita "può condurre un'ispezione solo insieme a un ispettore locale dopo avere ottenuto un'autorizzazione personale". Ancor più restrittive sono le regolamentazioni di Malta e Grecia, secondo cui non è contemplata "la possibilità per gli ispettori in visita di partecipare alle ispezioni", dovendo questi soltanto partecipare alle riunioni o alle iniziative prodromiche all'accertamento⁶⁹. Tali informazioni sono molto utili nella predisposizione degli accordi circa le ispezioni congiunte e concertate, dato che forniscono una panoramica della legislazione vigente in uno Stato diverso dal proprio.

L'Autorità potrebbe, potenzialmente, segnare un punto di svolta verso l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione Europea nei diversi Paesi e nelle situazioni di lavoro transfrontaliero ma non per questo si può essere estremamente positivi nei suoi confronti. L'assenza di un potere precettivo e sanzionatorio, collegata alla sua funzione di supporto più che di attore principale nel caso delle ispezioni coordinate, ha portato ad attribuirle la

⁶⁶ AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *Linee guida per ispezioni concertate e congiunte*, Dicembre 2020, ELA/MB/2020/057.

⁶⁷ Art. 17, primo comma, paragrafo 2 del Regolamento n. 1149/2019/UE.

⁶⁸ SITZIA A., LUCCHIARI M., *op. cit.*, 2021, p. 10.

⁶⁹ *IBID.*, p. 50-51.

metafora di “tigre di carta”⁷⁰ o di “tigre senza denti”⁷¹. Due rappresentazioni, di certo non lusinghiere, che però mostrano quanto la dottrina non sia convinta totalmente dei risultati che questa agenzia potrà raggiungere.

D'altro canto, però, è innegabile che in un settore così complesso come quello del rispetto della legislazione europea nel caso di lavoro transfrontaliero, così come nel caso del lavoro non dichiarato, sia necessario un primo passo verso un coordinamento delle attività ispettive, senza il quale sarebbe ingenuo credere di risolvere o addirittura abolire i fenomeni di illegalità diffusa.

Perciò, l'istituzione dell'Autorità nonché la sua attività sul campo, ritardata anche dalla pandemia da Covid-19⁷², rappresenta la prima tappa di un percorso ambizioso o “una scommessa”, usando le parole del Presidente Juncker, verso un più efficiente coordinamento transnazionale sull'applicazione del diritto europeo e nella lotta al lavoro sommerso.

⁷⁰ MULLER F., *op. cit.*, 2020, p. 134.

⁷¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Documento A8-0391/2018*, 26 novembre 2018, p. 70.

⁷² Come riportato nel report sulle attività dell'Autorità nel 2021, uno dei problemi per la limitata operatività della stessa si rintraccia proprio nella pandemia da Covid-19. Soprattutto con riferimento alle ispezioni concertate e congiunte, data la loro natura transfrontaliera, si sono registrate diverse problematiche, tanto che l'attività è stata ripresa soltanto nella seconda parte del 2021. Il 2020, quindi, è stato un anno transitorio oltre che utile, sebbene sia stata una scelta obbligata, per redigere le linee guida poi pubblicate nel 2021. Si veda Si rimanda a AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *Rapporto annuale consolidato delle attività 2021*, Bratislava, 2021, p. 19-20.

Il ruolo dell’Autorità Europea del Lavoro nella lotta al lavoro sommerso

SOMMARIO: 1. La lotta al lavoro non dichiarato e l’Autorità Europea del Lavoro trasporto su strada e lavoro in agricoltura come banchi di prova. 2. Il trasporto su strada e il lavoro sommerso: un settore sui generis. 3. Il Mobility Package I e le prime esperienze concertate. 4. La pervasività del lavoro sommerso in agricoltura. 5. Il mancato coordinamento nella nuova stagione della Politica Agricola Comune. 6. Osservazioni conclusive: la lotta al lavoro sommerso nell’Unione Europea e il ruolo dell’Autorità Europea del Lavoro.

1. La lotta al lavoro non dichiarato e l’Autorità Europea del Lavoro: trasporto su strada e lavoro in agricoltura come banchi di prova

La lotta al lavoro sommerso o non dichiarato, come emerso dai capitoli precedenti, ha ormai una dimensione ed una storia ultratrentennale a livello europeo. Pur non avendo colto risultati tangibili nei primi anni, sia per un’iniziale diffidenza verso interventi vincolanti che per la corrispondente mancanza di competenze in capo alle istituzioni europee, è innegabile che questo fenomeno abbia ormai un suo riconoscimento nell’agenda politica dell’Unione.

Tale riconoscimento non è che il risultato di quanto analizzato e discusso nelle prime due fasi in cui il tema si è imposto, seppur con lentezza, all’interno del dibattito politico europeo.

La prima, la fase esplorativa ha permesso, da un lato, di affrontare il fenomeno sommerso tenendo conto delle differenti modalità con cui questo si integra nel mercato ufficiale e, dall’altro, di individuare le forme deviate rispetto al lavoro regolare. La fase sensibilizzatrice, invece, ha portato ad una prima evoluzione nel tenore degli interventi europei in materia. In questa seconda stagione si sono registrate le prime proposte di azione verso una più efficace combinazione di misure di emersione dirette ed indirette,

repressive ed incentivanti, atte a contrastare il lavoro sommerso. A tale periodo si devono le proposte da parte del Parlamento Europeo volte ad una maggior efficienza delle ispezioni sul luogo di lavoro ovvero alla promozione delle diverse campagne di sensibilizzazione portate avanti singolarmente dai singoli Paesi membri ed elevate a *best practices* da introdurre nei diversi mercati del lavoro nazionali. Allo stesso tempo, l'integrazione della lotta al sommerso all'interno della Strategia Europea per l'Occupazione ha finalmente acceso i riflettori sulla pericolosità e la pervasività del lavoro non dichiarato all'interno del mercato del lavoro. Una pericolosità evidenziata anche in un celebre passaggio all'interno del ben noto Libro Verde del 2007, in cui si inquadrava il fenomeno come "una caratteristica particolarmente preoccupante e persistente degli attuali mercati del lavoro, spesso associata a movimenti transfrontalieri di manodopera".

Queste due fasi hanno aperto la strada ad una stagione "interventista" tradottasi, grazie all'impegno della Commissione Juncker, nell'istituzione dapprima della Piattaforma Europea di contrasto al lavoro sommerso e successivamente nella creazione della Autorità Europea del Lavoro. Entrambe queste recenti esperienze sono un netto passo in avanti nella azione repressiva del fenomeno sommerso nell'Unione Europea.

In primo luogo, è palese il riconoscimento della centralità conquistata dal fenomeno in parola all'interno dell'agenda legislativa dell'Unione, avendo, infatti, dato 'cittadinanza' alle azioni di contrasto del lavoro irregolare, strutturandole per la prima volta attraverso le due esperienze sopra riportate.

In secondo luogo, questa attenzione si è tradotta nella creazione di una agenzia operativa tra i cui obiettivi è stato dato il medesimo spazio, oltre che peso, sia all'applicazione uniforme della normativa eurounitaria nei vari Paesi membri, sia al contrasto del lavoro irregolare su tutto il territorio. Obiettivi, questi ultimi due, intrinsecamente connessi. D'altronde, senza un'efficace applicazione della normativa giuslavoristica europea non si può pensare di poter intaccare, e dunque reprimere, quella parte dei datori di lavoro che decidono di occupare irregolarmente i propri dipendenti.

Allo stesso tempo permettere, o quantomeno tollerare, anche involontariamente per mancanza di risultati tangibili nell'opera di contrasto, il ricorso al lavoro sommerso non può che indurre ulteriori imprese a ridurre, sino a negare, l'applicazione uniforme delle norme fiscali e lavoristiche, alimentandone l'ulteriore espansione.

Questi datori, sfruttando talune inefficienze del mercato a cui si accompagna una legittimazione socio-culturale del fenomeno sommerso, ri-

escono a sopravvivere anche in mercati altamente concorrenziali soltanto ricorrendo a lavoratori irregolari sprovvisti di tutele. Come si è avuto modo di indagare nel primo capitolo, la sopravvivenza di queste aziende, talvolta totalmente sommerse e sconosciute alle autorità, si basa principalmente sull'abbassamento dei prezzi di vendita e commercializzazione dei propri beni e servizi a cui si collega una riduzione delle tutele e delle condizioni di lavoro dei lavoratori ivi occupati. È a discapito di quest'ultimi, dunque, che l'impresa può inserirsi nel mercato, concorrendo slealmente con quelle aziende che, al contrario, rispettano le normative giuslavoristiche, fiscali e contributive.

Questi lavoratori, totalmente o parzialmente ignoti alle autorità competenti, sono il classico ritratto di quello che si è soliti chiamare *social dumping*¹.

Una pratica concorrenziale sleale secondo cui la presenza dell'impresa sul mercato si basa su “prodotti provenienti da Stati in cui esistono condizioni di lavoro non dignitose”² ovvero deriva da “prestazioni di servizi transfrontalieri in cui le imprese utilizzano manodopera meno costosa di quella locale”³, talvolta garantendo occupazione per il solo tramite di con-

¹ Non esiste una precisa definizione di “*social dumping*” all'interno del Diritto dell'Unione Europea. Tale posizione è stata ribadita nel 2015 dall'allora Commissaria Europea per l'occupazione, gli affari sociali e l'integrazione, Marianne Thyssen, durante una Comunicazione indirizzata al Parlamento Europeo (27 maggio 2015, E-008441-15). In questa Comunicazione, l'ex Commissaria Thyssen ribadiva l'assenza di una definizione chiara e precisa di *social dumping* nell'Unione Europea. Esistono infatti molteplici sfaccettature e nozioni di *social dumping*, in base alla materia vittima di questa sleale pratica come nel caso dell'applicazione delle norme in materia di lavoro o nel caso, ben diverso, del turismo sanitario. Tra le varie nozioni puramente in tema giuslavoristico, quella proposta da ETUI in un report presentato da Bernaciak, ha ricevuto attenzione anche da parte di Eurofound. Secondo Bernaciak, il *social dumping* è una pratica intrapresa da quei partecipanti al mercato interessati ad eludere le normative sociali esistenti con l'obiettivo di ottenere un vantaggio competitivo. Si veda BERNACIAK M., *Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?*, ETUI Working Paper, n. 6, 2012, p. 21-25; EUROFOUND, *Social Dumping*, Osservatorio EurWORK, 2016. Il *Social dumping* è stato anche discusso nel Parlamento Europeo in diverse occasioni, con l'adozione della “Risoluzione del 14 settembre 2016 sul dumping sociale nell'Unione europea”, in cui si chiedeva un intervento della Commissione Europea per adottare misure che potessero contrastarlo. PARLAMENTO EUROPEO, *Understanding social dumping in the European Union - Briefing*, 2017.

² DE PAOLIS G., *Il fenomeno del social dumping nella prospettiva dell'Unione Europea*, in *Cammino Diritto. Rivista di informazione giuridica*, n. 7, 2020, p. 3.

³ IBID.

tratti di lavoro non corrispondenti alla fattispecie concreta oppure nascondendone totalmente l'esistenza.

Ne deriva, quindi, che il *social dumping* sia intimamente connesso al lavoro sommerso essendo quest'ultimo uno dei principali fattori di espansione di tale pratica sleale. Tanto che il Parlamento Europeo, nella "Risoluzione sul dumping sociale nell'Unione europea" del 2015 sottolineava la necessità, ormai improrogabile, di rafforzare i controlli, le ispezioni e il coordinamento tra gli Stati membri per contrastare questa pratica abusiva, basata principalmente su un indebito vantaggio economico, e totalmente sopportata, in senso negativo, dai lavoratori. In questa Risoluzione, la lotta al lavoro sommerso acquisisce centralità, in quanto solo migliorando "la cooperazione transfrontaliera tra i servizi di ispezione" e incoraggiando i "controlli transfrontalieri in loco" si riuscirebbe a scoraggiare il ricorso all'occupazione irregolare e ridurre proporzionalmente anche i vantaggi economici legati a tali distorsioni del mercato.

Tale connessione risulta utile, ai fini della trattazione, anche per valutare quali siano i margini di manovra in capo alla neonata Autorità Europea del Lavoro in materia di lotta al lavoro non dichiarato nel territorio dell'Unione. L'esistenza di vantaggi economici meramente basati sullo sfruttamento dei lavoratori e sulla mancata applicazione della normativa europea rappresenta, nella prospettiva della neonata Autorità, una sfida da affrontare nel breve e medio periodo, soprattutto perché, come evidenziato dal Parlamento Europeo, il *social dumping* è "in aumento in ragione di rapporti di lavoro che presentano caratteristiche extraterritoriali"⁴.

Proprio la dimensione transfrontaliera di alcuni settori rende estremamente vantaggioso il ricorso al lavoro sommerso per alcune imprese, in ragione di una limitata percezione dei controlli ispettivi incrociati, storicamente ridotti in termini quantitativi e spesso derivanti da meri accordi bilaterali o multilaterali volontari tra i Paesi membri e, per questo, poco efficaci.

Settori come l'agricoltura e il trasporto su strada, ad esempio, sono classici esempi di mercati estremamente rilevanti per l'economia dell'Unione caratterizzati, però, da gravi problemi di *social dumping* e connessi al lavoro non dichiarato. Tali problematiche oltre a comportare distorsioni in materia di competitività delle imprese, "compromettono i diritti dei

⁴ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 14 settembre 2016 sul dumping sociale nell'Unione europea, 14 settembre 2016, lett. h).

lavoratori europei e la fiducia nell'integrazione europea e rendono indispensabile una vera convergenza sociale"⁵.

I primi due settori qui richiamati, rispetto ad altri come turismo o servizi a domicilio, sono caratterizzati da una rilevante componente transnazionale, rintracciabile sia nelle modalità di svolgimento della prestazione che nelle ricadute economiche del bene prodotto o servizio offerto. Nel caso del settore agricolo, data la stagionalità delle fasi colturali e la possibilità di conciliare diversi prodotti da raccogliere durante l'anno, si è sviluppato negli ultimi anni un florido mercato, estremamente mobile, con lavoratori che si spostano dal proprio Paese di residenza, come ad esempio la Bulgaria o Romania, per lavorare come braccianti, tramite rapporti irregolari e sconosciuti alle autorità, in altri Paesi dell'Unione. È il caso dei lavoratori transfrontalieri e stagionali oggetto di una recente Risoluzione del Parlamento Europeo sulla necessità di tutelare tali soggetti sul piano delle condizioni di lavoro e sulle violazioni dei loro diritti, soprattutto nel contesto post-pandemico⁶. Proprio durante le chiusure dei confini degli Stati in ragione dell'emergenza epidemiologica, si è registrata una riduzione della forza lavoro agricola sia in Francia che in Germania, con un deficit di lavoratori stagionali superiore alle duecentomila unità⁷. Un'assenza che ha reso difficoltoso, per le imprese agricole, reperire forza lavoro e, ancora più impervia, è stata la ricerca di personale specializzato. Tale difficoltà ha inoltre svelato molteplici pratiche abusive relative ai rapporti in essere con i lavoratori nazionali accompagnate da carenze in materia di igiene e sicurezza registrate durante la pandemia da Covid-19.

Anche i prodotti raccolti da questi lavoratori irregolari, a cui si aggiungono i lavoratori extracomunitari clandestini di cui si è già fatto menzione nei capitoli precedenti, diventano un problema anche sotto il profilo concorrenziale oltre che in una prospettiva prettamente lavoristica. Infatti, nel corso della trattazione si è parlato anche dell'interconnessione economica tra il mercato sommerso e il mercato ufficiale, a maggior ragione in un settore come quello agricolo dove i prodotti provenienti dal primo si mischiano all'interno del secondo senza che il cliente finale ne sia a conoscenza.

⁵ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 14 settembre 2016 sul dumping sociale nell'Unione europea, 14 settembre 2016, lett. q).

⁶ PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del Parlamento europeo del 19 giugno 2020 sulla tutela dei lavoratori frontalieri e stagionali nel contesto della crisi da Covid-19, 2021/C 362/11, lett. e.

⁷ BONA M., *Chi ci assicurerà frutta e ortaggi? L'agricoltura europea orfana degli stagionali stranieri*, in *Eurac Research*, 2020; BOS-KARCZEWSKA M., *Europe's seasonal workers are being forgotten in the corona crisis*, in *Dutch News*, 30 March 2020.

La combinazione tra la dimensione ormai transnazionale dell'agricoltura, caratterizzata da molteplici irregolarità nei rapporti di lavoro stagionali, e le distorsioni concorrenziali, derivanti dai prodotti provenienti da imprese che fanno ampio ricorso al lavoro sommerso, rende interessante analizzare quale ruolo potrà svolgere l'Autorità Europea del Lavoro per invertire tale tendenza.

I medesimi problemi, accompagnati dalle medesime aspettative sull'apporto dell'Autorità, sono rintracciabili anche in un contesto economico *sui generis*, quale è quello del trasporto su strada.

È pacifico che il trasporto su strada sia una settore con una dimensione spiccatamente transfrontaliera, rivelandosi tra i più strategici all'interno del mercato unico e capace di occupare più di tre milioni di lavoratori in circa 570 mila imprese dislocate nei diversi Paesi membri⁸. Un settore estremamente rilevante, reso ancor più importante per la capacità degli operatori di garantire la presenza di materie prime e lo svolgimento delle attività logistiche anche durante la recente pandemia⁹.

Lavoratori talmente essenziali per la tenuta dell'economia europea, come sono stati definiti dalla Commissione Europea nel 2020¹⁰, da essere, allo stesso tempo, anche tra coloro che subiscono maggiormente gli effetti e le tensioni del mercato. Da più parti è stato evidenziato che i lavoratori di tale settore siano intrappolati in un perenne circolo vizioso che prende luogo dalla continua domanda per beni sempre più economici e una corrispondente pressione sui costi di trasporto (c.d. *cost pressure*).¹¹ Questa corsa al ribasso sugli operatori del settore si traduce in salari più bassi e condizioni di lavoro non dignitose per gli autotrasportatori, come la riduzione delle pause dalla guida per rispettare la tabella di consegna o la mancata dichiarazione del distacco transfrontaliero a cui si lega la negazione delle tutele dettate dalla normativa in materia. Esempi, questi, che rappresentano chiare ipotesi di *social dumping* e che possono attecchire in

⁸ DE SMEDT L., DE WISPELAERE F., *Road freight transport in the European Union. In search of a balance between the economic and social dimension of the internal market. A quantitative sectoral analysis*, TransFair, 2020, p. 2.

⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *COVID-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, 25 giugno 2020.

¹⁰ IBID.

¹¹ DE SMEDT L., DE WISPELAERE F., *Road freight in transport in the EU. In search of a balance between the economic and social dimension of the internal market. A quantitative sectoral analysis*, KU Leuven - HIVA Research institute for work and society, 2020, p. 17; RASNAČA, Z., *Essential but unprotected: highly mobile workers in the EU during the Covid-19 pandemic*, ETUI Policy Brief, 2020, p. 2.

questo settore, più che in altri, proprio per l'alta densità di manodopera rispetto al capitale¹².

La radice di questi problemi, estendibile anche al settore agricolo sotto certi aspetti, può esser fatta risalire ad una tensione sempre presente nell'Unione Europea, ovvero tra la dimensione economica e quella sociale del mercato interno, dove lo squilibrio sembra favorire la prima rispetto alla seconda. Tale tensione è certamente visibile nel trasporto su strada, soprattutto per la sua dimensione transfrontaliera dove imprese, dislocate nell'est Europa, possono garantire servizi in tutta l'Unione ad un costo estremamente competitivo, garantito dai salari inferiori, rispetto agli altri Paesi. Un *trend* in esponenziale aumento, soprattutto dopo l'allargamento verso est dell'Unione, che ha visto crescere il numero di imprese di trasporti con sede in Polonia¹³, Bulgaria e Lituania¹⁴. Questo si collega, altresì, alla crescente elusione della normativa in materia di distacco transnazionale e alla conseguente non dichiarazione, anche solo parziale, del rapporto di lavoro. Queste pratiche elusive, accompagnate da una ridotta applicazione della normativa relativa al periodo di guida e di riposo, corrispondono alle modalità più frequenti di lavoro sommerso all'interno del settore. A complicare la situazione, come si avrà modo di approfondire nel prossimo paragrafo, interviene anche una "complessa regolamentazione"¹⁵ che rende difficoltosa una sua applicazione uniforme, acuita dalla dimensione transnazionale del servizio e dalla dispersione dei vettori su tutto il territorio dell'Unione.

¹² FROSECCHI G., *Il dumping sociale nel settore dell'autotrasporto europeo: in viaggio tra differenziali di costo e imprese cartiere*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2020, p. 543; BELLOCCHI P., *Concorrenza e "dumping" sociale nell'Unione europea: le nuove regole sul distacco transnazionale dei lavoratori*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2019, p. 593; GIUBBONI S., ORLANDINI G., *Mobilità del lavoro e "dumping" sociale in Europa, oggi*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n.160, 2018, p. 907.

¹³ Mentre Francia, Germania e Svezia hanno registrato una riduzione in termini di presenza nel settore del trasporto su strada dal 2007 in poi, la Polonia, al contrario, è diventata uno dei maggiori player nel mercato. Si veda HÄIDINGER B., *Fraudulent contracting of work: Road haulage sector*, Eurofound, 2017, p. 2-7.

¹⁴ PETRYLAITE D., USONIS J., *Implementation Issues of the Posting Directives in Lithuanian Labour Law – Transport Sector Specifics*, in CORSO S. M., GRECO M. G. (a cura di), *Transnational posting of workers. Reflections on a new European Path*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 27.

¹⁵ PIATTAFORMA EUROPEA DI CONTRASTO AL LAVORO NON DICHIARATO, *Tackling undeclared work in the road transport industry*, 2018, p. 1.

Da più parti, infatti, è stata evidenziata la difficoltà di garantire il rispetto della normativa europea in materia di rapporti di lavoro, soprattutto con riferimento al distacco transfrontaliero e con il ricorso da parte degli operatori di settore all'elusione di alcune regole proprio per conformarsi a quella pressione economica che lo caratterizza¹⁶. Una normativa facilmente aggirabile, come nel caso dei trasporti di cabotaggio previsto dal Regolamento n. 1072/2009/UE, tanto da richiedere l'intervento della Commissione Europea tramite la recente adozione di un nuovo pacchetto di regole all'interno del c.d. *Mobility Package I*. Tale normativa, oltre a sistematizzare la regolamentazione precedente, evidenzia la necessità di prevedere controlli e ispezioni in strada o nei grandi *hub* di scambio ai confini tra più Paesi per monitorare l'applicazione delle regole¹⁷ e limitare le pratiche abusive tra cui la mancata dichiarazione di distacco transfrontaliero, la manomissione del tachigrafo per aggirare la normativa sul riposo e percorrenza da parte del guidatore o, ancora, il ricorso a rapporti autonomi che in realtà mascherano vere attività di lavoro subordinato, con la negazione delle tutele ad esso collegate.

Quello che rileva ai fini della trattazione, è proprio la necessità di incentivare controlli e accertamenti ispettivi su strada, svolti dai servizi ispettivi nazionali, per limitare tali pratiche di lavoro sommerso e non dichiarato, come lo è la prestazione non conforme alla fattispecie concreta nell'esempio sopra riportato. Un'attività che non può che essere svolta tramite il coordinamento operativo da parte dell'Autorità Europea del Lavoro, anche per il suo intrinseco collegamento con il tema della mobilità dei lavoratori nell'Unione e per la palese difficoltà da parte dei singoli servizi ispettivi nazionali di monitorare l'ingente numero di operatori che circolano sul proprio territorio.

Due esempi, quello del settore agricolo e quello del trasporto su strada, che mostrano, come si vedrà nei successivi paragrafi, alcuni *drivers* e fattori comuni che impattano sul ricorso al lavoro sommerso. Attraverso il loro approfondimento si potranno valutare i margini di manovra dell'Autorità Europea del Lavoro, o di intervento per richiamare la fase "interventista" nella lotta al sommerso, soprattutto in funzione della dimensione transfrontaliera di queste attività e dell'introduzione, nel panorama europeo,

¹⁶ BROUGHTON A., CURTARELLI M., BERTRAM C., FOHRBECK A., HINKS R., TASSINARI A., *Employment conditions in the International road haulage sectors*, 2015, p. 24; HAIDINGER B., *op. cit.*, 2017, p. 3.

¹⁷ SCORDAMAGLIA D., *Road transport: Enforcement and special provisions for post workers*, Briefing EU Legislation in Progress – Parlamento Europeo, 2020.

delle ispezioni concertate e congiunte. Si avrà modo di evidenziare una palese differenza nel ruolo svolto dall'Autorità nei due diversi ambiti e, quindi, nel contrasto al lavoro sommerso. Difatti, se nel trasporto su strada si può iniziare ad individuare un embrionale coordinamento multilivello tra agenzia e servizi ispettivi nazionali, figlio delle prime esperienze concertate e delle funzioni assegnate dal *Mobility Package I* all'Autorità, al contrario, in quello agricolo, la stessa non è dotata di alcun ruolo se non quello di sensibilizzare l'applicazione uniforme della normativa europea.

Una situazione che non è mutata neanche a seguito dell'introduzione della clausola di condizionalità sociale nella Politica Agricola Comune 2023-2027 e del collegamento dell'erogazione dei pagamenti con il rispetto di alcune normative europee in materia di rapporto di lavoro, salute e sicurezza. Scelta, quantomeno, sorprendente che potrebbe portare a ridurre o rallentare l'efficacia della condizionalità sociale nel settore agricolo oltre che non portar ad alcun risultato concreto nella lotta al lavoro non dichiarato e sommerso.

2. Il trasporto su strada e il lavoro sommerso: un settore *sui generis*

Il rapporto tra lavoro sommerso e trasporto su strada è estremamente *sui generis*, così come lo sono le caratteristiche di questo settore economico altamente strategico per l'Unione Europea. Per inquadrare la rilevanza del settore, si pensi che circa il cinquanta per cento di ogni merce spedita all'interno del territorio europeo è consegnata tramite un trasporto su gomma¹⁸. La restante parte è suddivisa in altri mezzi come treni, aerei e navi rendendo ancor più chiaro il peso del trasporto su strada all'interno dell'economia europea. Allo stesso tempo, però, tale rilevanza non è un chiaro sintomo di salute del settore. Le imprese che vi operano sono schiacciate da un'enorme pressione sui costi del servizio che si traduce in pratiche fraudolente, sia di natura fiscale che a discapito delle condizioni di lavoro dei soggetti occupati in tale attività.

Alle prime pratiche, principalmente adottate per eludere la normativa fiscale, fanno riferimento le c.d. *letterbox companies*, cioè quelle imprese senza risorse operative all'interno del Paese in cui sono state registrate¹⁹.

¹⁸ HAIDINGER B., *op. cit.*, 2017, p. 3.

¹⁹ Non esiste una precisa definizione di letter-box companies all'interno del Diritto europeo. Per un approfondimento sul fenomeno si rimanda a COMMISSIONE EUROPEA, *Letterbox companies: overview of the phenomenon and existing measures*. Executive summary, 2021.

Queste, pur millantando di avere il proprio centro delle operazioni nel Paese di registrazione, sono espressamente dedicate a sfruttare una tassazione inferiore e un sistema di previdenza sociale meno oneroso rispetto al Paese dove, invece, operano.

Il fenomeno delle *letterbox companies* “rappresenta l'esempio più spinto del più generale fenomeno della frammentazione dell'impresa”²⁰ ed è molto esteso nel settore del trasporto su strada, dove la dimensione transfrontaliera delle operazioni permette di incrementare il vantaggio economico derivante dalla registrazione in un determinato Paese e tradurlo in un vantaggio competitivo da sfruttare sul mercato²¹. È il caso delle filiali delle imprese della logistica aperte in Bulgaria, Ungheria, Slovacchia e Polonia sfruttando gli artt. 49 e 54 del TFUE, le quali diventano il fittizio ‘centro operativo’, potendo offrire servizi su tutto il territorio europeo senza limitazioni sulla propria operatività. Tale pratica prende anche il nome di “*flagging out*” e da più parti viene ritenuta una modalità di sopravvivenza nel settore dei trasporti su strada, data l'eccessiva pressione sui costi a cui tali operatori devono conformarsi²².

La scelta di operare attraverso queste imprese create con l'obiettivo precipuo di tagliare il maggior numero di spese ha anche un ulteriore effetto negativo su coloro che vengono effettivamente assunti da tali soggetti.

Sia il salario, sia le altre condizioni lavorative vengono, difatti, ancorate alla normativa del Paese di registrazione dell'impresa, garantendo un risparmio in termini di costo del lavoro e di oneri sociali che si traduce in una distorsione concorrenziale del mercato. Infatti, questi lavoratori, così come queste imprese, non operano nel Paese di registrazione ma svolgono la propria attività in altri Stati membri competendo, spesso al ribasso, con imprese gravate da differenti costi del lavoro e pressione fiscale. Ciò non sarebbe un grave problema dato che la Direttiva n. 71/96/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, così come modificata dalla Direttiva n. 957/2018/UE, trova applicazione anche nel settore del trasporto internazionale su strada, eppure non sono rari i casi di mancata dichiarazione o sotto-dichiarazione del distacco. Un'azione,

²⁰ BORELLI S., *Appunti e idee per il contrasto delle letterbox companies*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, 2018, p. 118.

²¹ CREMERS J., *Letter-box companies and abuse of the posting rules: how the primacy of economic freedoms and weak enforcement give rise to social dumping*, ETUI Policy Brief 2014, 2014, p. 2.

²² KUMMER, S., DIEPLINGER, M., FÜRST, E. *Flagging out in road freight transport: a strategy to reduce corporate costs in a competitive environment. Results from a longitudinal study in Austria*, in *Journal of Transport Geography*, n. 36, 2014, p. 141.

quest'ultima, chiaramente destinata a mantenere le condizioni lavorative del Paese di partenza senza dover applicare la normativa, talvolta nettamente più generosa, del Paese ospitante. L'uso di *letterbox companies* e la mancata dichiarazione del distacco corrispondono ad alcune delle tipologie più comuni di sommersione del rapporto di lavoro nel settore in parola, a cui si aggiungono altre pratiche, tra cui un'ulteriore modalità per le operazioni di carico e scarico merce in altri territori dell'UE, in principio totalmente legittima, ma che viene ampiamente sfruttata per aggirare la normativa sul distacco.

Il riferimento è alle operazioni bilaterali di trasporto transfrontaliero. Queste avvengono quando un conducente effettua operazioni di trasporto dallo Stato membro in cui è stabilita l'impresa per cui svolge l'attività verso un altro Paese e viceversa, senza entrare in ulteriori Stati membri. Secondo il decimo considerando della Direttiva n. 1057/2020/UE "un'eventuale applicazione delle norme sul distacco, e quindi delle condizioni di lavoro e di occupazione garantite nello Stato membro ospitante, a tali operazioni bilaterali costituirebbe una restrizione sproporzionata alla libertà di fornire servizi transfrontalieri di trasporto su strada". In tal senso, l'art. 1, comma 3, della Direttiva ivi citata prevede un'apposita deroga nei confronti della normativa sul distacco transnazionale, indicando proprio le operazioni bilaterali come motivazione per non considerare distaccato il lavoratore. Una posizione ulteriormente ribadita dalla Commissione Europea, per il tramite del Direttorato Generale per la mobilità e trasporto, nel documento 'Q&A – Questions and Answers? allegato al pacchetto *Mobility Package*²³.

Appare palese, però, la difficoltà di controllare e accertare quali siano stati i movimenti del trasportatore tra il primo viaggio verso il Paese di destinazione e quello di ritorno, potendo quindi essere aggirata facilmente tale deroga. D'altronde la dispersione dei vettori su tutto il territorio europeo, legata alle carenze in termini numerici dell'organico dei diversi ispettorati nazionali, lascia aperti molteplici spiragli per l'elusione di tale deroga da parte delle imprese del settore. Tali problemi sono stati recentemente evidenziati dalla stessa Autorità Europea del Lavoro in un documento strategico relativo alle azioni relative al trasporto su strada, il c.d. *ELA Framework for Action on Road Transport*, in cui si ribadiva la difficoltà

²³ Il riferimento è alla seconda domanda sul campo di applicazione della normativa rivista ai sensi del Mobility Package I e della deroga prevista per le operazioni bilaterali di trasporto internazionale. DIRETTORATO GENERALE PER LA MOBILITÀ E TRASPORTO, *Questions and Answers on posting of drivers under Directive (EU) 2020/1057*, 2022, p. 1.

dei singoli ispettorati nazionali di intercettare, e quindi accertare eventuali pratiche abusive, proprio in ragione dell’alta mobilità di questi lavoratori²⁴.

Un’ulteriore modalità di trasporto, questa volta senza alcuna deroga nei confronti della normativa sul distacco, riguarda le operazioni di cabotaggio: un tipo di “autotrasporto di merci per conto di terzi che viene eseguito, a titolo temporaneo, interamente in uno Stato diverso da quello in cui il vettore è stabilito”²⁵. Tale istituto è, ad oggi, regolato dal combinato disposto dei Regolamenti n. 1072/2009/UE (art. 8) e n. 1073/2009/UE²⁶ (artt. 14-16), i quali indicano i limiti entro cui un trasporto sia da considerarsi cabotaggio.

Questo è ammesso quando un veicolo entra in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento per effettuare lo scarico di un trasporto internazionale, indipendentemente dal fatto che il veicolo sia pieno o vuoto. Nel primo caso relativo ad un trasporto internazionale da scaricare in un Paese membro, il veicolo è limitato nel numero di trasporti (carico/scarico), non più di tre, che può effettuare entro sette giorni, dopo i quali dovrà essere in viaggio verso il proprio Paese di partenza. Nel secondo caso, invece, è concesso un solo trasporto di cabotaggio entro massimo 3 giorni dall’ingresso nel Paese di destinazione.

Il cabotaggio, previsto principalmente per evitare la circolazione di vettori vuoti e per minimizzare l’impatto ambientale di questo settore altamente inquinante è stato, negli anni, fonte di distorsione concorrenziale all’interno dell’Unione Europea. Tali operazioni di carico e scarico hanno luogo principalmente in alcuni Paesi dell’Unione, tra cui Francia, Germania ed Austria, riducendo le opportunità lavorative per i vettori nazionali.

²⁴ AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *ELA Framework for Action on Road Transport*, 2022, p. 16.

²⁵ FROSECCI G., *Distacco, cabotaggio e trasporto internazionale: un puzzle ancora da comporre*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, 2018, p. 43. Si veda ALLAMPRESE A., BONARDI O., *Logistica e Lavoro*, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno n. 3, 2018 per alcuni approfondimenti tematici, tra cui l’importanza della contrattazione collettiva in un settore caratterizzato da un’alta dispersione territoriale dei lavoratori e dalla presenza di diverse catene di subappalto: LASSANDARI A., *La contrattazione collettiva nella logistica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno n. 3, 2018, p. 54; GRAGNOLI E., *I contratti di appalto e le società cooperative di produzione e lavoro nel settore della logistica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno n. 3, 2018, p. 69.

²⁶ Regolamento n. 1073/2009/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che fissa norme comuni per l’accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il Regolamento n. 561/2006/CE.

Secondo una stima della Commissione Europea²⁷, più di due terzi delle operazioni di cabotaggio internazionale sono effettuate in questi Paesi, a cui si aggiungono Belgio e Svezia. Per tali motivi, questi Paesi hanno, sin dall'adozione del Regolamento n. 1072/2009/UE, previsto una normativa più stringente richiedendo il caricamento telematico dei documenti sin dal primo trasporto effettuato oltre a richiedere l'attestazione dell'avvenuta dichiarazione di distacco del conducente del veicolo²⁸.

Come nel caso dei trasporti transnazionali bilaterali, anche il cabotaggio internazionale è caratterizzato da crescenti frodi in materia di documentazione, a cui si aggiunge anche l'elusione della normativa sul distacco. Sono sempre più attuate alcune pratiche atte ad aggirare la normativa sul cabotaggio, intervenendo sulla sua durata massima, attraverso cicli di carico e scarico merci riavviati settimanalmente senza alcun effettivo ritorno nel Paese di stabilimento del proprio vettore, con effetti negativi sulla salute dei trasportatori, legata all'elusione della normativa sul riposo dalla guida, e con rischi incrementati per la collettività in termini sicurezza stradale.

Questo riavvio delle operazioni comporta anche la scelta, da parte del datore di lavoro, di quale Paese sia l'effettivo destinatario della maggior parte delle operazioni, potendo quindi scegliere quali condizioni di lavoro applicare al conducente ai sensi della normativa sul distacco transfrontaliero²⁹.

Allo stesso tempo, i controlli sulle attività di cabotaggio, come richiamati nel preambolo del Regolamento n. 1072/2009/UE nel diciassettesimo Considerando, si sono sempre fatti apprezzare, purtroppo negativamente, per la loro limitata portata numerica e ridotta efficacia³⁰. Una considerazione che appare condivisibile anche alla luce dei risultati relativi ai controlli effettuati dopo l'entrata in vigore della regolamentazione del 2009. Secondo tali dati, solo lo 0,56 per cento delle attività di cabotaggio

²⁷ HÄIDINGER B., *op. cit.*, 2017, p. 8.

²⁸ PARLAMENTO EUROPEO, *Development and Implementation of EU Road Cabotage*, Commissione Trasporto e Turismo, 2013, p. 106. Per un approfondimento sulla Francia: MINISTERO FRANCESE DELL'AMBIENTE, ENERGIA E MARE, *Freight cabotage transport: the French regulation*, Parigi, 2016.

²⁹ HÄIDINGER B., *op. cit.*, 2017, p. 10; BOCQUET E., *Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur le dumping social dans le transport européens* (Senat no. 450), 2014, p. 22.

³⁰ HOUWERZIJL M., *The analysis of Posting Workers Directive(s) with a specific focus on EU cross-border road transport*, in BEDNAROWICZ B., ZWANEBURG A. (a cura di), *Cross-border employment and social rights in the EU road transport sector*, Eleven International publishing, L'Aia, 2019, p. 105.

europee sono state ritenute illegali, sotto il profilo della documentazione di trasporto o della mancata documentazione sul rapporto di lavoro, mentre in alcuni Paesi, come la Francia ad esempio, la percentuale è vicina al dieci per cento³¹. Un segnale che mostra il diverso tenore degli accertamenti ispettivi su queste operazioni transfrontaliere tra i vari Paesi dell'Unione, anche legato al diverso numero di ispettori a disposizione. Accanto a queste pratiche fraudolente, in cui la sommersione del lavoro non è propriamente relativa all'occultamento totale del lavoratore ma ha luogo in relazione alla mancata applicazione della normativa sul distacco e sulle condizioni di lavoro ad essa collegate, gli ispettorati nazionali devono anche monitorare e contrastare la diffusione del falso lavoro autonomo tra i diversi conducenti presenti sul territorio europeo. Secondo uno studio promosso dalla Commissione Europea nel biennio 2012-2013, circa un terzo dei lavoratori di questo settore era qualificato come lavoratore autonomo, dunque, specificatamente escluso dalla normativa sul distacco transfrontaliero e dall'applicazione di tutte quelle tutele esplicitamente applicabili soltanto ai lavoratori subordinati. Il medesimo studio evidenziava come di questi lavoratori autonomi più della metà fosse, in realtà, un falso lavoratore autonomo, a cui l'impresa di trasporti subappaltava fittiziamente il servizio³². Questo meccanismo, insieme alle *letterbox companies*, rappresenta una modalità estremamente vantaggiosa per le imprese del settore per ridurre i costi e poter offrire prezzi altamente concorrenziali sul mercato, risparmiando sugli oneri relativi alle condizioni lavorative previste per l'autotrasportatore. Ne dà conto anche un recente studio promosso dalla Piattaforma Europa contro il lavoro sommerso, in cui l'ipotesi del falso lavoro autonomo è ritenuta una delle sfide future all'interno del settore dell'autotrasporto, soprattutto con riferimento ai vettori provenienti da Paesi dell'est Europa e sprovvisti delle necessarie tutele in materia di salute e sicurezza³³. Il falso lavoro autonomo, come evidenziato nel primo capitolo, è a tutti gli effetti un'ipotesi di lavoro non dichiarato ai sensi della nozione adottata nell'UE, in quanto dichiarazione non conforme alla fattispecie concreta, oltre che esser stato recentemente richiamato anche dall'art. 12, comma 1, lett. a)

³¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Development and Implementation of EU Road Cabotage*, Commissione Trasporto e Turismo, 2013, p. 44.

³² Si veda il caso austriaco riportato in HAIDINGER B., *op. cit.*, 2017, p. 13 in cui si evidenziava l'ipotesi, sempre più attuale, di una rete molto sviluppata di appalti e subappalti con la riduzione dei margini di contrattazione del compenso per gli autotrasportatori autonomi.

³³ PIATTAFORMA EUROPEA CONTRO IL LAVORO SOMMERSO, *Tackling Undeclared work in the road transport industry*, 2018, p. 2.

del Regolamento istitutivo dell'Autorità Europea del Lavoro, proprio a riprova della sua centralità tra le modalità di sommersione.

Tutti questi *escamotage* di elusione della normativa europea in materia di lavoro nel trasporto su strada impattano evidentemente sulla presenza del lavoro sommerso all'interno di questo settore. La sua repressione sconta, come si è avuto modo di accennare, alcune problematiche difficilmente risolvibili senza un coordinamento delle attività ispettive. D'altronde la mobilità dei vettori all'interno del territorio, sommata alla lontananza rispetto al proprio datore di lavoro, rendono meno efficaci gli accertamenti e i controlli sul rapporto di lavoro.

A ciò si collegano anche barriere linguistiche tali da ridurre, talvolta, la comprensione dei propri diritti da parte dell'autotrasportatore accertato, rendendo meno efficace qualsiasi tentativo di sensibilizzazione o campagna informativa sulle vie di trasporto maggiormente trafficate³⁴.

Un tema che ha portato la Commissione Europea a sistematizzare e razionalizzare la normativa settoriale attraverso il *Mobility Package I*, con l'intento di evitare le distorsioni del mercato e ridurre le possibili situazioni di *social dumping*, acuite dal ricorso al lavoro non dichiarato. Questo pacchetto, formato dal Regolamento n. 1054/2020/UE, con cui sono stati modificati i precedenti regolamenti³⁵ sugli obblighi minimi in materia di periodi di guida massimi, di periodi di riposo e sull'uso dei tachigrafi, e dalla Direttiva n. 1057/2020/UE sulla normativa del distacco transfrontaliero nel settore del trasporto su strada³⁶, ha l'obiettivo di rendere questo settore "sicuro, efficiente e socialmente responsabile" assicurando "da un lato, condizioni di lavoro adeguate e protezione sociale per i conducenti e, dall'altro, condizioni eque per le imprese e di concorrenza leale per i trasportatori"³⁷. Un obiettivo che non può che prescindere da un miglio-

³⁴ *IBID.*, p. 10.

³⁵ Regolamento n. 561/2006/CE per quanto riguarda gli obblighi minimi in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento n. 165/2014/UE per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi.

³⁶ Sull'adozione di una *lex specialis* per il distacco transnazionale nel settore del trasporto su strada si veda J. P. LHERNOULD, *Directive (EU) 2018/957 of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services – What will change in 2020?*, in *ERA Forum*, 2019, n. 20, p. 255.

³⁷ Questi estratti derivano dal primo Considerando del preambolo della Direttiva n. 1057/2020/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 luglio 2020 che stabilisce norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada e che modifica la direttiva

ramento dei servizi ispettivi, dai controlli sugli operatori del settore e dagli effetti deterrenti e preventivi delle sanzioni in caso di accertata irregolarità.

Per quanto concerne l'oggetto della trattazione, il *Mobility Package I* si fa apprezzare per aver espressamente dato una prima risposta a tale obiettivo prevedendo un ruolo di coordinamento ed assistenza per l'Autorità Europea del Lavoro in materia di ispezioni su strada. Un ruolo di regia delle ispezioni concertate e congiunte che l'Autorità ha già iniziato a svolgere e che sta portando risultati concreti.

3. Il *Mobility Package I* e le prime esperienze concertate

Il ruolo di coordinamento ed assistenza assegnato all'Autorità Europea del Lavoro è stato prospettato dal preambolo della Direttiva n. 1057/2020/UE. Questa, modificando l'art. 5 della Direttiva n. 22/2006/CE, ha ribadito l'obbligo per gli Stati membri di effettuare "almeno sei volte l'anno, controlli concertati per controllare su strada i conducenti e i veicoli oggetto dei Regolamenti n. 561/2006/CE o n. 165/2014/UE", inerenti all'accertamento dei periodi di guida, di riposo e all'uso del tachigrafo. La novità, rispetto alla precedente normativa, riguarda l'impegno degli Stati membri ad "organizzare controlli concertati nei locali delle imprese". In tali attività ispettive, secondo il ventinovesimo considerando della Direttiva n. 1057/2020/UE, l'Autorità Europea del Lavoro dovrebbe svolgere un "ruolo importante nel fornire assistenza agli Stati membri che effettuano controlli concertati e potrebbe sostenere le iniziative in materia di istruzione e formazione".

Il mandato, così affidato all'Autorità, si integra perfettamente nell'ambito di attività dell'agenzia, in quanto, come previsto all'articolo 1, paragrafo 4, del Regolamento n. 1149/2019/UE, questa si occupa dell'attuazione della normativa prevista anche dalla Direttiva n. 22/2006/CE sul rispetto degli obblighi massimi di guida e di riposo dei conducenti. Un ambito di attività assolutamente centrale nel contesto in cui opera l'Autorità data la sua implicita connessione con la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione.

L'obiettivo alla base della modifica attuata dal *Mobility Package I*, prevedendo livelli minimi di ispezioni concertate tra i diversi Paesi membri a cui può partecipare, compatibilmente alle proprie prerogative anche l'Autorità, è quello di "portare ad un aumento della sicurezza dei trasporti

2006/22/CE per quanto riguarda gli obblighi di applicazione e il regolamento (UE) n. 1024/2012.

stradali, ma anche contribuire ad un'armonizzazione delle condizioni di lavoro in ambito comunitario e promuovere la parità a livello concorrenziale³⁸. Si ritiene, implicito, che tale aumento della sicurezza, garantito da un maggiore numero di ispezioni congiunte assistite dall'Autorità, non possa che aumentare anche i risultati in materia di contrasto al lavoro sommerso o, quantomeno avere un effetto deterrente.

È evidente che durante queste ispezioni, in cui si vaglieranno le posizioni degli autotrasportatori rispetto della normativa sulla guida e sui riposi, si possano incidentalmente accertare anche eventuali pratiche fraudolente, sia che siano collegate alla mancata comunicazione sul distacco, sia che riguardino il rapporto di lavoro che intercorre tra lavoratore e datore di lavoro.

Tale risultato sarebbe realizzabile proprio a causa del numero minimo di ispezioni congiunte imposto dalla Direttiva n. 22/2006/UE, dato che, come si è avuto modo di evidenziare nel precedente capitolo, l'Autorità non possiede alcun potere impositivo per l'organizzazione ed effettuazione di qualsivoglia attività ispettiva, se non con la volontaria partecipazione dei Paesi membri. Il numero minimo di ispezioni obbligate, previsto dalla Direttiva appena richiamata, rappresenta un *unicum* nel diritto dell'Unione Europea potendo realmente incentivare e promuovere quella cooperazione amministrativa transfrontaliera capace di uniformare, nel medio e lungo periodo, l'applicazione della normativa europea in materia di lavoro su tutto il territorio dell'UE. Inoltre, la natura vincolante di tale numero minimo di ispezioni potrebbe bilanciare, almeno nel settore in parola, la già richiamata assenza di potere impositivo da parte dell'Autorità Europea del Lavoro, la quale potrebbe, quindi, direttamente agganciarsi a queste attività previste dalla normativa. Si noti che la stessa Direttiva n. 1057/2020/UE evidenzia che la cooperazione amministrativa tra Stati membri prevista "nell'ambito dell'attuazione delle norme sociali nel settore dei trasporti su strada si è rivelata insufficiente, rendendo più difficile, inefficace e incoerente l'applicazione transfrontaliera delle norme" e permettendo una loro facile elusione.

In tale contesto si inserisce perfettamente la prospettata azione dell'Autorità Europea del Lavoro, improntata a rendere uniforme l'applicazione

³⁸ Direttiva n. 2006/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 sulle norme minime per l'applicazione dei Regolamenti n. 3820/85/CEE e n. 3821/85/CEE del Consiglio relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la Direttiva n. 88/599/CEE del Consiglio, Considerando n. 5.

del diritto dell'Unione Europea e coadiuvare le diverse autorità nazionali impegnate nel monitoraggio.

L'azione di rafforzamento della cooperazione amministrativa tra i diversi ispettorati nazionali richiesta all'Autorità dovrà anche necessariamente tenere in considerazione le varie esperienze già presenti nel settore in parola. Queste, seppur ritenute poco efficaci nel passaggio richiamato poc'anzi, soprattutto per l'assenza di un coordinamento strutturato, possono fornire spunti sulle modalità con cui rendere effettiva qualsiasi futura azione ispettiva transnazionale e, conseguentemente, evidenziare anche i problemi già riscontrati in passato.

Per tali motivi non si può non citare l'esistenza di una serie di iniziative già presenti nel territorio europeo per coordinare alcune operazioni congiunte su strada tramite la partecipazione di diverse autorità ispettive nazionali. È il caso delle iniziative coordinate dalla RoadPol, destinate principalmente ad accertare il rispetto della normativa sulla certificazione relativa alla licenza di autotrasportatore comunitario o al rispetto delle documentazioni sui trasporti effettuati, e solo incidentalmente estese all'accertamento circa l'avvenuta dichiarazione sul distacco o sul rispetto della normativa sui tempi di lavoro alla guida. Come intuibile dal focus principale dell'operazione ispettiva, la RoadPol mirava, e mira tuttora, a coordinare le operazioni su strada da parte dei diversi corpi di Polizia stradale, sebbene, non di rado, si sia registrata la partecipazione di autorità ispettive di diversa natura e competenza.

Oltre alle esperienze relative alla Roadpol, è meritevole di considerazione anche l'Euro Contrôle Route (ECR), un organo multilaterale nato da un accordo siglato ad oggi, da 14 Paesi membri e dal Regno Unito ed inizialmente istituito nel 1999 tra i Paesi del Benelux e la Francia. Tale accordo multilaterale è espressione della necessità di monitorare e accertare la corrispondenza tra le norme relative alla sicurezza stradale e i vettori che transitano sul territorio europeo, oltre che dedicare attenzione anche alla natura dei beni trasportati. Ad esempio, a fine 2020, l'ECR si è occupato di coordinare una serie di controlli concertati e contemporanei in dieci dei Paesi partecipanti a tale accordo, ispezionando circa 2000 vettori e registrando il 7,5 per cento di violazioni di diversa natura. Queste variavano tra violazioni della documentazione relativa al trasporto, al peso del carico ovvero al mancato rispetto delle normative in tema di distacco transfrontaliero e dei periodi di guida massimi.

Questi controlli effettuati e coordinati sotto la regia dell'ECR si inseriscono tra quelli previsti dall'art. 5 della Direttiva n. 22/2006/EC e per incrementarne l'effetto deterrente, l'accordo stipulato tra i Paesi partecipanti

ha previsto un numero maggiore di ispezione concertate pari ad almeno sette ispezioni all'anno.

Secondo gli ultimi dati aggregati sul numero di controlli effettuati, risalenti al 2017, le operazioni concertate previste dai Paesi partecipanti all'ECR hanno portato al controllo di circa 240 mila veicoli³⁹. In un quinto dei veicoli controllati sono state accertate violazioni di vario tipo, tra cui spicca, per quantità, il mancato rispetto della normativa sulle ore di guida e di riposo (36365 lavoratori) oltre ad aver registrato più di 3000 conducenti irregolari, sia sotto il profilo della dichiarazione relativa al distacco che sotto il profilo della natura fittiziamente autonoma della propria prestazione.

Tali esperienze sul campo non possono che facilitare l'azione dell'Autorità Europea del Lavoro. Questa, infatti, ha già iniziato a svolgere un ruolo di regia delle operazioni redigendo un documento strategico, l'*ELA Framework for Action on Road Transport*⁴⁰, relativo alle azioni future da mettere in pratica per rendere tale settore più sicuro, sensibilizzare gli autotrasportatori circa i propri diritti in costanza di lavoro e ridurre il ricorso al lavoro sommerso.

Questo documento strategico ha previsto un ruolo proattivo per l'Autorità⁴¹, con attività divise in tre diversi pilastri totalmente interconnessi tra loro: pilastro informativo, cooperativo e di supporto per l'attività ispettiva transfrontaliera.

Il primo dovrebbe prevedere un'opera di sensibilizzazione diretta ad informare i lavoratori del settore circa i propri diritti sia tramite piattaforme ad essi dedicate che con operazioni sul campo, supportando la collaborazione tra i diversi servizi ispettivi nazionali per mettere in pratica tali campagne informative. A questa attività fa capo la revisione da parte dell'Autorità di tutti i siti e documentazioni delle autorità nazionali relativi ai requisiti normativi da rispettare per svolgere il servizio di trasporto su strada nei Paesi membri, sistematizzando i documenti comuni tra gli Stati ed evidenziando le differenze. Tale funzione dovrebbe rendere meno oneroso il rispetto dei diversi documenti richiesti alle imprese del settore per svolgere queste attività logistiche. Questo si lega anche all'attività propriamente dedicata alla disseminazione delle informazioni agli autotrasporta-

³⁹ EURO CONTROLE ROUTE, *Control Results 2017*, 2017.

⁴⁰ AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *ELA Framework for Action on Road Transport*, 2022, p. 16.

⁴¹ *IBID.*, p. 1.

tori e agli operatori del settore, tramite i c.d. “*roadshow*”⁴² come previsto dall'art. 11, lett e) del Regolamento 2019/1149/UE in cui l'agenzia ha la funzione di promuovere “campagne di sensibilizzazione, tra cui le campagne tese ad informare gli individui e i datori di lavoro, in particolare nelle piccole e medie imprese («PMI»), sui rispettivi diritti e obblighi e sulle opportunità a loro disposizione” e che “in merito alle questioni relative al lavoro non dichiarato” necessita “di un'azione appropriata”⁴³.

Per quanto concerne proprio il tema del lavoro non dichiarato, il documento strategico dell'Autorità ritiene che tali campagne, realizzate in collaborazione con il *Working group* dedicato al fenomeno sommerso, possano portare ad una maggior conoscibilità dei propri diritti da parte degli autotrasportatori. Altresì, tali campagne possono mettere in luce i rischi connessi all'irregolarità del proprio rapporto di lavoro o al mancato rispetto di taluni obblighi come quelli relativi al riposo e al ritorno presso il proprio Paese di residenza nel caso di un trasporto di cabotaggio. Durante il mese di ottobre 2022, tale obiettivo si è tradotto nella promozione della campagna “*Road 2 Fair Transport*”, sviluppatasi sia via *social networks* che localmente nelle zone di interscambio maggiormente trafficate e diretta a diffondere le modifiche apportate dal *Mobility Package I* e rendere edotti i conducenti circa la normativa relativa al distacco transnazionale.

Il secondo pilastro, invece, si occupa di rafforzare la cooperazione amministrativa tra i diversi soggetti destinati a monitorare il rispetto della normativa europea nel settore di riferimento. Questa si sviluppa attorno a diverse azioni, tra cui lo scambio di informazioni, la formazione degli operatori nazionali che svolgono operazioni sul campo e la mediazione tra ispettorati diversi in caso di problematiche insorte durante un'ispezione concertata e congiunta. Sul punto non si può che condividere quanto evidenziato dalla stessa Autorità, secondo cui il rispetto della normativa e la sua applicazione non può, infatti, prescindere dall'abilità dei Paesi di cooperare tra loro, soprattutto perché una debole collaborazione può incentivare il ricorso al lavoro non dichiarato e lo sviluppo di pratiche fraudolente⁴⁴. Si segnalano, ad esempio, alcune recenti iniziative dell'Autorità volte a rafforzare la cooperazione nel settore della mobilità dei lavoratori e del trasporto su strada tenutesi in Finlandia e in Svezia⁴⁵.

⁴² IBID, p. 10.

⁴³ Art. 12, comma 1, lett. c, Regolamento n. 1149/2019/UE.

⁴⁴ AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *ELA Framework for Action on Road Transport*, 2022, p. 13.

⁴⁵ AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *ELA's national events to increase knowledge and raise awareness on EU labour mobility and the role of ELA*, News, 23 settembre 2022.

Nella stessa direzione va anche il primo percorso formativo tenuto dall'Autorità a Bruxelles, in cui hanno partecipato alcuni ispettori dei 27 Paesi membri coadiuvati dai propri *National Liaison Officer* d'istanza presso l'agenzia. L'obiettivo tracciato nel documento strategico prevede la riproposizione annuale di tale percorso formativo potendo esaminare i risultati delle ispezioni coordinate sotto l'egida dell'Autorità e incrementare le competenze dei partecipanti. Tale attività si lega a doppio filo con il *workshop* dedicato al lavoro non dichiarato all'interno del settore del trasporto su strada previsto dal *Working Group* contro il lavoro sommerso nel quarto trimestre del 2022⁴⁶.

Da ultimo, seppur sia il filone di intervento più interessante sotto il profilo dei risultati attesi, l'Autorità ha previsto un'azione di analisi ed *enforcement* circa l'attuazione e il rispetto della normativa europea in materia tramite lo svolgimento delle ispezioni concertate e congiunte *ex art. 8* del Regolamento n. 1149/2019/UE. L'impegno dell'agenzia sarà legato al rispetto dei *target* ispettivi minimi previsti dall'art. 5 della Direttiva n. 22/2006/UE fornendo assistenza sul campo e supporto logistico per tali controlli.

Tale azione potrebbe finalmente dar vita ad un embrionale coordinamento delle operazioni ispettive transnazionali, finora sempre prospettato ma mai effettivamente realizzato a livello europeo. Pur non essendo formalizzato tramite un atto vincolante a causa dei già noti problemi relativi alle competenze attribuite all'Autorità, non si può negare che questo possa costituire una prima forma di coordinamento multilivello, in cui i diversi soggetti interessati possano operare all'unisono anche senza essere gerarchicamente ordinati⁴⁷, come appunto avviene nel caso di specie dove viene lasciata impregiudicata la sovranità dei Paesi membri in materia ispettiva. Nel contesto qui riportato, l'Autorità può così esercitare la propria opera di supporto e assistenza, come previsto dal Regolamento istitutivo, legittimandosi allo stesso tempo come necessaria per il buon funzionamento delle ispezioni a livello nazionale e sovranazionale.

In tale prospettiva, l'Autorità si è impegnata sin dalla sua istituzione ad incoraggiare gli Stati membri sia nella partecipazione alle iniziative congiunte che a rafforzare gli accertamenti sul proprio territorio nazionale così

⁴⁶ AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *ELA Framework for Action on Road Transport*, 2022, p. 15.

⁴⁷ SALOMONE R., *Multilevel Governance e trasformazioni del diritto del lavoro nazionale*, in CARINCI F., PIZZO FERRATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'U.E.*, Utet, Torino, 2010, p. 198.

da incrementare il potere deterrente dei controlli e sanzionare coloro che fanno ricorso a pratiche elusive sotto il profilo sociale e lavoristico.

Con la partecipazione dei diversi Paesi membri, l'Autorità ha realizzato le prime ispezioni concertate e congiunte, dopo un lavoro preparatorio svolto durante il 2020, che ha portato all'esecuzione della prima ispezione concertata prevista ai sensi dell'art. 8 del Regolamento n. 1149/2019/UE⁴⁸. Sebbene questa prima esperienza non sia stata realizzata nel settore del trasporto su strada, ma abbia riguardato il contrasto del lavoro sommerso all'interno del settore edile come dichiarato dalla stessa Autorità⁴⁹, è proprio nel primo settore qui richiamato che tale attività è ormai sviluppata e sta raccogliendo i primi risultati tangibili.

Queste attività, previste trimestralmente all'interno di specifiche "week of action" dedicate ai controlli su strada, hanno portato allo svolgimento di 8 ispezioni concertate⁵⁰, con più di mille veicoli controllati e circa seicento violazioni accertate imputate alla manomissione dei tachigrafi, al mancato rispetto delle normative sul distacco e sui riposi e alla presenza diversi lavoratori sprovvisti di documenti e ignoti anche alle autorità del Paese di partenza, dunque, totalmente sommersi. Tali attività, svolte in collaborazione con partner strategici come Roadpol e ECR, hanno visto la partecipazione dei funzionari dell'Autorità in qualità di osservatori e di supporto logistico e linguistico. Tale supporto ha reso possibile, oltre che proficua, la presenza degli ispettori di altri Paesi invitati anch'essi come osservatori nonché utili per permettere un collegamento con i Paesi di residenza dei lavoratori controllati.

Gli effetti di questi controlli, che dovrebbero sommarsi a quelli già effettuati dai singoli Paesi membri nei propri territori di competenza, dovrebbero portare ad uniformare il rispetto e l'applicazione delle normative europee previste in tale settore oltre che ridurre le distorsioni concorrenziali e i vantaggi economici basati sull'elusione di tale regolamentazione.

Sul lungo periodo, l'Autorità stessa si aspetta di poter rafforzare ulteriormente tale opera di coordinamento e rendere ancor più efficaci queste

⁴⁸ SITZIA A., LUCCHIARI M., *op. cit.*, 2021, p. 2.

⁴⁹ AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *The European Labour Authority coordinates its very first concerted inspection*, News, 21 settembre 2020.

⁵⁰ Si noti che l'obiettivo dell'Autorità Europea del Lavoro appare quello di incrementare il numero di ispezioni minime previste dalla Direttiva n. 22/2006/CE, dato che nel primo anno solare dopo la prima ispezione del 21 settembre 2021, si sono già registrate 8 operazioni concertate e congiunte in tutto il territorio dell'Unione.

operazioni concertate, estendendone l'attuazione anche ad altri settori similmente afflitti da irregolarità sul piano lavoristico e concorrenza sleale⁵¹.

Per quanto attiene al tema oggetto della trattazione, il lavoro sommerso diviene uno dei principali fattori da ridurre per rendere più equo e socialmente responsabile questo settore economico. Un obiettivo che risulta realizzabile dall'Autorità Europea del Lavoro sfruttando proprio questa embrionale forma di coordinamento ispettivo e cooperazione transfrontaliera che sembra svilupparsi ed evolvere in questo settore.

4. La pervasività del lavoro sommerso in agricoltura

Il settore agricolo condivide con il trasporto su strada alcuni *drivers* e fattori che incentivano i datori di lavoro a ricorrere al lavoro sommerso e non dichiarato. È ampiamente riconosciuta, infatti, la pervasività del fenomeno sommerso all'interno delle filiere agroalimentari, sia per la stagionalità dell'attività lavorativa e la facile interscambiabilità dei lavoratori - trattandosi di un settore che richiede limitate competenze per lo svolgimento della prestazione - che per la durezza delle condizioni di lavoro, non solo legate a rapporti precari o irregolari, ma anche alle alte temperature percepite in alcuni periodi in cui questa viene svolta⁵².

Inoltre, nel corso del capitolo si è più volte fatto riferimento al problema della pressione dei costi che si traduce in bassi prezzi di vendita dei prodotti agricoli, tanto da portare le imprese del settore a ridurre i salari garantiti ai braccianti occupati nei campi o a eludere le normative in materia di lavoro, salute e sicurezza⁵³. Un comportamento imputabile, quindi, non soltanto alla volontà elusiva dei datori di lavoro ma, in larga parte, ai meccanismi di fissazione del prezzo dei prodotti agricoli stabiliti dai colossi

⁵¹ FERRANTE V., ALTIMARI M., *op. cit.*, 2022, p. 162, parlano di “speranza” circa la possibilità che tali operazioni ispettive oltreconfine possano rendere possibile sanzionare quanti “beneficino senza averne diritto delle tutele previste per la libertà di prestazione dei servizi” riducendo, per questi ultimi, i vantaggi garantiti dall'elusione della normativa.

⁵² WILLIAMS C. C., HORODNIC A., *Tackling undeclared work in the agricultural sector*, 2018, p. 22-27.

⁵³ Pinto evidenzia la convenienza, per le imprese agricole, di “fondare la competitività aziendale sulla compressione del costo del lavoro”. Si veda PINTO V., *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 1, 161, 2019, p. 10.

della grande distribuzione ed appesantiti da un numero sempre crescente di intermediari⁵⁴.

Tale pressione competitiva riduce i margini di profitto delle imprese agricole realizzabili, soltanto, “scaricando il taglio dei costi sullo sfruttamento del lavoro”⁵⁵. Pertanto, la necessità di utilizzare manodopera a basso costo per garantirsi un margine di redditività più elevato porta le imprese agricole a “ricorrere in modo sempre più sistematico a forme di interposizione illecita o comunque di reclutamento irregolare di manodopera, se non a vere e proprie forme di sfruttamento del lavoro quale costante organizzativa”⁵⁶. Tale violazione diffusa e persistente delle leggi sul lavoro, soprattutto nel settore in parola, appare un fattore strutturale degli assetti produttivi, talvolta l'unico in grado di far sopravvivere tali aziende sul mercato⁵⁷.

Sotto il profilo della sua integrazione all'interno dell'impresa agricola, il ricorso al lavoro non dichiarato prende “le forme del prolungamento oltre misura della giornata lavorativa o dell'intensificazione parossistica dei ritmi di lavoro (indotta attraverso la pattuizione di retribuzioni a cottimo pieno con tariffe minime, quando non irrisorie)”⁵⁸.

A questi lavoratori viene spesso proposto un contratto di lavoro in cui le ore pattuite e regolarmente retribuite sono inferiori a quelle effettivamente svolte e dove tale differenza viene versata totalmente “in nero”⁵⁹ senza denuncia alcuna. Una modalità di parziale dichiarazione dello svol-

⁵⁴ Una preoccupazione evidenziata dalla Commissione Europea nella Comunicazione “Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese” del 15 luglio 2014, in cui veniva affrontata anche la tematica della volatilità dei prezzi e quindi della continua pressione economica a cui sono sottoposte le imprese. Una tematica poi sviluppata nella Direttiva n. 633/2019/UE in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. Per un approfondimento del tema si rimanda a CANFORA I., LECCESE V., *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 1, 2022, p. 135.

⁵⁵ MARIUCCI L., *op. cit.*, 2018.

⁵⁶ FALERI C., *op. cit.*, 2021, p. 257. Sul ricorso all'interposizione di manodopera nelle filiere agroalimentari si rimanda a GAROFALO D., *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, 2018, p. 229; DE MARTINO C., LOZITO M., SCHIUMA D., *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2016, p. 313.

⁵⁷ PINTO V., *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in *Rivista Giuridica del lavoro della previdenza sociale*, n. 1, p. 304.

⁵⁸ PINTO V., *op. cit.*, 2019, p. 16.

⁵⁹ ALES E., *op. cit.*, 2014, p. 11; PERUZZI M., *op. cit.*, 2015, p. 124; FERRANTE V., *op. cit.*, 2017, p. 17.

gimento della prestazione che può avvenire “semplicemente registrando sul libro unico del lavoro un numero di giornate lavorative minore a quelle realmente effettuate con pagamento di una retribuzione corrispondente a quella ricavabile dai dati riportati sulla documentazione obbligatoria”⁶⁰. Tale modalità di lavoro nero, o meglio grigio data la parziale dichiarazione del rapporto di lavoro intercorso tra le parti, impatta negativamente sulla contribuzione sociale versata dal datore di lavoro nei confronti del lavoratore, ponendo possibili problemi futuri, di non poca rilevanza, sull’accesso ad un trattamento pensionistico dignitoso. Allo stesso tempo, il pagamento irregolare di ore svolte, ma non denunciate, comporta un danno in termini di evasione fiscale a carico di tutta la collettività, riducendo le risorse a disposizione delle autorità pubbliche ed imponendo decisivi tagli su alcuni servizi pubblici. Un tema, quest’ultimo, che aveva alimentato l’originario dibattito nell’Unione Europea, soprattutto nella prima fase esplorativa, circa gli effetti a lungo termine del ricorso al lavoro sommerso e sui rischi di una sua espansione incontrollata.

Affianco a questi lavoratori con contratti precari, salari estremamente bassi e pagamenti in nero, ne esiste una larga parte che, invece, opera nelle filiere agroalimentari senza alcuna tutela o alcun documento che attesti il rapporto intercorso con il datore di lavoro. Il riferimento è ovviamente a tutti quei lavoratori migranti clandestini che, proprio in virtù del loro *status* irregolare, non possono stipulare alcun contratto di lavoro e che si trovano ad accettare tali “proposte” come unica opportunità per garantirsi un reddito di sussistenza⁶¹. Per questi ultimi, l’agricoltura diviene il canale più immediato tramite il quale inserirsi nel mercato del lavoro e sentirsi parte della società⁶². Una società chiaramente deviata e modellata sull’irregolarità e sull’informalità, in cui questi individui rimangono intrappolati finché non riescono a regolarizzare il proprio soggiorno e con

⁶⁰ GAROFALO D., *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 6, 2020, p. 1317.

⁶¹ PALUMBO L., SCIURBA A., *New mobility regimes, new forms of exploitation in Sicily. Beyond trafficking and slavery*, in *Open Democracy Online Blog*, 2015, p. 1; PALUMBO L., *Trafficking and Labour Exploitation in Domestic Work and the Agricultural Sector in Italy*, Global Governance Programme - Trafficko, 2016, p. 14.

⁶² Questo è il caso dei migranti economici che trovano nell’agricoltura l’approdo più rapido per lavorare e dove, le proprie barriere linguistiche, non possono incidere sulla possibilità di svolgere una prestazione chiaramente labour-intensive. Il tema della migrazione economica è sviluppato in CHIAROMONTE W., FERRARA M. D., *L’integrazione dei migranti attraverso il lavoro, fra luci e ombre. Riflessioni su regolarizzazione e ruolo del sindacato*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, 2022, p. 315.

esso il proprio *status*⁶³. Sono ormai ben noti i vari “campi-lager”⁶⁴, accampamenti posizionati nelle campagne e molto vicini ai luoghi di raccolta dove risiedono questi lavoratori in condizioni igienico-sanitarie disumane e con l'assenza dei minimi servizi essenziali, quali acqua, energia e servizi igienici. Luoghi come Rosarno in Italia, Huelva⁶⁵ ed El Ejido in Spagna e Manolada in Grecia sono esempi⁶⁶, ormai mediaticamente ed emotivamente⁶⁷ noti, dell'ambigua coesistenza tra il settore agricolo, e i prodotti che ne derivano, e lo sfruttamento della manodopera di lavoratori irregolari, dove il lavoro sommerso, oggetto della trattazione, è solo uno dei gravissimi problemi. Difatti, lo sfruttamento di questi soggetti estremamente deboli non è che “la sfumatura dai toni più accesi” del “variegato mosaico del lavoro irregolare”⁶⁸.

Nei contesti appena descritti, la marginalizzazione incide, per questi soggetti, sulla possibilità di migliorare la propria condizione socio-lavorativa e, in ragione di ciò, risulta di cruciale importanza l'avvio di un'azione coordinata da parte delle autorità competenti che possa arginare questo fenomeno illecito.

5. Il mancato coordinamento nella nuova stagione della Politica Agricola Comune: un'occasione perduta

L'espansione del fenomeno sommerso nel settore agricolo, allargando il discorso oltre al deprecabile ricorso alla manodopera clandestina, è un problema da tempo oggetto di attenzione da parte delle istituzioni euro-

⁶³ LO MONTE E., *Lo sfruttamento dell'immigrato clandestino: tra l'incudine (dello stato) e il martello (del caporalato)*, in *Critica*, n. 1, 2011, p. 41;

⁶⁴ Tale affermazione, risalente al gennaio 2016, si deve all'ex Governatore della Calabria, Mario Oliviero, durante una visita presso il campo migranti di Rosarno.

⁶⁵ CARUSO F., *Dal caporalato alle agenzie di lavoro temporaneo: i braccianti rumeni nell'agricoltura mediterranea*, in *Mondi Migranti*, n. 3, 2016, p. 51.

⁶⁶ OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, *Is Italian agriculture a 'pull factor' for irregular migration – and, if so, why?*, 2018, p. 24. In tale report si evidenzia come il rapporto tra immigrazione, lavoro sommerso e agricoltura si possa rintracciare in quasi tutti i Paesi dell'Europa mediterranea, in quanto luoghi di primo approdo, a cui si aggiunge, anche una maggior percentuale di informalità e accettazione socio-culturale della stessa.

⁶⁷ Garofalo parla di un'azione legislativa di repressione dello sfruttamento della manodopera nel settore agricolo basata anche “sull'onda emotiva di alcuni episodi di cronaca giudiziaria” che hanno reso ancor più necessario intervenire per scardinare tali rapporti di lavoro irregolari. Si veda GAROFALO D., *op. cit.*, 2018, p. 231.

⁶⁸ Così RUSSO M., *Qualche riflessione sul lavoro irregolare*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2, 2017, p. 222.

pee. Queste, attraverso la loro funzione di monitoraggio di tale settore economicamente rilevante all'interno dell'economia euro-unitaria, hanno posto sotto la lente di ingrandimento anche la corsa al ribasso dei prezzi dei prodotti agricoli ritenuta complice, se non colpevole principale di una serie di distorsioni della concorrenza e di conseguenze socio-ambientali. Come è stato ben esplicitato dal Parlamento europeo, la già citata riduzione dei prezzi di acquisto dei prodotti impone, per reazione, "tagli degli investimenti e dell'innovazione, anche nei settori della protezione ambientale, delle condizioni di lavoro e del benessere animale" da parte delle imprese agricole con un implicito "impatto negativo lungo tutta la filiera alimentare, inclusa l'occupazione"⁶⁹. Non sorprende, dunque, che questa pressione economica induca "le società a risparmiare, a scapito di salari, condizioni di lavoro o qualità delle materie prime"⁷⁰ rendendo redditizio il ricorso al lavoro non dichiarato.

La stessa Autorità Europea del Lavoro ha sollevato i medesimi timori circa il mancato rispetto delle normative europee in materia di lavoro in agricoltura e gli effetti negativi sui lavoratori derivanti da questa corsa al ribasso e dal *social dumping* ad essa collegato, soprattutto all'interno di campagne informative come "*EU4FairWork*" e la più recente "*Right4AllSeasons*". Eppure, diversamente da quanto registrato nel settore del trasporto su strada, queste preoccupazioni non si sono tradotte in alcuna funzione, esplicitamente o indirettamente affidata, a questa agenzia per supportare i Paesi membri e i loro servizi ispettivi nell'azione repressiva nei confronti del sommerso.

Una decisione che è alquanto incomprensibile nell'opinione di chi scrive, dato il recente intervento da parte della Commissione Europea per introdurre, all'interno della Politica Agricola Comune relativa al periodo 2023-2027 (da qui in avanti PAC), un meccanismo di condizionalità sociale a cui subordinare l'erogazione dei contributi e di incentivi pubblici al rispetto di tre direttive in ambiti relativi all'occupazione e alla salute e sicurezza: la Direttiva n. 1152/2019/UE su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, la Direttiva n. 391/89/CE riguardante le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori e, infine, la Direttiva n. 104/2009/UE riguardante requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori.

⁶⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare (2015/2065(INI)), lett. J).

⁷⁰ *IBID.*, comma n. 11.

Tale principio, ampiamente adottato in ambito previdenziale⁷¹, era già stato introdotto nella precedente riforma della PAC 2014-2020 sotto il profilo ambientale, ai sensi dell'art. 93 del Regolamento n. 1306/2013/UE, "assumendo come obiettivo quello di favorire lo sviluppo di un'agricoltura innovativa, competitiva e sostenibile"⁷². Un obiettivo che si fonda sulla necessità di promuovere il rispetto delle norme europee a tutela dell'ambiente, della sanità pubblica e del benessere animale con il sostegno al reddito fornito agli agricoltori attraverso la PAC. L'accesso a queste forme di sostegno viene condizionato a presupposti che le imprese devono soddisfare, in relazione a obiettivi e performance che l'Unione intende valorizzare ed azioni deviate e pericolose che mira a disincentivare⁷³. La presenza di un principio di difesa della biodiversità e dell'ambiente previsto come condizione per l'erogazione dei sussidi comunitari mostra, allo stesso tempo, l'assenza nelle precedenti regolamentazioni PAC di un simile meccanismo volto a difendere i diritti di coloro che sono occupati nel settore. Un'assenza che non passa inosservata data anche la finalità a cui la PAC dovrebbe mirare secondo quanto stabilito dall'art. 39 TFUE, norma cardine della materia⁷⁴. Nel primo e secondo comma di tale articolo

⁷¹ Si veda *ex multis* TASCHINI L., *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, Torino, 2019; FERRARA M. D., *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela e dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lavoro e diritto*, n. 4, 2015, p. 639; CORAZZA L., *Principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3, 2013, p. 489; D'ONGHIA M., *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in CARINCI F. (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio (Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015)*, Adapt Labour Studies e-book Series, n. 54, 2016, p. 384; FILÌ V., *Il patto di servizio personalizzato*, in GHERA E., GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, 2016, p. 175; DI STASI A., *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 57;

⁷² FALERI C., *op. cit.*, 2021, p. 268.

⁷³ CANFORA I., *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 158, n. 2, 2018, p. 283;

⁷⁴ FRATEA C., *Politica agricola comune e diritto agroalimentare: il ruolo dell'Unione Europea*, in TORSSELLO M., GUERRA G., *Temi e prospettive per un corso di diritto agroalimentare transnazionale e comparato*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2022, p. 25. Sulle potenzialità delle finalità richiamate dall'art. 39 TFUE si rimanda a JANNARELLI A., *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Rivista di diritto agrario*, n. 1, 2020, p. 41; ALBISINNI F., *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Rivista di diritto agrario*, n. 1, 2020, p. 57.

sono enunciate le finalità di tale programma economico tra cui “l’impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera” con l’obiettivo di “assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell’agricoltura”. Due obiettivi che però non emergono nitidamente nella disciplina in parola, delegati, fino all’ultima recente riforma europea, al solo intervento protettivo da parte delle istituzioni nazionali e delle esperienze di regolazione pattizia della filiera⁷⁵. Le stesse oo. ss., tramite il sindacato europeo dei lavoratori agroalimentari noto come EFFAT⁷⁶, avevano promosso una lettera aperta indirizzata alle istituzioni europee per ribadire la necessità di promuovere una dimensione sociale all’interno della nuova riforma PAC, introducendo un meccanismo di condizionalità simile a quello già adottato in ambito ambientale anche per garantire il rispetto delle norme a tutela dei lavoratori agricoli⁷⁷ e ridurre le percentuali di coloro che “operano in condizioni caratterizzate da rapporti di lavoro irregolari, sfruttamento e lavoro precario”.⁷⁸ Una richiesta suffragata anche dalla Strategia “*Farm to Fork*” promossa dalla Commissione Europea nella Comunicazione del 20 maggio 2020, in cui è evidenziato il nesso tra la sostenibilità del settore agricolo e il miglioramento delle condizioni di lavoro degli addetti.

La richiesta da parte dell’EFFAT è stata in parte accolta nel corso dei negoziati sulla nuova Politica Agricola Comune, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2023. Infatti, il Regolamento n. 2115/2021/UE

⁷⁵ Per un approfondimento del ruolo della contrattazione collettiva nel settore agricolo si veda SENATORI I., *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 164, n. 4, 2019, p. 595;

⁷⁶ L’EFFAT, acronimo di *European Federation of Food Agriculture and Tourism Trade Unions*, è la federazione sindacale europea del settore agricolo e turistico che rappresenta 116 sindacati nazionali di 37 Paesi differenti.

⁷⁷ Tale proposta era stata prospettata in dottrina da Leccese, il quale partiva dalla considerazione circa il ruolo delle organizzazioni sindacali nel settore agricolo. L’Autore riteneva ormai maturo il tempo per le organizzazioni sindacali di “esercitare un ruolo per l’inserimento di elementi di valutazione dell’equità dei rapporti di lavoro (o, quanto meno, del rispetto delle norme sulla sicurezza del lavoro) come requisito per accedere alle misure di sostegno europee, nell’ambito delle norme incluse nella c.d. condizionalità”. Si veda LECCESE V., *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 158, n. 2, 2018, p. 253.

⁷⁸ Traduzione dell’Autore. Si rimanda a EFFAT, *A social CAP for achieving fair work in European Agriculture. EFFAT’s Demands in view of the post-2020 CAP revision*, 2020, p. 1.

stabilisce ai sensi dell'art. 14, primo comma, l'istituzione del meccanismo di condizionalità sociale entro il 1° gennaio 2025, imponendo i pagamenti in materia PAC al rispetto da parte “degli agricoltori e degli altri beneficiari” dei “requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di cui all'Allegato IV”. In caso di mancato rispetto di tali normative, l'art. 14 prevede una sanzione amministrativa irrogata dalle autorità nazionali delegate ai pagamenti con una decurtazione dai successivi emolumenti previsti per coloro che non rispettano le normative richiamate dall'Allegato IV.

Come si è avuto modo di anticipare l'allegato IV richiama tre diverse Direttive riguardanti le condizioni di lavoro garantite agli occupati del settore agricolo e i minimi standard in materia di salute e sicurezza. Una scelta certamente limitata e limitante, rispetto alle possibili normative che avrebbero parimenti meritato di essere richiamate dal Regolamento n. 2115/2021/UE. Si sottolinea, infatti, una condivisibile posizione critica proveniente in dottrina rispetto all'eccesso di 'foga' con cui si è accolta l'introduzione della condizionalità sociale rispetto alla “reale portata delle previsioni”, figlia di una significativa selezione tra le normative in materia di politica sociale dell'esclusione da tale principio di qualsivoglia riferimento alle tutele previste dalla contrattazione collettiva⁷⁹.

Al primo gruppo fa riferimento la Direttiva n. 1152/2019/UE su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, di cui vengono richiamate alcune disposizioni ritenute pertinenti e accertabili da parte dei servizi ispettivi nazionali. La scelta di richiamare esplicitamente questa Direttiva è di estremo interesse sotto il profilo della lotta al lavoro non dichiarato. Infatti, nell'Allegato IV viene richiamato il combinato disposto degli artt. 1 e 4 della Direttiva sopra citata con esplicito riferimento alla necessità di “garantire che l'occupazione nel settore agricolo sia oggetto di un contratto di lavoro” e che le “condizioni di impiego siano fornite per iscritto”⁸⁰. Una scelta ampiamente comprensibile in quanto già solo il rispetto di questa previsione ridurrebbe il ricorso al sommerso oltre che migliorare

⁷⁹ CANFORA I., LECCESE V., *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)*, in WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 460/2022, 2022, p. 20.

⁸⁰ Regolamento n. 2115/2021/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i Regolamenti n. 1305/2013/UE e n. 1307/2013/UE, Allegato IV, p. 156.

la condizione dei lavoratori irregolari occupati nel settore. Ciò potrebbe rappresentare “un interessante strumento per contribuire all’obiettivo di ridimensionare il ricorso a tali forme di lavoro, incidendo ancora una volta, sul calcolo di convenienza degli operatori”⁸¹.

Al secondo gruppo, invece, fanno riferimento le disposizioni pertinenti richiamate dalle Direttive n. 391/89/CE e n. 104/2009/UE, in cui si rintraccia l’importanza di formare i lavoratori circa i rischi relativi alla prestazione svolta oltre che ribadire ulteriormente l’obbligo per il datore di lavoro di garantire la salute dei lavoratori attraverso misure di protezione adeguate sul luogo di lavoro. Una scelta altresì comprensibile date le numerose segnalazioni di condizioni di lavoro onerose per gli occupati relative alla durezza del lavoro tra i campi e ai rischi relativi all’uso di macchinari senza una adeguata formazione. I controlli in tali ambiti sono già frequenti seppur si nota anche l’estrema frammentazione di competenze da parte delle autorità adibite agli accertamenti in materia di salute e sicurezza, essendo spesso richiesto l’intervento di autorità sanitarie, di quelle destinate al controllo della normativa antinfortunistica e, non di rado, anche dei corpi speciali di vigilanza in caso di incendi o altre calamità.

Ciò che è totalmente differente rispetto alla recente adozione del *Mobility Package I* è l’assenza di *target* minimi di controllo previsti per garantire il rispetto di tale meccanismo di condizionalità sociale. Sebbene gli artt. 87-88 del Regolamento n. 2016/2021/UE prevedano un sistema di controllo della condizionalità sociale, affidato agli Stati membri attraverso i “rispettivi sistemi vigenti di controllo e attuazione della legislazione sociale e in materia di occupazione e delle norme applicabili in materia di lavoro” non viene previsto alcun numero minimo di accertamenti ispettivi annuali né alcuna forma di possibile coordinamento e cooperazione amministrativa tra Paesi.

Una scelta non condivisibile e che potrebbe comportare ulteriori problemi nel breve periodo.

Sotto il profilo dell’attuazione dei controlli ispettivi, capaci incidentalmente di reprimere anche eventuali situazioni di lavoro non dichiarato, non si rileva alcuna indicazione da parte del combinato disposto dei Regolamenti n. 2115/2021/UE e n. 2116/2021/UE, tanto che la scelta sull’attuazione o meno degli accertamenti è affidata all’autonomia del singolo Paese membro. Tale libertà potrebbe comportare problemi relativi al possibile *free-riding* da parte dei Paesi membri circa l’urgenza di svolgere controlli a tappeto nel settore agricolo o circa la quantità di ispezioni da

⁸¹ CANFORA I., LECCESE V., *op. cit.*, 2022, p. 20.

fare durante l'anno. Difatti, le eventuali sanzioni irrogate andranno chiaramente a ridurre la quantità di pagamenti e sostegni ricevuti in ambito PAC da parte degli agricoltori di quel Paese, comportando un ipotetico risvolto negativo sul settore agricolo nazionale. L'assenza di un numero minimo di accertamenti, quindi, renderebbe difficile uniformare l'azione ispettiva su tutto il territorio europeo tanto che, si creerebbe la paradossale situazione in cui i Paesi più virtuosi, sotto il profilo delle ispezioni, risulterebbero anche i primi a subire maggiormente gli effetti delle sanzioni amministrative da essi erogate, con l'ulteriore perdita di quote di sostegno in ambito PAC.

Ancora, la medesima problematica troverebbe luogo anche in ragione dei diversi organici ispettivi in forza ai diversi Paesi membri. Appare logico notare che i Paesi con un minor numero di ispettori saranno anche tra coloro che svolgeranno meno ispezioni sul campo, irrogando meno sanzioni e, così, limitando la perdita di sostegni e pagamenti relativi agli strumenti finanziari europei in parola.

Ciò è ovviamente un risultato inatteso di questo nuovo meccanismo di condizionalità sociale in cui non può neanche intervenire l'Autorità Europea del Lavoro perché non è assolutamente richiamata in nessun atto dell'Unione in materia di Politica Agricola Comune.

L'azione di coordinamento o di supporto da parte dell'Autorità Europea del Lavoro potrebbe evitare tali possibili problematiche ancora in divenire, soprattutto con riferimento alla dimensione stagionale e transfrontaliera di alcune sacche di lavoratori agricoli, talvolta occupati tramite rapporti di lavoro irregolari. In una prospettiva *de jure condendo*, l'Autorità potrebbe ancora ricevere un mandato in tale materia data la valutazione entro il 2025 da parte della Commissione Europea circa la possibilità di includere all'interno del meccanismo di condizionalità sociale anche l'art. 7 sulla parità di trattamento nell'impiego previsto dal Regolamento n. 492/2011/UE relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione⁸². Quest'ultima è materia di elezione della Autorità Europea del Lavoro, dunque, ci si aspetta un suo coinvolgimento da parte della Commissione Europea, quantomeno, in funzione della prossima riforma dei Regolamenti in materia di Politica Agricola Comune.

⁸² Ai sensi dal 46° considerando del Regolamento n. 2115/2021/UE, entro il 2025, la Commissione dovrebbe valutare la possibilità di includere l'articolo 7, paragrafo 1, del Regolamento 492/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e, se del caso, dovrebbe proporre una normativa a tal fine. Difatti, questa valutazione potrebbe essere l'occasione per prevedere qualche ruolo, anche solo di mero supporto, per l'Autorità Europea del Lavoro.

Si ritiene, però, che l'attuale assenza di un ruolo per l'Autorità Europea del Lavoro renda quasi inesistente qualsiasi collaborazione tra Paesi nelle ispezioni coordinate e congiunte nel settore agricolo, a meno che queste vengano previste e concertate senza alcun riferimento alla normativa relativa alla PAC.

È questo il caso, infatti, delle ispezioni realizzate nell'Unione Europea, tra il 14 e il 21 settembre 2022, con la partecipazione dell'Autorità Europea del Lavoro, dell'Europol e di sedici Paesi membri⁸³. In tale ciclo di ispezioni, effettuate in 1807 imprese agricole, sono stati controllati più di 37 mila lavoratori. Di questi, più del tre per cento è stato ritenuto vittima di sfruttamento lavorativo e di occupazione irregolare rendendo sempre più visibile quanto detto in precedenza circa il collegamento tra lavoro sommerso e agricoltura.

Questa recente esperienza concertata, come ribadito dalla stessa Autorità, ha reso possibile sensibilizzare i lavoratori e le imprese agricole coinvolte sugli obblighi relativi al rispetto delle normative giuslavoristiche, oltre che accertare eventuali situazioni di clandestinità e conseguente intermediazione fittizia. Questa è stata anche l'occasione in cui i servizi ispettivi nazionali hanno avuto modo di analizzare gli "specifici *modus operandi*"⁸⁴ utilizzati dalle imprese agricole per ricorrere a questi lavoratori di cui le competenti autorità erano del tutto ignare. Inoltre, è innegabile che la riproposizione di tali ispezioni *ex art.* 8 del Regolamento n. 1149/2019/UE potrà svolgere anche la funzione di agente deterrente per il futuro ricorso al lavoro non dichiarato, rendendo ancor più importante l'intervento europeo in tale settore. Ciò dimostra, ancora di più, come la scelta di non investire l'Autorità Europea del Lavoro di alcuna funzione nella recente riforma PAC sia, ad oggi, un'occasione perduta⁸⁵.

6. Osservazioni conclusive: la lotta al lavoro sommerso nell'Unione Europea e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro

Dal processo argomentativo sin qui tracciato emerge, con estrema chiarezza, la centralità ormai assunta del contrasto al lavoro sommerso nelle azioni dell'Unione Europea.

⁸³ AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *EU authorities target labour exploitation in the fields*, News, 14 ottobre 2022.

⁸⁴ IBID.

⁸⁵ Canfora e Lecce, estendendo il discorso alla portata dell'introduzione del meccanismo di condizionalità sociale, ritengono che il testo finale del Regolamento e la selezione tra le diverse Direttive in materia di politica sociale sia, probabilmente, "un'occasione mancata per la valorizzazione della condizionalità sociale nelle politiche agricole dell'Unione". Cfr. CANFORA I., LECCESE V., *op. cit.*, 2022, p. 18.

Un percorso né rapido, né esente da ostacoli che si è sviluppato in tre precise fasi o stagioni in cui il tema è stato affrontato dalle istituzioni europee.

Si è avuto modo di descrivere l'originario approccio della Commissione Europea sul fenomeno del lavoro non dichiarato, basato su analisi e valutazioni esplorative, da cui deriva il nome della prima fase. In tale stagione, la Commissione Europea ha approfondito la complessità giuridica e sociale del fenomeno, così come complesse sono anche le sue conseguenze⁸⁶, pur ritenendolo una questione di mera competenza dei singoli Paesi membri⁸⁷. Una fase in cui il principale obiettivo era esplicitamente quello di "avviare un dibattito sul modo in cui gli Stati membri [potessero] affrontare con maggior efficacia il problema"⁸⁸ senza che fosse previsto, o si reputasse necessario, un intervento diretto da parte delle istituzioni europee. A tale periodo si deve l'adozione della Comunicazione della Commissione Europea sul lavoro sommerso del 1998 che si ritiene essere, per convenzione, il punto di partenza nella repressione del fenomeno a livello europeo. Invero, tale punto di partenza mostrava allo stesso tempo una certa disillusione ancorata alla considerazione che, la materia in esame, fosse di stretta competenza nazionale. Non era, probabilmente, ancora maturo il tempo per un accentramento delle azioni di contrasto al sommerso.

Allo stesso modo, neanche nella seconda fase, chiamata sensibilizzatrice per la sua funzione promozionale della lotta al sommerso, si rintraccia tale maturità. Tuttavia, rispetto al decennio precedente, dagli anni Duemila in poi si percepisce una maggior attenzione al tema oltre ad una sua presenza costante nelle azioni europee in materia occupazionale. Ne è un esempio l'elevazione del tema della lotta al lavoro sommerso e non dichiarato quale *target* occupazionale inserito tra gli obiettivi prioritari della Strategia Europea per l'Occupazione. In tale contesto, il problema del sommerso viene ritenuto trasversale e rilevante anche in prospettiva europea, data la sua capacità di incidere negativamente sotto il profilo della tenuta finanziaria dei conti pubblici e dei sistemi di sicurezza sociale, sempre più generosi e al contempo onerosi. Pertanto, le azioni relative al suo contrasto diventano un obiettivo strategico nelle politiche occupazionali euro-unitarie⁸⁹. È a questo periodo che si devono le iniziative di promozio-

⁸⁶ TREU T., *Conclusioni*, in FERRANTE V. (a cura di), *Economia 'Informale' e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, p. 229.

⁸⁷ AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 145.

⁸⁸ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, 7 aprile 1998, COM (98) – 219, p. 1

⁸⁹ GENTILE G., *op. cit.*, 2014, p. 100.

ne e contrasto ritenute maggiormente efficaci, tra cui la ben nota proposta della Commissione Europea sull'attuazione di una "una combinazione di politiche che preveda allo stesso tempo azioni preventive e l'applicazione di sanzioni"⁹⁰, ricalcando le esperienze nazionali riguardanti l'applicazione di politiche di emersione repressive e incentivanti.

L'attenzione costante e crescente mostrata sul tema, però, è rimasta sempre superficiale anche in virtù delle limitate competenze dell'Unione Europea nell'attuazione di qualsivoglia operazione più pregnante. Tale approccio regolativo ha fatto così registrare numerose iniziative comunitarie in materia di lotta al sommerso caratterizzate, al contempo, dalla loro portata non vincolante e la conseguente relativa limitatezza in termini di risultati tangibili. Difatti, più che sotto il profilo meramente operativo, questo periodo, ben più che quello precedente, deve essere ricordato per aver portato il tema del lavoro sommerso ad acquisire cittadinanza nello scenario del diritto non vincolante dell'Unione Europea⁹¹.

Per raggiungere un certo grado di maturità, però, bisogna arrivare al triennio 2016-2019, in cui sotto la spinta della Commissione Juncker si è registrato un rinnovato interesse per la tutela dell'occupazione e dei diritti dei lavoratori europei e, a maggior ragione, seppur indirettamente, anche per l'azione repressiva nei confronti del lavoro non dichiarato.

Sono gli anni dell'istituzione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali del 2017 e della creazione della Piattaforma Europea contro il lavoro sommerso, in cui la necessità di tutelare i lavoratori dai risvolti negativi provocati dal *social dumping* diviene l'obiettivo principale della Commissione Europea. In quegli anni, inoltre, quest'ultima si era convinta dell'impatto, ormai non più accettabile, del lavoro non dichiarato sul mercato del lavoro. A ciò si aggiungeva anche la considerazione circa le distorsioni concorrenziali che derivavano principalmente dal mancato rispetto delle normative europee in materia di politica sociale e dei rischi subiti da questi lavoratori precari e sprovvisti di tutele.

⁹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Il futuro della strategia europea per l'occupazione*, punto 2.2.4, 2003.

⁹¹ Si condivide tale prospettiva con AVOLA M., *op. cit.*, 2007, p. 150. In quegli anni si è registrata una espansione dei confini del dibattito europeo anche a temi su cui quest'ultima non poteva intervenire con direttive e regolamentazioni. Ne è derivata una proliferazione di atti non vincolanti, soprattutto in ambito giuslavoristico, mirati più a sensibilizzare la politica dei Paesi membri che ad introdurre nuovi obblighi. A tale periodo si devono le c.d. guidelines o la proliferazione di comunicazioni e raccomandazioni sulle best practices ritenute meritevoli di una valutazione. Si rimanda a veda BALANDI G. G., BANO F., *op. cit.*, 2003, p. 3-4; BANO F., *op. cit.*, 2003, p. 49.

In tale contesto, la Commissione riteneva ormai improrogabile il rafforzamento della cooperazione europea nella prevenzione e deterrenza del lavoro non dichiarato. D'altro canto, l'integrazione dei mercati e la mobilità dei lavoratori, incentivata anche dalla regolamentazione sul distacco transnazionale, rendeva necessario un coordinamento delle operazioni e la promozione di campagne di sensibilizzazione sugli effetti negativi del sommerso sui singoli e sulla società.

La cooperazione amministrativa in ambito ispettivo volta anche alla repressione delle forme deviate e sommerse di occupazione, però, richiedeva un contenitore *ad hoc* in cui essere sviluppata e promossa. In tal modo si sarebbe superato il periodo delle esperienze volontarie, sia bilaterali che multilaterali, di cooperazione tra autorità competenti appartenenti a Paesi differenti e la loro limitata efficacia ed effettività.

Sulla base di tali progresse esperienze e dei punti dolenti da esse derivanti, la Commissione Europea ha proposto la creazione di una agenzia, appositamente dedicata al rispetto del diritto dell'Unione in materia di politica sociale, e che potesse rendere stabile e istituzionalizzato il principio della cooperazione amministrativa in ambito ispettivo.

La neonata agenzia, l'Autorità Europea del Lavoro istituita ai sensi del Regolamento n. 1149/2019/UE, ha come obiettivo quello di vigilare sull'applicazione delle normative europee in materia di occupazione e di mobilità dei lavoratori europei e, per quanto concerne l'oggetto della trattazione, promuovere le azioni più appropriate per contrastare il lavoro non dichiarato nell'Unione Europea.

Come si è evidenziato tale Autorità è la più azzardata scommessa della Commissione Juncker, in quanto, pur rispettando la sovranità nazionale in materia ispettiva, le è attribuito un ruolo di regia e supporto delle ispezioni coordinate a livello europeo. Il riferimento è alle ispezioni concertate e congiunte previste dall'art. 8 del Regolamento istitutivo che prevedono, per la prima volta all'interno dell'*acquis* comunitario, un canale istituzionalizzato e privilegiato per coordinare i controlli ispettivi tra i diversi Paesi membri. Si è anche discusso, nel corso del precedente capitolo, delle limitate competenze⁹² dell'Autorità, soprattutto sotto il profilo impositivo, riguardante gli obblighi verso i Paesi membri, pertanto, non si nasconde una certa dose di disincanto verso la "pur volenterosa opera del nuovo organismo per sconfiggere fenomeni di illegalità diffusa"⁹³.

⁹² ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M., MULLER F., ROCCA M., *op. cit.*, 2020, p. 15.

⁹³ FERRANTE V., ALTIMARI M., *op. cit.*, 2022, p. 160.

Al contempo, però, non si può neanche soprassedere su quanto stia avvenendo in materia di controlli e monitoraggio del rispetto della normativa europea nel settore dei trasporti su strada. In tale contesto economicamente rilevante per il mercato unico, l'Autorità Europea del Lavoro può svolgere una vera opera di coordinamento delle ispezioni concertate e congiunte previste dalla recente adozione del *Mobility Package I*. Una forma embrionale di coordinamento che si basa su dei *target* minimi previsti dalla normativa e che rendono vincolante l'attuazione, per i servizi ispettivi nazionali, di tali controlli di carattere transfrontaliero su strada. L'esperienza in questo settore, di cui si iniziano ad aggregare i primi risultati tangibili circa il numero di ispezioni effettuate e la quantità di violazioni accertate, potrebbe far da traino ad altri settori, altamente afflitti dal fenomeno sommerso, ma che, ad oggi, non vedono alcun mandato, esplicito o implicito, affidato all'Autorità Europea del Lavoro. È il caso del settore agricolo dove l'introduzione di un meccanismo di condizionalità sociale, da diversi anni atteso dalle parti sociali e dalla dottrina, non si è tradotto in alcun riferimento al supporto assistenziale o logistico garantito dall'agenzia nei confronti delle autorità nazionali impegnate nei controlli. È indubbio che, finché non verrà uniformato il ruolo dell'Autorità nei diversi settori, la sua opera, anche in futuro, non potrà mai realizzarsi in uno strutturato coordinamento multilivello dei servizi ispettivi nazionali: un'assenza che va, ovviamente, a discapito delle condizioni di lavoro dei lavoratori europei.

L'ambivalente azione dell'Autorità in due settori così strategici, come quelli sopra riportati, rende anche difficile fornire una netta valutazione sul ruolo che questa potrà svolgere nella lotta al sommerso.

Una valutazione che agli occhi di chi scrive dipende anche dal punto di osservazione adottato. Appare pacifico che, se la prospettiva adottata sarà soltanto quella relativa al potere e alle competenze per l'organizzazione delle operazioni congiunte destinate a reprimere il sommerso allora si dovrà riconoscere all'Autorità un ruolo meramente politico, giammai operativo. D'altronde, la scelta di partecipare o meno alle ispezioni concertate e congiunte è di competenza statale, differendo soltanto il settore del trasporto su strada per le ispezioni minimi previste dalla normativa in materia.

Allo stesso tempo, se ci si attiene alla sua recente storia, anche rallentata dalla pandemia Covid-19, non si può che apprezzare la sua attività proprio nel settore del trasporto su strada. Il coordinamento embrionale di cui sopra, infatti, potrebbe avere, nel medio e lungo periodo, un ruolo di legittimazione dell'Autorità e delle sue attività nei confronti dei vari Paesi membri.

Infine, se la valutazione sull'Autorità Europea del Lavoro deve basarsi su risultati tangibili, questa non può che rivelarsi ad oggi positiva. In meno di due anni, l'agenzia ha supportato e assistito circa venti ispezioni concertate e congiunte in diversi settori, da quelli marcatamente transnazionali a quelli maggiormente domestici, incrementando il potere deterrente delle ispezioni nei confronti del ricorso al lavoro sommerso e sommandolo a diverse campagne di sensibilizzazione sui rischi legati all'occupazione irregolare.

La valutazione, perciò, è ancora in divenire. Ciò che rileva, invece, è l'azione che l'Autorità Europea del Lavoro potrà svolgere per incentivare gli Stati membri a conformarsi alle buone prassi da quest'ultima condivise e sviluppate nella lotta al lavoro sommerso e nella realizzazione di quella cooperazione ispettiva rafforzata per cui l'agenzia è stata creata. Maggiore sarà la collaborazione dei Paesi membri, tanto più facile sarà per l'Autorità sviluppare e consolidare gli ambiziosi obiettivi per cui è stata istituita con positivi effetti sulla repressione del lavoro non dichiarato.

Bibliografia

- ACCONCIA P., *Ispettorato Nazionale del lavoro: Un nome antico per una nuova realtà, tutta in divenire fra speranze, critiche, incredulità*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, n. 3, 2015, p. 471;
- ACHILLI R., *Sommerso economico, occupazione irregolare, mercato del lavoro e condizioni competitive delle imprese nelle regioni italiane*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3, 2009, p. 461-492;
- ADAIR P., *Non-Observed Economy vs. the Shadow Economy in the EU: The Accuracy of Measurements Methods and Estimates revisited*, Quarta Conferenza OBEGEF Interdisciplinary Insights on Fraud and Corruption, Porto, 2017, p. 1.;
- AHN N., DE LA RICA S., *The Underground Economy in Spain: An Alternative to Unemployment?*, in *Applied Economics*, N. 29, 1997, p. 733;
- AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori*, Utet Giuridica, Milano, 2014;
- AITBIHIQUALI L., BARGAIN O., *Undeclared work – Evidence from France*, in *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, n. 526-527, 2021, p. 71;
- ALAIMO A., CARUSO B., *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, in *WP CDSLE "Massimo D'Antona".INT*, n. 82, 2010 p. 13;
- ALAIMO A., *Il reddito di cittadinanza: il beneficio economico, il patto per il lavoro e il patto per l'inclusione sociale*, in Giubbboni S., *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Legge 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 47;
- ALBERTI J., *Le agenzie dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2018;
- ALBISINNI F., *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Rivista di diritto agrario*, n. 1, 2020, p. 57;

- ALES E., *Article 31 CFREU. Fair and just working conditions*, in ALES E., BELL M., DEINERT O., ROBIN-OLIVIER S. (a cura di), *International and European Labour Law: Article-by-Article Commentary*, C.H. Beck – Hart – Nomos, Baden-Baden, 2018, p. 834;
- ALES E., *Del lavoro sommerso, o meglio, non dichiarato*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1, 2014, p. 12;
- ALES E., *Il lavoro precario quale fattore di esclusione sociale ovvero del lavoro di scarsa qualità*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2011 p. 1;
- ALFANO V., CICATIELLO L., MAFFETTONE P., *Giano trifonte. Il Reddito di Cittadinanza: universal basic income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3-4- 2019, p. 877;
- ALLAMPRESE A., BONARDI O., *Logistica e Lavoro*, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno n. 3, 2018;
- ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSÀ M., MULLER F., ROCCA M., *Propos introductifs*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSÀ M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 11;
- ALLAMPRESE A., *L'effectivité de la lutte contre le travail non déclaré*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSÀ M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 146;
- AMBROSO G. M., *Il lavoro non istituzionale: fisiologia e patologia di rapporti speciali di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1975;
- AMENDOLA A., *Disoccupazione e politica del lavoro nel Piano Delors*, in *Lavoro e relazioni industriali*, n. 3, 1994, p. 128;
- ANASTASIO G., *L'attività di vigilanza in materia di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, 2019, p. 689;
- AQUINO A., *Aspetti economici del lavoro sommerso*, in *Diritto del mercato del lavoro*, 2000, p. 623;
- ARCESE R., *La rete europea per l'emersione del lavoro non dichiarato e il seminario di Parigi*, in *QT: quaderni di tecnostruttura*, n. 21, 2006, p. 116;
- ARRIGO G., *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1998;
- AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *ELA's national events to increase knowledge and raise awareness on EU labour mobility and the role of ELA*, News, 23 settembre 2022;
- AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *The European Labour Authority coordinates its very first concerted inspection*, News, 21 settembre 2020;
- AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *ELA Framework for Action on Road Transport*, 2022;

- AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *EU authorities target labour exploitation in the fields*, News, 14 ottobre 2022;
- AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *Linee guida per ispezioni concertate e congiunte*, Dicembre 2020, ELA/MB/2020/057;
- AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *Rapporto annuale consolidato delle attività 2021*, Bratislava, 2021;
- AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO, *Subgroup on tackling undeclared work among third-country nationals: regularisation initiatives*, Output Paper, 2022;
- AVOLA M., *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrasto e di emersione*, Bonanno Editore, Acireale – Roma, 2007;
- BÀCULO L., *L'economia sommersa: dimensioni, cause, possibili rimedi*, in *Orizzonti Economici*, n. 88, 1999, p. 33;
- BAGNASCO A., *L'altra metà dell'economia. La ricerca internazionale sull'economia informale*, Liguori Editore, Napoli, 1986;
- BALANDI G. G., BANO F., *Chi ha paura del "soft law"*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2003, p. 3;
- BALDI C. E., *La disciplina degli aiuti di Stato*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018;
- BALDINI L., TIRABOSCHI M., *I primi contratti di gradualità: dalle prime esperienze applicative alla legge 28 novembre 1996 n. 608*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1, 1997, p. 131;
- BALLESTERO M. V., *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2008, pp. 371;
- BANO F., *Diritto del lavoro e nuove tecniche di regolazione: il "soft law"*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2003, p. 49;
- BANO F., *Il distacco nella recente normativa europea: fra cooperazione e competizione*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, n. 1, 2021, p. 9;
- BARBERA M., *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis, Brescia, 2000;
- BARBERA M., *Il lavoro nella famiglia*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 15, 1982, p. 461;
- BARBIERI M., *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. III, 2012, p. 71;
- BARNARD C., *Social Dumping or Dumping Socialism?*, in *Cambridge Law Journal*, n. 2, 67, 2008, p. 262;

- BARTHELEMY P., MIGUELEZ F., MINGIONE E., PAHL R., WENIG E A., *Underground economy and irregular forms of employment (travail au noir)*, Studi finanziati dalla Commissione delle Comunità Europee, 1990;
- BASENGHI F., *Il lavoro domestico*, in *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da P. Schlesinger, artt. 2240-2246, Giuffrè, Milano, 2000;
- BATTISTA L., BERNUCCI A., *D. L. n. 4 del 2019: misure e sostenibilità intergenerazionale*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 7, 2019, p. 653;
- BATTISTA L., *L'evoluzione del concetto di lavoratore nel diritto dell'Unione Europea*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 3, 2021, p. 624;
- BAVARO V., *Il lavoro trasformato nella prospettiva dell'azione collettiva. Un esercizio metodologico fra diritto e sociologia*, in *Sociologia del lavoro*, 164, 2022, dattiloscritto;
- BECKER K. F., *The Informal Economy*, Swedish International Development Agency, Stoccolma, 2004;
- BELLACE J. R., *Achieving Social Justice: the Nexus between the ILO's Fundamental Rights and Decent Work*, in *Employee Rights & Employment Policy Journal*, 2011, p. 5;
- BELLAVISTA A., *Al di là del sommerso*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, 2008, p. 9;
- BELLAVISTA A., GARILLI, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, 2012, p. 274;
- BELLAVISTA A., *I contratti di riallineamento retributivo e l'emersione del lavoro sommerso*, in *Rivista giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, 1998, p. 108;
- BELLAVISTA A., *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, Torino, 2002;
- BELLAVISTA A., *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche*, in PINTO V. (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci, Bari, 2007, p. 16;
- BELLOCCHI P., *Concorrenza e "dumping" sociale nell'Unione europea: le nuove regole sul distacco transnazionale dei lavoratori*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2019, p. 593;
- BELLOMO S., DE VITA A., ESPOSITO M., *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, Torino, 2017;
- BELLOMO S., *Disposizioni in materia di contratti di riallineamento retributivo*, in GHERA E. (a cura di), *Occupazione e flessibilità. Legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Jovene, Napoli, 1998, p. 249;
- BERNACIAK M., *Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?*, ETUI Working Paper, n. 6, 2012, p. 21;

- BERTONCELLO L., CAGNIN V., *La transizione dall'economia informale verso l'economia formale nella prospettiva dell'Oil: la nuova Raccomandazione n. 204/2015*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4, 2015, p. 603.
- BIAGI M., *L'impatto della Europea Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. I, 2000, p. 418;
- BIANCO G., *Il lavoro e le imprese in nero*, Carocci, Roma, 2002;
- BIASI M., *Il Decent Work tra politica e sistema*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2022, p. 1;
- BIONDI A., EECKHOUT P., FLYNN J., *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004;
- BLAIR J., ENDRES C.R., *Hidden economic development assets*, in *Economic Development Quarterly*, n. 8, p. 286;
- BLAŽIENĖ I., *Inter-institutional cooperation as a tool to tackle undeclared work in complex chains. Peer Country Comments Paper – Lithuania*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2021;
- BOBBIO N., voce *Sanzione*, in *Novissimo Digesto Italiano*, n. 196, p. 530;
- BOERI T., *Il Governo e il sommerso*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2010, 47, p. 31;
- BOERI T., GARIBALDI E., *Shadow Activity and Unemployment in a Depressed Labour Market*, CEPR Discussion Paper n. 3433, 2002;
- BONA M., *Chi ci assicurerà frutta e ortaggi? L'agricoltura europea organa degli stagionali stranieri*, in *Eurac Research*, 2020;
- BONIFAZI C., *L'immigrazione straniera in Italia*, il Mulino, Bologna, 1998;
- BORELLI S., "Which way I ought to go from here?" *The European Labour Authority in the Internal Market Regulation*, in BORELLI S. GUAZZAROTTI A. (a cura di), *Labour mobility and transnational solidarity in the European Union*, Jovene editore, Napoli, 2019, p. 144;
- BORELLI S., *Appunti e idee per il contrasto delle letterbox companies*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, 2018, p. 118;
- BORELLI S., *La nuova direttiva sul distacco dei lavoratori nelle intemperie del mercato interno*, in CILLO R., PEROCCO F., *Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Edizioni Cà Foscari – Venice University Press, Venezia, 2022, p. 84;
- BORELLI S., *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2021, p. 281;
- BORELLI S., *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Jovene Editore, Napoli, 2020;
- BOS-KARCZEWSKA M., *Europe's seasonal workers are being forgotten in the corona crisis*, in *Dutch News*, 30 March 2020;

- BOVI M., CASTELLUCCI L., *Cosa sappiamo dell'economia sommersa in Italia al di là dei luoghi comuni? Alcune proposizioni empiricamente fondate*, in *Economia pubblica*, n. 6, 2001, p. 77;
- BRINO V., *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, in *Lavoro e diritto*, n. 3, 2019, p. 558;
- BROLLO M., CESTER C., MENGHINI L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro*, EUT, Trieste, 2016;
- BRONZINI G., *Il modello sociale europeo*, in BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 126;
- BROUGHTON A., CURTARELLI M., BERTRAM C., FOHRBECK A., HINKS R., TASSINARI A., *Employment conditions in the International road haulage sectors*, 2015;
- BRUN S., *Art. 4 Misure contro il lavoro sommerso*, in NOGLER L., MARINELLI M. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet Giuridica, Milano, 2012, p. 27;
- BUFFA F., *Lavoro nero*, Giappichelli, Torino, 2008;
- BUSINESSEUROPE, *Second stage Social Partners' consultation on enhancing EU cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work – BusinessEurope reply*, 26 febbraio 2014;
- BUSSINO T., *L'attività di vigilanza ispettiva contro il lavoro sommerso*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, 2000, p. 823;
- CAGAN P., *The demand for currency relative to the total money supply*, in *Journal of political economy*, n. 66, 1958;
- CALAFÀ L., IAVICOLI S., PERSECHINO B. (a cura di), *Lavoro insicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, Il Mulino, Bologna, 2021;
- CALAFÀ L., *Lavoro degli stranieri*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali VIII*, 2015;
- CALAFÀ L., *Legalità e lavoro nel diritto "dopo" la pandemia*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2020, p. 70;
- CALVELLINI G., *Caporalato: un passo avanti dopo molti passi indietro. Ma il saldo resta negativo*, in *Diritti & Lavoro Flash*, n. 8, 2016, p. 7;
- CANFORA I., *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 158, n. 2, 2018, p. 259;
- CANFORA I., LECCESE V., *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 460/2022, 2022;

- CANFORA I., LECCESE V., *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Diritto agroalimentare*, 1, 2021, p. 39;
- CANFORA I., LECCESE V., *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 1, 2022, p. 135;
- CANGEMI V., PETTINELLI R., *The network contract: an instrument to contrast labour exploitation in agriculture. The Italian case*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 14, n. 2, 2022, p. 97;
- CAPPARIELLO R., ZIZZA R., *Dropping the books and working off the books*, in *Temi di discussione n. 702*, Banca d'Italia, 2009;
- CAPPARIELLO R., ZIZZA R., *Economia sommersa e contesto istituzionale ed economico: un'analisi regionale*, Banca di Italia, Roma, 2004;
- CARABELLI U., *Note critiche a margine delle sentenze della Corte di Giustizia nei casi Laval e Viking*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 117, 2008, p. 147;
- CARIDI P., PASSERINI P., *The underground economy, the demand for currency approach and the analysis of discrepancies: some recent European experience*, in *Review of income and wealth*, 47, n. 2, 2001, p. 239;
- CARINCI F., *Diritto privato e diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2007;
- CARINCI F., *Il quadro istituzionale dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro*, in *Politica del Diritto*, 1979, p. 81;
- CARINCI F., *Inseguendo il legislatore: la legge 6 agosto 2008, n. 133*, in MISCIONE M., GAROFALO D. (a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008: Lavoro privato, pubblico e previdenza*, Ipsoa, Roma, 2009, p. I;
- CAROSIELLI G., *Distacco comunitario e ispezione del lavoro*, in CILLO R., PEROCCO F. (a cura di), *Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Edizioni Cà Foscari, Venezia, 2022, p. 288;
- CARUSO B., *Lavoro sommerso e ruolo del sindacato*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, 1999, p. 79;
- CARUSO F., *Dal caporalato alle agenzie di lavoro temporaneo: i braccianti rumeni nell'agricoltura mediterranea*, in *Mondi Migranti*, n. 3, 2016, p. 51;
- CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, Bononia University Press, Bologna, 2017;
- CAZZOLA G., *Politically (in)correct – Migranti: gli effetti della sanatoria Belanova secondo il CNEL*, in *Bollettino Adapt*, 25 gennaio 2021;

- CENSIS, *Capire il sommerso. Supporto conoscitivo ai servizi per l'impiego*, 2005;
- CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2017*, 2017;
- CENTRO STUDI E RICERCHE ITINERARI PREVIDENZIALI, *Osservatorio sul mercato del lavoro. Il lavoro sommerso in Italia. Analisi, proposte e considerazioni a partire dall'ultimo Report Istat sull'economia non osservata nei conti nazionali*, 2019;
- CHAMON M., *EU Agencies Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 29;
- CHIARELLO F., *Economia informale, famiglia e reticoli sociali*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXIV, n. 2, 1983, p. 231;
- CHIARELLO, F., *Dal lavoro nero allo sviluppo del lavoro informale*, in *Sociologia del lavoro*, n. 2, 1984, p. 236;
- CHIAROMONTE W., "Cercavamo braccia, sono arrivati uomini". *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 158, 2018, p. 321;
- CHIAROMONTE W., FERRARA M. D., *L'integrazione dei migranti attraverso il lavoro, fra luci e ombre. Riflessioni su regolarizzazione e ruolo del sindacato*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, 2022, p. 315;
- CINELLI M., NICOLINI C. A., *La previdenza nell'anno della pandemia*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 25, 1, 2021, p. 25;
- CLARIZIA P., MADDALONI D., *Flessibilità del lavoro, segmentazione sociale e sviluppo del Mezzogiorno*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 29, 2002, p. 4;
- CNEL, *Rapporto sull'economia sommersa*, 2001;
- CNEL, *XXII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, 2020;
- COLUCCI M., *L'Unione Europea in un delicato equilibrio fra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1, 2008, p. 239;
- COMITATO DEGLI ALTI RESPONSABILI DELL'ISPettorato del Lavoro, *Parere dello SLIC sul Piattaforma di contrasto al lavoro non dichiarato*, adottata durante la 63° plenaria del 30 ottobre 2012 presso Nicosia;
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Parere in merito alla "Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso"* (COM(98) 219 def., CES 63/99, 1999);
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Parere in merito alla "Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso"*, 27-28 gennaio 1999, CES 63/99, punto 2.4.6, p. 6;

- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Bilancio di cinque anni della strategia europea per l'occupazione*, 17 luglio 2002, COM(2002) 416 def.;
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Bianco "Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo"*, 5 dicembre 1993, COM(93) 700 def.;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Annual Growth Survey 2013*, 28 novembre 2012, COM (2012)750;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Covid-19: the impact on undeclared work and key challenges*, 9 giugno 2020;
- COMMISSIONE EUROPEA, *European Pillar of Social Rights Action Plan, 2021*;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Good practice fiche – Finland: The Valtti-card service*, 2018;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Lavoro sommerso: la Commissione propone una nuova piattaforma per migliorare la prevenzione e la dissuasione*, Comunicato stampa, 9 aprile 2014;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Letterbox companies: overview of the phenomenon and existing measures*. Executive summary, 2021;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Scheda Tematica per il semestre europeo. Il lavoro non dichiarato 2017*, 16 novembre 2016;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Secondo round di consultazioni con le parti sociali ai sensi dell'art. 154 TFUE rafforzare la cooperazione nella prevenzione e deterrenza del lavoro sommerso*, 29 gennaio 2014, C(2014) 452;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Special Eurobarometer 498 – settembre 2019. Undeclared work in the European Union. Factsheet Italy*, 2020;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Special Eurobarometer 498 – settembre 2019. Undeclared work in the European Union*, 2020;
- COMMISSIONE EUROPEA, *Towards fair labour mobility: setting up the European Labour Authority*, 9 aprile 2019, p. 2;
- CORAZZA L., *Principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3, 2013, p. 489;
- CORDELLA C., *Distacco transnazionale, ordine pubblico e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2020;
- CORREGGIA M., *Effetto Rosarno*, in *Altraeconomia*, 2010, ([https:// altreconomia.it/effetto-rosarno/](https://altreconomia.it/effetto-rosarno/));
- CORTI M., *Il distacco transnazionale dei lavoratori nell'UE: dal dumping sociale alle nuove prospettive del diritto del lavoro europeo*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, n. 1, 2021, p. 47;

- CORTI M., *Introduzione. Un Pilastro vitale*, in CORTI M. (a cura di), *Il Pilastro Europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e pensiero, Milano, 2022. p. 7;
- CORTI M., *Le decisioni Ift e Laval della Corte di Giustizia: un passo avanti e due indietro per l'Europa Sociale*, in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, n. 2, 2008, p. 249;
- CREMERS J., *Letter-box companies and abuse of the posting rules: how the primacy of economic freedoms and weak enforcement give rise to social dumping*, ETUI Policy Brief 2014, 2014;
- CREMERS J., *The European Labour Authority and Enhanced Enforcement*, Parlamento Europeo, PE 619.003, 2018;
- CRYER R., HERVEY T., SOKHI-BULLEY B, BOHM A., *Research Methodologies in EU and International Law*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2011;
- D'AVINO E., *Emersione e tutele del lavoro irregolare: una prospettiva comparata di sicurezza sociale*, Satura Editrice, Napoli, 2018;
- D'ONGHIA M., *Casse edili e Durc: un rapporto virtuoso per la lotta al lavoro irregolare*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, 2021, p. 688;
- D'ONGHIA M., DE MARTINO C., *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199/2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 1, 2018, p. 202;
- D'ONGHIA M., *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in CARINCI F. (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio (Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015)*, Adapt Labour Studies e-book Series, n. 54, 2016, p. 384;
- DE LUCA TAMAJO R., *Il lavoro illegale: i contratti di riallineamento retributivo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, 1999, p. 88;
- DE MARTINO C., LOZITO M., SCHIUMA D., *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2016, p. 313;
- DE PAOLIS G., *Il fenomeno del social dumping nella prospettiva dell'Unione Europea*, in *Cammino Diritto. Rivista di informazione giuridica*, n. 7, 2020, p. 3;
- DE PASQUALE P., *L'economia sociale di mercato nell'Unione Europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, IX, 2014, p. 266;
- DE PASQUALE P., *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2009, p. 87;

- DE PASQUALE, CARTABIA M., IANNONE C., *Art. 4 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 28;
- DE SMEDT L., DE WISPELAERE F., *Road freight in transport in the EU. In search of a balance between the economic and social dimension of the internal market. A quantitative sectoral analysis*, KU Leuven - HIVA Reaserch institute for work and society, 2020;
- DE SMEDT L., DE WISPELAERE F., *Road freight transport in the European Union. In search of a balance between the economic and social dimension of the internal market. A quantitative sectoral analysis*, TransFair, 2020;
- DE SOTO H., *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Black Swan, Londra, 2001;
- DE VIVO P., *Il Mezzogiorno e il governo "simbolico" dell'economia sommersa*, in *il Mulino*, n. 4, 2004, p. 663;
- DEAGLIO M., *Economia sommersa e analisi economica*, Giappichelli, Torino, 1985;
- DEKKER H., ORANJE E., RENOY P., ROSING F., WILLIAMS C., *Joining up in the fight against undeclared work in Europe. Feasibility study on establishing a European platform for cooperation amongst labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies, to prevent and fight undeclared work*, Regioplan Policy Research, 2010;
- DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro*, Tredicesima edizione, Giuffrè, Milano;
- DEL PUNTA R., *Epistemologia breve del diritto del lavoro*, in NOGLER L., CORAZZA L. (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 37;
- DELL'OLIO M., *Il lavoro sommerso e la "lotta per il diritto"*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 1, 2000, p. 47;
- DELL'OLIO M., *Sulla nozione di lavoro irregolare tra deregolamentazione del mercato del lavoro, esclusione sociale e tecniche di emersione*, in *Previdenza ed Assistenza Pubblica e Privata. Il diritto della sicurezza sociale*, n. 2, 2005, p. 377;
- DI CARLUCCIO C., *Contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali*, in *Diritti, lavori, mercati*, n. 1, 2007, p. 25;
- DI PALMA M., LUPI C., PARIGI G., PELLEGRINI G., *Attuazione del Sec 95: stato delle iniziative, programmi, prevedibili sviluppi e suggerimenti. Rapporto di ricerca*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2002;
- DI STASI A., *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 57;
- DOVERE S., SALVATI A., *Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano, 2011;

- EFFAT, *A social CAP for achieving fair work in European Agriculture. EF-FAT's Demands in view of the post-2020 CAP revision*, 2020;
- EPSTEIN R., *The moral and practical dilemmas of an underground economy*, in *Yale Law Journal*, n. 103, 1994, p. 2158;
- ESPOSITO M., GARGIULO U., *Il contrasto al lavoro sommerso: potestà legislativa regionale e strumenti di intervento*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro*, Graphistar, Napoli, 2006, p. 75;
- ESPOSITO M., *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, Discussion Paper n. 2, CRISEI Centro di Ricerca Interdipartimentale in Sviluppo Economico e Istituzioni, 2012;
- ESPOSITO M., RUSCIANO M., (a cura di), *Lavoro sommerso in Campania. Linee di intervento*, Massa Editore, Napoli, 2006;
- EURO CONTROLE ROUTE, *Control Results 2017*, 2017;
- EUROFOUND, *Social Dumping*, Osservatorio EurWORK, 2016
- EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK, *Make Social Rights the beating heart of Europe!*, 2017;
- EUROPEAN COMMISSION, *Special Eurobarometer 498 – settembre 2019. Undeclared work in the European Union*, 2020;
- FAIOLI M., *Il lavoro prestato irregolarmente*, Giuffrè, Milano, 2008;
- FAIOLI M., *Lavoro irregolare*, in *Digesto Discipline Privatistiche Sezione Commerciale*, vol. V, 2009, p. 440;
- FALERI C., «Non basta la repressione». *A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 27, 2021, p. 257;
- FEDERICI A., *Lavoro irregolare e omissione contributiva: tecniche di tutela e sistema sanzionatorio*, Halley Editrice, Matelica, 2006;
- FEIGE, E., *How Big is the Irregular Economy?*, in *Challenge*, 22, n. 5, 1979, p. 5;
- FERNANDES S., *What is our ambition for the European Labour Authority*, in *Europe for All – Jacques Delors Institute*, Policy Paper n. 219, 2018;
- FERRANTE V., ALTIMARI M., *L'autorità europea del lavoro*, in CORTI M. (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, Milano, 2022, p. 143;
- FERRANTE V., *Libertà economiche e diritti dei lavoratori. Il contrasto al lavoro "non dichiarato" nella legislazione internazionale, europea e nei trattati commerciali*, Vita e Pensiero, Milano, 2020;
- FERRANTE V., *Prefazione*, in FERRANTE V. (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2017, p. 1;

- FERRARA M. D., *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela e dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lavoro e diritto*, n. 4, 2015, p. 639;
- FERRARA M. D., *Le Regioni e il lavoro sommerso. Tecniche di governo ed effettività delle politiche*, in BROLLO M., CESTER C., MENGHINI L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro*, EUT, Trieste, 2016, p. 229;
- FERRARA M. D., MENGHINI L., NUNIN R., *Il lavoro sommerso tra incentivi e responsabilità nell'esperienza nazionale, regionale e transnazionale*, in GOTTARDI D. (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 58.;
- FERRARESI M., SEMINARA S., *Caporalato e sfruttamento del lavoro. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Adapt University Press, 2022, p. 424;
- FIENGO G., *Azioni di contrasto al lavoro sommerso e vigilanza amministrativa*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 2, 2012, p. 273;
- FILÌ V., *Il patto di servizio personalizzato*, in GHERA E., GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, 2016, p. 175;
- FLOMAN M., *Finland: Unions and the construction industry join forces to fight shadow economy*, in *Nordic Labour Journal*, 7 settembre 2018;
- FOCUS CENSIS CONFCOOPERATIVE, *Covid, da acrobati della povertà a nuovi poveri*, 2020;
- FRANCE STRATÉGIE, *Le travail non déclaré*, 2019;
- FRATEA C., *Politica agricola comune e diritto agroalimentare: il ruolo dell'Unione Europea*, in TORSSELLO M., GUERRA G., *Temi e prospettive per un corso di diritto agroalimentare transnazionale e comparato*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2022, p. 25;
- FROSECCHI G., *Distacco, cabotaggio e trasporto internazionale: un puzzle ancora da comporre*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, 2018, p. 43;
- FROSECCHI G., *Il dumping sociale nel settore dell'autotrasporto europeo: in viaggio tra differenziali di costo e imprese cartiere*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3, 2020, p. 543;
- FUCHS M., *Posting. The legal panorama of European labor and social security law*, in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, n. 1, 2018, p. 3;
- GALANTINO L., *Una componente strutturale del mercato del lavoro italiano: l'economia sommersa*, in *Diritto del lavoro*, n. 1, 1998, p. 67;
- GALLINO L., *Il lavoro e il suo doppio. Seconda occupazione e politiche del lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1985;

- GALLO G., RAITANO M., *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: quale quadro insieme?*, in CNEL, XXII Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva 2020, p. 117;
- GARBEN S., *Article 153 TFEU*, in KELLERBAUER M., KLAMERT M., TOMKIN J. (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford Academic, New York, 2019, p. 1381;
- GARILLI A., BELLAVISTA A., *Mercato del lavoro e Mezzogiorno*, in GHEZZI G. (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un Testo Unico*, Ediesse, Roma, 1996, p. 94;
- GAROFALO C., *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci Editore, Bari, 2021;
- GAROFALO D., *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, 2018, p. 229;
- GAROFALO D., *Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro*, in *Argomenti del lavoro*, n. 3, 2022, pp. 430;
- GAROFALO D., *Le misure contro il lavoro sommerso nel Collegato lavoro 2010*, in *il Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 1, 2011, p. 71;
- GAROFALO D., *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 6, 2020, p. 1304;
- GAROFALO M. G., *Post-moderno e diritto del lavoro. Osservazioni sul Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro"*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 1, 2007, p. 135;
- GAROFALO M.G., *Le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso: gli indici di congruità*, in PINTO V. (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, II ed., Cacucci, Bari, 2008, p. 63;
- GATTA C., *La retribuzione imponibile ai fini del pagamento dei contributi agricoli dovuti, per operai a tempo determinato, per gli anni 1996 e 1997, dalle imprese operanti nel Mezzogiorno*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 18, n. 3, 2009, p. 190;
- GELLÉRNÉ LUKÁCS É., *European Labour Authority – The guardian of posting within the EU?*, in *Hungarian Labour Law E-Journal*, n. 1, 2018, p. 1;
- GENTILE G., *Il lavoro sommerso. Politiche di contrasto e vincoli comunitari*, Massa, Napoli, 2010;
- GENTILE G., *Lavoro sommerso: tecniche di emersione e regime sanzionatorio*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 94;

- GENTILE G., *Sanzioni e procedure amministrative nel lavoro sommerso*, in CINELLI M., FERRARO G. (a cura di), *Il contenzioso del lavoro nella legge 4 novembre 2010, n. 183 (Collegato lavoro)*, Giappichelli, Torino, p. 328;
- GHERA E., *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3, 1979, p. 305;
- GHEZZI G., ROMAGNOLI U., *Il rapporto di lavoro subordinato*, 2° ed., Zanichelli, Bologna, 1987;
- GIACONI M., *Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto) soft law e (poco) hard law*, in *Lavoro e Diritto*, n. 3, 2016, p. 449;
- GIASANTI L., *Aiuti di Stato, lavoro nero e procedure di emersione*, in GOTTARDI D. (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 10;
- GIOVANNONE M., *La sospensione dell'attività d'impresa dopo il Decreto Fiscale: tra vecchia e nuova disciplina*, in *Diritto della Sicurezza sul lavoro*, n. 2, 2021, p. 89;
- GIUBBONI S., *L'insostenibile leggerezza del Pilaastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del Diritto*, n. 4, 2018, p. 557;
- GIUBBONI S., ORLANDINI G., *Mobilità del lavoro e "dumping" sociale in Europa, oggi*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali*, n. 4, 2018, p. 907;
- GIUBBONI S., *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano. Legge 28 marzo 2019, n. 26. Commentario aggiornato ai decreti "Cura Italia" e "Rilancio"*, Giappichelli, Torino, 2020;
- GIUGNI G., *La giungla e il deserto*, in *Politica del Diritto*, 1977, p. 349;
- GIUGNI, *Lavoro leggi e contratti*, Il Mulino, Bologna, 1989;
- GOLINO C., *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Giappichelli, Torino, 2018;
- GRAGNOLI E., *Cross-border posting, the spirit and scope of EU legislation*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, n. 1, 2021, p. 77;
- GRAGNOLI E., *I contratti di appalto e le società cooperative di produzione e lavoro nel settore della logistica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno n. 3, 2018, p. 69;
- GRAGNOLI E., *La protezione della salute e della sicurezza e le disposizioni di contrasto al lavoro irregolare (art. 14, D. Lgs. 9.4.2008, n. 81)*, in Carinci F., Gragnoli E. (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet, Milano, 2010, p. 229;
- GROSSI P., *Società diritto Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano, 2006;

- GRUPPO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE EUROPEA, *Impact Assessment - Accompanying the document Draft Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on establishing a European Platform to enhance cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work*, SWD(2014) 137 def, Allegato I;
- HAIDINGER B., *Fraudulent contracting of work: Road haulage sector*, Eurofound, 2017;
- HART K., *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, in *The Journal of Modern African Studies*, n. 1, 11, 1973, p. 66 e segg.;
- HARTLAPP M., HEIDBREDER E. G., *Mending the hole in multilevel implementation: Administrative cooperation related to worker mobility*, in *Governance*, n. 1, 31, 2017, p. 27;
- HENDRICKX F., *European Labour Law and the Millennium Shift: From post to (Social) Pillar*, in HENDRICKX F., DE STEFANO V. (a cura di.), *Game Changers in labour Law: Shaping the Future of Work*, Wolters Kluwer International, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 52;
- ICENUW, *ICENUW Contact's Web Platform Final Report*, 2011;
- ICENUW, *Pathways in cross border fight against undeclared work*, 2011;
- ISPettorato Nazionale del Lavoro, *Relazione sull'attività svolta dall'Ispektorato Nazionale del Lavoro Anno 2021*, 2022;
- ISTAT, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Report anni 2016-2019*, 2019;
- IZZI D., *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Giappichelli, Torino, 2018;
- LHERNOULD J.P., *Directive (EU) 2018/957 of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services – What will change in 2020?*, in *ERA Forum*, 2019, n. 20, p. 255;
- JANNARELLI A., *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Rivista di diritto agrario*, n. 1, 2020, p. 41;
- JARRY E., CLARISSE Y., *Barnier propose une agence européenne d'inspection du travail*, in *Reuter*, 3 dicembre 2013;
- JUNCKER J. C., *Préface*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 7;
- JUNCKER J.C., *Discorso sullo stato dell'Unione 2017*, 13 settembre 2017;
- JUNCKER J.C., *È tempo di agire – Dichiarazione davanti al Parlamento europeo, riunito in seduta plenaria, in apertura del voto sul collegio dei Commissari*, 22 ottobre 2014;
- JUNCKER J.C., *L'Europe: une affaire de cœur*, 22 ottobre 2019;

- KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 9;
- KONCAR P., *Undeclared work: an activity-based legal typology. Reflection on the Keynote Paper*, in *European Labour Law Journal*, 5, n. 2, 2014, p. 167;
- KUMMER, S., DIEPLINGER, M., FÜRST, E. *Flagging out in road freight transport: a strategy to reduce corporate costs in a competitive environment. Results from a longitudinal study in Austria*, in *Journal of Transport Geography*, n. 36, 2014, p. 141;
- LAGALA C., *Gli accordi di gradualità: i primi risultati*, in *Lavoro e Informazione*, n. 18, 1990, p. 3;
- LAMBERTUCCI P., *Contratti di riallineamento, contratti d'area, patti territoriali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani Aggiornamento*, 1999;
- LASSANDARI A., *La contrattazione collettiva nella logistica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno n. 3, 2018, p. 54;
- LECCESE V., *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 158, n. 2, 2018, p. 245;
- LECCESE V., SCHIUMA D., *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, n. 14, 55, 2018;
- LEONARDI S., *I contratti di riallineamento: l'evoluzione degli aspetti regolativi. Una potenzialità per l'emersione di segmenti del lavoro nero?*, in *Rapporto di ricerca IRES-CREL*, 1998;
- LEONARDI S., *Sul Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 1, 2007, p. 145;
- LIPPOLIS V., *Reddito di cittadinanza e impiego irregolare dei percettori*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 38, 2019, p. 2335;
- LIPPOLIS V., *Sospensione dell'attività imprenditoriale: a chi si applica e con quali sanzioni*, in *IPSOA Lavoro e previdenza*, 26 ottobre 2021;
- LISO F., *La fuga dal diritto del lavoro*, in *Industria e Sindacato*, n. 28, 1992, p. 1;
- LO FARO A., *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2008, p. 63;
- LO MONTE E., *Lo sfruttamento dell'immigrato clandestino: tra l'incudine (dello stato) e il martello (del caporalato)*, in *Critica*, n. 1, 2011, p. 41;

- LOCK T., *Article 31 CFR*, in KELLERBAUER M., KLAMERT M., TOMKIN J. (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford Academic, New York, 2019, p. 2188;
- LOFFREDO A., *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, Esi, Napoli, 2018;
- LUCIFORA C., *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna, 2003;
- MACRON E., *Sorbonne speech: Initiative for Europe*, 26 settembre 2017;
- MANCINI F., *Lo Statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969*, in *Politica del Diritto*, 1970, p. 76;
- MANFRELOTTI S., *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2004;
- MANZELLA P., *Appunti per un glossario ITA – ENG/14: lavoro sommerso e undeclared work*, in *Bollettino Adapt*, 15 ottobre 2018, n. 35;
- MARINELLI M., *La contrattazione collettiva ed il riallineamento retributivo in Variazioni su temi di diritto del lavoro*, n. 2, 2018, p. 393;
- MARIUCCI L., *Caporalato, le colpe della grande distribuzione*, in *Strisciarossa.it*, 18 aprile 2018;
- MARTONE M., *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3, 2017, pp. 409;
- MATEMAN S., RENOY P.H., *Undeclared Labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour*, Final Report, 2001;
- MATTERA P., *Small is not beautiful: decentralized production and the underground economy in Italy*, in *Radical America*, 14, n. 5, 1980, p. 67;
- MCBRITTON M., *Lavoro degli immigrati e lavoro sommerso: l'inadeguatezza della normativa*, in *Questione giustizia*, n. 3, 2014, p. 173;
- MCBRITTON M., *Migrazioni economiche*, 2017, Cacucci, Bari;
- MEDINA L., SCHNEIDER F., *Shadow Economies Around the World: What did We Learn Over the Last 20 Years?*, Working Paper WP/18/17, Fondo Monetario Internazionale, Washington, 2018;
- MELDOLESI L., *Dalla parte del Sud*, Laterza, Roma – Bari, 1998;
- MELDOLESI L., *L'economia sommersa nel mezzogiorno*, in *Stato e mercato*, n. 2, 1998, p. 319;
- MENEGATTI E., *Distacco transnazionale (direttive europee)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – sezione Commerciale*, Utet, Milano, 2022, p. 179;
- MENEGATTI E., *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017;
- MENEGATTI E., *The Evolving Concept of “worker” in EU Law*, in *Italian Labour Law e-Journal*, vol. 12, n. 1, 2019, p. 71;

- MENGHINI L., *Lavoro familiare e lavoro nell'impresa familiare*, in CESTER C. (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario diretto da Carinci*, Vol. II, Utet, Torino, 1998, p. 68;
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Attuazione delle misure del PNRR. Missione 5C1 – Politiche per l'occupazione: Riforma 1.2 Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso*, 2021;
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Attuazione delle misure del PNRR. Missione 5C1 – Politiche per l'occupazione: Riforma 1.2 Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso*, 2021;
- MINISTERO FRANCESE DELL'AMBIENTE, ENERGIA E MARE, *Freight cabotage transport: the French regulation*, Parigi, 2016;
- MINISTERO PER LE POLITICHE COMUNITARIE, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea 2003-2004*, p. 110;
- MISCIONE M., *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza.*, n. 2, 2017, p. 118;
- MISCIONE M., *Sanzioni per illegittime indennità di disoccupazione o illegittimo Reddito di cittadinanza*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 3, 2020, p. 213;
- MONTANARI A., *Stranieri extracomunitari e lavoro*, Cedam, Padova, 2010;
- MORRA N., *Lo sfruttamento e i diritti sul lavoro*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO, FLAI-CGIL, *Agromafie e caporalato, Quinto Rapporto*, Roma, Ediesse, 2020, p. 25;
- MORSA M., *Judgment "Altun": priority to fight against cross-border social security fraud and social dumping or a just a trick mirror?*, in *Unio – EU Law Journal*, n. 6, p. 1;
- MULLER F., *Les inspections communes et concertées, des tigres de papier?*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 100;
- MUSELLA M., *Disoccupazione e interventi di politica strutturale nel Piano Delors*, in *Lavoro e relazioni industriali*, n. 3, 1994, p. 133;
- NAPOLETANO D., *Introduzione al convegno*, in AA.VV. (a cura di), *Il secondo mercato del lavoro: aspetti giuridici ed economici dell'economia sommersa*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 14;
- NAPPI S., *Il lavoro irregolare e gli immigrati*, in *Diritto del mercato del lavoro*, n. 1-2, 2003, p. 63;
- NARDUCCI F., *La sospensione dell'attività d'impresa in Italia. L'intervento estremo dell'ordinamento a protezione della salute e sicurezza dei lavoratori*, CLD Libri, Pisa, 2016;

- NEFRAMI E., *Principe de coopération loyale et principe d'attribution dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 223;
- NUNIN R., *Il contrasto al sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro*, in CARINCI F., PIZZOFRERATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'U.E.*, Utet, Torino, 2010, p. 234;
- NUNIN R., *Lavoro familiare e lavoro nell'impresa familiare*, in ZOLI C., CESTER C., MISCIONE M., CARINCI F. (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario diretto da Carinci*, Vol. II, Utet, Torino, 2007, p. 125;
- NWABUZOR A., *Corruption and Development: New Initiatives in Economic Openness and Strengthened Rule of Law*, in *Journal of business ethics*, n. 59, 2005, p. 121;
- OECD, *Bringing Household Services Out of the Shadows: Formalising Non-Care work in and Around the House*, 2021;
- OECD, *What are the possible policy responses to future irregular migration?*, 2020;
- OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, *Is Italian agriculture a 'pull factor' for irregular migration – and, if so, why?*, 2018;
- ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, COMMISSIONE EUROPEA, *Conclusioni del 15° High Level Meeting*, Ginevra-Bruxelles, 2 ottobre 2020;
- ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Decent Work and Informal Economy*, Report, International Labour Conference 90 ed., 2002;
- ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Decent Work*, Rapporto del Direttore Generale, 1999;
- ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Employment, incomes and equity: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Report, 1972;
- ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Raccomandazione relativa alla transizione dall'economia informale verso l'economia formale*, n. 204/2015;
- ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Report of the Director-General. Decent Work*, International Labour Conference 87 ed. 1999;
- ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *The transition from the informal to the formal economy*, Report V(1), 104esima Sessione 2015;
- ORLANDINI G., *Il distacco transnazionale*, in AIMO M., IZZI D. (a cura di), *Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori*, Utet, Torino, 2014, 637.;

- ORLANDINI G., *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2013;
- ORLANDO S., *Il delitto di “caporalato” tra diritti minimi della persona e tutela del mercato*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 3-4, 2020, p. 622;
- OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO, FLAI-CGIL, *Agromafie e caporalato, Quinto Rapporto*, Roma, Ediesse, 2020, p. 10;
- PACIFICO M., *Le politiche per l'emersione del lavoro non regolare sono davvero fallite?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1, 2004, p. 87;
- PALADINI R., *Il Libro Bianco: Principali indicazioni e possibili implicazioni economiche*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, 1994, p. 94;
- PALUMBO L., SCIURBA A., *New mobility regimes, new forms of exploitation in Sicily. Beyond trafficking and slavery*, in *Open Democracy Online Blog*, 2015, p. 1;
- PALUMBO L., *Trafficking and Labour Exploitation in Domestic Work and the Agricultural Sector in Italy*, Global Governance Programme - Trafficko, 2016;
- PAPA V., *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2, 2017, p. 363;
- PARLAMENTO EUROPEO, *Development and Implementation of EU Road Cabotage*, Commissione Trasporto e Turismo, 2013;
- PARLAMENTO EUROPEO, *Documento A8-0391/2018*, 26 novembre 2018;
- PARLAMENTO EUROPEO, *Understanding social dumping in the European Union - Briefing*, 2017;
- PASTORE B., *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2003, p. 7;
- PAVLOVAITE I., JAKUBOWSKA K., VANDEN BROECK P., TERZIEV P., *Tools and approaches to tackle fraudulent temporary agency work, prompting undeclared work*, finanziato nell'ambito della Piattaforma Europea di contrasto al lavoro non dichiarato, 2021;
- PECINOVSKI P., LOMBARDI M., *Social partners, labour inspectorates and the enforcement of the EU's social dimension*, in BERYL TER HAAR, KUN A., *EU Collective labour law*, Edward Edgar Publishing, Cheltenham, 2021, p. 416;
- PERONE G., *Economia informale, lavoro sommerso e diritto del lavoro*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, n. 1, 2003, p. 1;
- PERROTTA D., *Ben oltre lo sfruttamento: lavorare da migranti in agricoltura*, in *il Mulino*, n. 1, 2014, p. 29;

- PERSIANI M., D'ONGHIA M., *Diritto della sicurezza sociale*, 2° edizione, Giappichelli, Torino, 2022;
- PERUZZI M., *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione Europea*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2015, n. 1, p. 116;
- PESSI A., *Il reddito di cittadinanza e il reddito di emergenza*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, n. 2, 2022, p. 371;
- PETRYLAITE D., USONIS J., *Implementation Issues of the Posting Directives in Lithuanian Labour Law – Transport Sector Specifics*, in CORSO S. M., GRECO M. G. (a cura di), *Transnational posting of workers. Reflections on a new European Path*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 25;
- PFAU-EFFINGER B., *Varieties of Undeclared Work in European Societies*, in *British Journal of Industrial Relations*, 47, n. 1, 2009, p. 79;
- PIASNA A., MYANT M. (a cura di), *Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation*, ETUI, Bruxelles, 2017;
- PIATTAFORMA EUROPEA CONTRO IL LAVORO SOMMERSO, *Factsheet on Undeclared Work – France*, 2017;
- PIATTAFORMA EUROPEA CONTRO IL LAVORO SOMMERSO, *Factsheet on Undeclared Work – Slovenia*, 2017, p. 159;
- PIATTAFORMA EUROPEA CONTRO IL LAVORO SOMMERSO, *Tackling Undeclared work in the road transport industry*, 2018;
- PIATTAFORMA EUROPEA CONTRO IL LAVORO SOMMERSO, *Belgium: Roadbook for joint inspections by Belgian and Dutch enforcement bodies tackling undeclared work*, 2019;
- PIATTAFORMA EUROPEA CONTRO IL LAVORO SOMMERSO, *Tackling undeclared work in the road transport industry*, 2018;
- PINTO V., *Considerazioni sulla legge regionale pugliese in materia di contrasto al lavoro irregolare e sugli indici di congruità*, in VISCOMI A. (a cura di), *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale. Primo quaderno Field*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 114;
- PINTO V., *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in FERRANTE V. (a cura di), *Economia informale e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, p. 98;
- PINTO V., *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in *Rivista Giuridica del lavoro della previdenza sociale*, n. 1, p. 304.;

- PINTO V., *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 1, 161, 2019, p. 10;
- PIZZOFERRATO A., *Il contrasto al lavoro sommerso tra diritto comunitario e diritto interno: linee di tendenza e possibili sviluppi*, in GUALMINI E., PIZZOFRERATO A., VERGARI S., *Vigilanza sul lavoro. La riforma del sistema tra difesa della legalità e tutela dell'impresa*, Cedam, Padova, 2005, p. 29;
- PIZZOFERRATO A., *La politica sociale europea*, in CARINCI F., PIZZOFRERATO A., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Terza edizione, Giappichelli, Torino, 2021, p. 110;
- PORCHIA O., *Aiuti di Stato*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, IV Aggiornamento, Utet, Torino, 2010;
- PORTES A., CASTELLS M., *World underneath: the origin, dynamics and effects of the informal economy*, in PORTES A., CASTELLS M., BENTON L. (a cura di), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Johns Hopkins University, Baltimora, 1989;
- PRIEST G. L., *The ambiguous moral foundation of the underground economy*, in *Yale Law Journal*, 1994, n. 103, p. 226;
- RANIERI M., *Mafie, Imprese, Lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021;
- RASNAČA, Z., *Essential but unprotected: highly mobile workers in the EU during the Covid-19 pandemic*, ETUI Policy Brief, 2020;
- RATTI L., *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa Sociale*, in CHIAROMONTE W., FERRARA M. D. (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 7;
- RAUSEI P., *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 1, 2016, p. 5;
- RAUSEI P., *Sanzioni a tutela del Reddito di cittadinanza*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 32-33, 2019, p. 2063;
- RAUSEI P., *Sicurezza sul lavoro: quali sono le novità per formazione, vigilanza dei preposti e sospensione dell'impresa*, in *IPSOA Quotidiano*, 16 dicembre 2021;
- REALFONZO R., *Lavoro sommerso e modello di specializzazione produttiva: quali politiche?*, in PINTO V. (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci Editore, Bari, 2007, p. 57;
- REBEGGIANI E., *La parte nera del lavoro. Soggetti e processi*, in *Critica sociologica*, XLIII, n. 171, p. 39;

- RENOOY P., IVARSSON S., VAN DER WUSTEN-GRITSAI, MEIJER R., *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, 2004, p. 29;
- REYNERI E., *Il lavoro nero: una storia vecchia, ma (purtroppo) sempre attuale*, in CNEL, *XXII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, 2021, p. 389;
- REYNERI E., *Immigrazione ed economia sommersa*, in *Stato e Mercato*, n. 53, 1998, p. 287;
- REYNERI E., *Sociologia del mercato del lavoro II. Le forme dell'occupazione*, Il Mulino, Bologna, 2011;
- RICCI M., *Contratti di riallineamento: una svolta positiva*, in *Lavoro e Informazione*, n. 4, 1990, p. 12;
- ROCCA M., *Les dernières minutes de la dernière chance: l'Agence Européenne du Travail et l'Union en 2019*, in ALLAMPRESE A., BORELLI S., MORSA M. (a cura di), *L'Autorité Européenne du Travail*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 35;
- ROCCELLA M., *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato tra vecchie e nuove schiavitù*, in AA. VV., *Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, Napoli, 2011, p. 49;
- ROMA G., *L'economia sommersa*, Editori Laterza, Bari, 2001;
- ROMAGNOLI U., *Lavoro e non lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1, 1995, p. 7;
- ROTOLO G., *A proposito del 'nuovo' delitto di 'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro'. Note critiche sul controllo penale del c.d. caporalato*, in FERRANTE V. (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza: una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2018, p. 149;
- ROVATI C. M., *Lo sfruttamento economico alla luce della contrattazione collettiva nel settore agricolo*, in FERRARESI M., SEMINARA S. (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Adapt University Press, 2022, p. 424;
- RUBERY J., PIASNA A., *Labour market segmentation and deregulation of employment protection in the EU*, in PIASNA A., MYANT M. (a cura di), *Myths of employment deregulation: how it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation*, ETUI, Bruxelles, 2017, p. 43;
- RUSCIANO M., NATULLO G., (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla legge 3 agosto 2007, n. 123*, in CARINCI F. (diretto da), *Diritto del lavoro – Commentario*, VIII, Utet, Torino, 2008, p. 53;
- RUSO M., *Qualche riflessione sul lavoro irregolare*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2, 2017, p. 219;

- RUSSO M., *Qualche riflessione sul lavoro irregolare*, in MARESCA A., MEZZACAPO D., GHERA E., DEL PRATO E. E., ALPA G., CONFORTINI M., PERSIANI M., SCOGNAMIGLIO R., BELLOMO S. (a cura di), *Giuseppe Santoro Passarelli - Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum Tomo II*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 882;
- SALA CHIRI M., PERLETTI I., *Le politiche di contrasto e di emersione*, in SALA CHIRI M. (a cura di), *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione dal contesto internazionale a quello locale*, Jovene editore, Napoli, 2014, p. 318;
- SALOMONE R., *Multilevel Governance e trasformazioni del diritto del lavoro nazionale*, in CARINCI F., PIZZOFRERATO A. (a cura di), *Diritto del lavoro dell'U.E.*, Utet, Torino, 2010, p. 197;
- SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow Economies: size, causes and consequence*, in *Journal of Economic Literature*, n. 38, 2000, p. 77;
- SCHNEIDER F., *Handbook on the Shadow Economy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011;
- SCHNEIDER F., *The influence of public institutions on the shadow economy: An empirical investigation for OECD Countries*, in *European Journal of Law and Economics*, 6, n. 3, p. 441;
- SCIARRA S., *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2008, p. 245;
- SCORDAMAGLIA D., *Road transport: Enforcement and special provisions for post workers*, Briefing EU Legislation in Progress – Parlamento Europeo, 2020;
- SENA E., *Regolarizzazione del lavoro sommerso*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n. 1-2. 2003, p. 232;
- SENATORI I., *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, 164, 2019, p. 593;
- SHAPIRO M., *The institutionalization of European Administrative Space*, in SWEET S., SANDHOLTZ W., FLINGSTEIN N., *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 281;
- SIGILLÒ MASSARA G., *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2019;
- SIGNORINI E., *Le politiche di contrasto al lavoro sommerso nei Paesi dell'Unione Europea*, in SALA CHIRI M. (a cura di), *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, Jovene, Napoli, 2014, p. 176;

- SIMITIS S., LYON CAEN A., *Community Labour Law: a critical introduction to its history*, in DAVIES P., LYON CAEN A., SCIARRA S., SIMITIS S. (a cura di), *European labour law: principles and perspective. Liber amicorum Lord Wedderburn of Charlton*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 8;
- SITZIA A., LUCCHIARI M., *Il ruolo e le funzioni dell'Autorità Europea del Lavoro: profili di carattere generale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2021, p. 1;
- STOPPIONI C., *Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603-bis c.p.*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2019, p. 77;
- TANZI V., *The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80*, Fondo Monetario Internazionale, Washington, 1983, p. 283;
- TARTAGLIONE C., *Il concetto di economia sommersa e di lavoro irregolare: problemi di definizione*, in PALMIERI S., MARIANO E. (a cura di), *Emergenza e legalità. Per un lavoro sicuro quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di Ricerca nazionale*, Ediesse, Roma, 2009, p. 31;
- TASCHINI L., *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, Torino, 2019;
- TEBANO L., *Sostegno all'occupazione e Aiuti di Stato "compatibili"*, Cedam, Milano, 2012;
- TEOLBALDELLI D., TICCHI D., *Economia informale: cause e conseguenze sull'economia ufficiale*, in *Studi Urbinati, A – Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, 70, n. 1-2, 2019, p. 141;
- TICAR L., *Recent developments of labour legislation in Slovenia within the context of economic crisis*, in *International Society of Labour and Social Security Law – National Report*, 2014, p. 1;
- TIMPANO F., *Politiche e incentivi per l'emersione*, in VISCOMI A. (a cura di), *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale. Primo quadrante Field*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 60;
- TIRABOSCHI M., *Incentivi alla occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002;
- TIRABOSCHI M., *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press, Bergamo, 2019;
- TIZZANO A., *Il Trattato di Amsterdam*, Cedam, Padova, 2000;
- TORNS T., *First strike by immigrants following racist riots in El Ejido*, Eurofound, 2000;
- TOVO C., *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016;

- TREU T., *Conclusioni*, in FERRANTE V. (a cura di), *Economia 'Informale' e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, p. 229;
- TREU T., *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001;
- TREU T., *Sviluppare la competitività e la giustizia sociale: le relazioni tra istituzioni e parti sociali*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1998, p. 428;
- TULLINI P., *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 4, 2018, p. 687;
- UFFICIO STUDI CONFARTIGIANATO, *Key data - Il sommerso e la concorrenza sleale dell'abusivismo*, 2022;
- VAN NIEROP P., SCHÖNENBERG L., TERZIEV P., *Counteracting undeclared work and labour exploitation of third-country national workers*, 2020;
- VAN NUFFEL P., *The European Labour Authority: Missing Link in the Cross-Border Enforcement of EU Labour Law*, in RASNACA Z., KOUKIADAKI A., BRUUN N., LÖRCHER K. (a cura di), *Effective enforcement of EU labour law*, Bloomsbury Publishing, London, 2022, p. 391;
- VARVA S., *Undeclared work e Unione Europea, ultimo atto: una "piattaforma europea" per contrastare il lavoro sommerso*, in *Lavoro e diritto*, n. 3, 2015, p. 467;
- VEDUNG E., *Policy instruments: typologies and theories*, in BEMELMAS-VIDEC M. L., RIST R. C., VEDUNG E., (a cura di), *Carrots, sticks and sermons*, New Brunswick, Transactions Publisher, 1998, p. 21;
- VENTURI D., *Tools and approaches for tackling undeclared work in the construction sector. Practitioner Toolkit from the Construction Seminar of the European Platform Undeclared Work*, 2018;
- VIANELLO R., *L'impianto sanzionatorio del lavoro sommerso: criticità del "doppio binario" alla luce della sentenza C.EDU "Grande Stevens"*, in BROLLO M., CESTER C., MENGHINI L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro*, EUT, Trieste, 2016, p. 282;
- VIESTI G., *Sommerso ed emersione nell'industria dell'abbigliamento e delle calzature nel Mezzogiorno*, in *Meridiana*, n. 33, 1998, p. 37;
- VISCOMI A., *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *Il Diritto del mercato del Lavoro*, n. 2, 2000, p. 379;
- WILLIAMS C. C., BEJAKOVIC P., MIKULIC D., FRANIC J., KEDIR A., HORODNIC I. A., *An evaluation of these scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method*, Lussemburgo, 2017;

- WILLIAMS C. C., *Comparative study of the use of social identity cards in the construction sector in various European countries*, in SSRN, 2022, p. 1;
- WILLIAMS C. C., *Explaining Cross-National Variations in the Informalisation of Employment*, in *European Societies*, 4, 17, 2015, p. 502;
- WILLIAMS C. C., HORODNIC A., *Tackling undeclared work in the agricultural sector*, 2018;
- WILLIAMS C. C., MARTINEZ A., *Tackling the informal economy. A critical evaluation of the ne-liberal policy deregulatory perspective*, in BORGHINI V., ROUTH S. (a cura di), *Workers and the Global Informal Economy. Interdisciplinary perspectives*, Routledge, London-New York, 2016, p. 29;
- WILLIAMS C. C., NADIN S., *Tackling Undeclared Work in the European Union*, in *CESifo Forum*, n. 2, 2012;
- WILLIAMS C. C., *Preventive approaches for tackling underdeclared work, focusing upon tax rebates and notification letters*, *Learning resource paper for the European Platform tackling underdeclared work seminar*, 2019;
- WILLIAMS C. C., PUTS E., *European Platform Undeclared Work 2017 Platform Survey Report: organisational characteristics of enforcement bodies, measures adopted to tackle undeclared work, and the use of databases and digital tools*, Studio finanziato dalla Commissione Europea, 2017, p. 7;
- WILLIAMS C. C., WINDEBANK J., BARIC M., NADIN S., *Joining up the fight against undeclared work in Europe*, in *Management Decision*, 10, n. 50, p. 1758;
- WILLIAMS C. C., WINDEBANK J., *Spatial variations in the informal sector: A review of evidence from the European Union*, in *Regional Studies*, 28, n. 8, p. 819;
- WILLIAMS C., *Developing a Holistic Approach for tackling undeclared work*, 2016;
- ZILLI A., *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022;
- ZIZZA R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Temi di Discussione del Servizio Studi "Banca d'Italia", n. 463, 2002;
- ZOPPOLI A., *Viking e Laval: la singolare andatura della Corte di Giustizia (ovvero, l'autonomia collettiva negata)*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1, 2008, p. 151;
- ZOPPOLI L., *Flessibilità, l'Europa dica la sua*, 25 novembre 2006, in www.eguaglianzaelibertà.it.

