

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

© 2022 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

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.eguanzaelibertà.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.