

Lavoro, sviluppo e legalità nella società dell'inclusione.

Il lavoro come diritto durante la crisi economica: la lotta al lavoro nero ed all'economia irregolare.

Ringraziamenti.

Ringrazio la Regione Puglia e l'ADISU Puglia per l'opportunità concessami tramite la borsa di studio di approfondire e studiare il tema del lavoro nero in una dimensione europea e per la possibilità di svolgere un periodo di ricerca presso le Istituzioni Europee.

Grazie a questa opportunità ho potuto maturare esperienza nel diritto europeo e nell'ambiente dell'Unione Europea, partecipare ai dibattiti ed agli eventi più importanti organizzati dalle Istituzioni Europee e relativi ai più vari temi di interesse pubblico, e migliorare la mia conoscenza delle tematiche più attuali nel dibattito politico ed economico a livello europeo. Il compimento del progetto di ricerca rappresenta per me il raggiungimento di un traguardo nello sviluppo della mia carriera professionale e una delle più importanti esperienze formative della mia carriera.

Ringrazio in particolare l'Ufficio di Bruxelles della Regione Puglia per il tempo prezioso passato insieme collaborando per lo sviluppo del progetto e per l'aiuto offertomi nell'inserimento nella realtà di Bruxelles.

In particolare ringrazio il Dott. Paolo Casalino per il supporto tecnico e umano datomi in tutte le fasi di realizzazione della ricerca, per l'attenzione rivoltami e per il prezioso orientamento nella realtà dell'Unione Europea.

Così come ringrazio gli altri colleghi dell'Ufficio di Bruxelles, Annamaria Zonno, Luciana Milella e Carla Capriati per l'aiuto offertomi nel corso della nostra collaborazione e per la gentilezza e sensibilità nei miei confronti.

Ringrazio Vito Siliberti per la sua immancabile presenza e per il suo indispensabile supporto, e ricordo con affetto i momenti passati insieme a lui ed i preziosi discorsi fatti assieme.

Ed un abbraccio a tutti i miei colleghi con i quali ho condiviso l'open space in questi mesi, a cominciare dai miei due colleghi ricercatori Alessia e Danilo e a tutte le persone con cui ho vissuto parti di quest'esperienza, Francesco, Sabino, Anna, Elisabetta, Roberta ed Enrico.

Mi auguro di avere altre occasioni di collaborare nuovamente con queste persone nel futuro e ringrazio tutti per la bella esperienza vissuta insieme.

Indice

<i>Presentazione</i>	pag. 6
<i>Executive Summary</i>	pag. 7
<i>Introduzione</i>	pag. 9
1. <i>Cosa si intende per undeclared work</i>	pag. 9
2. <i>Le diverse accezioni del lavoro nero ed irregolare</i>	pag. 10
3. <i>Come misurare il lavoro nero? Metodi di calcolo dell'economia sommersa.</i>	pag. 14
CAP 1	
Il fenomeno del lavoro nero ed i problemi ancora aperti.	
1.1 <i>Il lavoro nero e lo sfruttamento dei migranti</i>	pag. 17
1.1.1 <i>La migrazione regolare come soluzione al "miss match" fra domanda ed offerta di lavoro.</i>	pag. 17
1.1.2 <i>Le condizioni lavorative.</i>	pag. 21
1.1.3 <i>Le condizioni di difficoltà dei migranti nel processo di integrazione.</i>	pag. 25
1.2 <i>L'Unione Europea ed il fenomeno migratorio: l'approccio globale alla migrazione e alla mobilità.</i>	pag. 28
1.3 <i>Il problema del rispetto dei diritti nel contratto di appalto.</i>	pag. 33
1.4 <i>Il fenomeno dell'elusione dei diritti negli appalti pubblici.</i>	pag. 38
1.5 <i>Il problema dei controlli: tecniche di coordinamento degli ispettorati del lavoro e sanzioni applicabili.</i>	pag. 42

CAP. 2

Il quadro legale di riferimento in Europa ed il caso Italia.

- 2.1** *L'UE e la lotta al lavoro nero: la Comunicazione no. 628/07.* pag. 47
- 2.2** *La Direttiva 2009/52.* pag. 48
- 2.3** *La nuova direttiva sul distacco dei lavoratori.* pag. 50
- 2.4** *Il lavoro nero in Italia.* pag. 55
- 2.5** *Principali caratteristiche del lavoro nero in Italia.* pag. 58
- 2.6** *I lavoratori stranieri in Italia: condizioni di lavoro e questioni normative.* pag. 62
- 2.7** *L'adeguamento alla normativa europea: il D.lgs 109/12.* pag. 64

CAP. 3

Le iniziative di contrasto al lavoro nero della Regione Puglia.

- 3.1** *Il potenziamento dell'attività ispettiva e l'attività di sensibilizzazione.* pag. 68
- 3.2** *L'utilizzo della clausole sociali nei bandi e nelle pubbliche concessioni.* pag. 70
- 3.3** *La congruità del datore di lavoro.* pag. 73
- 3.4** *Le ulteriori iniziative della Regione Puglia per il sostegno all'emersione.* pag. 77

Cap.4

Il problema del finanziamento della lotta al lavoro sommerso: gli strumenti finanziari

**dell'Unione Europea e l'utilizzo
dei fondi comunitari.**

4.1	<i>Il Fondo sociale europeo.</i>	pag. 81
4.3	<i>Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.</i>	pag. 84
	Conclusioni: opzioni di policy.	pag. 88
	Bibliografia.	pag. 91

Presentazione della ricerca

Il presente lavoro ha l'obiettivo di investigare il fenomeno del lavoro "irregolare" (di seguito anche "lavoro nero" o "undeclared work"), analizzandone le diverse dimensioni, manifestazioni e forme alla luce dell'esperienza italiana ed europea ed al fine di giungere ad un aggiornamento delle tecniche di regolazione giuridica.

Lo scopo della ricerca, infatti, è quello di comparare la portata e l'ampiezza di tale fenomeno a livello europeo collocandolo nel quadro della crisi economica mondiale e nell'ambito delle strategie scelte dall'Unione Europea (di seguito anche "UE" o "EU") per "il rilancio della crescita e dell'occupazione" (si veda la sezione "Inclusive Growth" contenuta nella cd "Strategia Europa 2020"), comprenderne le caratteristiche ed analizzare le diverse soluzioni praticate nei diversi Stati membri, individuando quelle scelte giuridiche e di *policy* che prevedono un'azione di contrasto al lavoro nero integrata e coordinata con le parti sociali.

Più in particolare la ricerca affronterà e toccherà diversi temi, procedendo:

- (i) ad una definizione del concetto di lavoro nero/undeclared work che tenga conto delle varie dimensioni del fenomeno;
- (ii) ad una analisi delle cause che sono alla base del lavoro nero, distinguendone forme e ragioni;
- (iii) ad una analisi giuridica delle diverse normative regionali, nazionali e comunitarie di contrasto al lavoro nero, con particolare attenzione alle iniziative della Regione Puglia;
- (iv) all'individuazione di possibili strumenti finanziari utili a finanziare progetti a livello regionale nella lotta al lavoro nero.

Nel procedere a tali analisi verranno utilizzati documenti ufficiali provenienti dalle istituzioni locali, nazionali ed europee, dati statistici e analisi quantitative a cura di diversi organi istituzionali e contributi offerti in materia dalla dottrina giuslavoristica.

Executive Summary

The research project "*Work, Development and Legality in the inclusive society. The right of work during the economic crisis: the fight against the undeclared work and the irregular economy*" aims to study and to assess the phenomena of the undeclared work and of the irregular economy which affect the whole European Union and to provide a deep analysis of the existing legal tools to face these particular issues.

In particular the project addresses the issue of the undeclared work from a multilevel perspective and it analyzes the different dimensions and components of the irregular economy, providing a legal assessment of many different EU Regulations.

The research is composed by four parts:

1. the definition of the undeclared work and the description of its different dimensions;
2. the legal analysis of the main EU Regulations and policies with a particular focus on the Italian situation;
3. the engagement of Puglia Region in the fight against the undeclared work and the description of its main legal tools and regulations as best practice at the EU level;
4. a focus on the funding of fight against the undeclared work and the social exclusion at the EU level.

The debate over the undeclared work and the irregular economy, in fact, has recently assumed an European dimension due to the persistence of the economic crisis and due to the fiscal constraints which affect many of the EU Member States. Likewise, the objectives of the social inclusion and the fight against poverty are milestones of the EU 2020 Strategy and the existence of a broad irregular economy represents a strong constraint to their achievement.

Furthermore, the phenomenon of the undeclared work includes and combines many different issues such as the irregular migration, the exploitation of migrants, the provision of transnational services in the free and open European market, the vat fraud, the tax evasion and the organized criminal activity and it requires a deep effort from the public authority.

The difficulty to coordinate the different public bodies and the financial constraints of the EU Member States make an effective and successful repression very hard to achieve and they call for the adoption of common efforts at the EU level and for the definition of an European strategy against the undeclared work, starting from addressing the issue of the unemployment rate in the EU labour market.

In this scenario, the Puglia Region strategy for the undeclared work represents an example of innovative, comprehensive and appropriate approach as it addresses the different dimensions of the irregular economy (such as the public procurement, the posting of workers, the agriculture sector and the self employment), it involves the trade unions and the labour representatives in the monitoring process and it rewards those economic operators who act in full respect of the labour law and of the collective bargaining provisions.

Such kind of approach starts from an emerging definition of the undeclared work, which can't be considered anymore as an individual criminal behaviour.

It has to be defined as a general and diffuse distortion of the fair competition in the EU market, where companies frequently face each others on the reduction of labour cost and on the violation of labour law and of health and safety standards (as by other devices to reduce production costs) more than on the provision of better products and services.

More in detail, the first part of the research describes the different dimensions of the undeclared work. It analyzes the issue of migration, describing the important role of regular migrants to fill the EU labour market shortages as well as the exploitation of irregular migrants, it analyzes the EU Commission Proposal for a Directive on the Seasonal Workers and it focus on the issue of the undeclared work within a sub contracting process, analyzing the EU Commission Proposal for a Directive on public procurement.

The second part provides a legal analysis of the main EU Regulations in this field, such the Directive no. 52/2009 and the EU Commission Proposal for the reform of the Directive 96/71 on the posting of workers and it deeply analyze the extension, dimension and characteristics of the undeclared work in Italy.

The third part of the research presents the Puglia Region Law no.92/2006 against the undeclared work and it describes the main legal instruments adopted on the regional territory, with a particular focus on the adoption of mathematics tools (the so called "congruity index") to assess the employer's compliance with the labour law provisions.

Lastly, the fourth chapter provides a legal analysis on the new Regulations for the European Social Fund and the European Globalization Fund for the upcoming financial period 2014 – 2020 as main financial tools for the funding of programmes, projects and actions to foster the social inclusion and to fight poverty, to reach the 2020 goals and to help those workers made redundant due to the globalization or to the financial and economic crisis.

The conclusion of the research deals with the above mentioned definition of the undeclared work and it tries to suggest some inputs for the adoption of an EU strategy against the irregular economy funded on the cooperation and collaboration between different Member States and public bodies, on the involvement of the social parts, on the exchange of information and on the diffusion of the best practices at the EU level.

It seems necessary to spread the diffusion of the better regulations inside the whole EU and to guarantee and high standard of protection in all the 28 Member States, while at the same time it seems unavoidable to reduce the labour taxes and to incentive the regular employment as main tool to promote a fair competition.

Introduzione

Il lavoro nero ed irregolare (undeclared work): definizione e perimetro della ricerca.

1. Cosa si intende per "undeclared work"?

Il tema del lavoro nero ed irregolare è un tema ampio, dotato di diversi significati ed accezioni ed inquadra fenomeni diversi fra loro nella forma (lo sfruttamento dei lavoratori e la violazione dei diritti, l'evasione fiscale, l'evasione contributiva, la delocalizzazione delle attività produttive solo per citarne alcuni) accomunati da un elemento sostanziale: la sottrazione e la violazione dei diritti garantiti ai lavoratori dalla legge o dai contratti collettivi nazionali di lavoro (di seguito anche "CCNL").

Il primo punto di analisi è l'esatta definizione di cosa sia il lavoro sommerso, mancando una visione univoca del fenomeno a causa delle differenze esistenti fra i vari sistemi economici.

La Commissione Europea (di seguito anche "la Commissione") nella sua Comunicazione del 2007¹ definisce il lavoro nero come *"qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri"*.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (di seguito anche "OCSE" o "OECD") lo definisce come *"hidden employment"*, ovvero *"attività che seppur non illegali di per sé, non sono state dichiarate alle competenti autorità amministrative"*.²

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (di seguito anche "ILO") utilizza una definizione più ampia, definendolo come *"tutte le attività economiche da parte dei lavoratori e degli operatori economici che sono, per legge o nella pratica, non coperti, o non sufficientemente coperti, da disposizioni formali"*, in modo da ricomprendervi anche le attività illegali e quelle non dichiarate.

Al di là delle definizioni formali, in ogni modo, la principale particolarità del lavoro irregolare, ed in parte anche causa dello stesso, risiede nell'interconnessione con diversi istituti quali le politiche di immigrazione e di accoglienza, le politiche del lavoro, quelle fiscali e contributive, l'economia e le strategie imprenditoriali, ed infine il tema della legalità e del rispetto della legge: temi questi che con l'acuirsi della recessione globale e della crisi finanziaria diventano sempre più di difficile lettura per l'operatore pubblico e che rilevano anche un aumento, esponenziale all'acuirsi della fase recessiva, delle "occasioni" e delle "possibilità" di ricorso al lavoro nero/irregolare.

Il fenomeno, infatti, assume una dimensione sempre maggiore al punto che è possibile affermare come esso ormai non abbia più le caratteristiche *"di un comportamento deviante di un numero ristretto di datori di lavoro che può essere contrastato sul piano individuale con il tradizionale dispositivo controllo/sanzione, bensì di un comportamento di massa ed di un fattore strutturale degli attuali assetti"*

¹ Vedi la Comunicazione della Commissione Europea COMM 628/2007 *"Rafforzare la lotta al lavoro sommerso"*.

² Vedi l'OECD Employment Outlook 2004 e il documento pubblicato dall'ILO, *"Decent work and the informal economy"* del 2002.

produttivi, specie di alcuni settori economici, che produce effetti discorsivi sulla dinamica concorrenziale".³

Tale affermazione è sempre più confermata dalle analisi statistiche effettuate dalle principali istituzioni internazionali. Quasi tutte, infatti, riconoscono che *"le persone lavorano ed esercitano attività d'impresa al di là dei confini della legislazione sociale, del lavoro, e commerciale per una varietà di ragioni. Alcuni aggirano i limiti e le strutture dell'economia regolare per aggirare i costi imposti dal rispetto delle leggi o per avere maggiore flessibilità, come altri sono esclusi dall'economia formale per mancanza di opportunità di sviluppo, e per l'esistenza di barriere verso forme di occupazione maggiormente protette o maggiormente produttive"*.⁴

E la scelta di aggirare tali norme comporta una falsificazione continua della concorrenza e del mercato unico, l'impossibilità di effettuare precise e ponderate scelte di politica economica e una distorsione del sistema fiscale a livello nazionale e locale che comporta che le imprese di maggiori dimensioni, meno avvezze al ricorso al lavoro irregolare, finiscono per pagare un dazio maggiore delle piccole imprese spesso nascoste ai controlli e maggiormente evasive della legge⁵.

Ai fini della corretta definizione di *undeclared work*, dunque, si preferisce qui adottare un approccio ampio e variegato, idoneo a porre in collegamento diversi fenomeni della vita socio – economica e, di conseguenza, si propongono diverse accezioni dell'irregolarità nel lavoro, con particolare riferimento:

- (i) al lavoro irregolare inteso come impiego di manodopera straniera clandestina/irregolare, spesso riconducibile al fenomeno del capolarato;
- (ii) al lavoro irregolare inteso come elusione dei diritti e delle norme contenuti nei regolamenti collettivi e nelle leggi, con particolare riferimento al problema degli appalti pubblici e degli appalti fra imprese private a carattere transazionale;
- (iii) al lavoro irregolare inteso come elusione delle forme contrattuali e utilizzo di fattori competitivi incentivanti l'elusione dei diritti (i.e fenomeni di delocalizzazione produttiva, abbassamento dei costi del lavoro, precarietà e ricorso indiscriminato degli ammortizzatori sociali).

2. Le diverse accezioni del lavoro nero ed irregolare

Queste tre forme di lavoro irregolare, seppur afferenti fattispecie e problemi diversi (i.e immigrazione, dimensione transfrontaliera delle imprese, politica fiscale, costo del lavoro, solo per citarne alcuni), sono tutte degne di attenzione da parte del legislatore comunitario e nazionale in virtù dei gravi danni economici, sociali e fiscali che queste pratiche causano al sogno europeo del mercato comune e della libera prestazione di servizi e di circolazione delle persone.

Il Governante è oggi chiamato, dunque, a confrontarsi con la grande diffusione di tale fenomeno, nelle sue diverse accezioni ed in pressoché tutti i territori europei, come confermato dalle statistiche disponibili.

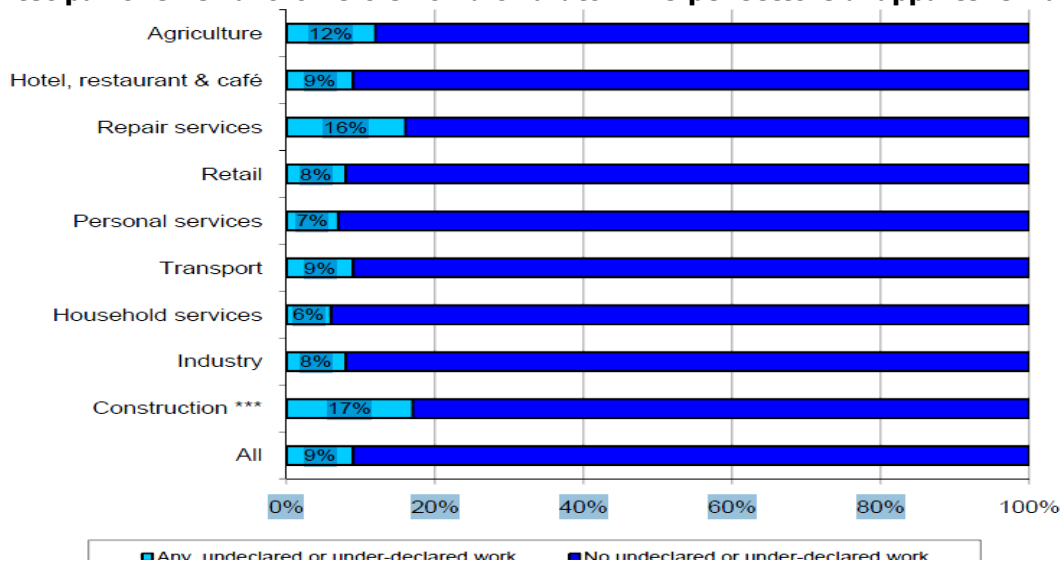
³ Vedi Vito Pinto, *"Il contrasto al lavoro irregolare e gli indici di congruità: inquadramento teorico e profili applicativi della legge regionale pugliese"*, pag. 17.

⁴ Vedi l'indagine promossa dalla Banca Mondiale *"In from the shadow. Integrating Europe's informal labor"*, 2013.

⁵ Vedi lo studio prodotto dal Parlamento Europeo *"From shadow to formal economy: levelling the playing field in the single market"*, 2013.

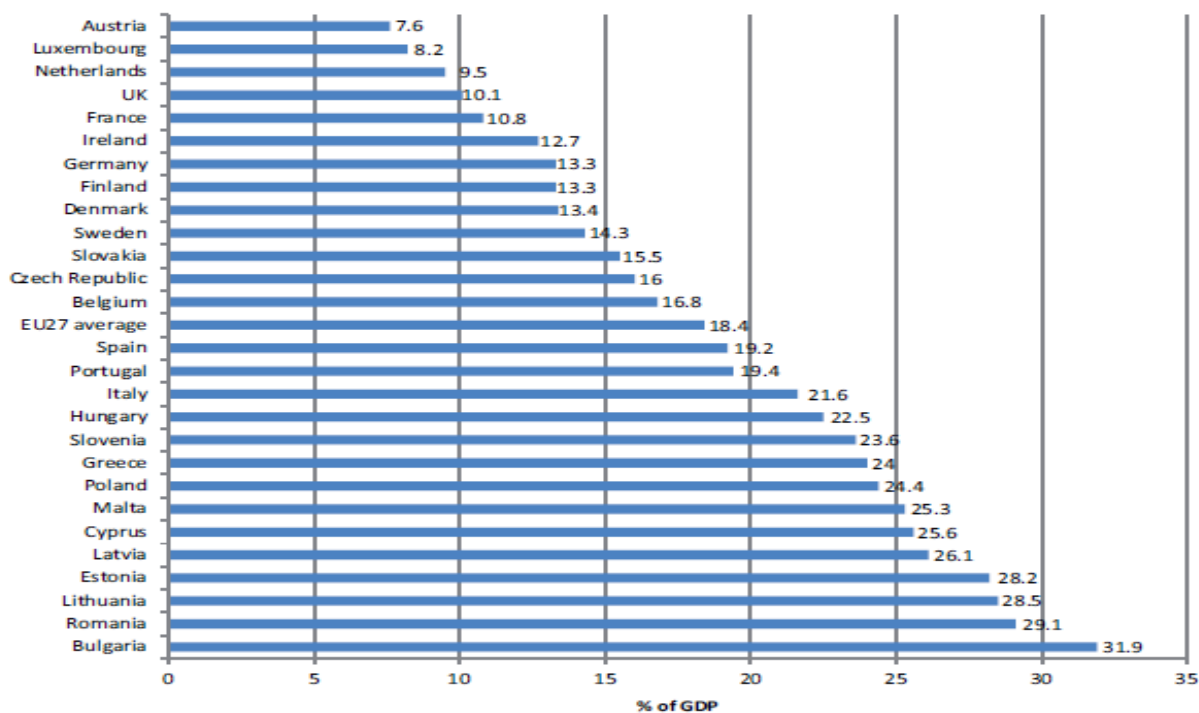
Fotografando la situazione del lavoro nero in Europa nel 2007 in occasione della pubblicazione della citata Comunicazione, la Commissione riporta i principali settori di riferimento di tale fenomeno e le aree dove esso maggiormente si manifesta, ovvero:

Partecipazione nel lavoro nero e non dichiarato in EU per settore di appartenenza



Inoltre le statistiche indicano come, al di là della generale estensione del fenomeno su tutto il territorio europeo, esso ha maggiore impatto nelle regioni dell'est e del sud dell'Europa, con percentuali particolarmente alte in paesi come l'Italia o il Portogallo.

Ammontare della quota di lavoro nero in relazione al Pil per singolo Paese⁶



⁶ Vedi lo studio pubblicato da Eurofound "Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway - Approaches and measures since 2008" del 2012.

Vi è inoltre da sottolineare come le rilevazioni statistiche effettuate con riferimento agli ultimi anni di crisi economica mostrano un calo delle percentuali del lavoro nero in quasi tutti i paesi membri.

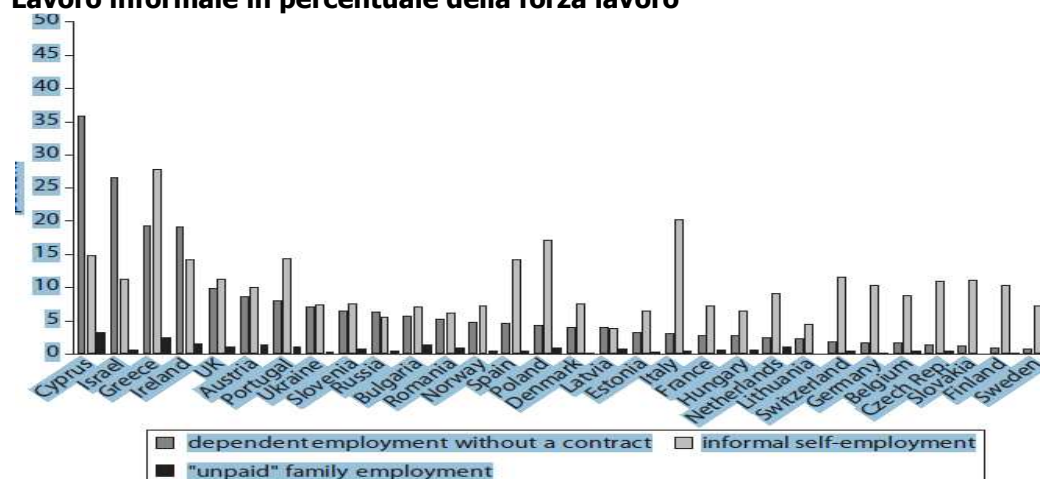
Si nota infatti una diminuzione di circa 0,8 punti percentuali della media europea (che nel 2011 si attestava al 19,2% ed ora si attesta al 18,4% del pil) determinato da una calo delle percentuali in quasi tutti i paesi membri dell'UE.

La spiegazione di tale fenomeno è diversificata a seconda dei paesi: dove si assiste ad una seppur lieve ripresa economica (o lì dove la crisi ha avuto un minore effetto) l'economia regolare permette di evitare il ricorso a forme "alternative" di integrazione del reddito, mentre in alcuni paesi (i.e Grecia e Cipro) la contrazione dell'economia è stata così forte da indebolire persino il mercato nero, eliminando paradossalmente le opportunità di lavoro da esso offerte⁷.

Un ulteriore distinzione rilevante a parere di chi scrive risiede nella distinzione fra soggetti che svolgono un lavoro dipendente ma che sono privi di contratto (lavoro nero in senso stretto) e soggetti i cui rapporti di lavoro sono mascherati sotto la veste del lavoro autonomo. L'analisi condotta dalla Banca Mondiale si sofferma su questa distinzione in relazione ai paesi target della ricerca (focalizzata sui nuovi paesi cd EU 12), ma permette di trarre indicazioni valide per tutto il territorio europeo. Il fenomeno del "falso lavoro autonomo" risulta maggiormente diffusa nei paesi dell'Europa Meridionale, sia per ragioni di carattere storico – giuridico (quali il forte peso della tassazione sul lavoro dipendente, la rigidità delle normative in tema di lavoro autonomo e l'importante ruolo svolto dalla contrattazione collettiva) che per le caratteristiche dell'economia di tali paesi (dove spesso il settore dei servizi ha superato l'importanza dell'industria) rispetto ai "nuovi" paesi membri dell'UE, dove spesso il lavoro irregolare assume la forma di un lavoro dipendente ma privo dell'adeguata tutela normativa.

Rimandando successivamente l'esame del caso italiano, la distinzione fra le due forme di irregolarità nei paesi europei può essere rappresentata come segue:

Lavoro informale in percentuale della forza lavoro⁸



⁷ Per un'analisi più approfondita degli effetti della crisi sul lavoro nero si rinvia al citato studio di Eurofund "Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway - Approaches and measures since 2008" del 2012 ed allo studio del Prof. Friedrich Schneider "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts", pag. 1.

⁸ Vedi l'indagine promossa dalla Banca Mondiale "In from the shadow. Integrating Europe's informal labor", 2013, pag. 25.

Da un'analisi degli studi e delle pubblicazioni al riguardo emerge, inoltre, un altro tema fondamentale: l'accettazione "sociale" dell'istituto quale fonte di alcuni vantaggi reciproci e l'idea di una certa "convenienza reciproca" del lavoro nero sia per il produttore che per il consumatore.

A tal proposito risulta utile un'indagine compiuta nel 2007 da *Eurobarometro* su mandato della Commissione, il quale ha analizzato il fenomeno del lavoro irregolare in ambito UE comparando i dati statistici provenienti dai diversi paesi.⁹

Tale report per la prima volta pose ufficialmente i riflettori sulla diffusione del lavoro irregolare nel territorio europeo, sul grado di familiarità degli stessi cittadini con questo fenomeno e sull'idea che di esso si ha come una distorsione accettabile delle norme giuridiche e delle leggi dello Stato: al di là dei numeri e dei dati quantitativi che devono essere considerati con estrema cautela (considerando la circostanza che molti degli intervistati possano aver risposto in modo non veritiero e che troppo diverse sono le abitudini e gli stili di vita all'interno dei 28 paesi europei) emergono alcuni dati che ci aiutano a risolvere quest'interrogativo di partenza.¹⁰

Lo studio in primo luogo individua chi siano i soggetti beneficiari e fornitori di prestazione di lavoro irregolari. La media europea di soggetti che hanno dichiarato di aver acquistato servizi o beni di provenienza certa da economia sommersa è pari al 9% degli intervistati, con punte percentuali elevate nelle attività di distribuzione (22%), servizi domestici (17%), costruzioni (16%), servizi di riparazione (11%) e servizi alla persona (8%). Per quanto riguarda l'origine di tali prodotti/servizi il 40% di essi proviene da amici, colleghi o persone vicine all'ambito familiare, il 28% da altre private persone fisiche e solo il 19% da imprese: questo dato dimostra una delle principali caratteristiche di tale fenomeno, cioè l'essere legato ad un'economia informale di tipo prevalentemente familiare, radicata nello stile di vita delle popolazioni, e che per tanto giustificherebbe il mancato pagamento delle tasse e dei contributi sociali.

Tuttavia, questa non sembra essere la ragione principale del ricorso al lavoro nero (è stata indicata solo dal 14% degli intervistati), a fronte di altre ragioni fra le quali primeggia il risparmio economico del prezzo del bene/servizio, seguito dalla maggiore velocità dello stesso, dalla difficoltà di reperire lo stesso prodotto/servizio sul mercato legale e dall'opera di sostentamento economico offerta a soggetti bisognosi di aiuto. La percezione di tale fenomeno fra gli intervistati risulta mancare di alcun riferimento al concetto di etica e di coscienza civica, essendo intrisa in prevalenza da contenuti economici e di convenienza. Uno dei principali vantaggi economici è costituito dalla pratica dei cd "fuoribusta", cioè parte dello stipendio pagato in nero senza il versamento dei contributi e delle tasse, fenomeno che risulta molto diffuso soprattutto nel settore delle costruzioni e che riflette il concetto di reciproca convenienza, in quanto a fronte di un risparmio fiscale del datore di lavoro il dipendente percepisce una retribuzione più alta.

⁹ Vedi lo studio del 2007 da parte dell'Eurobarometer dal titolo "*Undeclared Work in the European Union*". Lo studio, realizzato da un gruppo di esperti su mandato della *DG Employment and Social Affairs* nell'ambito di un lavoro di ricerca della stessa Commissione, è stato effettuato tramite la somministrazione agli intervistati di specifiche domande relative alle proprie e dirette esperienze con il fenomeno del lavoro irregolare (da 500 a 1500 intervistati per ogni paese oggetto di indagine), rivolte a cittadini di 4 gruppi di paesi, ovvero i paesi dell'Europa continentale (compreso il Regno Unito e l'Irlanda), dell'Europa centrale e orientale, dell'Europa meridionale, ed i paesi nordici.

¹⁰ Lo studio definisce come lavoro irregolare "*tutte le attività remunerate che sono in via di principio legali ma che evadono le dichiarazioni alle autorità fiscali o i contributi sociali*", quindi "*quelle attività che dovrebbero essere riportate alle autorità fiscali e contributive ma non lo sono*". Sono dunque escluse le attività criminogene o illegali.

Infine l'indagine si sofferma su quali siano le conseguenze in caso di violazione della legge ed il grado di timore che emerge fra la popolazione in relazione a possibili sanzioni per il lavoro irregolare: i dati dimostrano come pochi siano realmente consci delle conseguenze, anche giuridiche, del fenomeno, considerato che più della metà degli intervistati ha ritenuto il rischio di detenzione molto basso o addirittura inesistente, prevedendo come massima sanzione possibile il pagamento delle somme dovute maggiorate da una multa. Il concetto viene ribadito anche nell'analisi delle ragioni che giustificano il ricorso al lavoro nero, dove la mancanza di controlli da parte delle pubbliche autorità supera la motivazione della disoccupazione e quella della difficoltà nel trovare un regolare impiego, essendo seconda solo alla possibilità di guadagnare salari più alti e all'eccessivo carico fiscale - contributivo.

Il fenomeno, dunque, è di grande rilevanza per il decisore pubblico ed è al centro di diverse azioni da parti dei governi e delle istituzioni sovranazionali, che verranno descritte nei paragrafi successivi.

3. Come misurare il lavoro nero? Metodi di calcolo dell'economia sommersa a livello europeo.

Prima di addentrarci nell'analisi delle diverse forme in cui il lavoro irregolare si manifesta, è opportuno fare una breve digressione su uno dei principali "effetti collaterali" che un'alta presenza di lavoro nero nell'economia tende a produrre, ovvero l'imprecisione ed inattendibilità delle principali statistiche macroeconomiche di una nazione, in particolar modo con riferimento al suo prodotto interno lordo (di seguito anche "pil" o "GDP").

L'esistenza di una vasta economia sommersa comporta la difficoltà di calcolare a quanto essa ammonti, considerata la grande abilità di nascondere, tramite i più vari mezzi giuridici, le situazioni di irregolarità: diversi autori, a tal proposito, parlano di un esercizio di conteggio dell'incontabile

Ciò comporta, fra le altre, che il calcolo ed il valore dichiarato del pil non rappresenti in modo veritiero l'estensione e la portata del tessuto economico nazionale in quanto molte attività produttive non dichiarate potrebbero essere ricomprese o escluse nei calcoli e nelle stime ufficiali.

La mancanza di esaustività delle statistiche nazionali relative al GDP arreca danni sia ai produttori che ai fruitori/utilizzatori delle stesse, in quanto priva gli utilizzatori di dati effettivi e reali su cui basare le scelte di politica economica e sociale.

Come illustrato dall'Ocse nel 2004¹¹, infatti, vi sono cinque forme di produzione e reddito non registrate e non registrate, ovvero: (i) la produzione non registrata a causa di mancanze o scelte esplicite nei criteri di rilevazione statistica (imprese di dimensione troppo piccola per avere rilevanza sul pil nazionale, o non registrate in pubblici albi/registri); (ii) le produzioni deliberatamente nascoste alla pubblica amministrazione ai fini dell'evasione fiscale; (iii) le produzioni cd illegali; (iv) la fornitura/produzione di servizi domestici a uso personale o di prodotti consumati

¹¹ Vedi lo studio dell'Ocse "*Informal employment and promoting the transition to a salaried economy*", pag. 234.

direttamente dal produttore; (v) i settori dell'economia cd informali, come i servizi alla persona e di assistenza.¹²

Nell'Ottobre del 2000 il Fondo Monetario Internazionale (di seguito anche "FMI") ha redatto un Documento di Lavoro¹³ al fine di indagare quali siano gli strumenti utilizzati nel calcolo del GDP nei diversi paesi, soffermandosi sull'utilizzo dei cd metodi indiretti. Tali tecniche statistiche sviluppano dati già disponibili al fine di individuare indicatori di calcolo da utilizzarsi per diversi tipi di produzione non dichiarata.

Partendo quindi da variabili già registrate dalle pubbliche autorità (questionari di business, dati amministrativi o contabili, indagini statistiche), i competenti uffici statistici possono ricavare, incrociando i dati, indicatori indiretti idonei a smascherare i punti di divergenza (*break down*) e le discrepanze fra i dati esistenti ed i nuovi indicatori statistici.

Tali metodi possono essere di natura generale, cioè validi per tutte le attività economiche o invece speciali, cioè con particolari aggiustamenti statistici in base al tipo di produzione/settore oggetto di indagine.¹⁴

I più diffusi metodi di calcolo del lavoro nero sono:

(i) il metodo di calcolo basato sulla forza lavoro totale (*Labor force survey base adjustment*), di origine italiana, che compara i dati sulla forza lavoro impiegata in un dato settore produttivo con altri dati amministrativi e contabili, quali ad esempio i dati sulla produzione nazionale o semplici indagini di mercato, in modo da determinare l'ammontare della forza lavoro non ricompresa nelle statistiche ufficiali sulla produzione;¹⁵

(ii) il metodo basato sul valore delle forniture (*supply – based adjustments*) che utilizza i dati relativi alle forniture dei fattori della produzione (materie prime, terreni, forza lavoro, stock di capitali) al fine di determinare il valore totale della produzione di un dato settore, confrontandolo poi con i dati relativi agli output ed al valore aggiunto della produzione, in modo da calcolare l'incidenza di eventuali fattori non dichiarati;

(iii) il metodo di calcolo noto come "*demand – base adjustments*" che utilizza invece i dati sull'uso di taluni beni o servizi (spese di consumo domestiche, uso delle materie prime, numero di motoveicoli registrati ecc) e quindi della domanda degli stessi al

¹² Lo stesso studio dell'Ocse però sottolinea come sia difficile avere dei dati omogenei a livello europeo a causa della propensione diversa da parte dei singoli Stati Membri nel considerare una data attività tassabile o meno. Con riferimento al Regno Unito, ad esempio, uno studio della Rockwool Foundation sottolinea come una bassa percentuale di ore lavorate a nero si giustifica con la circostanza che "*uno dei principali criteri di soggezione all'onere fiscale sia il fatto che l'attività sia esercitata per scopi commerciali o di business*", comportando un tasso di incidenza nel pil minore di altri paesi ove tali attività siano tassate e quindi registrate.

¹³ Vedi il Documento di lavoro del FMI "*Exhaustive measures of GDP and the Unrecorded Economy*". Ulteriori scritti pubblicati dal FMI in tema di calcolo dell'economia sommersa sono il Documento di lavoro "*Inclusive growth, institutions and the underground economy*" del 2012 ed il saggio scritto per conto del FMI da Edmund Biber dal titolo "*Revenue Administration: Taxpayer Audit— Use of Indirect Methods*" del 2010.

¹⁴ Particolari metodi ed aggiustamenti sono previsti per il settore agricolo, minerario, manifatturiero, delle costruzioni, dei servizi domestici e alla persona, della ristorazione, dei trasporti e del commercio, in funzione della massiccia presenza di economia non dichiarata in tali settori e dei particolari aggiustamenti che per essi devono essere presi.

¹⁵ Vedi per maggiori dettagli il documento presentato dall'Istat in occasione del seminario europeo "*Measurement of the undeclared work*" del 2007 dal titolo "*The Italian approach of measuring undeclared work: description and main strengths*".

fine di descriverne la relativa produzione e individuare la parte di economia sottratta al GDP.

Ulteriori approcci riguardano l'utilizzo della base imponibile fiscale come punto di partenza per calcolare l'ammontare di economia sommersa presente in un dato paese. In particolare, sono considerati fonti adeguate per misurare il tasso di economia sommersa sia i dati relativi all'imposta sul valore aggiunto (di seguito anche "IVA" o "VAT") che quelli relativi ai contributi previdenziali.

Nel caso dell'IVA la tecnica statistica prevede l'individuazione della base imponibile "teorica" tramite l'utilizzo delle statistiche nazionali relative ai consumi privati e al consumo intermedio, tenendo conto anche dei consumi relativi al settore pubblico e alle diverse forme di esenzione/sconto che caratterizzano determinati beni: il raffronto con i dati relativi al gettito riscosso sono idonei a fotografare l'ammontare di IVA evasa e quindi di economia non dichiarata/irregolare.

Nel caso dei contributi previdenziali, invece, si effettua una comparazione fra l'ammontare teorico dei contributi previdenziali e sociali così come determinato per un dato paese dai calcoli dell'OCSE (dove la base imponibile viene individuata sia osservando i dati relativi ai salari e agli stipendi sia calcolando l'incidenza e l'ammontare del costo del lavoro) con i dati effettivamente disponibili sull'ammontare dei contributi versati per ciascun paese (fonti OCSE): la discrepanza fra tali dati potrebbe dare un'idea della quantità di economia sommersa presente.¹⁶

Il tema del calcolo dell'economia sommersa all'interno delle statistiche ufficiali, al di là delle differenti teorie e dei diversi metodi, è comunque un tema di estrema importanza al punto che diversi organismi internazionali, fra cui l'OCSE e l'FMI, hanno sviluppato vere e proprie *tools* e adottato appositi programmi tecnici di formazione e supporto alle istituzioni nazionali dei diversi paesi al fine di migliorare la conoscenza e la competenza dei diversi uffici amministrativi e statistici. Pur se ben lontani dal poter fornire un quadro tecnico omogeneo per i diversi paesi dell'area OCSE i metodi sopra descritti rappresentano comunque un approccio di base al problema testè discusso.

¹⁶ Viene però sottolineato che le diverse regole di tenuta contabile vigenti nei vari paesi possono comportare discrepanze con le statistiche teoriche, se si considerino alcune esenzioni vigenti in alcuni paesi, o il fatto che alcune voci non vengano ricomprese nelle stime ufficiali (contributi di malattia, infortunio, gravidanza), così come può influire anche la diffusione di fondi pensione privati o bilaterali. Vedi lo studio dell'OCSE 2004 ed anche lo studio di Edmund Biber dal titolo "*Revenue Administration: Taxpayer Audit— Use of Indirect Methods*" del 2010.

CAP 1

Il fenomeno del lavoro nero ed i problemi ancora aperti.

1.1 Il lavoro nero e lo sfruttamento dei migranti

Il tema dell'economia sommersa e del lavoro nero, come detto in apertura, si intreccia con numerosi problemi attinenti al governo del territorio e dell'economia, ai quali si lega con un rapporto tipico di causa-effetto.

Fra questi, una delle principali caratteristiche del lavoro nero risiede nell'impiego irregolare di numerosi soggetti immigrati, regolarmente o irregolarmente, nei paesi europei, sia provenienti da altri Stati Membri che da paesi terzi, così come nello sfruttamento delle loro condizioni di disagio a fini elusivi delle normative in tema di lavoro.

I dati raccolti da Eurostat aiutano a comprendere meglio le caratteristiche di tali fenomeni migratori, con una precisazione doverosa: il concetto di migranti è davvero molto ampio e di difficile definizione, in quanto comprende i cittadini di paesi terzi emigrati in Europa, soggetti nati in un paese terzo ma che successivamente hanno ottenuto la cittadinanza del paese ospitante (tramite acquisizione diretta, diritto d'asilo o altre modalità), sia persone immigrate irregolarmente e non registrate; anche il concetto di paese terzo ha risentito nel corso degli anni delle diverse vicende storiche, al punto che alcune persone sono statisticamente considerate migranti in quanto nati in paesi diventati parte dell'UE successivamente alla loro migrazione (situazione verificatasi per i paesi ex URSS e che riguarderà i cittadini serbi e degli altri paesi balcanici non ancora annessi all'UE). Altri problemi "statistici" riguardano il *range* d'età entro cui raccogliere i dati, in quanto molti bambini o soggetti inferiori ai 15 anni sono emigrati per motivi di ricongiungimento familiare o per motivi umanitari.¹⁷

Data la complessità delle questioni di cui si dibatte, analizzeremo il problema della gestione dei flussi migratori sotto diversi profili approfondendo i temi (i) della presenza di lavoratori stranieri all'interno del mercato del lavoro regolare, (ii) delle attuali condizioni di vita delle persone emigrate in Europa e delle migliori prassi europee in tema di integrazione, (iii) ed infine del quadro normativo europeo di riferimento in materia.

1.1.1 La migrazione regolare come soluzione al "miss match" fra domanda ed offerta di lavoro.

L'idea dell'Europa come terra di solidarietà e di opportunità e come meta di emigrazione di individui in cerca di fortuna, lavoro, e migliori condizioni di vita è, anche per motivi puramente geografici, ormai costitutiva dello stesso concetto di Europa, fondato sul diritto alla piena mobilità non solo delle merci e dei capitali ma anche delle persone. L'eliminazione delle frontiere interne tramite il trattato di *Shengen* ed il processo di allargamento a 28 Stati Membri ha aumentato ancor di più

¹⁷ A causa della complessità delle variabili esistenti per individuare la base statistica, l'Eurostat si è concentrata su un campione di popolazione di età compresa fra i 24 e i 54 anni, evitando di considerare quindi i bambini. Inoltre, gli studi tendono a distinguere fra soggetti che successivamente hanno ottenuto la cittadinanza, soggetti formalmente stranieri e immigrati di seconda o terza generazione.

le dimensioni del fenomeno migratorio all'interno dell'UE, coinvolgendo milioni di cittadini che precedentemente erano soggetti a normative diverse e maggiormente restrittive: l'importanza di tale processo è notevole se si pensa solo alla circostanza dell'ingresso nella comunità europea di paesi profondamente diversi per fondamentali economici, monetari e sociali (da cui si spiega la distinzione operata nelle principali fonti statistiche europee fra i paesi europei tradizionali "EU 15" ed il gruppo dei nuovi paesi membri "EU 12"¹⁸), ed al fatto che lo status di cittadino europeo permette di spostarsi liberamente in tutti i paesi europei per la ricerca di lavoro, senza alcuna necessità di visti e senza controlli da parte delle autorità doganali.

Negli ultimi anni gli Stati Membri e le Istituzioni Europee hanno preso atto dell'esistenza di una discrepanza fra domanda ed offerta all'interno del mercato del lavoro europeo, dove le caratteristiche del mercato del lavoro "locale", le dimensioni delle attività produttive e i conseguenti posti disponibili non combaciano con i reali bisogni dell'economia, con le caratteristiche della forza lavoro e quindi con l'offerta di lavoro disponibile su di un dato territorio.

Dividendo l'offerta di forza lavoro nelle tre macro categorie individuate dall'*International Standard Classification of Education* (ISCED), che distingue i cd soggetti *high skilled*, *medium skilled* e *low skilled*, si assiste ad una persistente discrepanza fra domanda ed offerta di lavoro (di seguito anche "*labour shortages*") per cui, in alcuni casi, le offerte di lavoro non corrispondono alle aspettative retributive, lavorative e professionali dei cittadini, mentre in altri lo scarso grado di preparazione tecnico-linguistica dei cittadini non combacia con la professionalità ed il grado di responsabilità richiesta dalla posizione lavorativa, con la conseguente ricerca di soggetti di alta competenza e professionalità provenienti da realtà europee ed internazionali maggiormente avanzate (si pensi ai ruoli di responsabilità in settori quali quello bancario, assicurativo, o dei servizi di consulenza).

Il tema è talmente cruciale per la ripresa dell'economia europea da suscitare l'interesse di tutte le principali istituzioni (OCSE, Commissione Europea, Stati Membri) consolidando l'idea, ormai diffusa sia nell'ambiente politico che in quello economico, che la migrazione e la mobilità delle persone costituiscono il futuro del mercato del lavoro europeo. Esse rappresentano una risposta al *miss match* esistente fra domanda ed offerta di lavoro, una soluzione per i bisogni delle imprese adatta a facilitare la ripresa economica e a garantire una piena mobilità professionale all'interno del territorio europeo, svolgendo una funzione primaria di stabilizzazione del mercato del lavoro e delle sue asimmetrie. Tale concetto è ormai al centro delle strategie della Commissione relative alla politica migratoria comune così come affermato dal Commissario Europeo per gli Affari Interni, Cecilia Malmstrom, in occasione della presentazione della Comunicazione n. 292/3 del 2011 relativa ai dialoghi con i paesi mediterranei, la quale affermò come "*l'Europa dipenderà sempre più dalla migrazione di manodopera, per questo occorre cogliere il potenziale offerto*

¹⁸ I paesi europei appartenenti al cd gruppo "EU12" sono i paesi entrati nell'UE dopo il 2004, ovvero la Bulgaria, Cipro, la Repubblica Ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Romania, la Slovacchia e la Slovenia. Di questi, solo la Lettonia ha recentemente accettato il passaggio alla moneta comune. Da Luglio 2013, infine, la Croazia è ufficialmente Stato Membro dell'Unione. Tutti questi paesi sono profondamente diversi nei loro fondamentali economici, sociali e giuridici rispetto ai paesi fondatori della CEE e tali differenze, fin ora mal gestite dall'UE, provocano pesanti disfunzioni sul piano della libera concorrenza, del costo del lavoro, del fisco e della rapida diffusione di attività illecite in tutto il territorio europeo.

dai paesi nordafricani con beneficio reciproco, come occorre semplificare gli spostamenti di studenti, ricercatori e uomini d'affari".¹⁹

In generale, sulla base degli ultimi dati pubblicati dall'*European Migration Network*, nel 2011 vivevano in Europa circa 33,3 milioni di stranieri, di cui 12,8 milioni (pari al 2,5% della popolazione europea) provenienti da un altro paese europeo ed i restanti 20,5 milioni provenienti da paesi extra – UE: il principale paese di provenienza risulta essere la Turchia, seguita dal Marocco, dall'Albania e infine dalla Cina.²⁰

Principali paesi di provenienza dei migranti europei a seconda del paese di destinazione

	Foreign-born			Foreign-born			Foreign-born	
	Country of birth	(1000) (%)		Country of birth	(1000) (%)		Country of birth	(1000) (%)
BE	Morocco	189.1 11.6	IT	Romania	904.0 16.9	SE	Finland	169.5 12.2
	France	175.0 10.7		Albania	421.4 7.9		Iraq	121.8 8.8
	Netherlands	126.4 7.8		Morocco	392.1 7.3		Former Yugoslavia	70.8 5.1
BG	Russia	18.7 23.8	LV ^p	Russia	172.3 51.5	UK ^p	India	705.6 9.7
	Romania	6.0 7.7		Belarus	57.9 17.3		Poland	541.4 7.5
	Ukraine	5.9 7.5		Ukraine	42.4 12.7		Pakistan	439.3 6.1
CZ	Ukraine	116.4 30.0	NL	Turkey	197.4 10.6	IS	Poland	9.5 27.4
	Slovakia	67.5 17.4		Suriname	186.2 10.0		Denmark	2.9 8.5
	Vietnam	51.4 13.2		Morocco	167.7 9.0		Sweden	1.8 5.3
DK	Germany	34.1 6.6	PL ^p	Ukraine	155.5 28.6	LI	Switzerland	12.3 54.6
	Turkey	32.4 6.3		Germany	71.5 13.1		Austria	3.6 16.1
	Poland	26.9 5.2		Former Soviet Union	59.2 10.9		Germany	1.7 7.4
IE	United Kingdom	216.6 38.9	SI	Bosnia and Herzegovina	96.9 42.4	NO	Poland	56.9 10.0
	Poland	74.3 13.4		Croatia	49.2 21.5		Sweden	44.5 7.8
	Lithuania	30.5 5.5		Serbia	26.4 11.5		Germany	26.2 4.6
ES	Romania	791.2 12.1	FI	Former Soviet Union	48.7 20.0	CH	Germany	318.9 16.4
	Morocco	763.5 11.6		Sweden	31.2 12.8		Italy	233.1 12.0
	Ecuador	479.2 7.3		Estonia	25.0 10.3		Portugal	172.3 8.9

L'Eurostat conferma questi dati, e parla di un incremento costante dei flussi migratori nei paesi europei pari a circa il 12% annuo, con un picco nel 2007 e una quota di nuovi immigrati per il 2008 pari a circa 2 milioni di cittadini europei e 1,8 milioni di cittadini extra europei.²¹

La ragione per cui il concetto di mobilità è visto come mezzo per risolvere i disequilibri domanda/offerta innanzi descritti risiede nella possibilità di colmare le *vacancies* attraverso il reclutamento di soggetti già in possesso delle competenze necessarie e pronti ad accettare le condizioni retributive e di lavoro che il mercato offre, senza dover prodigarsi in lunghi processi di formazione della propria forza lavoro né forzare le condizioni contrattuali decise dai datori di lavoro; inoltre, i migranti sono considerati più flessibili rispetto alla forza lavoro tradizionale e si ritengono in generale maggiormente in grado di individuare il paese dove le proprie competenze sono maggiormente richieste, svolgendo in questo senso una funzione di stabilizzatore del mercato del lavoro.²²

¹⁹ Fonte: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-629_it.htm.

²⁰ Fonte: Eurostat, "Foreign citizens and foreign born populations", anno 2011.

²¹ Fonte: Eurostat, "Migrants in Europe: a statistical portrait of first and second generation", 2011, pagg. 16 e ss.

²² Vedi Borjas, G.J. (2001), "Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?", Brookings Paper on economic activity.

Diversi Stati hanno posto in essere politiche atte a favorire tali processi di mobilità, differenziando i campi di intervento. Le principali misure adottate a livello europeo riguardano:

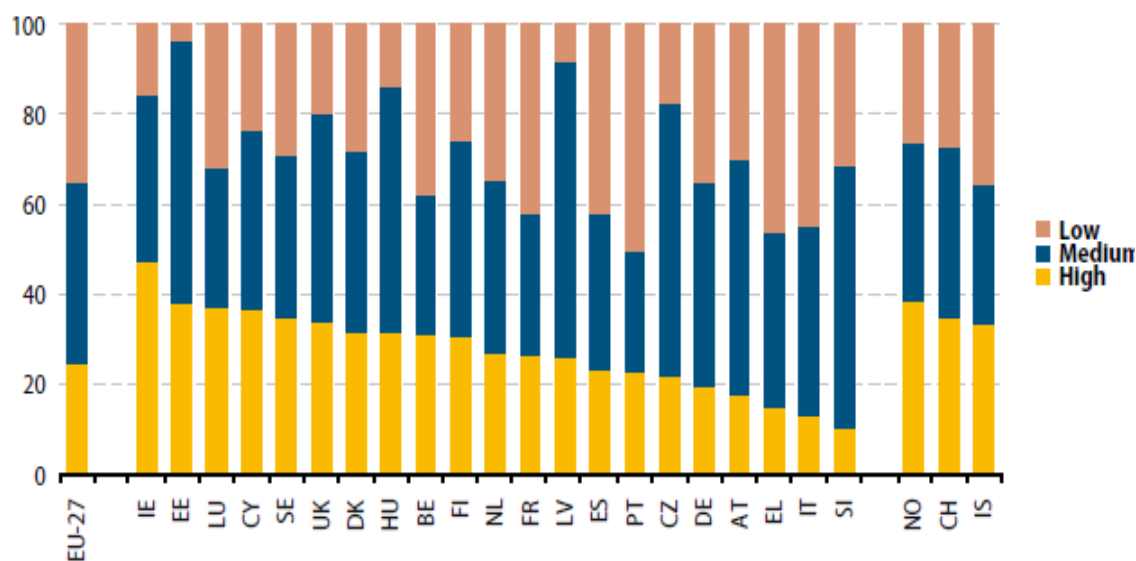
- quadri normativi di riconoscimento delle qualifiche ottenute all'estero
- definizione del livello salariale di riferimento per soggetti *high skilled*;
- processi di selezione più semplici;
- liste e banche dati di posizioni disponibili (Danimarca e Regno Unito in particolare);
- introduzione di un sistema "a punti" (UK);
- compensi, borse di studio o integrazioni salariali per i ricercatori e gli studenti altamente qualificati;
- agevolazioni fiscali.

Preciudendo dal sistema "a punti", che risponde ad una particolare visione di politica estera propria di alcuni Stati, tali tecniche (in particolare il quadro comune delle qualifiche e le integrazioni salariali per i ricercatori) sembrano idonee sia a permettere un'effettiva mobilità di alto livello che aiuti il mercato locale sia a favorire una gestione legale del processo migratorio, evitando lo stato di clandestinità del migrante e la sua conseguente soggezione al lavoro nero.

In riferimento al grado di educazione dei migranti europei, i dati²³ mostrano come circa il 46,9% di essi provenga dai cosiddetti paesi ad alto tasso di sviluppo (UE, Nord America, Giappone ed Australia), mentre solo il 7,4% proviene da paesi ritenuti a basso tasso di sviluppo.

In generale, rimandando alle considerazioni già espone in precedenza, la media educativa dei migranti europei è abbastanza bassa, con significative differenze in base al paese di destinazione ed alle caratteristiche del mercato del lavoro (si nota, ad esempio, una massiccia presenza di lavoratori *low skilled* nei paesi mediterranei, decisamente opposto ai dati di paesi come l'Irlanda, dove i profili *high-skilled* sono maggiormente richiesti).

Grado di istruzione della popolazione migrante per paese di destinazione



²³ Fonte: Eurostat, "Migrants in Europe: a statistical portrait of first and second generation", 2011, pag. 30.

Dunque, a fronte di paesi che ricevono molti soggetti *high skilled* provenienti dai paesi EU15 a causa di un'offerta di lavoro molto qualificato (i.e. il Lussemburgo, paese noto per lo sviluppo del sistema bancario e con una popolazione nativa poco numerosa, conta una percentuale di immigrazione pari a circa il 40% della popolazione), vi sono paesi che ricevono soggetti *low skilled* o a causa della massiccia richiesta di lavoro non qualificato e probabilmente non regolare (Italia e Spagna, con percentuali del 10% di migranti poco qualificati provenienti da oltre i confini comunitari ma con una massiccia presenza di soggetti provenienti dai paesi EU12), o a causa di particolari vicinanze geografiche (così si spiega la massiccia presenza di cittadini bulgari in Grecia o di cittadini ucraini in Polonia, sia per motivi di studio che di lavoro).

Per quanto riguarda le ragioni alla base della migrazione, su 15 paesi europei utilizzati come campione quasi la metà delle migrazioni registrate è avvenuta per motivi di ricongiungimento familiare (circa il 27%), mentre un quarto di questi soggetti ha lasciato il proprio paese in cerca di lavoro.

La ragione risiede anche nei diversi quadri legali e nelle diverse caratteristiche di ciascun paese: i dati infatti dimostrano come:

(i) i paesi in cui vi è una legislatura più permissiva riguardo ai ricongiungimenti familiari (Portogallo, Olanda e Norvegia) presentano circa un 30% di migranti arrivati per motivi familiari, spesso partiti prima del compimento del 15° anno di età;

(ii) i paesi con legislature più severe ma con maggiore propensione all'impiego dei migranti per lavori *low-skills*, spesso irregolari, (Italia, Grecia e Spagna in testa) presentano una media di soggetti migrati per motivi lavorativi fra il 45 ed il 50 % del totale della popolazione straniera;

(iii) la Svezia, in testa in Europa in quanto ad accoglimento di richieste di asilo e tutela dei diritti umanitari, ha la maggiore percentuale di soggetti rifugiati per motivi di guerra o politici, seguita dalla Norvegia;

(iv) lo UK per via delle istituzioni universitarie e del suo sistema scolastico presenta i più alti dati di soggetti emigrati per motivi di studio, pari all'11% (al secondo posto si piazza la Francia con una percentuale dell'8%).²⁴

1.1.2 Le condizioni lavorative.

Riguardo le occupazioni svolte dai migranti e le relative condizioni lavorative i dati mostrano una realtà davvero interessante.

Il tasso di impiego della popolazione straniera nell'area UE risulta di circa l'8% più basso della media della popolazione europea: tuttavia, mentre il dato relativo all'occupazione maschile è in linea con la media europea, il tasso di occupazione delle donne straniere è inferiore di ben il 17% alla media europea (con particolare criticità per le donne provenienti da paesi extra-europei a basso contenuto di sviluppo).²⁵

Parallelamente, la popolazione migrante affronta un tasso di disoccupazione di circa 4 punti superiore alla media europea²⁶ (10% contro una media EU del 4%). Se però

²⁴ Fonte: *Settling In: OECD indicators for migrants integration 2012*, pag. 25. I dati si riferiscono al periodo 2008.

²⁵ Fonte Eurostat, *"Migrants in Europe: a statistical portrait of first and second generation"*, 2011, pag.45. Per tasso d'impiego si intende il rapporto tra la popolazione occupata ed il totale della popolazione.

²⁶ Fonte Eurostat, *"Migrants in Europe: a statistical portrait of first and second generation"*, 2011, pag.41. Per tasso di disoccupazione si intende il rapporto fra la popolazione disoccupata e quella economicamente attiva, senza contare i soggetti inattivi. I dati comunque si riferiscono al 2008, cioè

si guarda alla distinzione dei profili educativi, si nota come i soggetti *low-skilled* siano maggiormente impiegati dei soggetti nativi di pari grado educativo, soprattutto in quei paesi (Spagna, Italia, Grecia) con forte prevalenza di lavoro manuale, spesso irregolare, che la popolazione nativa tende a non accettare e che rappresenta la principale occupazione per i migranti, soprattutto se immigrati irregolarmente.

Con riferimento, invece, ai settori di impiego la maggioranza dei migranti trova impiego nel settore terziario e dei servizi (ristoranti, alberghi), con una predominanza esclusiva dell'impiego di donne straniere nel settore dei servizi domestici e della cura alla persona. Naturalmente i dati variano molto sulla base del paese ospitante: in Spagna per esempio si registra un alto tasso di impiego nel settore agricolo, in Italia prevale l'impiego di migranti nel settore delle costruzioni (la crisi di questo settore negli ultimi anni incide molto sui dati relativi all'impiego di migranti, con circa il 25% di posti di lavoro persi fra il 2008 ed il 2009, così come nel settore manifatturiero), in Lussemburgo vi è una notevole quota di soggetti impiegati nel settore della distribuzione.

Un altro interessante campo di analisi riguarda le tipologie contrattuali con i quali i migranti vengono assunti, dallo studio delle quali si possono trarre alcune indicazioni sul grado di integrazione dei migranti nella società e su quali siano le loro condizioni di lavoro. Senza entrare nello specifico delle singole tipologie negoziali, i dati dimostrano come vi sia un sensibile distacco rispetto ai cittadini europei nell'impiego a tempo indeterminato, contrapposto ad una maggior quota di stranieri impiegati nei lavori a tempo determinato (o comunque precari) e nei lavori part – time.²⁷

Nello specifico:

(i) riguardo il contratto a tempo determinato (o in generale gli istituti contrattuali riconducibili alla locuzione "*temporary employment*"), il dato europeo di impiego della popolazione migrante è pari al 18,8%, superiore di quasi 6 punti rispetto alle percentuali dei cd "nativi" (12,9%), con particolare riferimento agli impieghi di durata biennale o inferiore (16,7% contro 11,8%);

(ii) relativamente al rapporto a tempo parziale, anche qui i migranti sono sovra rappresentati rispetto ai cittadini europei (22,3% contro 17,7%);

(iii) relativamente inferiore risulta invece la percentuale di immigrati impegnata nel lavoro autonomo o imprenditoriale, quasi 3 punti più bassa rispetto alla media europea (solo il 7,6%, confrontato al 9,4% dei "nativi").²⁸

La massiccia presenza di migranti nei lavori precari ed a tempo, unita alla scarsa propensione all'avvio di una iniziativa imprenditoriale, alla crisi economica dilagante ed alla compressione di posti di lavoro fra soggetti occupati a tempo indeterminato (spesso soggetti a processi di redistribuzione/ridefinizione di orario per evitare la chiusura dell'attività) comporta un aumento sensibile del rischio di perdere il lavoro

prima dell'esplosione della crisi: è presumibile che il divario di 4 punti percentuali sia ancora aumentato e destinato ad aumentare a distanza di 4 anni.

²⁷ Fonte: "*The integration of migrants and its effects on the labour markets*", pag. 47.

²⁸ A commento di questi dati devono essere però date alcune precisazioni. Le percentuali di cui sopra sono sostanzialmente confermate con riguardo ad i paesi EU 15, mentre risultano completamente capovolte per i paesi di nuova entrata (EU12), dove gli immigrati risultano maggiormente impiegati nei lavori cd *high-skills* e spesso a tempo indeterminato (i migranti risultano meno impiegati nel *temporary employment* di circa 2 punti rispetto ai nativi) proprio a causa del massiccio reclutamento in questi paesi di lavoratori provenienti da altri paesi, in particolare appartenenti al gruppo EU15, per posizioni lavorative ad alto contenuto intellettuale e di responsabilità.

che spinge i migranti, in assenza di alcuna forma di protezione e spesso a causa della paura di essere espulsi e di perdere il diritto alla permanenza nel territorio, a virare su impieghi e occupazioni irregolari o "a nero".

Questo fenomeno è uno dei motivi principali della massiccia presenza di immigrati nei cd lavori stagionali, dove per lavori stagionali si intendono quelle occupazioni caratterizzate dal requisito della stagionalità, il quale giustifica l'esistenza di discipline di maggior favore per l'impresa ed un costo del lavoro generalmente più basso.

A livello legislativo comunitario, i lavoratori stagionali sono definiti come *"le persone occupate che si recano nel territorio di uno Stato Membro diverso da quello di residenza per svolgere prestazioni di carattere stagionale per un interesse o un imprenditore di tale paese per un periodo non superiore agli 8 mesi, e vi rimane per la durata del lavoro"*. Per lavoro stagionale si intende *"quello che, dipendendo dal succedersi delle stagioni, ricorre automaticamente ogni anno"*: tale definizione discende dal Regolamento del Consiglio europeo 1408/71 relativo ai contributi sociali per i lavoratori dipendenti.²⁹

Tale definizione diverge da quella contenuta nella proposta di Direttiva della Commissione relativa ai lavoratori stagionali (COMM 2010/379) per tre differenti ordini di motivi:

1. nella nuova versione viene citata espressamente la stipula diretta di un contratto a tempo determinato fra lavoratore e imprenditore nella definizione dei soggetti identificati come stagionali, accanto ai requisiti, già esistenti, della temporaneità del soggiorno e della diversa residenza rispetto al Paese di impiego;
2. il lavoro ed il settore di impiego è definito esplicitamente come *"soggetto al ritmo delle stagioni"* sin nel paragrafo relativo ai beneficiari soggettivi;
3. si definisce in maniera divergente anche il carattere della stagionalità dell'attività, richiamando non solo il requisito della ciclicità temporale, già presente nel testo vigente, ma differenziando l'attività stagionale anche sul piano delle risorse necessarie laddove viene individuato il legame con *"un evento o una sequenza di eventi che richiedono quantità di forza lavoro di lungi superiori a quelle necessarie per le attività abituali"*.³⁰

²⁹ Vedi la definizione contenuta nel Regolamento del Consiglio relativo all'applicazione dei contributi sociali ai lavoratori dipendenti, agli autonomi ed alle loro famiglie (EC No. 1408/71), il quale definisce gli stagionali come *"any employed person who goes to the territory of a Member State other than the one in which he is resident to do work there of a seasonal nature for an undertaking or an employer of that State for a period which may on no account exceed eight months, and who stays in the territory of the said State for the duration of this work"* ed il lavoro stagionale come *"work which, being dependent on the succession of the seasons, automatically recurs each year."*

³⁰ Vedi COMM 2010/ 379 del 13/7/10, art. 3 comma 1, lettera a, che definisce lavoratore stagionale *"il cittadino di un paese terzo che conservi la residenza legale in un paese terzo ma che soggiorni temporaneamente nel territorio di uno Stato membro per esercitarvi un lavoro in un settore di attività soggetto al ritmo delle stagioni, sulla base di uno o più contratti a tempo determinato conclusi direttamente tra il cittadino del paese terzo e il datore di lavoro stabilito in uno Stato membro;"* e lettera b, che definisce attività soggetta al ritmo delle stagioni *"un'attività legata a un certo periodo dell'anno da un evento o una sequenza di eventi che richiedono quantità di forza lavoro di lungi superiori a quelle necessarie per le attività abituali"*.

La Direttiva è al momento ancora al vaglio della procedura legislativa comunitaria e non è ancora stata convertita in legge.

La proposta di Direttiva in questione costituisce il primo tentativo di disciplinare il fenomeno in modo unitario a livello europeo, proponendo soluzioni come il permesso garantito di lavoro per mesi predeterminati nell'anno per un periodo di 4-5 anni che, pur non affrontando efficacemente il tema della lotta al sommerso, provano ad affrontare il problema in un'ottica comune ai diversi paesi europei.

Resta però evidente il limite "politico" di tale approccio da parte del legislatore comunitario nel momento in cui si subordina il diritto d'ingresso ad una serie di elementi documentali, fra cui spicca *"un contratto di lavoro valido o, secondo quanto eventualmente previsto dalla legge nazionale, un'offerta vincolante di lavoro in qualità di lavoratore stagionale nello Stato membro interessato, presso un datore di lavoro stabilito in quello Stato membro, che specifichi la retribuzione e le ore di lavoro settimanali o mensili e, ove del caso, altre condizioni di lavoro pertinenti"*.³¹

Data la difficoltà pratica e burocratica nel reclutare soggetti che non si trovino già nel paese dove devono essere assunti o ad ottenere un lavoro direttamente dal proprio paese, si ripropone il problema (visibile nella legislazione italiana) che il lavoro stagionale diventi fenomeno che interessa la convalida di situazioni di pregressa irregolarità e non l'assunzione di nuova manodopera qualificata.

Tale limite di visione politica è ancor più evidente nell'art. 5, co.2, della Proposta dove si afferma che *"gli Stati membri esigono che il lavoratore stagionale disponga di risorse sufficienti per mantenersi durante il soggiorno senza ricorrere all'assistenza sociale dello Stato membro interessato"*: considerata l'improbabilità di tali risorse, il rischio è che tali redditi possano provenire da attività di lavoro irregolare, soprattutto in riferimento ai soggetti già irregolarmente residenti.

Il fenomeno è di grandissima rilevanza: ogni anno migliaia e migliaia di persone partono alla volta dell'UE in cerca di occupazioni stagionali, prima forma di ingresso in un paese europeo, e le condizioni di impiego di questi lavoratori spesso esulano dal rispetto delle basilari regole di dignità e rispetto della persona umana. Sulla base del lavoro dell' *European Migration Network* si è riusciti ad avviare un'analisi relativa ai paesi dell'area *Shengen* ed ad ottenere i primi dati relativi a questa forza lavoro, di seguito rappresentati per gli anni precedenti:

Numero di lavoratori stagionali in base al paese di destinazione

Member State	Year					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgium	13 135	13 198	12 075	10 061	7 921	-
Cyprus	-	-	-	-	1 583	1,524
Germany	333 690	329 789	303 492	299 657	285 217	294 828
Greece	-	-	-	13 509	14 841	15 053
Finland	-	12 000	13 000	12 000	12 000	12 000
France	8 370	7 994	7 151	6 605	6 993	7 115
Hungary	1 539	2 307	2 216	907	402	366
Italy	50 000	45 000	80 000	80 000	80 000	80 000
Slovenia	-	4 787	7 456	9 995	11 017	2 962
Spain	34 932	37 675	82 699	79 496	82 844	4 148
Sweden	-	-	-	-	3 747	7 252
United Kingdom	15 040	12 985	14 225	-	-	-

³¹ Vedi COMM 2010/379, art. 5, co.1.

In conclusione, le analisi appena svolte confermano che intendere la mobilità *intra* ed *extra* europea come soluzione alle discrepanze del mercato del lavoro può essere una soluzione, seppur di breve periodo, alle difficoltà occupazionali riscontrate durante la crisi a patto che vengano rimosse tutte le situazioni che ne ostacolano una completa affermazione.

Un quadro normativo uniformato fra gli Stati membri relativamente al sistema dei visti, insieme ad accorgimenti normativi adottati a livello europeo (vedi il tema del riconoscimento delle qualifiche e dell'accesso alle informazioni legali e burocratiche) ed a sempre maggiori collaborazioni con i paesi terzi e con gli enti rappresentativi³² sono iniziative che possono e devono essere messe in atto.

Esse rappresentano, infatti, condizioni necessarie onde evitare che la mobilità venga usata come semplice forma di reclutamento di manodopera in violazione dei diritti e delle norme nazionali, al fine di conciliare sviluppo del mercato del lavoro e diritti garantiti dalla legge del paese ospitante.

1.1.3 Le condizioni di difficoltà dei migranti nel processo di integrazione

Uno dei veri problemi aperti dal fenomeno migratorio consiste nelle condizioni di vita particolarmente difficili che i migranti si trovano ad affrontare nei paesi di destinazione, con situazioni di estrema difficoltà, povertà, isolamento e discriminazione, e di conseguente sfruttamento anche nell'ambito lavorativo (in particolare con riferimento ai casi di lavoro nero e riduzione in schiavitù).

Nel 2010 la Commissione Europea ha pubblicato uno studio dedicato al tema delle condizioni di vita dei migranti nel territorio europeo.³³ I dati raccolti e le indagini eseguite individuano cinque gravi minacce e questioni ancora aperte, ovvero il rischio di povertà, l'esclusione sociale e la deprivazione materiale, il problema dell'integrazione dei figli e dei cd migranti di seconda generazione, l'accesso alle cure mediche, l'emergenza abitativa, tali da mettere a rischio il raggiungimento dell'obiettivo della strategia Europa 2020 di circa 20 milioni di persone al di fuori del rischio di povertà o esclusione sociale.³⁴

Riguardo lo stato di povertà le statistiche dicono come circa un migrante su 10 viva in Europa in condizioni di povertà, dato sensibilmente più alto rispetto ai cittadini europei, in particolare con riferimento ai migranti provenienti dai paesi terzi: le statistiche variano comunque da paese a paese, registrando un rischio quasi triplo in paesi come Belgio, Lussemburgo o Svezia, o addirittura di circa 6 punti in Finlandia, ed invece percentuali più favorevoli nei paesi con meno immigrazione come Ungheria o Slovenia.³⁵

³² Si pensi ad esempio a programmi reciproci di scambio che coinvolgano i paesi maggiormente avanzati così come all'insegnamento linguistico ed al tema dell'accompagnamento del migrante nella nuova società, anche per tramite di associazioni rappresentative o comunità già insediate.

Vedi http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/t2020_53_esmsip.htm.

³³ Vedi lo studio redatto dal Social Situation Observatory per conto della Commissione Europea dal titolo "*Detailed analysis of the relative positions of migrants – October 2010*".

³⁴ Nell'ambito della strategia Europa 2020 il concetto di esclusione sociale viene definito secondo tre indicatori, ovvero (i) persone impiegate nel settore domestico (*households*) con tasso di lavoro molto basso, (ii) persone a rischio di povertà causa trasferimenti sociali e (iii) persone in stato di deprivazione materiale.

³⁵ Fonte: "*Detailed analysis of the relative positions of migrants – October 2010*", pag.12.

Il problema della deprivazione materiale affligge purtroppo un gran numero di migranti, anche se non rientranti nella soglia di povertà a causa delle differenze salariali - retributive esistenti nei diversi paesi dentro e fuori l'area euro (per cui un soggetto che riceve un minimo stipendio potrebbe non ricadere nella soglia di povertà ma essere comunque impossibilitato ad affrontare le spese materiali). Per condizione di deprivazione materiale si intende una condizione di difficoltà economica grave, tale per cui il soggetto si trovi in una delle seguenti situazioni: (i) impossibilità a far fronte a spese impreviste, (ii) impossibilità a sostenere una settimana di ferie, debiti e arretrati, (iii) incapacità di acquistare carne o pesce almeno ogni 2 giorni, (iv) impossibilità di riscaldare l'abitazione, mancanza di una tv, di un telefono, di una macchina o di una lavatrice.³⁶

Terza questione importante è il livello di integrazione dei migranti di seconda generazione, ovvero di coloro che, nati nel paese ospitante, hanno uno od entrambi i genitori provenienti da altri paesi, pari a circa il 2,9 e 2,1% della media europea dei cittadini fra i 15 ed i 24 anni.³⁷ Le statistiche segnalano come essi abbiano un tasso di abbandono scolastico più alto di circa tre punti rispetto ai coetanei figli di cittadini europei, con una situazione particolarmente grave per quei figli di genitori entrambi di origine straniera, spesso costretti a lavorare in tenera età senza completare l'istruzione secondaria. Essi inoltre soffrono un tasso di disoccupazione più alto di circa 4 punti rispetto a quella dei figli di cittadini europei, e un tasso di occupazione inferiore di 3 punti.

Negli ultimi anni diverse iniziative sono state poste in essere in favore dei migranti di seconda generazione, grazie anche ai numerosi finanziamenti erogati dall'UE nel settore delle politiche di integrazione, dando vita in alcuni Stati ad offerte di prestazioni e servizi per i migranti ivi residenti. Vengono quindi offerti corsi di formazione e inserimento non obbligatori, che comprendono anche l'insegnamento della lingua, della storia e della cultura (Lussemburgo), corsi di doposcuola, di lingua e di informatica per i bambini figli di genitori svantaggiati (Cipro).³⁸ Nelle regioni tedesche di Amburgo e della Westphalia i bambini figli di immigranti irregolari possono frequentare la scuola senza obbligo per le autorità amministrative di richiedere documenti d'identità o permessi di soggiorno, così come in Olanda di recente il rimborso previsto per i libri scolastici è stato esteso anche ai figli di immigrati irregolari.

In merito al diritto alle cure sanitarie, è necessario sottolineare come molti migranti siano al momento residenti in Europa in modo irregolare e senza un permesso di soggiorno, senza diritti a cure mediche gratuite ed in pericolo di rimpatrio forzato o detenzione. Questioni come l'obbligo di denuncia da parte del medico, del costo stesso della prestazione sanitaria, del rispetto delle condizioni di igiene e salute, del diritto dei minori e delle donne in cinta a tutte le forme di assistenza necessarie dovrebbero essere affrontate con un diverso spirito, estendendo i servizi sanitari a tutti i soggetti bisognosi indipendentemente dalla nazionalità o dal contratto di lavoro.

³⁶ Tale condizione di deprivazione materiale è purtroppo molto diffusa fra i migranti provenienti da paesi terzi (il tasso di deprivazione di tali soggetti in 11 paesi su 24 è di circa il 30%) con particolare accento ai paesi EU 12 dove le condizioni di salario, i sussidi e i guadagni sono assolutamente non collegati dal valore dei prezzi e dall'inflazione.

³⁷ Fonte: Eurostat, "Migrants in Europe: a statistical portrait of first and second generation", 2011, pag.122.

³⁸ Vedi "A report from the European Migration Network for the period June to September 2012".

In proposito, diverse regioni europee hanno avviato programmi di assistenza medica per i migranti non regolari, dimostrando come tutti i livelli di governo, nazionale regionale e locale possano avere un ruolo nella tutela dei migranti. Citiamo ad esempio:

(i) l'istituzione in Francia dell'assistenza medica statale (*Aide médicale de l'État*) gratuita per i migranti irregolari stabilmente residenti in Francia da almeno 3 anni, relativa alle malattie generiche e alla maternità, con recente eliminazione (Giugno 2012) del ticket di 30 €;

(ii) la scelta della regione Andalusia di fornire l'assistenza medica gratuita ai migranti non in possesso della carta sanitaria a seguito di registrazione (la quale garantisce l'accesso alle cure su tutto il territorio spagnolo) residenti nella regione ed in condizione di indigenza, dietro compilazione di un modulo e presentazione di un documento di riconoscimento;³⁹

(iii) le iniziative praticate da grandi realtà urbane come Amsterdam, Stoccolma, Vienna e Gent, dove i medici prestano regolarmente cure mediche ai migranti irregolari;

(iv) la scelta del governo tedesco di aumentare la fornitura di cure mediche a livello federale e centrale, evitando discriminazioni, riformando le regole sulla denuncia obbligatoria ed incrementando l'accesso alle cure attraverso un certificato di assicurazione medica anonima, l'anonimità nel sistema dei pagamenti e un sistema di rimborso per le spese sostenute dai medici. Nel 2009 il Consiglio federale eliminò l'obbligo da parte del personale medico di denunciare la situazione di irregolarità agli uffici competenti per l'immigrazione e la contribuzione sociale.⁴⁰

Infine, i dati dimostrano come i migranti abbiano anche diverse difficoltà nel trovare una sistemazione dignitosa per se e per i propri familiari, vivendo una vera e propria emergenza abitativa (*overcrowding*):⁴¹ quasi il 19% dei migranti provenienti da altri paesi UE e ben il 26% dei migranti provenienti da paesi terzi si trova in condizione di emergenza abitativa,⁴² vivendo in abitazioni prive di ogni comodità e sicurezza, spesso nascoste e collocate sotto il livello della strada, affollate da gruppi di persone non inferiori alle dieci unità per abitazione.

Spesso i migranti sono confinati in aree degradate e separati dal resto della comunità, vivendo situazioni di vera segregazione sociale.⁴³ Relativamente a tale problema, data l'inadeguatezza di strutture di detenzione di massa quali i centri di permanenza temporanea allestiti in Italia, una soluzione innovativa è praticata in Olanda dove nelle principali città e municipalità vengono offerti alloggi in ostelli e sistemazioni gratuite ai richiedenti asilo che versano in gravi condizioni.

³⁹ Sul tema riportiamo il contributo della conferenza svoltasi a Bruxelles il 12/12/12 sull'"*Accesso alle cure mediche per i migranti irregolari*", organizzato dalla rete PICUM con la partecipazione della regione Puglia nelle vesti di soggetto promotore di buone prassi sul tema

⁴⁰ Vedi Picum "*Access to Health Care for Undocumented Migrants in Europe*" 2007 e "*Picum's main concerns about the fundamental rights of undocumented migrants in Europe*" 2010.

⁴¹ Tale fenomeno viene descritto a livello europeo come il rapporto fra numero di persone in un'abitazione e numero di stanze, per cui una persona si considera in emergenza abitativa se non vengono soddisfatti alcuni criteri numerici relativi al rapporto spazio/numero di inquilini. I criteri citati sono (i) 1 stanza per ogni persona maggiore di 18 anni, (ii) una stanza per ogni coppia di persone fra i 12 e i 17 anni dello stesso genere (altrimenti una stanza per ognuno), (iii) una stanza per ogni minore di 12 anni, (iv) una stanza per il domestico o per una coppia di domestici nel settore *household*.

⁴² Fonte: Eurostat, "*Migrants in Europe: a statistical portrait of first and second generation*", 2011, pag.65.

⁴³ Per un ulteriore approfondimento, vedi il saggio realizzato su iniziativa della DG Culture dal Pole Européen des fondations de l'économie sociale dal titolo "*Économie sociale et intégration dans la société européenne des jeunes issus de l'immigration*", 2010.

In questo contesto, i sindacati territoriali possono giocare un ruolo cruciale nella tutela dei migranti, ed in alcune regioni d'Europa essi forniscono assistenza ed aiuto burocratico ai migranti irregolari. In Olanda i migranti impegnati nel settore domestico sono tutelati dal sindacato FNV come lavoratori del settore delle pulizie (con applicazione del relativo CCNL), così come in Svezia le due principali sigle sindacali, TCO e LO, insieme ad altre associazioni forniscono assistenza e consulenza legale e amministrativa in caso di espulsione o trattamento illecito; iniziative simili sono state prese dai sindacati territoriali delle municipalità di Berlino ed Amburgo così come campagne di sensibilizzazione e regolarizzazione sono state messe a punto in Francia da aziende private nei confronti dei loro dipendenti.⁴⁴

L'esistenza di un massiccio e costante flusso migratorio verso l'UE da un lato e le gravi condizioni sociali dei lavoratori migranti dall'altro sono fenomeni che gli attori istituzionali (a livello europeo, nazionale e regionale) non possono ignorare. Il favorire l'ingresso di cittadini stranieri per meri motivi di convenienza economica in termini di costo della manodopera e abbassamento dei livelli di disoccupazione, senza tuttavia occuparsi di eliminare le barriere reali che impediscono a tali soggetti di vivere in maniera dignitosa, è una pratica orribile che il legislatore europeo è chiamato a risolvere per dovere del rispetto dei principali diritti umanitari.

In proposito suggeriamo l'applicazione integrale delle proposte elaborate dalla stessa FRA (*European Union Agency for Fundamental Rights*), per la quale gli Stati dovrebbero rendere generali per tutti i migranti una serie di istituti giuridici e diritti, quali l'accesso alle cure mediche (senza obbligo di dichiarazione alle forze di polizia delle generalità del paziente) e all'istruzione, la libertà di religione, il diritto alla registrazione nei registri civili per i migranti e per i loro figli, il pieno accesso alla giustizia ed in particolare il diritto di sporgere denuncia in caso di reato senza rischio di arresto per clandestinità.⁴⁵

Di seguito analizzeremo quindi le principali strategie adottate a livello europeo sul tema, rimandando ai capitoli successivi ogni approfondimento sulla situazione italiana.

1.2 L'Unione Europea ed il fenomeno migratorio: l'approccio globale alla migrazione e alla mobilità.

Negli ultimi anni la Commissione è intervenuta più volte in tema di migrazione, cercando di delineare una strategia ed una politica migratoria il più possibile comune agli Stati Membri: impresa non semplice, considerato che la politica estera risulta una materia molto delicata per i governi europei, i quali spesso prediligono mantenere *in toto* le proprie competenze in materia sotto l'ombra del concetto di sovranità nazionale, connotando la tematica di accezioni prevalentemente legate alla sicurezza nazionale e a questioni di politica interna. Il rapido verificarsi degli eventi e i primi screzi fra Stati membri in fase di accoglienza di grandi flussi migratori hanno spinto la Commissione Europea a perfezionare i principi già individuati nel cd "*Programma di Stoccolma*", intervenendo ripetutamente in materia.

⁴⁴ Vedi il saggio *Picum's main concerns about the fundamental rights of undocumented migrants in Europe*" 2010

⁴⁵ Vedi FRA, "*Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations*", 2012.

Sono state quindi emanate prima la Comunicazione del 4/5/2011 "*Communication on migration*", seguita dalla seconda Comunicazione del 24/5/2011 "*A dialogue for migration, mobility and security with the south mediterranean countries*",⁴⁶ ed infine nel Novembre 2011, su sollecito del Consiglio Europeo, sono stati definiti i contorni ed i contenuti della strategia europea della migrazione tramite la Comunicazione "*The global approach to migration and mobility*";⁴⁷ in revisione del precedente Approccio Globale adottato nel 2005.

Il concetto di "Approccio Globale" richiama l'idea che i temi della migrazione, della sicurezza, del controllo delle frontiere e della mobilità vengano gestiti congiuntamente nell'ambito di un'unica strategia che favorendo il dialogo e gli accordi con i paesi terzi e coordinando le politiche dei visti degli Stati membri arrivi ad assicurare una gestione del fenomeno migratorio che coniughi mobilità delle persone e sicurezza dei confini, politica della mobilità e politica dei visti.⁴⁸

Attraverso l'approccio globale l'UE intende gestire il problema migratorio in modo più efficace, favorendo la conclusione di accordi con i paesi di provenienza (cd "*Dialoghi su migrazione e mobilità*", sotto forma di partenariato o accordi di cooperazione, sia all'interno di processi a carattere regionale che bilaterale/locale), i quali disciplinino tutte gli aspetti legati al fenomeno migratorio, ovvero la sicurezza delle frontiere, i temi sociali (integrazione dei migranti, accesso alle cure mediche, possibilità di ricongiungimento familiare e di asilo), gli aspetti puramente economici (partecipazione ed inserimento dei migranti nel mercato del lavoro, gestione delle rimesse, crescita degli investimenti esteri diretti e dei legami commerciali) e lo sviluppo dei paesi di provenienza.

L'accordo concluso fra i due paesi (tecnicamente definito "*Mobility Partnership*") "*fornisce un quadro generale per una gestione corretta della circolazione delle persone tra l'UE e un dato paese partner*" offrendo, ad esempio, facilitazioni per la concessione dei visti e per la mobilità delle persone interessate "*sulla base di un accordo di riammissione negoziato contestualmente*". L'accordo si ispira alla logica del "*more to more*", dove i paesi membri dell'UE si impegnano a fornire assistenza al paese partner e se del caso anche ad autorizzare procedure di concessione del visto facilitate: il tutto costruito sul presupposto della complessità del fenomeno migratorio, che viene inteso sia come forma di opportunità economica sia come problema da gestire ed accompagnare.⁴⁹

Sono quattro, dunque, i pilastri che compongono l'Approccio Globale alla Migrazione e Mobilità, ovvero:

- 1) organizzare e la facilitare la migrazione e mobilità regolare;
- 2) prevenire e ridurre la migrazione irregolare e la tratta degli esseri umani;

⁴⁶ Vedi COM (2011) 248 e COM (2011) 292

⁴⁷ Vedi COM (2011) 743, "The Global approach to migration and mobility", del 18 Novembre 2011.

⁴⁸ Vedi COM (2011) 743, pag. 3, dove si afferma come "è ora necessario tenere pienamente conto dei legami tra la politica comune dell'UE sui visti per soggiorni di breve durata, le politiche nazionali degli Stati membri sui soggiorni di lunga durata e l'approccio globale in materia di migrazione. Questo è un motivo cruciale per estendere la portata del quadro politico alla mobilità, creando per l'appunto un approccio globale in materia di migrazione e mobilità".

⁴⁹ Vedi COM (2011) 743, pag. 5, dove si afferma come "ai fini del dialogo e della cooperazione con i paesi terzi la migrazione e la mobilità dovrebbero essere esaminate in funzione della necessità di assicurare movimenti ordinati. Senza controlli efficaci alle frontiere, senza una riduzione dell'immigrazione irregolare e un'efficace politica di rimpatrio, l'UE non sarà in grado di offrire maggiori opportunità di migrazione legale e mobilità. Da questo dipende la legittimità di qualsiasi quadro strategico; su questo si basano il benessere e l'integrazione effettiva dei migranti".

- 3) promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna della politica di asilo;
- 4) aumentare l'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

Riguardo al primo pilastro della GAMB, Migrazione e Mobilità, la stessa Comunicazione sottolinea il collegamento fra la mobilità dei lavoratori e la fase di crisi attraversata dall'economia europea, esortando gli Stati Membri a far utilizzo di questo strumento in risposta ai problemi demografici e di *labor matching* presenti in Europa.

Si afferma, dunque, che *"la politica europea relativa all'organizzazione e all'agevolazione della migrazione legale e della mobilità nell'ambito dell'approccio globale si basa sull'intento primario di offrire ai datori di lavoro maggiori opportunità di trovare sul mercato del lavoro mondiale i lavoratori migliori per sopperire alle carenze di posti di lavoro"* e come *"la strategia Europa 2020 sottolinei la necessità di impegnarsi a fondo per attirare migranti altamente qualificati nella competizione globale per i talenti e per integrare maggiormente nelle società europee coloro che hanno un passato di migrazione"*.

In relazione al secondo pilastro, relativo alla lotta all'immigrazione irregolare, la Comunicazione della Commissione richiama:

- ad una piena applicazione della direttiva sui ritorni;
- ad una piena applicazione della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro in quanto *"occorre punire i datori di lavoro privi di scrupoli e adottare misure per prevenire e perseguire i reati e le violazioni dei diritti umani a danno dei migranti"*;
- ad un ricorso maggiore all'attività dell'agenzia *Frontex*, anche in tema di prevenzione dei reati documentali e di furto d'identità;
- ad una piena applicazione della "Strategia europea per la lotta alla tratta degli esseri umani".

Il terzo pilastro, invece, è dedicato al tema del diritto d'asilo e dei diritti civili, mentre il quarto si riferisce al collegamento fra migrazione e sviluppo dei paesi di provenienza, affrontando i temi dell'integrazione dei migranti, del ruolo delle diaspore e di quello delle rimesse.

È opportuno chiarire che il GAMB è un'iniziativa non legislativa e che con essa la Commissione non dà avvio all'ordinario procedimento decisionale europeo, con il Parlamento europeo ed il Consiglio chiamati a pronunciarsi nel merito della proposta. Al contrario, ogni pilastro del GAMB rappresenta una traccia di lavoro futura per l'UE e per gli Stati Membri, impegnandoli a produrre rapporti periodici di implementazione, rimandando a future iniziative legislative tematiche la revisione delle regole di settore. Per tale motivo, il PE non ha un proprio rapporto sul tema, mentre si sono espressi il Comitato Economico e Sociale Europeo (di seguito anche "CESE" o "EESC") ed il Comitato delle regioni (di seguito anche "COR" o "CDR"). In quest'ultimo consesso, il relatore del parere, approvato all'unanimità nel Luglio 2012, è stato il Presidente della Regione Puglia Nichi Vendola.

Il parere è di estrema importanza, considerato il ruolo delle autorità regionali e locali di diretti esecutori delle politiche migratorie, sia nel contrasto dell'immigrazione

irregolare sia nella fornitura di servizi relativi all'immigrazione legale.⁵⁰ In particolare il Comitato, in alcuni casi discostandosi dalle proposte della Commissione, sottolinea i seguenti aspetti, suggerendo:

- che la politica migratoria sia incentrata sulla persona del migrante e sui propri diritti umani ed inviolabili, per cui *"ribadisce il diritto umano di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio e di ritornarvi come base giuridica fondamentale di ogni discorso sulla migrazione e la necessità di promuovere una migrazione per scelta a prescindere dalle regioni che l'hanno determinata e dalle specifiche esigenze del Paese di destinazione"*;
- la necessità di una *governance* multilivello nelle politiche migratorie che coinvolga pienamente gli enti regionali e locali, promuova i processi di dialogo bilaterale avviati a livello regionale e favorisca l'intervento degli enti locali in alcune aree, quali quelle dell'accesso al mercato del lavoro o l'aggiornamento del portale europeo dell'immigrazione;
- la necessità di uno stretto collegamento fra politiche migratorie e politiche di cooperazione allo sviluppo, con una maggiore tutela per le categorie vulnerabili e la creazione di un approccio di genere che coinvolga le donne nel processo di integrazione;
- la necessità del riconoscimento legale dei titoli di studio;
- il coinvolgimento delle diaspore e delle associazioni dei migranti sia nelle politiche migratorie che in quelle di integrazione, ritenendo che *"il coinvolgimento della diaspora debba riguardare anche le misure di preparazione alla partenza, valorizzando i siti già in linea, gestiti direttamente dalle associazioni di immigrati"*;
- l'importanza delle iniziative volte alla lotta al lavoro nero ed irregolare, fra le quali potrebbe trovare campo anche la concessione di visti per mera ricerca di lavoro.

L'opinione espressa dagli enti locali e regionali, quindi, diverge notevolmente da quella degli Stati membri, in quanto essa si basa *"su una politica di contrasto all'immigrazione irregolare non incentrata sul controllo delle frontiere e sull'intercettazione dei migranti alla partenza ma basata anche su effettive possibilità di ingresso regolare, aperte anche ai lavoratori non altamente qualificati, tenendo conto delle specificità di ciascuno Stato Membro"*.⁵¹

In relazione alla GAMM si è espresso anche il CESE attraverso la propria opinione sulla Comunicazione emanata dalla Commissione.⁵² Risulta rilevante, all'interno del Parere, il nesso creato fra GAMM, gestione delle migrazione e lotta al lavoro nero, visibile in numerosi passaggi del parere. Ad esempio:

- *"l'UE deve poter disporre di una legislazione aperta, che permetta un'immigrazione per motivi di lavoro mediante canali legali e trasparenti, sia*

⁵⁰ Vedi il Parere del Comitato delle Regioni, *"The global approach to migration and mobility"*, Cdr 9/2012 fin, relatore Nichi Vendola, pag. 3, dove si afferma come *"gli enti regionali e locali sono i primi ad essere direttamente interessati da una politica d'immigrazione comune: da un lato, infatti, sono particolarmente colpiti dalle difficoltà legate all'immigrazione illegale, e dall'altro sono responsabili di una serie di servizi fondamentali per il processo di integrazione locale. Per questa ragione essi vanno appieno coinvolti nella creazione di un quadro europeo in materia di immigrazione legale, nell'elaborazione di misure contro l'immigrazione illegale e nella cooperazione allo sviluppo con i Paesi di provenienza degli immigrati"*. Il concetto era già stato enunciato nel precedente parere del Cor, *"Una politica d'immigrazione comune per l'Europa"*, 2008.

⁵¹ Vedi il Parere del Comitato delle Regioni, *"The global approach to migration and mobility"*, Cdr 9/2012 fin, relatore Nichi Vendola, pag. 10.

⁵² Vedi il Parere del Comitato Economico e Sociale del 29/6/12, *"L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità"*, relatore Pariza Castanos.

- per i lavoratori altamente qualificati che per quelli che svolgono lavori meno qualificati";*
- *"la legislazione europea disciplini i diritti lavorativi e sociali dei lavoratori immigrati, per garantire che le condizioni di lavoro siano dignitose e prevenire lo sfruttamento sul lavoro";*
 - *"occorre contrastare il lavoro sommerso e applicare efficacemente, attraverso le normative nazionali, la direttiva che prevede sanzioni per i datori di lavoro che sfruttino gli immigrati in situazione irregolare. Questi ultimi sono molto vulnerabili allo sfruttamento sul lavoro e vanno considerati in quanto vittime. Le parti sociali devono collaborare con gli organi di ispezione del lavoro per ridurre l'occupazione irregolare e lo sfruttamento sul lavoro".*

Tali affermazioni, difatti, spingono verso un ripensamento delle politiche adottate dagli Stati, superando le attuali visioni del fenomeno migratorio e del suo rapporto con il mondo del lavoro.

Di particolare interesse risulta anche il collegamento tra migrazioni e cooperazione allo sviluppo, terzo pilastro della GAMM. Infatti le associazioni migranti e le diaspore presenti nei territori possono rappresentare uno straordinario volano per il rafforzamento qualitativo delle politiche di cooperazione allo sviluppo, sia perché in possesso di informazioni attendibili sulle condizioni socio – economiche dei paesi di origine, sia perché spesso attive in rapporti culturali e commerciali con tali paesi. Un decisore pubblico attento non potrà fare a meno di creare meccanismi di confronto con le associazioni di immigrati stabili presenti sul suo territorio. Sul tema è attiva l'iniziativa congiunta fra l'ONU e la Commissione europea JMDI, con cui la Regione Puglia ha avviato una fruttuosa cooperazione a seguito del parere redatto per il COR dal Presidente della Regione Puglia, Nichi Vendola.

Infine, un aspetto sintomatico di come gli Stati membri considerino la migrazione come un problema più che una risorsa è costituito dalle norme che regolano la mobilità dei cittadini appartenenti ai paesi EU 12 siglati al momento della stipula dei Trattati di Annessione. Infatti, a fronte dell'ingresso di tali paesi nell'UE, i Trattati hanno previsto la possibilità di applicare delle vere e proprie restrizioni alle quote di ingresso dei cittadini provenienti dai nuovi paesi entranti, derogando alla libera circolazione dei lavoratori sancita dal Trattato di Schengen.

La procedura prevede che in caso di annessione di un nuovo Stato, i paesi membri dell'UE possono applicare misure nazionali che limitino le quote di ingresso nel paese per un periodo di due anni, al termine del quale possono notificare alla Commissione la richiesta di estendere la deroga per ulteriori tre anni. Trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore dell'Accordo di annessione gli Stati dovrebbero applicare pienamente il diritto comunitario, fatta salva la possibilità, in presenza di seri squilibri del mercato del lavoro locale, di notificare alla Commissione una richiesta di prolungamento delle misure di blocco per ulteriori due anni.

Il divieto non riguarda quei cittadini dei nuovi paesi che già lavoravano nell'altro Stato membro prima dell'annessione e sono stati ammessi nel mercato del lavoro per un periodo ininterrotto di dodici o più mesi. Riguardo i ricongiungimenti familiari, tali soggetti avranno libero accesso se residenti con il citato lavoratore da dodici mesi o più, mentre nel caso il ricongiungimento avvenga successivamente l'annessione del nuovo paese all'UE, tale diritto maturerà dopo diciotto mesi di residenza nel paese o in ogni caso a partire dal terzo anno successivo all'annessione.

Di recente, la Commissione Europea ha autorizzato, ad esempio, la Spagna a prorogare le restrizioni relative alla circolazione di cittadini rumeni sino alla fine del 2013. L'esistenza di queste previsioni è indice di quali siano al momento i problemi ancora aperti: ben lungi dall'impedire effettivamente la partecipazione di cittadini di paesi emergenti nel mercato del lavoro di un dato paese (i flussi migratori sono più forti delle regole stesse, e di fatto non è possibile impedire l'ingresso irregolare di una persona in un territorio), esse finiscono invece per aumentare l'incidenza del lavoro nero e dell'economia irregolare, la quale rappresenterà l'unica possibile forma di lavoro per cittadini europei altrimenti considerati illegittimi nel territorio comunitario.

1.3 Il problema del rispetto dei diritti nel contratto di appalto.

Negli ultimi anni si è assistito al proliferare dell'istituto giuridico dell'appalto di lavoro e della fornitura di manodopera come strumento per affidare ad altri operatori economici parte della prestazione, riducendo i costi e aumentando la flessibilità nella gestione del lavoro attraverso processi di cd esternalizzazione.

Il problema causato da queste prassi risiede nel rischio di violazioni dei diritti dei lavoratori coinvolti nell'appalto da parte delle diverse imprese che operano lungo la catena contrattuale. Il tema è stato ben sintetizzato dalla Commissione,⁵³ la quale affermò che nel *"rapporto di lavoro triangolare" tra un'impresa utilizzatrice, un lavoratore dipendente e un'agenzia (...)* *"la dualità dei datori di lavoro che ne deriva aumenta la complessità del rapporto di lavoro.(...) Problemi analoghi possono porsi quando i lavoratori sono coinvolti in lunghe catene di subappalto."*

Come sottolineato dal Cor,⁵⁴ infatti, *"questi distacchi di lavoratori vengono spesso effettuati eludendo le norme in materia di lavoro e protezione sociale, nonché le leggi fiscali"* tramite il ricorso ad una serie di espedienti quali (i) le assunzioni al solo scopo del distacco, (ii) le società fittizie che permettono di stabilire una sede legale nel presunto Stato di origine del distacco, (iii) i falsi lavoratori autonomi, (iv) la pratica adottata da alcune grandi imprese di costituire piattaforme di lavoratori distaccati, creando succursali in Stati con norme fiscali e sociali finanziariamente vantaggiose per distaccarvi dei dipendenti, (v) il ricorso abusivo al distacco per quelli che di fatto sono posti di lavoro a tempo indeterminato, (vi) l'assenza di dichiarazione di distacco.

Dal punto di vista della legislazione comunitaria non esiste una regolamentazione specifica della materia ma numerosi principi istitutivi di forme di responsabilità solidale possono essere rinvenuti in diverse Direttive europee. In particolare, risultano importanti le seguenti normative:

- Direttiva 96/71/CEE relativa al *"Distacco dei lavoratori"*, attualmente in fase di ammodernamento, la quale stabilisce al suo art.3 le condizioni minime

⁵³ Vedi il *Green Paper* del 2006 *"Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century"*. In esso si afferma anche come *"numerosi stati hanno tentato di risolvere questi problemi stabilendo un sistema di responsabilità congiunta e solidale dei contraenti principali nei confronti degli obblighi dei loro subappaltatori. Questo sistema incoraggia i contraenti principali a garantire il rispetto della legislazione del lavoro da parte dei loro partner commerciali"*.

⁵⁴ Vedi il Parere del Comitato delle Regioni sul *"Distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi"*, relatore Alain Hutchinson, 2012, par.8.

- inderogabili di lavoro e impiego per soggetti chiamati ad effettuare prestazioni di lavoro in altri paesi a titolo temporaneo;
- Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, *"Misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro"*, art.6, co.4;⁵⁵
 - Direttiva 92/57/CEE del Consiglio, *"Prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili"*, art.7;
 - Direttiva 2008/104 relativa al *"Lavoro tramite agenzia interinale"*, la quale istituisce il principio di parità di trattamento e non discriminazione per il lavoratore assunto tramite agenzia interinale;
 - Direttiva 2001/23, *"Riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti"*, Capo II *"Mantenimento dei diritti dei lavoratori"*;
 - Direttiva 2008/94 *"Tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro"*, art. 8.⁵⁶

Il principale accenno normativo al tema della responsabilità di più datori di lavoro nell'arco della catena contrattuale è contenuto all'art.8 della Direttiva 2009/52⁵⁷ il quale:

(i) al co.1 afferma che *"se il datore di lavoro è un subappaltatore (...) ferme restando le disposizioni di diritto nazionali (...), gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'appaltante di cui il datore di lavoro è un subappaltatore diretto possa essere ritenuto responsabile, congiuntamente al datore di lavoro o in sua vece, del pagamento delle sanzioni finanziarie irrogate ai sensi dell'articolo 5 e degli arretrati dovuti ai sensi dell'articolo 6"*;

(ii) al co. 2 stabilisce che *"se il datore di lavoro è un subappaltatore, gli Stati membri provvedono affinché l'appaltante principale e tutti i subappaltatori intermedi, qualora sapessero che il subappaltatore datore di lavoro impiegava cittadini di paesi terzi il cui soggiorno era irregolare, possano essere ritenuti responsabili dei pagamenti di cui al paragrafo 1 congiuntamente al o al posto del subappaltatore datore di lavoro o dell'appaltante di cui il datore di lavoro è un subappaltatore diretto"*, introducendo una responsabilità solidale indipendente dalla relazione formale in corso fra i coobbligati.

⁵⁵ *"Quando in uno stesso luogo di lavoro sono presenti i lavoratori di più imprese, i datori di lavoro devono cooperare all'attuazione delle disposizioni relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute, e, tenuto conto della natura delle attività, coordinare i metodi di protezione e di prevenzione dei rischi professionali, informarsi reciprocamente circa questi rischi e informarne i propri lavoratori e/o i loro rappresentanti"*. La stessa Direttiva 89/391 contiene ulteriori previsioni istitutive di obblighi solidali in tema di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro. In particolare citiamo l'art. 10 relativo agli obblighi di informazione e l'art.12.

⁵⁶ *"Gli Stati membri si accertano che vengano adottate le misure necessarie per tutelare gli interessi dei lavoratori subordinati e quelli delle persone che hanno già lasciato l'impresa o lo stabilimento del datore di lavoro alla data dell'insorgere della insolvenza di quest'ultimo, per quanto riguarda i diritti maturati o i diritti in corso di maturazione, in materia di prestazioni di vecchiaia, comprese quelle per i superstiti, previste dai regimi complementari di previdenza, professionali o interprofessionali, diversi dai regimi legali nazionali di sicurezza sociale"*.

⁵⁷ Vedi la Direttiva del PE e del Consiglio 2009/52, *"Norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare"*. I limiti di tale Direttiva risiedono nella non esaustività della stessa nel momento in cui lascia agli Stati membri, in ossequio al principio di sussidiarietà e a quello di armonizzazione minima, la scelta delle concrete modalità di esecuzione dei principi teste descritti, così come dimostrato dalla travagliata adozione da parte dell'Italia.

Sulla base di questi indirizzi di massima gli Stati membri hanno adottato discipline volte a regolare questo fenomeno, dovendo fare i conti anche con le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia Europea (di seguito anche "ECJ" o "la Corte"). Le soluzioni adottate sono molto differenti fra loro, svariando fra vere e proprie norme istitutrici di forme di responsabilità solidale a semplici norme di responsabilità sociale (cd *soft law*).

In particolare, utilizzando una classificazione operata in uno studio dedicato al tema dall'Università di Gent,⁵⁸ possiamo suddividere gli interventi normativi nelle seguenti categorie:

- misure relative ai salari, incluse le ferie: diversi Stati hanno adottato, per via legislativa o per atto delle autonomie collettive, dei sistemi che obbligano il sub-appaltatore alla corresponsione dei trattamenti normativi minimi stabiliti per la categoria di lavoratori oggetto della prestazione distaccata;
- utilizzo nei contratti di appalto delle cd "clausole sociali", ovvero quelle clausole che obbligano il sub-appaltatore operante in un altro paese all'applicazione del CCNL o comunque dei trattamenti normativi garantiti nel paese stesso (tali clausole risultano applicate in Italia, Danimarca, Finlandia e Olanda);
- misure volte ad estendere ai sub-appaltatori gli obblighi in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro: tali norme differiscono per intensità a seconda che diano vita a meri obblighi di informazione, a obblighi di cooperazione fra fornitore e utilizzatore (Austria), alla obbligatoria redazione di documenti attestanti la ripartizione e condivisione del rischio (come il DUVRI in Italia) o all'esistenza di un registro che cataloga le imprese in regola con le normative sulla salute e sicurezza (ad esempio il "*Construction Registered Employment Agreement*" in Irlanda);
- obblighi di prevenzione degli incidenti sul luogo di lavoro (presenti anche in Francia, Lituania e Olanda);
- sistemi di responsabilità solidale in relazione al pagamento dei contributi sociali e delle imposte sui salari: tali obblighi possono essere diretti in capo al solo committente o estesi a tutta la catena di soggetti operanti nell'appalto, così come possono prevedere dei tetti massimi in relazione all'ammontare o essere limitati solo a particolari settori;⁵⁹
- obblighi di verifica dell'affidabilità del sub-appaltatore: in Finlandia, il cd "*Liability Act*" obbliga l'appaltatore ad assumere evidenze probatorie circa il grado di affidabilità del sub-appaltatore prima di concludere il contratto (ad esempio in relazione agli adempimenti IVA, all'iscrizione in pubblici registri,

⁵⁸ Vedi lo studio "*Study on the protection of workers' rights in subcontracting process in the European Union*", Giugno 2012, autori Jorens – Peters – Houwerzij, realizzato dall'Università di Gent in collaborazione con l'Università di Amsterdam per conto della Commissione Europea.

⁵⁹ In Austria l'appaltatore è obbligato a garantire il pagamento dei contributi sociali e delle imposte non pagate dal subappaltatore, per un importo massimo del 20% del valore delle imposte evase. La responsabilità viene estesa a tutti i subappaltatori della catena qualora il subappalto viene considerato fraudolento e fittizio; tuttavia l'appaltatore può liberarsi di tale obbligo se sceglie un subappaltatore iscritto nel pubblico registro o se versa una cauzione del 20% del salario. In Olanda invece la responsabilità si estende a tutta la catena e coinvolge sia il primo appaltatore che il committente, i quali possono però esserne esentati aprendo un conto bloccato chiamato "*Guarantee account*" tramite il quale dimostrano di aver adempiuto alla propria parte dell'obbligazione.

- alla certificazione dei pagamenti e delle imposte, così come del CCNL applicato);
- procedure di coinvolgimento delle rappresentanze sindacali, fino alla previsione di un potere di codecisione/veto sulla stipula del contratto (vedi il *Co – Determination Act* in Svezia);
 - norme a tutela di eventuali inadempimenti contrattuali nei confronti del sub – appaltatore da parte del committente o dell'appaltatore principale (presenti in Francia e Polonia);
 - norme cd di *soft law* relative alla responsabilità sociale d'impresa.

Tali tecniche legislative sono passate al vaglio della Corte ai fini del controllo del rispetto *dell'acquis communautaire* e recentemente hanno determinato l'avvio della discussione sul tema in ambito europeo, sia con riferimento agli appalti pubblici che ai contratti fra i privati.

Infatti, in mancanza dell'intervento del legislatore comunitario, la Corte ha svolto il compito di armonizzare le diverse discipline valide nei Paesi membri chiarendo il rapporto fra due diversi principi giuridici, quello della tutela dei lavoratori e dei loro diritti e quello della libera prestazione di servizi, il primo sancito dall'art. 3 della Direttiva 96/71, il secondo dagli artt. 56-57 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (di seguito anche "TFUE").

Il caso più importante è sicuramente la sentenza *Wolff & Muller* (C- 60/03), relativa alla vicenda di un lavoratore portoghese distaccato in Germania ma dipendente di un'impresa edile del suo paese. Le disposizioni della legge tedesca prevedevano l'obbligo di applicare il salario minimo (salario netto) stabilito dal contratto collettivo del settore edile anche nel caso di imprese straniere operanti in Germania e la responsabilità solidale delle parti del contratto di appalto (fra cui la Wolf & Muller) per l'adempimento di tale obbligazione, ma entrambi i datori di lavoro ricorsero alla Corte di Giustizia chiedendo che tale norma fosse dichiarata contraria alla libera prestazione di servizi.⁶⁰

La Corte dichiarò la normativa citata perfettamente compatibile con i Trattati affermando il principio per cui *"l'art. 5 della Direttiva (...) 96/71/CE interpretato alla luce dell'art.49 CE non osta (...) ad una normativa nazionale secondo la quale un'impresa che affida ad un'altra impresa l'esecuzione di lavori di costruzione risponde, in qualità di garante che ha rinunciato al beneficio dell'escussione, per gli obblighi di tale impresa o di un subappaltatore relativi al pagamento del salario minimo (...) qualora la suddetta normativa non abbia come scopo primario la tutela del salario del lavoratore o tale tutela costituisca solo uno scopo secondario di quest'ultima"*⁶¹. In merito ai dubbi sollevati dal *giudice a quo*, la Corte statuí che:

- gli Stati membri godono di autonomia discrezionale nell'applicare la Direttiva 96/71 in relazione *"alla definizione di forma e modalità delle procedure adeguate ai sensi del 2 comma della stessa norma"*, e le modalità procedurali

⁶⁰ Vedi l'art.1bis della "Legge sul distacco dei lavoratori" (AEntG) del 1998, il quale afferma che *"un'impresa che affida ad altra impresa l'esecuzione di lavori edili risponde, in qualità di garante che ha rinunciato al beneficio della preventiva escussione, per gli obblighi di tale impresa, di un subappaltatore o di un intermediatore di manodopera, utilizzato dall'impresa o da un subappaltatore, relativi al pagamento del salario minimo al lavoratore o al pagamento di contributi ad un ente comune alle parti del contratto collettivo"*.

⁶¹ Vedi la sentenza della ECJ n. C- 60/03, punto 45.

costituiscono parte della tutela apprestata dal lavoratore e garantita dalla legge;⁶²

- una normativa come quella in questione può prevalere sulla libera prestazione di servizi se giustificata dalla tutela di *"ragioni imperative d'interesse generale (...) idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e che non vadano oltre quanto necessario per il suo raggiungimento"*, quali la tutela dei diritti dei lavoratori;⁶³
- la responsabilità solidale estesa ai subappaltatori *"giova ai lavoratori distaccati in quanto, a vantaggio di questi ultimi, affianca al primo debitore del salario minimo un secondo debitore, obbligato in solido con il primo, e che è anche di norma maggiormente solvibile rispetto a quest'ultimo. (...) tale norma è pertanto tale a garantire la tutela dei lavoratori distaccati"*.⁶⁴

Diversamente, la Corte ha ritenuto contrarie alla libera prestazione di servizi normative volte ad estendere in solido alle imprese appaltatrici le responsabilità di natura fiscale.⁶⁵

Nella sentenza *"Commission vs Belgium"* (C – 433/04) la Corte giudicò un ricorso presentato dalla Commissione contro una norma del codice delle imposte belga, art. 402, il quale stabiliva la responsabilità solidale del committente o dell'appaltatore per i debiti fiscali (debiti da ritenute, crediti fiscali di origine straniera e debiti da imposte) dell'appaltatore/subappaltatore nei limiti del 35% del prezzo totale dei lavori o dell'opera se quest'ultimo non risultava registrato nell'apposito registro delle imprese edili.

L'art. 403 poi obbligava il committente o l'appaltatore a trattenere e versare il 15% dell'importo fatturato in caso di pagamento della commessa ad un appaltatore/subappaltatore non registrato. La Commissione riteneva tali norme *"idonee a dissuadere i committenti e gli imprenditori dal ricorrere a controparti contrattuali non stabilite e non registrate in Belgio, creando così un reale ostacolo per i prestatori non stabiliti e non registrati in Belgio che desiderano offrire in tale Paese i loro servizi"* e perciò *"ingiustificate"*, eccedendo lo scopo che esse miravano a raggiungere.⁶⁶

La Corte dichiarò la normativa fiscale contraria alla libera prestazione di servizi sulla base delle seguenti ragioni:

- l'obbligo di versare la ritenuta priva l'imprenditore di un reddito disponibile, che può solo recuperare a seguito di lungo procedimento amministrativo, rappresentando un inconveniente idoneo a sconsigliare all'operatore straniero di investire in Belgio;

⁶² Vedi la sentenza della ECJ n. C- 60/03, punto 37.

⁶³ Vedi la sentenza della ECJ n. C – 60/03, punti 34 e 35, *"tra le ragioni imperative d'interesse generale già riconosciute dalla Corte vi è la tutela dei lavoratori"*, così come già affermato nella sentenza *Portugaia Construcioe*.

⁶⁴ Vedi la sentenza della ECJ n. C- 60/03, punto 40.

⁶⁵ Una simile decisione si riscontra anche nella causa C -327/92 *"Reinhold & Mahla"* relativa ad una norma del codice fiscale olandese che obbligava l'imprenditore alla responsabilità solidale sui contributi sociali dovuti dal subappaltatore per l'opera da lui svolta in caso di insolvenza di quest'ultimo, in quanto contraria al regolamento europeo 1041/71 (ora 833/2004).

⁶⁶ Vedi la sentenza della ECJ C – 433/04, punti 16 -17-18. La Commissione criticava inoltre le norme in quanto prevedevano una responsabilità solidale *"in mancanza di ogni colpa in capo al committente o all'imprenditore, e aggiunge che l'impossibilità di contestare la fondatezza dei debiti tributari da parte del committente o dell'imprenditore solidalmente responsabile del loro pagamento costituisce una violazione dei diritti della difesa"*.

- benché la lotta all'evasione fiscale sia stata dichiarata ragione di interesse generale in altre sentenze⁶⁷ *“essa ha altresì indicato che una presunzione generale di evasione o di frode fiscale non può bastare a giustificare una misura che pregiudichi gli obiettivi del Trattato”* e nel caso di specie *“la necessità di combattere la frode fiscale non può bastare a giustificare l'applicazione dell'obbligo di trattenuta e della responsabilità solidale, in via generale e preventiva, a tutti i prestatori di servizi non stabiliti e non registrati in Belgio, quando una parte di loro non è in via di principio debitrice delle imposte, delle ritenute e dei tributi menzionati”*;
- esistono strumenti meno restrittivi della responsabilità solidale per raggiungere gli stessi fini, quali ad esempio la possibilità per il committente di provare la regolarità della propria situazione fiscale o di esonerarsi dalla responsabilità a fronte di particolari verifiche sulla fedeltà fiscale dei subappaltatori.

1.4 Il fenomeno dell'elusione dei diritti negli appalti pubblici.

Il problema dell'elusione di diritti nel caso di contratti di appalto si pone anche nel caso in cui il soggetto committente sia la pubblica amministrazione.

In Italia la materia, di competenza esclusiva dello Stato centrale, è regolata dal Decreto legislativo n. 163/2006, *“Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”* (di seguito anche *“D.Lgs”*), con il quale sono state recepite le direttive comunitarie attualmente vigenti.⁶⁸

La *ratio* alla base della normativa comunitaria sulle procedure di appalto pubblico, infatti, fu la necessità di aumentare la concorrenza fra le imprese di diversi Stati Membri all'interno del mercato unico a fronte di un settore da sempre considerato particolarmente *“chiuso”* per via delle tutele garantite agli operatori nazionali: a tal fine fu dunque necessario garantire la piena libertà di prestazione di servizi e una piena concorrenza tramite una normativa comunitaria che uniformasse le diverse legislazioni nazionali, secondo l'idea per cui *“le specifiche tecniche fissate dai committenti pubblici dovrebbero permettere l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza”*.⁶⁹

Ciò dato non sorprende come le Direttive in questione, ispirate dal principio di libera prestazione di servizi, non abbiano efficacemente affrontato il problema della tutela dei lavoratori impiegati nella fornitura di servizi; va inoltre ricordato come il campo di applicazione della normativa europea sia limitato, venendo esclusa nel caso di appalti effettuati in territori di Stati terzi, in forza di contratti internazionali con uno paese terzo, ed in alcuni casi di *joint venture* con partner di paesi terzi.

⁶⁷ Vedi le sentenze 8 luglio 1999, causa C-254/97, Baxter e a., punto 18; 26 settembre 2000, causa C-478/98, Commissione/Belgio, punto 39, e 4 marzo 2004, causa C-334/02, Commissione/Francia, punto 27.

⁶⁸ Vedi la sentenza n. 401/07, punto 6.7 in Diritto, della Corte Costituzionale dove si afferma la specialità della procedura di evidenza pubblica in quanto *“orientata a soddisfare l'esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi”*, quindi legata al principio della *“tutela della concorrenza”*.

⁶⁹ Vedi Direttiva 18/2004/CE, considerando 29.

La Direttiva 17/2004, ad esempio, contiene solo alcuni riferimenti di principio alla forza lavoro, quali l'obbligo/facoltà dei singoli Stati di prevedere norme incentivanti l'assunzione delle categorie protette⁷⁰ e la tutela di alcuni principi fondamentali.⁷¹

Vengono posti in capo alla stazione appaltante poteri/obblighi informativi relativi all'eventualità di un subappalto (art. 37 Dir. 17/2004), alla richiesta di informazioni nel caso di offerte anormalmente basse (art. 57 Dir. 17/2004), o obblighi di informazione sulle normative nazionali che l'appaltatore è tenuto ad applicare (art. 39, Dir. 17/2004)⁷², dove in ogni caso la sanzione sarà l'esclusione dalla gara (maggiorata dalla supposta perdita di reputazione dell'operatore economico) senza prevedere possibili sanzioni amministrative, penali o il ricorso all'autorità giudiziaria: la stessa opzione di servirsi esclusivamente di aziende registrate in appositi elenchi che ne attestino la professionalità è una semplice possibilità e non costituisce un obbligo.

Al di là di queste norme, il rispetto dei diritti dei lavoratori non figura nemmeno fra i criteri di aggiudicazione della gara, che restano il prezzo più basso e la complessiva convenienza economica per il committente, come espressamente stabilito dalla Commissione e dalla ECJ.⁷³

Le normative citate sono tuttavia oggetto di riforma proprio in questi mesi. A seguito della pubblica consultazione lanciata dalla Commissione nel 2011 con la pubblicazione del "*Libro verde*", infatti, vengono emanate le due proposte di Direttiva del PE e del Consiglio "*Sugli appalti pubblici*" (COM 896), e "*Sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali*" (COM 895).

Il testo proposto dalla Commissione, tuttavia, è risultato ancora molto sbilanciato in favore della libertà di prestazione di servizi e dell'obiettivo di facilitare lo sviluppo del mercato unico rispetto alla necessità di rinforzare le diverse forme di tutela dei lavoratori, essendo la riforma degli appalti pubblici inquadrata in una più complessa strategia di sviluppo del mercato unico, nota come "*Single Market Act*".⁷⁴

Tale proposta ha suscitato di conseguenza le resistenze di diversi attori sociali, risultando irricevibile non solo per i sindacati,⁷⁵ ma anche per diversi Stati Membri e per l'EESC.⁷⁶

⁷⁰ Vedi Direttiva 17/2004, considerando 39.

⁷¹ Vedi Direttiva 17/2004, considerando 44.

⁷² Vedi Dir. 17/04, art. 39: "*L'ente aggiudicatore può indicare, o può essere obbligato da uno Stato membro a precisare, nel capitolato d'oneri l'organismo o gli organismi dai quali i candidati o gli offerenti possono ottenere le pertinenti informazioni sugli obblighi relativi alla fiscalità, alla tutela dell'ambiente, alle disposizioni in materia di sicurezza e alle condizioni di lavoro che sono in vigore nello Stato membro, nella regione o nella località in cui devono essere fornite le prestazioni, e che si applicheranno ai lavori effettuati nel cantiere o ai servizi forniti nel corso dell'esecuzione dell'appalto*".

⁷³ Vedi il Libro verde COM 15, 2011 "*Sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*", pag.19, dove la Commissione afferma che "*secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, alle amministrazioni aggiudicatrici si chiede di operare una rigorosa distinzione tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione. La decisione di aggiudicazione di un appalto deve basarsi esclusivamente su criteri relativi ai prodotti e ai servizi offerti. Considerazioni legate alla capacità dell'offerente di realizzare l'appalto, alla sua esperienza, alla manodopera e alle attrezzature non sono consentite*", e le sentenze della ECJ nelle cause 31/87 *Beentjes*, C-532/06 *Lianakis*, e C-199/07 *Commissione/Grecia*.

⁷⁴ Vedi la Comunicazione della Commissione "*L'Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia*", COMM 2011/206.

⁷⁵ Come emerso in occasione dell'intervista svolta con Mrs. Severine Picard, legal manager dell'Etuc, i sindacati europei hanno fin da subito giudicato il testo come irricevibile in quanto privo di ogni

La proposta della Commissione, infatti, affronta solo in minima parte il problema di come sanzionare eventuali violazioni di norme a tutela del lavoro, individuando un ventaglio di possibili sanzioni, fra le quali:

(i) la possibilità di non accettare l'offerta in caso in cui essa *"non soddisfa, perlomeno in forma equivalente, gli obblighi stabiliti dalla legislazione dell'Unione in materia di diritto del lavoro o di previdenza sociale o di diritto ambientale oppure le disposizioni internazionali in materia di previdenza sociale o di diritto ambientale elencate nell'allegato X"* previsto dall'art. 54, co.2.

Tale non conformità rappresenta anche uno dei motivi tipizzati alla base di *"offerte anormalmente basse"*, per cui l'art. 69 prescrive in tal caso la possibilità per il committente di richiedere informazioni e rifiutare l'offerta;

(ii) l'esclusione automatica in caso di sentenza definitiva di condanna per inadempimento agli *"obblighi relativi al pagamento di imposte o di contributi di sicurezza sociale conformemente alle disposizioni legislative del paese in cui esso è stabilito o di quelle dello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice"* ex art. 55, co.2, fatta salva comunque la prova contraria da parte dell'impresa (anche a mezzo di certificati presentati dallo Stato di appartenenza, art.57) e la previa riparazione degli atti illeciti e delle loro conseguenze (art.55, co.4);

(iii) l'esclusione facoltativa cui, a norma dell'art.55 co.3, lett.a, l'amministrazione aggiudicatrice può procedere se *"essa ha conoscenza di qualsiasi violazione degli obblighi stabiliti dalla legislazione dell'Unione in materia di diritto del lavoro o della sicurezza sociale o di diritto ambientale oppure dalla legislazione internazionale in materia di previdenza sociale e di diritto ambientale elencata nell'allegato XI. La conformità alla legislazione dell'Unione o alle disposizioni di diritto internazionale è soddisfatta anche se detta conformità avviene in una forma equivalente"*;

(iv) l'inserimento nel bando di gara di specifiche tecniche di produzione che richiamino le normative vigenti, senza superare i limiti posti dalla Dir. 96/71.

Nel Luglio 2013, a seguito del negoziato intercorso tra PE e Consiglio e sulla base delle istanze presentate dai deputati europei e da quei Stati Membri dove più forte è il ruolo della legislazione del lavoro, si è giunti ad un accordo di compromesso che trasforma la proposta della Commissione dando più peso al tema del rispetto dei diritti dei lavoratori.

Il testo diverge notevolmente dalla proposta della Commissione in quanto include i contratti collettivi e la legge del luogo in cui la prestazione viene eseguita fra i criteri da rispettare, rafforza il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa legandolo alle condizioni sociali della stessa ed introduce un generale obbligo di controllare il rispetto di tali regole sociali in caso di aggiudicazione del contratto.

riferimento al diritto del lavoro ed ai sistemi di negoziazione collettiva vigenti nei diversi Stati Membri, ed hanno spinto per una revisione della disciplina, approvando il testo di compromesso raggiunto fra PE e Consiglio in sede di Trilogo. Per maggiori informazioni sulla posizione sindacale si rimanda anche al sito www.etuc.org.

⁷⁶ Vedi il Parere del Comitato Economico e Sociale *"Appalti pubblici e contratti di concessione"*, CESE 1039/2012, relatrice Cabra De Luna, con particolare riferimento ai punti 1.11 e punto 4.26, *"occorre anche prevedere espressamente che gli operatori possano essere esclusi quando violino le norme nazionali di ciascuno Stato membro in campo sociale, lavorativo o ambientale e i contratti collettivi in vigore nel luogo in cui i lavori vengono realizzati e i servizi o le forniture prestati"*.

Di seguito le principali novità proposte in sede di negoziato in attesa della pubblicazione del testo ufficiale e del voto del PE previsto per Settembre⁷⁷:

- relativamente ai principi dell'appalto, la nuova versione dell'art.15 obbliga gli Stati *"a prendere le adeguate misure per assicurare che nell'esecuzione del contratto pubblico gli operatori economici rispettino le norme di legge ambientali, sociali e del lavoro stabilite dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, dai contratti collettivi o dalle norme ambientali, sociali e del lavoro contenute nelle Convenzioni Internazionali elencate nell'Allegato 11"*;
- l'art. 54 prevede la possibilità di non accettare l'offerta del miglior offerente anche nei casi in cui si stabilisca che l'operatore economico non rispetta gli obblighi imposti dalla legislazione in materia ambientale, sociale e del lavoro comunitaria e nazionale applicabile e dalle convenzioni e legge incluse nell'Allegato 11;
- l'esclusione facoltativa prevista dall'art. 55. co.3 viene estesa anche ai casi di violazione di norme di legge nazionale o dei contratti collettivi come da nuova versione dell'art. 15. Si prevede anche l'esclusione per inadempimento degli obblighi relativi ai contributi sociali, obbligatoria in caso di sentenza e facoltativa nel caso in cui la pubblica autorità ne venga a conoscenza, ma viene prevista una possibile giustificazione in caso di accordo con l'ente tributario e nel caso in cui il soggetto sia stato informato dei propri obblighi in un tempo insufficiente a permettergli di trovare un accordo;
- fra i criteri d'aggiudicazione dell'offerta (art. 66) assumerebbe centrale rilevanza il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, incentrata sul prezzo e sul costo del servizio ma che deve essere misurata sulla base di diversi elementi di natura qualitativa, fra i quali possono trovar luogo aspetti sociali ed ambientali in linea con l'oggetto della prestazione. Fra tali criteri rientra l'organizzazione e la qualità del personale impiegato nell'esecuzione della prestazione;
- la non corrispondenza con la legislazione del lavoro ed in generale con gli obblighi imposti dall'art. 15 così come dal successivo art. 71 sono considerati elementi idonei a costituire un'offerta anormalmente bassa ex art. 69, e devono dunque essere giustificati.

In relazione all'istituto del subappalto, in mancanza di accordo fra gli Stati Membri sull'opportunità di prevedere un meccanismo di responsabilità solidale in capo al contraente principale nel caso di eventuali inadempienze da parte del sub – appaltatore, si introduce un generale obbligo di trasparenza.

La nuova versione dell'art. 71, infatti, stabilisce l'obbligo in capo all'aggiudicatario di indicare all'autorità committente (i) l'eventuale partecipazione di altri soggetti cui esso intenda subappaltare parte dei lavori, e (ii) i dettagli di contatto ed i rappresentanti legali di ogni sub appaltatore, reiterando la comunicazione in caso di modifica di uno dei sub - contraenti durante l'esecuzione del contratto. Tale obbligo può essere esteso a tutti gli operatori che agiscono lungo la stessa catena contrattuale, permettendo alle pubbliche autorità di effettuare uno stretto controllo sulle credenziali dei diversi soggetti facenti parte dell'operazione.

⁷⁷ Vedi il Documento del Consiglio Europeo del 12/7/13 disponibile sul sito www.consilium.eu.

Inoltre gli Stati membri avranno la possibilità di prevedere forme di responsabilità dirette se previste nei rispettivi ordinamenti nazionali, così come mantengono la possibilità di prevedere l'obbligatoria applicazione delle leggi in vigore sul luogo in cui si effettua la prestazione come previsto dal nuovo art.15.

La disciplina della responsabilità solidale così come prevista in sede di "Trilogo" resta comunque insufficiente in relazione alla tutela dei diritti dei lavoratori, all'applicazione dei contratti collettivi e delle condizioni in essa stabilite: il principio di trasparenza rappresenta senz'altro un passo avanti rispetto alla proposta originaria ma necessita di alcune modifiche in relazione, ad esempio, alla possibilità di esclusione diretta di operatori economici che risultino notoriamente insolventi in relazione alla tutela dei diritti.

Come suggerito dal CESE in sede di parere, infatti, *"le autorità pubbliche dovrebbero infine disporre di meccanismi che consentano loro di porre il veto su determinati subappaltatori e di rifiutarli, qualora l'esito del controllo desti qualche preoccupazione. A sua volta, la regolamentazione deve osservare con cura la normativa sui subappalti, posto che la possibilità per l'autorità aggiudicatrice di trasferire direttamente gli importi adeguati ai subappaltatori può dar luogo a maggiori problemi tra le imprese e fra queste ultime e le autorità aggiudicatrici"*.⁷⁸

1.5 Il problema dei controlli: tecniche di coordinamento degli ispettorati del lavoro e sanzioni applicabili.

I fenomeni sopra citati e i continui mutamenti del mercato del lavoro globale rendono cruciale una riorganizzazione degli ispettorati del lavoro verso un modello di azione maggiormente integrato che riesca a rispondere a tutte le sfide aperte dalle nuove forme di produzione, dai fenomeni migratori e dall'illegalità, anche a fronte della crisi finanziaria e di tagli lineari agli organici ispettivi.

Le autorità ispettive del lavoro trovano fondamento nelle due Convenzioni dell'ILO n.81/1947 e n.129/1969, ratificate da circa 141 paesi del mondo. Tali autorità sono chiamate a svolgere le seguenti funzioni: (i) assicurare il rispetto delle leggi sul lavoro e la tutela delle condizioni di lavoro, (ii) fornire informazioni e assistenza sia alle imprese che ai lavoratori in relazione alla corretta applicazione della legge, (iii) riportare le notizie di reato all'autorità giudiziaria.

Il problema di cui si discute riguarda la difficoltà di far emergere situazioni lavorative non regolari e nascoste al pubblico, tanto più considerando l'assenza a livello europeo di una normativa comune sulla registrazione dell'impresa, nonostante il mercato unico. Le dimensioni assunte dal problema ed i danni che il lavoro nero causa all'economia europea richiederebbero una serie di interventi, quali:

- l'assunzione di un numero adeguato di ispettori ed un finanziamento adeguato alla loro importante funzione (in controtendenza rispetto a quanto sta tuttora avvenendo in Europa);
- una specifica formazione degli stessi in relazione ai nuovi metodi produttivi;
- un coordinamento serrato e un continuo scambio di informazioni con le altre autorità governative e locali in ambito lavoristico (centri per l'impiego, enti previdenziali, direzioni territoriali) economico, fiscale e della salute, così come con le forze di polizia;

⁷⁸ Vedi il Parere CESE 1039/2012, punto 4.38.

- una focalizzazione attenta sui quei settori dove più alta è l'incidenza del lavoro nero;
- un maggiore coordinamento fra livello nazionale e locale.

Nel corso degli anni gli Stati membri hanno posto in essere diverse azioni di coordinamento di tali organi. Gli interventi citati variano a seconda delle caratteristiche del mercato del lavoro locale e possono riassumersi nelle seguenti categorie:

❖ **Coordinamento delle pubbliche autorità per l'accertamento dell'irregolarità.**

In molti paesi sono state create strutture di coordinamento fra le diverse autorità amministrative (sanitarie, fiscali, del lavoro e previdenziali) e gli ispettorati del lavoro per giungere ad una maggiore efficienza nell'individuazione dell'illecito.

In Germania dal 2004 esiste una "*Unità Speciale Fiscale contro il lavoro nero*" (*Finanzkontrolle Schwarzarbeit*, con circa 6600 unità e 113 uffici) che unisce in una speciale *task force* anti frode le autorità giuslavoristiche e quelle fiscali, così come in Lussemburgo vi è una speciale "*Unità Interministeriale di contrasto al lavoro irregolare*" (CIALTI): il compito di tali autorità risiede nella possibilità di favorire la comunicazione e lo scambio di informazioni fra enti che, senza apposite previsioni normative, a volte non potrebbero neanche comunicare fra loro a causa della tutela della *privacy*, realizzando modalità di controllo incrociato che rendono l'intervento più efficace.⁷⁹

A prescindere, inoltre, da apposite autorità speciali, forme di cooperazione e scambio di informazioni fra le diverse autorità amministrative sono presenti in quasi tutta Europa.

In Francia il "*Codice del lavoro*" impone la comunicazione da parte di tutti gli enti impegnati nella lotta al lavoro nero di eventuali irregolarità manifestatesi durante le ispezioni direttamente alle autorità previdenziali, le quali possono immediatamente irrogare le sanzioni previste;⁸⁰ in Polonia ogni ispezione che porti alla scoperta di irregolarità fiscali viene comunicata alla competente autorità, così come viene comunicato all'autorità doganale ogni caso di lavoratore irregolare straniero.

Tale cooperazione e attenzione non può tuttavia prescindere dalla predisposizione da parte del decisore pubblico di specifici piani di intervento e contrasto al lavoro nero, come avviene in Francia con cadenza biennale e su base settoriale in Germania.

❖ **Obblighi di registrazione**

Molti paesi hanno introdotto obblighi di comunicazione/registrazione in caso di assunzioni o licenziamenti.

In Belgio è stato adottato un sistema elettronico di anagrafe del lavoro (*DIMONA*): le imprese sono obbligate a registrare i propri dipendenti su questo portale per facilitare le comunicazioni obbligatorie all'autorità previdenziale, per cui ad ogni assunzione o licenziamento vi è l'immediata comunicazione all'autorità competente.

In Svezia (ma similmente accade anche in Finlandia e Norvegia) il progetto *ID6* ha previsto l'obbligo di registrazione e l'istituzione di un documento di riconoscimento/identità per tutti i lavoratori impiegati nel settore edile, e nel 2007

⁷⁹ Autorità simili sono state costituite in Irlanda (Hidden Economy Monitoring Group), Finlandia (Steering group for the fight against economic crime, 2000), Lituania (VDI, 2001), Polonia (PPI; 2007) e Francia (dove vengono annualmente create dei piani appositi di contrasto).

⁸⁰ Vedi il "Labour Code of France", articolo L 8271 – 8-1. Lo stesso obbligo è previsto in Belgio.

tale obbligo è stato esteso anche al settore della ristorazione e ai barbieri, con possibilità per gli ispettori di compiere visite a sorpresa.

❖ **Formazione specifica degli ispettori**

Molti paesi hanno adottato programmi di formazione del proprio personale ispettivo (Portogallo, Italia e Ungheria). In Francia il governo organizza degli stage presso altre amministrazioni competenti in tema di lotta al sommerso, in modo da facilitare la cooperazione interistituzionale e l'apprendimento di tecniche comuni.

❖ **Inasprimento delle sanzioni**

Il tema delle sanzioni è molto dibattuto, in quanto la loro funzione deterrente si scontra con il rischio che pene troppo severe finiscano per mettere l'impresa (soprattutto se piccola) in seria difficoltà economica, portandola all'insolvenza.

In generale le sanzioni prevedono sia una pena pecuniaria che la reclusione (in Francia il codice civile prevede una serie di sanzioni, anche cumulative, che vanno dall'arresto da 1 a 3 anni al pagamento di un massimo di 45.000 €, sino al divieto di esercizio dell'attività economica per 5 anni) ed di recente si osserva un costante aumento in quasi tutti i paesi del loro ammontare a causa dell'alto costo della detenzione per lo Stato: sistemi sanzionatori che prevedano sia l'arresto che il pagamento di una somma sono presenti anche in Austria (5000 € per ogni caso di lavoratore irregolare, con rischio di reclusione fino a 2 anni in caso di fenomeno organizzato), Slovacchia (fino a 500 skk per lavoratore), Repubblica Ceca, Danimarca, Inghilterra e Olanda.

Un problema riguarda quelle sanzioni penali che si ritorcono contro il lavoratore irregolare, prevedendone ad esempio l'espulsione dal territorio dello Stato nei casi di migranti irregolari o il divieto di rientro (Portogallo), così come la reclusione (normative che prevedono la reclusione da 1 a 3 anni sono previste in Germania e Francia). Esse hanno un effetto negativo in quanto (i) rendono ancora più gravose le condizioni di vita del migrante costretto al rimpatrio o del lavoratore irregolare, e (ii) fungono da deterrente alla denuncia della situazione di illegalità subita: normative come queste dovrebbero essere cancellate.

Una possibile opzione di policy invece risultano quelle normative che, mirando a colpire il datore di lavoro nei suoi interessi economici (similmente a quanto fatto dalla Regione Puglia), ne impediscono la partecipazione ai bandi pubblici o alla gare di appalto (Portogallo e Ungheria), il rifiuto di concedere incentivi pubblici, e la stessa chiusura, anche parziale, dell'impianto in caso di lavoratori irregolari.

Altre possibili soluzioni risiedono nella pubblicità delle sanzioni (Francia), così come nella stipula di accordi di partenariato con istituzioni di altre nazioni per la tutela delle situazioni di appalto transfrontaliero, come accaduto fra Francia e Belgio, che hanno stipulato un accordo mirante ad istituire un continuo scambio di informazioni e successive ispezioni congiunte, soprattutto con riferimento alle situazioni di confine.⁸¹ Gli stati membri possono inoltre accordarsi per costituire reti formali fra le diverse

⁸¹ Similmente nel 2007 il Belgio ha provveduto a sottoscrivere un accordo di collaborazione con la Polonia istitutivo di forme di coordinamento e scambi di informazioni chiamate "punti di contatto", le quali svolgono anche attività di formazione specifica e controlli congiunti. Vedi il saggio dell'Ilo "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", 2010.

autorità competenti, come accaduto con l'“*European Network of Undeclared Work*” o con il progetto *CIBELES*.⁸²

❖ Il ruolo delle parti sociali

Le parti sociali possono e devono essere coinvolte nella lotta al lavoro irregolare, in quanto diretti conoscitori del problema all'interno delle singole realtà territoriali: perciò non sorprende che in molte paesi vi sia un loro impiego costante nella lotta al lavoro nero.

In Germania, ad esempio, il Ministero delle Finanze ha firmato un piano speciale per combattere il lavoro nero nel settore dei trasporti direttamente con le parti sociali, le quali vengono chiamate ad un'azione di sensibilizzazione dei propri membri nell'ambito di una collaborazione che prevede un continuo scambio di informazioni con gli ispettorati del lavoro: tale tecnica di coordinamento è stata successivamente estesa anche ai settori dell'alimentare e delle costruzioni.

Nel settore delle costruzioni le parti sociali a livello territoriale negoziano il contratto collettivo sulla base di quanto contenuto nel piano nazionale, impegnandosi congiuntamente a segnalare i casi di irregolarità/illeceità direttamente rilevati, attraverso la diffusione ai propri membri di un modulo anonimo che permetta la denuncia diretta alle organizzazioni sindacali e di conseguenza all'autorità amministrativa.

In Belgio tali forme di cooperazione assumono la forma di contratti di partenariato tra le parti sociali e gli ispettorati del lavoro per i settori delle costruzioni, delle pulizie, del trasporto e del giardinaggio: nel settore delle costruzioni l'autorità amministrativa si impegna a compiere un certo numero di ispezioni all'anno, a condividerne i risultati con i partner, e a predisporre con loro una campagna pubblicitaria.⁸³ Lo scambio di informazioni, così come l'implementazione dei controlli e del partenariato stesso, è soggetto ad attenta analisi da parte di un apposito gruppo di lavoro trilaterale. Inoltre gli ispettori del lavoro partecipano annualmente a degli incontri con le parti sociali dedicati al tema della frode sul lavoro.

In Spagna, le parti sociali hanno un ruolo consultivo del decisore pubblico per le politiche di contrasto al lavoro nero, e simili prerogative sono loro attribuite anche in Lituania, Belgio e Irlanda, dove un apposito gruppo trilaterale ha il compito di valutare le opzioni proposte dall'autorità competente (*NERA*).

Tali tecniche, conosciute anche al legislatore italiano ma applicate solo in quelle realtà dove forte è il legame fra decisore pubblico e parti sociali (in particolare i sindacati locali) dovrebbero viceversa costituire la regola d'agire, data la grande conoscenza che le parti sociali hanno della situazione locale e data la grande diversità della situazioni territorio per territorio.

⁸² Il “Network europeo del lavoro nero” è un'iniziativa congiunta dei governi italiano, belga, francese, rumeno e tedesco, sotto il comando del Ministero del Lavoro italiano: il suo fine è la promozione dello scambio di buone prassi ed esperienze su varie aree tematiche connesse e condivisione di dati tra i paesi partner. Il progetto “CIBELES” riunisce in una rete formale, comandata dal Governo Spagnolo e finanziata dalla Commissione Europea, gli ispettorati del lavoro dei governi spagnolo, italiano, austriaco, portoghese, francese, tedesco, e ungherese. Vedi il saggio dell'Ilo “*Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking*”, 2010.

⁸³ In Francia tale collaborazione tramite partenariato è istituita nel settore agricolo. Vedi il saggio dell'Ilo “*Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking*”, 2010.

Infine nel 2010 la Commissione ha elaborato uno studio di fattibilità⁸⁴ relativo alla possibile istituzione di una Piattaforma Europea di Coordinamento degli ispettorati del lavoro, con il ruolo di massimo organo a livello europeo e con funzioni di promozione della cooperazione, di predisposizione di definizioni, principi e regole comuni, di elaborazione di strategie contro il lavoro nero a livello europeo e regionale, di garanzia dell'applicazione delle direttive in materia da parte degli Stati, di rafforzamento delle competenze e della formazione degli operatori pubblici, di promozione e scambio delle migliori prassi, e di condivisione delle informazioni e dei dati disponibili.

All'esito della consultazione, la Commissione ha dunque proposto la costituzione di un network indipendente di esperti in materia di lavoro non dichiarato, suddiviso in sottogruppi e con una struttura di progetto, con compiti fondamentali di rinforzo alla cooperazione fra le autorità di diversi Stati membri, formazione e sviluppo delle competenze, e scambio di informazioni/buone prassi.

L'ambito di indagine del gruppo coprirebbe sia le questioni nazionali che quelle di dimensione europea e transfrontaliera,⁸⁵ e a tal fine la sua composizione richiederebbe la presenza di tutti i principali attori istituzionali, ovvero autorità nazionali, locali e regionali, sindacati e associazioni di categoria, esponenti della società civile e dell'università.

Ogni Stato andrebbe ad indicare 3 membri e la Piattaforma verrebbe costituita da un "Permanent Board" composto da un rappresentante per membro, da un "Coordinatore Nazionale" e da diversi sottogruppi di lavoro in tema fiscale, contributivo e giuslavoristico, mentre per la parte amministrativa si prevede l'istituzione di un Segretariato. L'approccio progettuale, inoltre, richiederebbe l'individuazione di appositi "Project Manager", dove gli specifici progetti prevedono di volta in volta il coinvolgimento di alcuni Stati interessati.

Riguardo i costi la Commissione si incaricherebbe del pagamento delle spese di viaggio e alloggio dei componenti del network, e delle spese del Segretariato, mentre i restanti costi sarebbero a carico dei membri: il costo minimo stimato è di 330.000 €. Si ritiene necessaria la costituzione formale da parte della Commissione tramite apposita Comunicazione, ma ciò che è davvero fondamentale al progetto è il supporto politico e la volontà politica dei diversi Stati Membri.

⁸⁴ Vedi lo studio "Feasibility study on establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates and other relevant monitoring and enforcement bodies, to prevent and fight the undeclared work", Dekker, Oranje, Renooy, Rosing, Williams, 2010. Lo studio ha analizzato il tema ricorrendo anche alla consultazione dei principali stakeholders al fine di individuare, fra le possibili alternative, la struttura maggiormente efficace per questo tipo di organo. Fra le varie questioni esaminate vi sono (i) la forma e la base giuridica di tale ente, nonché il suo finanziamento, (ii) i compiti di tale ente, a partire dalla definizione di *undeclared work* e dalle aree di competenza, (iii) la questione della partecipazione formale o informale e della *membership*, (iv) le aree di cooperazione interistituzionale, (v) la fase di avvio della stessa.

⁸⁵ A tal fine, si propone di allargare il network includendo, oltre i 27 paesi membri, anche paesi terzi quali la Svizzera ed i 3 paesi membri dell'EFTA, i.e Islanda, Norvegia e Liechtenstein.

CAP. 2

Il quadro legale di riferimento in Europa ed il caso Italia.

Proponiamo ora un'analisi giuridica dei principali atti normativi a livello europeo in tema di lotta al lavoro nero.

La ferma volontà degli Stati membri di limitare la competenza comunitaria in materia di diritto del lavoro, diritto tributario e politica migratoria ed i principi di libera prestazione di servizi e di libero esercizio dell'attività economica hanno finora debilitato l'azione del legislatore comunitario: i documenti di seguito citati, tuttavia, rappresentano delle linee guida degne di attenzione.

2.1 L'UE e la lotta al lavoro nero: la Comunicazione n.628/07.

Nonostante il principio di sussidiarietà affidi la materia del diritto del lavoro alla competenza degli Stati, le Istituzioni Europee si sono occupate più volte del fenomeno del lavoro nero, con un'attenzione man mano crescente al pari della sua gravità ed estensione a tutto il territorio europeo.

Nel 2007 la Commissione emanò la Comunicazione n.628, dichiarando come il lavoro irregolare *"costituisce la causa principale del dumping sociale nella misura in cui fa concorrenza alle attività svolte nel rispetto delle norme, mettendole persino fuori mercato"*, dove *"la possibilità di trovare un'occupazione nel sommerso è uno dei principali fattori di attrazione dell'immigrazione clandestina"*,⁸⁶ ed individuandone le cause in quattro ordini di problemi, ovvero:

- l'aumento della domanda di servizi alla famiglia,
- la tendenza verso rapporti di lavoro *"più snelli e meno gerarchizzati"*,
- il lavoro autonomo e la flessibilità *"ove utilizzati abusivamente ai fini della non dichiarazione di una parte del reddito"*,
- *"la sempre maggior facilità di costituire gruppi transazionali di imprese"*.

Fra le politiche necessarie al suo contrasto la Commissione suggerisce come iniziative prioritarie:

- una riduzione dell'attrattiva economica del lavoro sommerso, che deriva dalla struttura del sistema fiscale e di quello delle prestazioni sociali;
- la semplificazione amministrativa per *"ridurre i costi imposti dal rispetto delle norme"*,
- la cooperazione transnazionale fra gli stati membri,
- l'attività di sensibilizzazione della popolazione.

La Commissione dunque sostiene che l'alta imposizione fiscale renda il lavoro irregolare particolarmente vantaggioso, in relazione al costo del lavoro, ai benefit sociali ed al confronto con il lavoro autonomo: essa dunque esortò gli Stati a controllare alcuni elementi particolari quali gli incentivi al lavoro regolare e i livelli minimi di sostegno al reddito, maggiori controlli sui beneficiari di prestazioni sociali, l'uso dei minimi contrattuali come forma di contrasto alla pratica dei *"fuori busta"*, il controllo degli straordinari e la riduzione del carico fiscale a seconda del livello di produttività del lavoro.

Si suggerisce la rimozione di ogni vincolo burocratico eccessivo, l'istituzione di sistemi di registrazione semplificata per alcune professioni o l'introduzione dei voucher come

⁸⁶ Vedi COMM 628/07, pagg. 3 - 4.

forma di pagamento, di rafforzare le autorità ispettive e di favorire la cooperazione fra le stesse attraverso la stipula di protocolli d'intesa, così come vengono espressamente citati gli indici di congruità che dovevano essere introdotti dal Governo italiano.⁸⁷

Interessante notare come, a dispetto di quanto previsto nel TFUE, la Commissione "ritiene che i regimi transitori che limitano la libertà dei lavoratori dei nuovi Stati membri sia un fatto che ostacoli il ricorso al lavoro regolare e possa quindi aggravare il fenomeno del lavoro sommerso", ed "invita gli Stati, cui compete la responsabilità di tali disposizioni temporanee, a rivederle il prima possibile", in questo senso confermando come la restrizione alla circolazione delle persone aumenta e non risolve affatto il problema del lavoro nero.

2.2 La Direttiva 2009/52.

A seguito della citata Comunicazione e della successiva proposta di Direttiva da parte della Commissione, nel 2009 il PE ed il Consiglio approvarono la direttiva n. 2009/52, "Norme minime relative a sanzioni e provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare" (di seguito anche "la Direttiva"), incentrata sul "divieto generale di assunzione dei cittadini di paesi terzi non autorizzati a soggiornare nell'UE accompagnato da sanzioni nei confronti che lo violano"⁸⁸.

La versione finale della Direttiva differì in alcuni punti dalla proposta della Commissione, con una versione più "leggera" in relazione alle sanzioni e al tema del subappalto anche a causa di numerosi dubbi sollevati dall'ingresso nell'UE dei nuovi membri.

Per la prima volta, la Direttiva introduce il tema del lavoro nero all'interno dell'*aquis communautaire*, a partire dal principio base contenuto nell'art. 3, per il quale "gli Stati membri vietano l'assunzione di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare".

I principali istituti della Direttiva possono così essere descritti:

– obblighi in capo al datore di lavoro

Vengono introdotti nuovi obblighi di controllo e nuove responsabilità in capo ai datori di lavoro. Essi sono obbligati, in caso di assunzione di cittadino extra comunitario, a richiedere l'esibizione del permesso di soggiorno valido, a tenerne copia o registrazione per tutta la durata dell'impiego e ad informare le autorità competenti dell'inizio dell'impiego del cittadino extra comunitario.

– le sanzioni finanziarie

La Direttiva introduce nuove sanzioni finanziarie in capo al datore di lavoro in caso di violazione del citato principio generale, qualificandole come sanzioni "appropriate", nonché "efficaci, proporzionate e dissuasive".

A tal fine l'art.5, co.2, prevede due sanzioni amministrative, ovvero le "sanzioni finanziarie che aumentano a seconda del numero di cittadini di paesi terzi assunti illegalmente" ed il pagamento dei costi di rimpatrio del cittadino illegalmente assunto

⁸⁷ Vedi COMM 628/07, pag.10, "in molti paesi sono stati condotti accordi tra le parti sociali, in particolare nel settore delle costruzioni. In Italia la legge finanziaria 2007 prevede l'istituzione da parte del Ministero del Lavoro, sentite le parti sociali, di un sistema per calcolare il numero effettivo delle ore lavorate".

⁸⁸ Vedi la Dir. 2009/52, Considerando 3.

in caso sia stabilita la relativa procedura, con possibilità per gli Stati membri in fase di recepimento della Direttiva di prevedere sanzioni ridotte in caso di *"datore di lavoro persona fisica che impiega a fini privati un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è regolare e non sussistano condizioni lavorative di particolare sfruttamento"*, con ciò di fatto consentendo l'esonero del settore del lavoro domestico dall'applicazione automatica delle sanzioni.

Inoltre, il legislatore comunitario prevede un'ulteriore sanzione consistente nel pagamento degli arretrati dovuti al lavoratore in caso di violazione dell'art.3.

Per pagamento degli arretrati si intende, ex. art.6, il pagamento

- (i) *"di ogni retribuzione arretrata ai cittadini di paesi terzi assunti illegalmente"*, dove *"il livello di remunerazione concordato è considerato pari almeno alla retribuzione prevista dalle leggi applicabili sui salari minimi, dai contratti collettivi o conformemente a una prassi consolidata nei relativi settori occupazionali, salvo prova contraria fornita dal datore di lavoro o dal lavoratore, nel rispetto, ove opportuno, delle disposizioni nazionali vincolanti in materia salariale;*
- (ii) di un importo *"pari a tutte le imposte e i contributi previdenziali che il datore di lavoro avrebbe pagato in caso di assunzione legale del cittadino di un paese terzo, incluse le penalità di mora e le relative sanzioni amministrative"*;
- (iii) eventualmente di *"tutti i costi derivanti dal trasferimento delle retribuzioni arretrate al paese in cui il cittadino di un paese terzo assunto illegalmente ha fatto ritorno o è stato rimpatriato"*.

– *le ulteriori sanzioni amministrative*

Molto interessante risulta la dicitura contenuta nell'art.7 con riferimento alle "altre misure", dove il legislatore comunitario suggerisce ulteriori sanzioni accessorie ed interdittive in caso di violazione dell'art.3.

Le ulteriori sanzioni colpiscono direttamente gli interessi economici dell'imprenditore e sono individuate:

- (i) *"nell'esclusione dal beneficio di alcune o di tutte le prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, compresi i fondi dell'Unione europea gestiti dagli Stati membri, per un periodo fino a cinque anni,*
- (ii) *"nell'esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici (...) di lavori, di forniture e di servizi per un periodo fino a cinque anni,*
- (iii) nel *"rimborso di alcune o di tutte le prestazioni, sovvenzioni o aiuti pubblici, inclusi fondi dell'Unione europea gestiti dagli Stati membri, concessi al datore di lavoro fino a dodici mesi prima della constatazione dell'assunzione illegale"*;
- (iv) *"nella chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti in cui ha avuto luogo la violazione, o nel ritiro temporaneo o permanente della licenza d'esercizio dell'attività economica in questione, se giustificata dalla gravità della violazione"*.

– *fattispecie di reato e sanzioni penali*

Infine si introducono sanzioni penali sul presupposto che *"per garantire la piena efficacia del divieto generale in oggetto si rendono quindi necessarie sanzioni più dissuasive nei casi gravi"* e che *"i reati dovrebbero essere punibili con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive"*.

Tali fattispecie di reato, in corrispondenza con le diverse legislazioni penali nazionali, sono (i) la reiterazione del reato e la violazione persistente della norma, (ii) l'impiego simultaneo di persone irregolari, (iii) condizioni lavorative di particolare sfruttamento,

(iv) la consapevolezza da parte del datore di lavoro che il lavoratore sia stato oggetto del reato di tratta di esseri umani, (v) l'assunzione illegale di un minore.

– *responsabilità delle persone giuridiche*

Molto importante ed innovativa fu la soluzione rappresentata dal ricorso alla responsabilità delle persone giuridiche stabilita dall'art.9.

La Direttiva esclude l'obbligo di introdurre sanzioni penali per le persone giuridiche (in ossequio al principio di sussidiarietà), ma predispone che *"gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili del reato di cui all'articolo 9, quando è stato commesso a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che, agendo a titolo individuale o in quanto parte di un organo della persona giuridica, detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, in virtù: a) del potere di rappresentanza della persona giuridica, b) dell'autorità di prendere decisioni per conto della persona giuridica, c) dell'autorità di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica"*. Viene sanzionata anche la condotta omissiva dell'azienda, laddove la *"(...) carenza di sorveglianza o di controllo da parte di un soggetto di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione di un reato di cui all'articolo 9 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità"*.

Per la normativa relativa al subappalto, contenuta all'art.8, si rimanda al paragrafo 1.4.

2.3 La nuova direttiva sul distacco dei lavoratori.

In tema di politiche europee di lotta al lavoro nero diamo conto della nuova proposta della Commissione relativa alla revisione della Direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori.⁸⁹ La proposta segue un intenso dibattito dottrinale e istituzionale iniziato con la procedura di valutazione della Direttiva, proseguito con l'elaborazione di successivi orientamenti e l'emanazione di ben due Comunicazioni dirette al PE ed al Consiglio ed alimentato dalle sentenze della ECJ precedentemente citate.⁹⁰

La nuova Direttiva non ambisce a sostituire la precedente disciplina ma a colmarne le lacune giuridiche e ad ammodernare la definizione del distacco transazionale in funzione dei mutamenti avvenuti sulla scena economica a circa 20 anni di distanza dall'elaborazione della precedente normativa.⁹¹

⁸⁹ Vedi COM 2012 131 fin.

⁹⁰ Vedi (i) la relazione della Commissione del gennaio 2003 *"Report from the Commission services on the implementation of Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services"*, (ii) il Documento di Lavoro *"Orientamenti relativi al distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi"* COM (2006) 159, (iii) la Comunicazione della Commissione *"Distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi -Massimizzarne i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori"*, COM(2007) 304 def, (iv) il rapporto del 9 maggio 2010 di Mario Monti al Presidente Barroso dal titolo *"Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea"*.

Il tema è stato affrontato anche dalle associazioni di categoria, ETUC e BUSINESS EUROPE, così come dalle altre istituzioni europee nella forma di pareri o raccomandazioni.

⁹¹ Vedi COM 2012 131, pag. 10, dove si afferma che *"un pacchetto di misure normative riguardanti l'applicazione e il controllo delle condizioni di lavoro minime e l'abuso dello status dei lavoratori distaccati per eludere la normativa, combinate con misure non normative riguardanti l'interpretazione controversa o non chiara delle condizioni di lavoro stabilite dalla direttiva 96/71/CE è considerato nel complesso come la soluzione più efficace ed efficiente in relazione agli obiettivi specifici di migliore"*

Il tutto quindi nel solco della funzione propria della disciplina del distacco dei lavoratori prevista dall'art. 3 della Dir. 96/71, ovvero di obbligare gli Stati Membri a provvedere *"(...) affinché, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro, le imprese (...) garantiscano ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie in appresso indicate che, nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, sono fissate - da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o - da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale, a norma del paragrafo 8, sempreché vertano sulle attività menzionate in allegato"*.

L'art.3 della Dir. 96/71, in particolare, si riferisce ad una serie di istituti minimi quali i periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo, la durata minima delle ferie annuali retribuite, le tariffe minime salariali (comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario) le condizioni di cessione temporanea dei lavoratori (in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo), la sicurezza, salute e igiene sul lavoro, i provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani e la parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

Relativamente alla nozione di distacco, il nuovo art.3 chiarisce la portata della definizione data dalla Direttiva 96/71⁹² definendo in maniera non esaustiva le nozioni della temporaneità del lavoro e dello stabilimento effettivo. La difficoltà pratica per gli organi di controllo nell'individuare l'esatta sede del prestatore di servizi e di stabilire il legame effettivo tra il datore di lavoro e lo Stato membro a partire dal quale avviene il distacco, infatti, rendono necessaria una specificazione normativa che garantisca la certezza del diritto.

In funzione di ciò si stabilisce come relativamente all'effettivo stabilimento dell'impresa all'estero *"le autorità competenti tengono conto degli elementi fattuali che caratterizzano le attività esercitate da un'impresa nello Stato in cui è stabilita per determinare se effettivamente essa esercita attività sostanziali diverse da quelle puramente interne di gestione o amministrazione"*.

Tali elementi sono (a) *"il luogo in cui l'impresa ha la propria sede legale e amministrativa, utilizza uffici, paga imposte, è iscritta in un albo professionale o è registrata presso la camera di commercio"*, (b) *"il luogo in cui i lavoratori distaccati sono assunti"*, (c) *"la legge applicabile ai contratti stipulati dall'impresa con i suoi lavoratori e con i suoi clienti"*, (d) *"il luogo in cui l'impresa esercita la propria attività economica principale e in cui è occupato il suo personale amministrativo"*, (e) *"il numero anormalmente basso di contratti eseguiti e/o l'ammontare del fatturato realizzato nello Stato membro di stabilimento"*.

Tali criteri sono da considerarsi quali informazioni utili all'organo di controllo per verificare l'effettivo stabilimento dell'impresa in un dato territorio e l'assenza di comportamenti illeciti e fraudolenti in capo al soggetto distaccante. Avrebbero cioè un valore meramente indicativo di una situazione di regolarità dello stabilimento, e la

tutela dei diritti dei lavoratori distaccati, miglioramento del clima di concorrenza leale e facilitazione della prestazione transfrontaliera di servizi ed il più coerente con gli obiettivi generali".

⁹² L'art. 2, par. 1, Direttiva 96/71 definisce il lavoratore distaccato come *"colui che per un periodo limitato svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente"*, sulla base di un rapporto di lavoro fra distaccato e datore di lavoro che permanga per tutto il periodo di distacco.

loro assenza nel caso di specie può essere ritenuta idonea a mettere in moto un processo di verifica dell'effettività dello stabilimento.

Allo stato della negoziazione, in ogni modo, non vi è unanimità di vedute sull'opportunità dell'art.3 ed il negoziato fra Consiglio e PE dovrà risolvere alcune questioni, quali il carattere esaustivo o non esaustivo di tali misure, la possibilità di prevedere misure nazionali diverse e soprattutto la definizione del carattere di stabilità e del tipo di attività che *de facto* l'impresa deve prestare su un dato territorio, in relazione, cioè, al necessario esercizio di attività sostanziali o meramente amministrative.

Con riferimento al lavoratore, invece, *"sono esaminati tutti gli elementi fattuali che caratterizzano tale attività e la situazione del lavoratore"* (cd "indici di distacco") ovvero:

- (a) un attività lavorativa *"svolta per un periodo di tempo limitato in un altro Stato membro"*;
- (b) la circostanza per cui *"il lavoratore è distaccato in uno Stato membro diverso da quello nel quale o a partire dal quale esercita abitualmente la propria attività secondo il regolamento (CE) n. 593/2008 e/o la convenzione di Roma"*;
- (c) la circostanza per cui *"il lavoratore distaccato ritorna o si prevede che riprenda la sua attività nello Stato membro da cui è stato distaccato dopo aver effettuato i lavori o prestato i servizi per i quali è stato distaccato"*;
- (d) il pagamento da parte del datore di lavoro distaccante delle *"spese di viaggio, vitto e alloggio"* o il loro rimborso;
- (e) il caso in cui *"lo stesso posto è stato in precedenza ripetutamente occupato dallo stesso o da un altro lavoratore (distaccato)"*.

La Direttiva tuttavia omette di spiegare quali siano le conseguenze in caso di assenza di tali indici nel caso concreto, lasciando all'autorità amministrativa il compito di procedere alla verifica secondo i criteri citati.

Come emerso in sede di colloquio con il Dipartimento della relatrice incaricata per il PE, On. Danuta Jazłowiecka, tali requisiti, in ossequio alle differenze di vedute fra i diversi paesi e gruppi politici all'interno delle istituzioni europee, avranno carattere meramente esaustivo ed indicativo: il distacco, infatti, viene considerato un fenomeno troppo complesso nelle sue varie manifestazioni da poter essere rigidamente tipizzato e la nuova Direttiva si preoccupa solo di fornire alcune indicazioni utili all'autorità amministrativa.

Stante il fine dell'art 3 di combattere il ricorso abusivo al distacco fittizio e alle cd *"letter box company"*, cioè società create *ad hoc* in altri Stati al solo fine di ottenere condizioni più vantaggiose ma di fatto inesistenti, la questione di quale sia la legge applicabile in assenza di tali indici andrebbe risolta tramite integrazioni normative, così come richiesto in sede di dibattito parlamentare dai relatori del Partito Socialista.⁹³

In relazione ai controlli l'art.9 definisce gli obblighi amministrativi e le misure di controllo che possono essere imposte all'impresa distaccante codificando la giurisprudenza dell'ECJ ed *"indicando chiaramente quali obblighi sono compatibili con il diritto dell'Unione e quali no"*.

⁹³ Vedi per una serie di proposte sul tema il Documento redatto dalla CGIL, *"Note sulla proposta di direttiva concernente l'applicazione della Dir. 96/71"*, e gli emendamenti di segno opposto proposti dal Partito Socialista Europeo pubblicati sul sito del Parlamento Europeo.

Nello specifico *“gli Stati membri possono imporre solo gli obblighi amministrativi e le misure di controllo seguenti”*:

(i) *“l’obbligo per i prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro di presentare alle autorità competenti (...) una semplice dichiarazione riguardante l’identità del prestatore di servizi, la presenza di uno o più lavoratori distaccati chiaramente identificabili, il loro numero previsto, la durata e il luogo previsti della loro presenza e i servizi che giustificano il distacco”*;

(ii) l’obbligo di *“mettere o mantenere a disposizione e/o di conservare in un luogo accessibile e chiaramente individuato nel suo territorio, come il luogo di lavoro o il cantiere (...) copie cartacee o elettroniche del contratto di lavoro (o di un documento equivalente ai sensi della direttiva 91/533/CEE, (...), dei fogli paga, dei cartellini orari e delle prove del pagamento delle retribuzioni, o di documenti equivalenti”*;

(iii) l’obbligo di *“fornire una traduzione dei documenti (...) purché si tratti di documenti di lunghezza non eccessiva e per i quali sono generalmente utilizzati modelli standard”*;

(iv) l’obbligo di *“designare una persona di contatto abilitata a negoziare per conto del datore di lavoro, se necessario, con le parti sociali dello Stato membro nel quale ha luogo il distacco, secondo la legge e la prassi nazionali, durante il periodo in cui sono prestati i servizi”*.

Al momento tale previsione è soggetta ad un intenso dibattito all’interno del Consiglio relativamente al carattere chiuso o aperto di tale lista di obblighi.

Il testo della Commissione, infatti, utilizzando la locuzione *“solo”* sembrerebbe privilegiare un approccio chiuso al fine di garantire alle imprese la certezza degli obblighi amministrativi su tutto il territorio europeo, ma impedirebbe l’imposizione di ulteriori obblighi amministrativi e misure di controllo nazionali. Ad esempio, la mancata elencazione di documenti idonei anche ai fini contributivi *“precluderebbe la possibilità offerta dalla più recente giurisprudenza dell’ECJ di trasmettere copia dei documenti sociali agli ispettorati del lavoro al termine del distacco, come inesigibile potrebbe diventare il Italia l’obbligo di produrre il DURC negli appalti edili”*, come previsto dalla Legge Regionale pugliese.

A questo riguardo sia il PE che il Consiglio hanno allo stato attuale opinioni divergenti al loro interno: vi sono ipotesi differenti, volte a permettere agli Stati membri di imporre ulteriori obblighi previsti dalla legislazione nazionale e dai contratti collettivi, quali la comunicazione della dichiarazione di inizio attività, l’accesso ai documenti per i sindacati, l’inclusione di documenti relativi al pagamento dei contributi contabili, e ulteriori comunicazioni richieste per individuare esattamente i lavoratori oggetto di distacco.

Le differenze esistenti fra i vari sistemi nazionali spiegano la difficoltà ad aderire ad un impostazione chiusa ma al contempo sembrano impedire la diffusione, a livello generale, delle migliori prassi nazionali in tema di controllo e protezione: si potrebbe profilare, dunque, una opzione di compromesso che porti ad una lista aperta che lasci agli Stati membri la possibilità di applicare ulteriori misure nazionali purché proporzionate ed in linea con *l’aquis communautaire*.⁹⁴

⁹⁴ Si veda in proposito, per una fotografia dello stato dei negoziati e delle opzioni proposte il Report della seduta del Consiglio Europeo del 10/6/13 disponibile sul sito <http://www.consilium.europa.eu>, il Progetto di Parere del PE *“sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l’applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi”*, relatrice Danuta Jazłowiecka, e gli emendamenti di segno opposti proposti dal Partito Socialista Europeo.

Altro tema problematico è l'obbligo di istituire una *"persona di contatto designata"*, che permetta alle autorità sindacali di avere un referente contrattuale certo in caso di distacco, in ossequio alla tradizione dei paesi del Nord dove tutta la regolamentazione del rapporto di lavoro è in gran parte lasciata all'autonomia collettiva.

Tale previsione sembra opportuna, ma registra alcune divergenze di opinioni in relazione ad aspetti quali l'ampiezza del concetto di persona designata e le qualifiche necessarie per la nomina, la responsabilità di tale persona in relazione ad eventuali inadempimenti, la durata temporale dell'obbligo e della presenza fisica sul territorio dove si effettua il distacco ed infine la natura fiscale dell'operazione. Un probabile compromesso sembra essere quello di prevedere un mix di misure obbligatorie e misure non obbligatorie e fra queste ultime ricomprendere l'istituto della persona di contatto designata, lasciando quindi la possibilità ai singoli Stati di seguire la propria tradizione ed il proprio ordinamento giuridico.⁹⁵

La questione più spinosa riguarda l'art. 12, dedicato al fenomeno del subcontratto.

Sulla base della convinzione espressa dallo stesso "Rapporto Monti" per cui *"per garantire una crescita equilibrata non si debba limitare l'esercizio delle libertà economiche fondamentali oltre i limiti già ammessi dal vigente diritto della concorrenza e del mercato"*, la responsabilità solidale non si estende, nella proposta citata, a tutti i componenti della catena, essendo *"limitata ai diritti dei lavoratori acquisiti nell'ambito del rapporto contrattuale tra il contraente e il suo subcontraente"* e viene espressamente prevista solo per le attività del settore edilizio. In tale caso *"il contraente di cui il datore di lavoro (prestatore di servizi o impresa di lavoro temporaneo o agenzia di somministrazione di lavoro) è un subcontraente diretto"* può, *"in aggiunta o in luogo del datore di lavoro, essere tenuto responsabile (...) in caso di mancato pagamento delle retribuzioni nette arretrate corrispondenti alle tariffe salariali minime e/o dei contributi dovuti a fondi o istituzioni comuni delle parti sociali, e dei rimborsi di imposte o contributi sociali indebitamente trattenuti dal salario"*.

Si prevede inoltre una clausola giustificativa per cui il datore di lavoro/appaltatore è esonerato dalla responsabilità in caso di adempimento degli obblighi di diligenza, che possono tradursi nell'adozione di misure preventive come la fornita prova da parte dell'appaltatore transnazionale delle condizioni di lavoro applicate, del pagamento dei salari, del rispetto degli obblighi contributivi e fiscali e delle norme vigenti in materia di distacco.

A tutela di sistemi nazionali più rigidi, si prevede al co.3 il potere per gli Stati Membri di *"prevedere nell'ordinamento nazionale norme più rigorose in materia di responsabilità, in modo non discriminatorio e proporzionato, per quanto riguarda la portata della responsabilità del subcontraente"*, così come di *"prevedere tale responsabilità in settori diversi da quelli indicati nell'allegato della direttiva 96/71/CE"*.

La norma tuttavia risulta in bilico, causa la forte opposizione degli *stakeholders* e di alcuni Stati membri: nelle conclusioni presentate al Consiglio EPSCO del 20 giugno 2013 si afferma come, a fronte di alcuni paesi favorevoli a tale norma, ve ne sono molti contrari sul presupposto che la norma sia troppo prescrittiva ed invasiva, abbia

⁹⁵ Tale informazione è emersa nel corso dell'intervista svolta con Mrs. Severine Picard, legal manager dell'Etuc, Federazione Europea dei Sindacati.

un grave impatto sulla libera prestazione di servizi e debba al massimo essere prevista in via facoltativa.⁹⁶

Si auspica che la Commissione riesca per lo meno a salvaguardare l'attuale formulazione della norma, peraltro non sufficiente a tutelare il lavoratore e ad affrontare efficacemente quei comportamenti che causano il lavoro nero. Si spera in un compromesso che, mantenendo l'attuale formulazione della norma per il settore edile, consenta l'imposizione di ulteriori misure nazionali se previste.

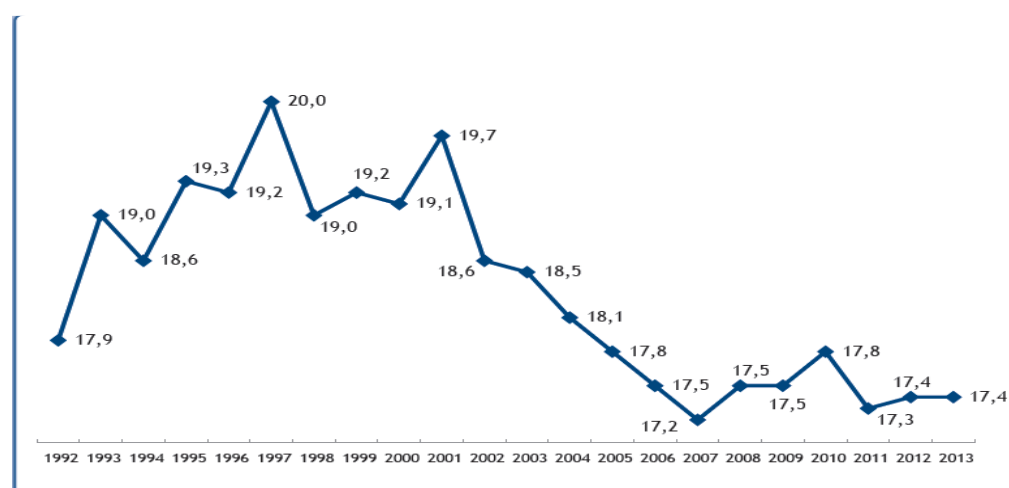
Come infatti affermato dal Cor, molto critico sulla proposta di Direttiva, "ciò non è sufficiente per prevenire efficacemente gli abusi in materia di distacco di lavoratori: occorre piuttosto assicurarsi che tutte le imprese che commettono abusi o ne traggono profitto se ne assumano la responsabilità. (...) Sarebbe opportuno aggiungere alle norme proposte in materia di responsabilità solidale una disposizione che limiti il numero dei livelli di subcontracto, riducendo così il pericolo di abusi in relazione al distacco di lavoratori, nonché migliorare il sistema di censimento delle imprese subcontractanti".⁹⁷

2.4 Il lavoro nero in Italia

Se il fenomeno del lavoro irregolare è presente in tutta l'economia europea in Italia l'economia sommersa ha una dimensione preoccupante, si alimenta e si giustifica nella diffusa evasione fiscale ed assume i caratteri della quotidianità, diventando elemento strutturale del nostro sistema economico e registrando dati costanti nel corso degli anni.

Un recente report prodotto da Confcommercio rende l'idea di quanto l'economia sommersa abbia rilevanza nella crisi economica italiana. Il sommerso economico in Italia viene stimato a circa il 17,4% del Prodotto interno lordo nel 2012-2013, con un imponibile annuale nascosto al Fisco di circa 272 miliardi di €. ⁹⁸

Tasso di sommerso economico in Italia



Ed è proprio la ricchezza generata a risultare un grave problema a causa dei mancati introiti a disposizione del Fisco così come di recente sottolineato dallo stesso

⁹⁶ Vedi: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10430.en13.pdf>.

⁹⁷ Vedi il parere del Comitato delle Regioni "Il distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi", relatore Alain Hutchinson, par. 27 e 28.

⁹⁸ Vedi il rapporto di Confcommercio "Fiscalità ed economia sommersa. Luglio 2013". La stima è effettuata moltiplicando il dato del 17,4% per l'importo del Pil nominale italiano.

Presidente del Consiglio, il quale afferma che *“se l'Italia è poco competitiva è perché c'è una fetta importante di economia in nero, che distorce la concorrenza e crea inefficienza, (...) perché chi non paga le tasse, oltre ad avere un vantaggio competitivo su chi le paga, può anche permettersi un'organizzazione economica e del lavoro inefficiente”*.⁹⁹

Lo stesso report, nell'illustrare le cause di un così alto tasso di economia sommersa indica alcune caratteristiche del sistema Italia quali la scarsa efficienza delle punizioni, l'eccessivo peso fiscale, la difficoltà degli adempimenti burocratici e il senso civico ed economico della nostra popolazione, secondo un rapporto così schematizzato:

Determinanti del sommerso economico



Da ultimo, il 20 Agosto la Guardia di Finanza ha pubblicato un report provvisorio riferito ai risultati nella lotta all'economia sommersa nei primi 8 mesi del 2013.¹⁰⁰

Anche le forze di polizia sottolineano come *“all'economia sommersa sono legate diverse manifestazioni di illegalità tra cui l'evasione fiscale e contributiva, lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, le frodi in danno del sistema previdenziale e soprattutto lo sfruttamento di manodopera irregolare”*, riportando dati allarmanti, dove in soli 8 mesi sono stati scoperti 19.250 lavoratori irregolari (di cui 9.252 impiegati completamente in nero) da parte di 3.233 datori di lavoro.

I fenomeni maggiormente riscontrati nei controlli sono stati i fenomeni di capolarato *“collegati a gravi forme di prevaricazione e violenza in danno di lavoratori, generalmente immigrati e clandestini, sottopagati e costretti a lavorare in condizioni igienico - sanitarie precarie ed in violazione delle norme di sicurezza”*, l'interposizione di manodopera e i fittizi rapporti di lavoro agricolo finalizzati ad ottenere indebite prestazioni previdenziali e le *“irregolarità connesse all'applicazione di forme*

⁹⁹ Vedi l'intervista ad Enrico Letta pubblicata dal Corriere della sera del 25/7/13.

¹⁰⁰ Vedi il sito www.gdf.gov.it. Un caso fra quelli comunicati alla stampa si è verificato a Brindisi, dove la GDF ha individuato 564 lavoratori irregolari, di cui 329 completamente "in nero", sviluppando le indagini che avevano già portato all'arresto di 15 responsabili di un'associazione a delinquere dedita a gravi reati nei confronti di extracomunitari in condizioni economiche disperate, impiegati nella costruzione di campi fotovoltaici nel Salento, sottopagati e pesantemente sfruttati, senza alcun diritto assistenziale e previdenziale.

contrattuali atipiche o flessibili come collaborazioni coordinate e continuative, utilizzo di vouchers e contratti part-time”.

In diverse occasioni la Commissione ha richiamato l'Italia ad affrontare seriamente il tema del lavoro nero.

Nel *“Position Paper”* della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato 2014 - 2020, si afferma espressamente come *“il lavoro sommerso costituisce un problema importante per l'Italia e rappresenta circa il 12% del totale delle unità equivalenti ad impiego a tempo pieno (...) con differenze significative tra i vari settori (agricoltura, servizi – inclusi i servizi per la persona e la famiglia – e industria sono colpiti maggiormente) e Regioni (elevata incidenza di lavoratori non regolari nelle Regioni meridionali)”*.¹⁰¹

Lo stesso documento indica fra le priorità di *funding* previste per l'Italia relativamente al prossimo periodo di programmazione l'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro italiano, la quale *“avrà anche l'effetto collaterale di ridurre il campo di applicazione dell'economia sommersa, dal momento che gli immigrati sono spesso sfruttati per motivi correlati al lavoro”*. Esso prevede dunque un paragrafo dedicato alla lotta al lavoro sommerso, la quale *“richiede una vasta gamma d'interventi che vanno dal rafforzamento dei sistemi d'ispezione ad una migliore organizzazione per inserire gli immigrati nel mondo del lavoro dell'economia formale (ad esempio attraverso la formazione)”*.¹⁰²

Nello specifico, le priorità di finanziamento e di utilizzo dei fondi provenienti dal Quadro Strategico Pluriennale 2014 – 2020 (riprendendo analoghe diciture dei precedenti PP), prevedono fra le altre iniziative per il rilancio del mercato del lavoro e azioni per *“l'ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro, ivi incluse le azioni atte migliorare la mobilità transnazionale dei lavoratori”*, fra le quali citiamo:

- *“migliorare l'efficacia e la capacità degli ispettorati del lavoro e di altri organismi di controllo del lavoro”*;
- *“ridurre il lavoro sommerso nei settori più colpiti, in particolare agricoltura, costruzioni e servizi. E' necessario ricercare, attraverso i Fondi QSC, il modo per canalizzare il sostegno solo verso i beneficiari in regola con le disposizioni di legge”*.¹⁰³

Analogha dicitura si rinviene nelle Raccomandazioni per Paese (Country Recommendations) adottate dal Consiglio Europeo nell'ambito del Semestre Europeo,¹⁰⁴ dove si afferma come *“la riduzione dell'economia sommersa e del lavoro irregolare permette di ottenere benefici per le finanze pubbliche ed effetti positivi in termini di equità”*.

¹⁰¹ Vedi il *“Position Paper della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020”* del 9/11/12, pag. 14.

¹⁰² Vedi il *“Position Paper della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020”* del 9/11/12, pagg. 22 e 24.

¹⁰³ Nelle bozze di contratto di partenariato attualmente in discussione il Governo Italiano si impegna ad affrontare il tema del lavoro nero, dove *“emerge la necessità di intervenire in maniera strutturata e condivisa tra i vari organismi competenti, con veri e propri piani di lavoro operativi; in questo ambito, la necessaria funzione di controllo deve ulteriormente accrescere i propri livelli di efficacia e qualità”*. si veda il punto 9 del progetto di accordo, ed in particolare gli indicatori scelti dall'Italia per misurare la corrispondenza con gli obiettivi.

¹⁰⁴ Vedi la *“Recommendation for a Council Recommendation on Italy 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Italy's 2013 stability programme for 2012-2017”*, punto 16.

Nel documento di accompagnamento a tale Raccomandazione la Commissione afferma come *“una volta che i controlli saranno stati intensificati, vi sarà ancora margine per portare avanti la lotta contro l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato. (...) La misura più concreta adottata finora per portare allo scoperto l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato è il recepimento della direttiva 2009/52/CE, (...) la cui attuazione deve ancora essere monitorata, (e che) riguarda però solo i cittadini di paesi terzi; è quindi fondamentale lottare attivamente contro l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, come ribadito anche nel programma nazionale di riforma”*.¹⁰⁵

Tali indirizzi fanno parte di un più ampio capitolo del *Paper* legato al finanziamento delle politiche di inclusione nel mercato del lavoro di soggetti particolarmente svantaggiati per raggiungere gli obiettivi previsti da Europa 2020, da cui siamo purtroppo ancora lontani.

L'Italia, infatti, per le sue caratteristiche storiche (vicinanza alle coste nord africane e dei paesi della penisola balcanica, forte presenza della criminalità organizzata, grande evasione fiscale, costo del lavoro molto alto ed eccessiva burocrazia), vive il lavoro nero e l'economia irregolare come uno dei suoi principali problemi e presenta un sistema normativo complesso, in alcuni casi all'avanguardia, in altri in ritardo rispetto al resto dell'UE.

Procederemo, dunque, ad una breve analisi della situazione normativa a livello nazionale.

2.5 Principali caratteristiche del lavoro nero in Italia.

Una recente inchiesta condotta dal quotidiano la Repubblica ha nuovamente posto l'attenzione sulle dimensioni del lavoro nero in Italia,¹⁰⁶ analizzando sulla base del recente rapporto statistico pubblicato da *Eurispes*¹⁰⁷ le diverse fattispecie e manifestazioni del lavoro nero.

Le testimonianze raccolte raccontano di un panorama molto vario, dove si affiancano situazioni di totale irregolarità a zone cd *“grigie”*, dove quanto viene dichiarato alle pubbliche autorità non corrisponde alla situazione *de facto* del lavoratore in termini di diritti e tutele: il maggiore utilizzo dei contratti atipici in luogo del contratto a tempo determinato infatti ha determinato *“una notevole frequenza del fenomeno dell'uso distorto delle citate fattispecie contrattuali, in funzione elusiva, mirata al contenimento del costo del lavoro, con il connesso incremento del numero di violazioni in materia di riqualificazioni di lavoro”*.¹⁰⁸

Si tratta di un fenomeno tipicamente italiano, tipico della storia e della cultura nazionale, che con l'affacciarsi della crisi economica e il conseguente aumento dell'imposizione fiscale ha assunto tratti di regolarità e diffusa accettazione sociale. L'elusione delle forme contrattuali, infatti, risponde alla duplice esigenza di diminuire il costo del lavoro in capo all'impresa (in termini di contributi sociali e assicurativi) e di rendere flessibile la posizione del lavoratore eliminando alcune tutele previste dalla

¹⁰⁵ Vedi lo Staff Working Document 2013/362 fin, pag. 26.

¹⁰⁶ Vedi l'inchiesta pubblicata dal quotidiano La Repubblica nel 2013 dal titolo *“L'Italia del lavoro nero”*, <http://inchieste.repubblica.it>.

¹⁰⁷ Vedi il rapporto pubblicato da Eurispes *“Italia in nero. Rapporto sull'economia sommersa 2012”*.

¹⁰⁸ Vedi il *“Rapporto 2012 sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza”* pubblicato dal Ministero del lavoro, pag.3. Si guardi per esempio al notevole aumento dell'uso dei contratti di lavoro intermittente, circa del 16% rispetto al 2011,

legge (si pensi all'art.18 della Legge 300/70, come modificato dalla Legge 92/12) o dalla contrattazione collettiva.

La crisi economica ha acuito questo fenomeno: in particolare, si registra negli ultimi tempi un uso indiscriminato degli ammortizzatori sociali, dell'istituto della mobilità e dei contratti di solidarietà per la riduzione di orario al fine di scaricare sullo Stato il costo delle retribuzioni dei lavoratori in esubero o clandestinamente impiegati sotto le spoglie del lavoro autonomo.

Ciò che colpisce, oltre al numero dei settori produttivi ritenuti a diffusa irregolarità, (alcuni di recente tradizione come la distribuzione dei carburanti) è la *ratio* dichiarata alla base di queste situazioni, ovvero lo stato di necessità e l'impossibilità di trovare una forma di lavoro regolare per provvedere al proprio sostentamento: situazione ben sintetizzata da Gian Maria Fera, Presidente di Eurispes, il quale dichiara nel rapporto citato come *"se gli italiani non danno vita a forti forme di dissenso è solo perché esiste una ricchezza generata da un'altra economia, quella sommersa"*, tesi ripresa anche da esponenti dello stesso Ministero dell'economia i quali parlano di *"un'evasione di sopravvivenza"*¹⁰⁹ a causa delle troppe tasse sul lavoro.

I risultati dei controlli effettuati dalle autorità ispettive nel 2012 confermano questo trend: il *"Rapporto 2012"* del Ministero parla di circa 295.246 lavoratori irregolari individuati a seguito dei controlli da parte delle autorità ministeriali, previdenziali e di polizia (di cui circa 100.000 trovati completamente "in nero") su circa 243.847 aziende controllate (circa il 15%, con un rapporto maggiore di un lavoratore irregolare per azienda), con un aumento del 6% dei dipendenti con contratti falsi e un incasso per lo Stato a seguito dei controlli di circa 1.631.703.292 euro.¹¹⁰

Relativamente alla distribuzione territoriale, l'Italia risulta caratterizzata da una diffusione pressoché totale del fenomeno del lavoro irregolare che copre tutta la penisola in modalità differenti.

Secondo i numeri della Commissione *"nel 2008 l'economia sommersa rappresentava tra il 16,3% e il 17,5% del PIL, mentre il lavoro non dichiarato era pari al 12,2% dell'occupazione totale, con punte massime nelle regioni del Mezzogiorno"*.¹¹¹

I dati ci dicono come il Mezzogiorno (al primo posto di questa triste classifica troviamo la regione Calabria) ha tuttora tassi di irregolarità quasi doppi rispetto al Nord, dove invece sono nettamente prevalenti le situazioni grigie: gli studi infatti evidenziano come *"nel caso dei lavoratori più qualificati, attivi soprattutto nelle regioni a più solida tradizione industriale (...) l'irregolarità, più che delineare forme di sfruttamento del lavoro, assume la forma di sottodichiarazioni dell'attività prestata, fuoribusta, ma anche abusi oggetto di contrattazione tra datore e lavoratore. All'opposto (...) in regioni economicamente più deboli, più esposte alla crisi ed alla criminalità organizzata, le irregolarità assumono varie forme che vanno dalle minori tutele sino ai veri e propri abusi, sotto forma di doppie buste paga e di sottoinquadramenti a svantaggio del prestatore di lavoro"*.¹¹²

¹⁰⁹ Vedi l'intervento del Vice Ministro dell'Economia Stefano Fassina in occasione del Convegno di Confcommercio sull'economia sommersa.

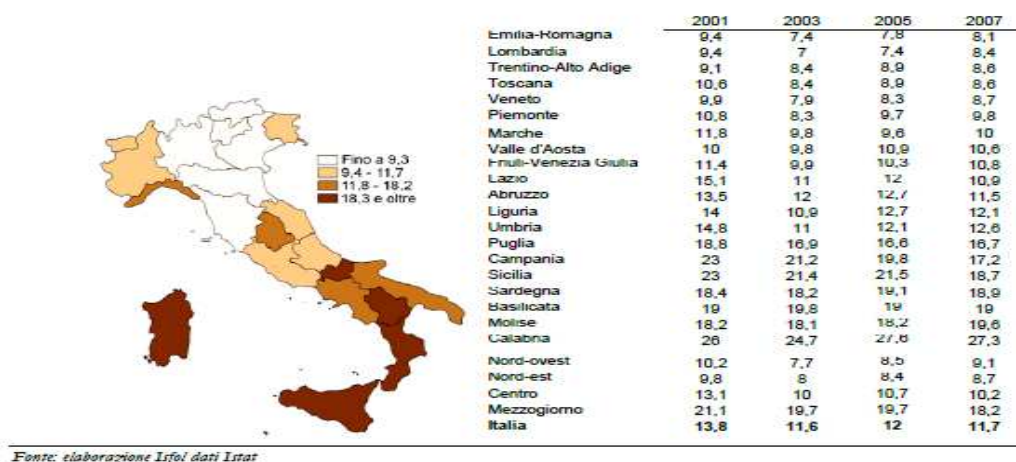
¹¹⁰ Vedi il *"Rapporto 2012 sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza"* pubblicato dal Ministero del lavoro, pag. 2.

¹¹¹ Vedi lo Staff Working Document 2013/362 fin, pag. 26.

¹¹² Vedi la Relazione all'indagine conoscitiva della XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati *"Taluni fenomeni discorsivi del mercato del lavoro: lavoro nero, capolarato e sfruttamento della manodopera"* del 29/4/2010, Ministro Sacconi.

Di seguito un riepilogo della situazione territoriale così come fotografata dal Ministero (dati 2007).

Tasso di irregolarità per ripartizione territoriale – Anni 2001 – 2007.



In relazione ai settori produttivi più colpiti dal lavoro nero i dati raccolti fotografano una realtà preoccupante, dove quasi tutti i settori economici finiscono per soffrire il fenomeno del lavoro nero nelle sue diverse forme.

Secondo i dati ministeriali il settore che presenta maggiore incidenza è quello agricolo, che presenta tassi crescenti di irregolarità nel corso degli anni con cifre analoghe in quasi tutte le aree geografiche d'Italia.¹¹³

La particolarità del settore risiede nella grande e prevalente presenza di lavoratori stranieri e nella violenza delle condotte perpetrate, "dove ampi segmenti della filiera produttiva appaiono fondarsi sulla possibilità di fruire di manodopera a bassissimo costo, non in grado di trattare sul salario e sulle condizioni di lavoro", e dove "è diffusa la forma di lavoro nero in senso stretto, con condizioni di estremo sfruttamento".¹¹⁴

Molto diffuso risulta il fenomeno del "capolarato", ovvero della militarizzazione della gerarchia del lavoro a partire dallo stesso processo di reclutamento della manodopera.

La Relazione, infatti, afferma come "il caporale, spesso ma non sempre di nazionalità italiana, oltre a determinare l'accesso al lavoro svolge anche un ruolo di controllo e mediazione col datore di lavoro. Esso governa la filiera, non è solo reclutamento ed intermediazione domanda/offerta, ma assume forme più articolate o organizzate".

Il fenomeno si lega a stretto filo con quello della criminalità organizzata, basandosi anche su forme di reclutamento dirette nei paesi di provenienza dei migranti per tramite di associazioni o cooperative locali colluse con la criminalità organizzata.

In seconda posizione troviamo il settore dei servizi nel quale il fenomeno del lavoro irregolare è in costante crescita, anche grazie all'enorme diffusione dei servizi alla persona privati e dei servizi domestici. Nei servizi, tuttavia, le fattispecie

¹¹³In particolare, secondo i dati pubblicati dalla "Relazione all'indagine conoscitiva della XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati", la percentuale di irregolarità nel settore è del 25,3% al Sud, del 23% al Centro, e del 22,9% al Nord.

¹¹⁴Vedi la Relazione all'indagine conoscitiva della XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati "Taluni fenomeni discorsivi del mercato del lavoro: lavoro nero, capolarato e sfruttamento della manodopera" del 29/4/2010, Ministro Sacconi, pag.4.

maggiormente rilevate sono quelle cd "grigie" ed i soggetti maggiormente esposti risultano i giovani, anche italiani, al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro e gli immigrati.

Il settore industriale risente in maniera inferiore del lavoro irregolare con un tasso pari al 4% sostanzialmente costante a partire dal 1980. Al suo interno, tuttavia, bisogna separatamente analizzare il settore edile, dove il fenomeno del caporalato è molto diffuso e dove il lavoro irregolare assume generalmente la forma del lavoro nero: tuttavia i dati mostrano una riduzione di tale fenomeno, in parte dovuta alla crisi del settore, in parte, come sottolineato nella Relazione, "agli interventi di regolarizzazione degli stranieri irregolari, all'introduzione del DURC, e ad una robusta rete di enti bilaterali".¹¹⁵

Di seguito i riepiloghi della situazione settore per settore.

Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per settore di attività economica – Anni 2001 – 2009.¹¹⁶

SETTORE DI ATTIVITÀ	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricoltura	20,9	21,0	18,3	18,9	22,1	22,7	23,9	24,5	24,5
Industria:	7,4	6,6	5,7	5,7	5,8	5,9	5,6	5,7	6,2
- Industria in senso stretto	4,6	4,2	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	4,4
- Costruzioni	15,7	13,3	11,2	10,9	11,0	11,3	10,1	9,8	10,5
Servizi:	15,8	14,5	13,5	13,6	13,8	13,7	13,5	13,5	13,7
- Commercio, alberghi, pubblici esercizi, riparazioni; trasporti	19,7	19,5	18,4	18,4	19,0	18,5	18,0	18,0	18,7
- Intermediazione monetaria e finanziaria, attività imprenditoriali e immobiliari	10,4	10,0	10,1	9,4	9,0	8,9	8,9	9,1	9,9
- Altri servizi	14,5	11,8	10,2	10,9	11,1	11,3	11,4	11,3	10,6
Totale	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,9	11,9	12,2

Questi dati, sostanzialmente costanti nel corso degli anni, mostrano chiaramente dove il legislatore è chiamato ad intervenire e a quali regolamentazioni sia necessario ricorrere: alcuni interventi, quali la regolamentazione del trattamento economico e normativo degli esercenti attività professionali così come una migliore differenziazione e specificazione delle diverse attività del settore dei servizi sono provvedimenti che dipendono esclusivamente da una volontà politica al momento assente.

¹¹⁵ Vedi la Relazione all'indagine conoscitiva della XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati "Taluni fenomeni discorsivi del mercato del lavoro: lavoro nero, capolarato e sfruttamento della manodopera" del 29/4/2010, Ministro Sacconi, pag.6

¹¹⁶ Fonte: Istat, Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica alla XI Commissione permanente "Lavoro pubblico e privato" della Camera dei Deputati, pag.10, www.istat.it.

2.6 I lavoratori stranieri in Italia: condizioni di lavoro e questioni normative.

La componente migratoria rappresenta una vasta fetta della manodopera irregolare, a causa delle difficili condizioni che tali soggetti sono costretti a vivere al momento del loro ingresso nel nostro paese.

I problemi creati dal "Testo Unico in materia di Immigrazione" D.lgs 286/98, così come modificato dalla Legge n. 189/2002 (cd legge Bossi – Fini), nonché il sistema di gestione degli ingressi annualmente decisi dal Governo attraverso il cd "Decreto fluss", difatti, rendono l'ingresso regolare per motivi di lavoro notevolmente irrealistico, e realizzando di fatto un sistema di convalida della pregressa situazione di irregolarità del migrante già in territorio italiano il sistema normativo appare notevolmente inadatto a impedire lo sfruttamento di soggetti giunti in Italia spesso per questioni umanitarie.

D'altra parte, l'attuale crisi economica e la scarsa capacità delle aziende italiane di reclutare lavoratori comunitari *high – skilled* rendono difficile la condizione lavorativa degli stessi cittadini comunitari.

Recentemente i Ministeri degli Interni e del Lavoro hanno pubblicato i dati relativi alla presenza di cittadini stranieri per l'anno 2012.¹¹⁷

Le analisi svolte rilevano alcuni fenomeni interessanti. Si nota infatti:

- un aumento della popolazione non comunitaria regolarmente soggiornante (circa 102 mila unità in più rispetto al 2011, per un totale di circa 3.637.724 cittadini non comunitari), di cui il 23% circa costituito da minori;
- la riduzione dei permessi da lavoro così come le concessioni per famiglia con un aumento di circa 10 punti percentuali in un anno del numero dei richiedenti asilo: tale fenomeno, considerando l'aumento del numero degli arrivi, mostra l'incidenza del lavoro nero nel nostro paese;
- il forte ruolo degli immigrati europei non comunitari (circa il 32%), in particolare di coloro i quali provengono dall'Est europeo;
- notevole è anche la componente di provenienza africana (30,4%), soprattutto a seguito dei recenti avvenimenti nel Nord del continente;
- fortemente in crescita è la componente asiatica, in particolare proveniente dalle zone meridionali del continente (25,9%);
- ancora significativo è il peso della componente sud e centro americana (11,4%);
- le donne rappresentano circa il 50% della popolazione non comunitaria;
- circa il 67% dei cittadini non comunitari entrati in Italia durante il 2007 sono ancora regolarmente presenti a gennaio 2012, molti dei quali in una provincia diversa da quella dove avevano risieduto prima del rinnovo del permesso di soggiorno.

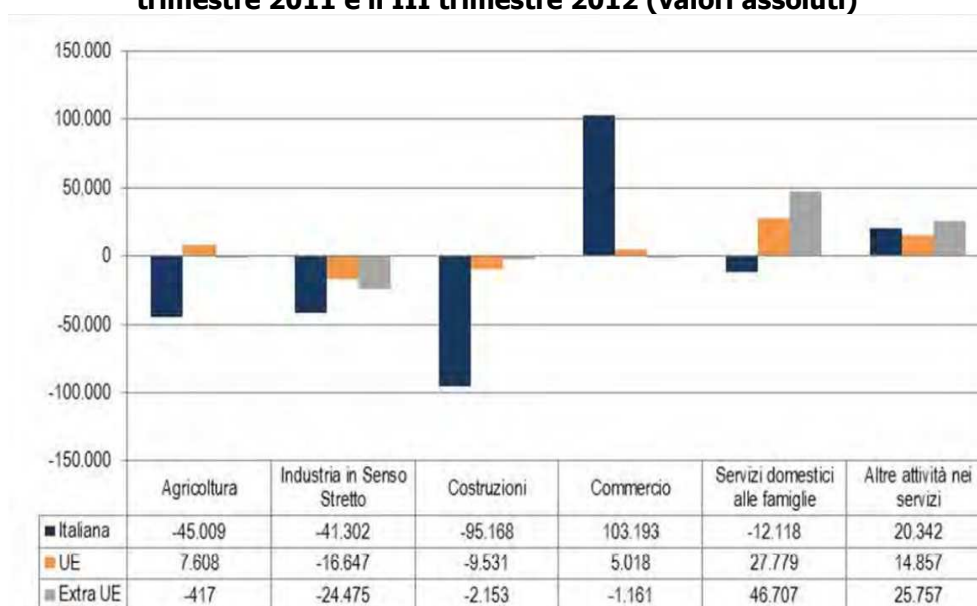
Stando ai dati ufficiali, "complessivamente la popolazione straniera in età da lavoro, nel terzo trimestre 2012, è pari a 3.924.523 persone, di cui 2.349.139 occupati, 318.416 persone in cerca di lavoro e 1.256.968 inattivi" ed "il tasso di attività della popolazione straniera è sensibilmente maggiore di quello della cittadinanza italiana", con una prevalenza degli immigrati cittadini comunitari.

¹¹⁷ Vedi la "Nota semestrale sul mercato del lavoro degli immigrati", a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Ministero del lavoro, gennaio 2013.

La tendenza è quella di un costante aumento, a discapito della crisi, sia della popolazione straniera in generale (dato influenzato anche dai ricongiungimenti familiari e dagli asili concessi) sia del numero di occupati, anche se con riferimento alla popolazione femminile i dati mostrano una maggiore distanza delle donne immigrate dal mondo del lavoro, con esclusione del settore domestico e dell'assistenza alla persona.¹¹⁸

La crisi economica e la fase di recessione in cui si trova il nostro paese, in ogni caso, influenzano notevolmente i dati e mostrano una flessione nel corso degli ultimi anni, di seguito rappresentata:

Variazione del numero di occupati per cittadinanza e settore economico tra il III trimestre 2011 e il III trimestre 2012 (valori assoluti)¹¹⁹



Dal punto di vista delle professioni ricoperte, si segnala in primo luogo una notevole differenza di genere nell'impiego della manodopera straniera, dove le donne dominano il settore dei servizi alla persona e sono sostanzialmente assenti negli altri: ulteriori settori di impiego sono, come detto, le costruzioni, l'agricoltura ed i servizi, in particolare la ristorazione.

¹¹⁸ Vedi la "Nota semestrale sul mercato del lavoro degli immigrati", pagg. 18 -20.

In particolare:

- "a fronte della diminuzione del numero di occupati italiani (che passa da 21,6 milioni nel terzo trimestre 2008 a 20,6 milioni nel terzo trimestre 2012), aumenta il numero di occupati stranieri in entrambe le componenti (UE ed extra UE) anche se, rispetto al terzo trimestre del 2011, rallenta la variazione in termini assoluti, a conferma della stabilità della domanda di lavoro riservata ai lavoratori stranieri nella recente fase della crisi;
- aumenta, in misura molto significativa, il numero di stranieri in cerca di lavoro, soprattutto nell'ultimo anno, passando dai 264 mila nel terzo trimestre 2011 a 318 mila nel terzo trimestre 2012, con una crescita della componente Ue (+5 mila) ma soprattutto di quella extra UE (+48 mila);
- aumentano nell'arco di quattro anni gli stranieri inattivi, che passano dai 765 mila del terzo trimestre 2008 a 1,25 milioni dello stesso trimestre del 2012, con una crescita prevalentemente concentrata tra gli stranieri extra UE (+370 mila); ciò conferma, nell'ambito del processo di stabilizzazione nel nostro paese della componente extracomunitaria, la tendenza registrata negli ultimi anni, dovuta in larga misura all'aumento delle donne inattive (presenti per ricongiungimenti familiari)".

¹¹⁹ Fonte: Nota semestrale sul mercato del lavoro degli immigrati, pag.22.

Occupati per settore economico, cittadinanza e sesso. III Trimestre 2012 (valori in %).

Settori economici	Italiani			UE			Extra UE			Totale
	F	M	Totale	F	M	Totale	F	M	Totale	
Agricoltura, caccia e pesca	2,7	4,2	3,6	2,6	9,6	5,8	1,9	5,6	4,2	3,7
Industria dell'energia, estrazione materiali energetici	13,2	25,0	20,2	6,9	20,4	13,2	7,4	28,9	20,3	20,0
Industria della trasformazione	1,4	10,6	6,8	0,2	37,2	17,5	0,9	18,5	11,5	7,5
Industria delle costruzioni	16,1	15,2	15,5	5,1	7,5	6,2	5,9	13,8	10,7	14,9
Alberghi e ristoranti	2,3	6,5	4,8	0,7	8,5	4,3	0,5	6,1	3,9	4,7
Commercio	6,8	4,7	5,6	15,2	3,6	9,8	11,6	9,6	10,4	6,1
Pubblica amministrazione	5,6	7,2	6,5	0,2	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1	5,9
Servizi di intermediazione monetaria e finanziaria, attività immobiliari	3,3	3,0	3,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	2,8
Servizi trasporti e comunicazioni	2,1	3,1	2,7	0,5	1,0	0,7	0,2	0,5	0,4	2,4
Istruzione, sanità e altri servizi sociali	25,8	7,2	14,8	10,0	1,9	6,2	6,6	1,5	3,5	13,7
Servizi alle imprese e altre attività professionali e imprenditoriali	12,9	9,6	11,0	9,3	5,3	7,5	9,0	5,5	6,9	10,6
Altri servizi pubblici, sociali e alle persone	7,8	3,7	5,4	48,9	4,7	28,3	55,4	9,9	28,0	7,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Relativamente alla distribuzione territoriale i dati mostrano come circa un immigrato su quattro sia residente nel Nord del paese, ed in particolare la Lombardia risulta in testa alle regioni italiane per lavoro straniero, seguita da Lazio, Veneto ed Emilia Romagna: la presenza straniera nel Mezzogiorno è ferma al 10% risentendo della forte crisi e del peso del lavoro sommerso.

2.7 L'adeguamento alla normativa europea: il D.lgs 109/12.

Circa 3 anni dopo la sua entrata in vigore, grazie al D.lgs 109/2012,¹²⁰ l'Italia ha finalmente dato attuazione alla citata Direttiva 2009/52.

Il D.lgs 109/12 interviene modificando il T.U 286/98 e coordinando la legge Bossi – Fini con la Direttiva 2009/52, rafforzando le sanzioni penali e modificando alcune delle regole vigenti ma lasciando intatto l'impostazione di fondo di tale TU, a partire dal cd Decreto Flussi sancito dal co.3 del TU fino alla lunga ed inutile procedura burocratica cui tutti i soggetti interessati (datore di lavoro, lavoratore, consolati e Sportelli Unici) devono obbligatoriamente sottostare.

Nello specifico il D.lgs 109/2012:

- introduce il principio del rifiuto del nullaosta nel caso di condanna del datore di lavoro rimediata negli ultimi 5 anni per reati connessi all'immigrazione clandestina ed in caso di falsificazione di documenti (art.1, lett.a);
- eleva le pene previste dal TU (art. 1, lett.b, "le pene per il fatto previsto dal co.12 sono elevate da un terzo alla metà") in caso di un numero di lavoratori

¹²⁰ Vedi il D.lgs n.109 del 16 luglio 2012 recante "Attuazione della Direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative ad assunzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impegnano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare", a firma Napolitano, Monti, Moavero, Terzi di Sant'Agata, Severino, Grilli, Cancellieri, Fornero e Riccardi.

- superiore a 3, minori di età o sottoposti a condizioni lavorative di particolare sfruttamento;
- introduce il rilascio, *"su proposta o parere favorevole del Procuratore della Repubblica"*, di un permesso di soggiorno di 6 mesi per il migrante irregolare che *"abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro"*, rinnovabile per un anno o per la maggior durata del procedimento penale ma passibile di revoca in caso di *"condotta incompatibile con la finalità dello stesso (...) o qualora vengano meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio"* (art.1, lett.b);
 - prevede una *"presunzione di durata del rapporto di lavoro"* (art.3), per cui ai fini della determinazione delle somme dovute dal datore di lavoro a titolo retributivo, contributivo e fiscale si suppone che il rapporto di lavoro abbia avuto durata pari ad almeno 3 mesi, salvo prova contraria di una delle parti.

Il D.lgs, quindi, introduce in teoria la possibilità per il lavoratore di denunciare il datore di lavoro ottenendo, in caso di esito positivo del procedimento, un permesso di soggiorno temporaneo. Ciò che non convince è il fatto che tale permesso non sia automatico e definitivo essendo subordinato al consenso dell'autorità giudiziaria, legato ad un termine, passibile di revoca e indebitamente connesso con l'esito del processo e la condotta dello stesso straniero: se si aggiunge la difficoltà di trovar successivamente un lavoro regolare a seguito di denuncia presentata (pratica vendicativa alquanto frequente nel nostro paese) la formulazione della norma non sembra garantire sufficiente tutela al lavoratore immigrato.

Ma il grande punto dolente della normativa è stato l'art.5, denominato *"disposizione transitoria"* e da molti considerato come una vera e propria sanatoria.

La norma infatti ha previsto una finestra, scaduta lo scorso ottobre, entro la quale i datori di lavoro potevano regolarizzare la propria posizione di irregolarità, dichiarando i lavoratori stranieri irregolarmente impiegati e versando all'atto della presentazione dell'istanza un contributo forfettario di 1000 € per ciascun lavoratore impegnato, con obbligo di regolarizzarne la situazione fiscale, retributiva e contributiva per un periodo pari ad almeno 6 mesi.

Tale previsione, secondo l'ex Ministro della Cooperazione Internazionale Riccardi, doveva consentire *"un ravvedimento operoso"* dei datori di lavoro, favorendo *"l'emersione del lavoro nero per ridurre lo spread di legalità tra quello che si vede e quello che non si vede"* e per *"permettere a tutti di recuperare cittadinanza sociale contro una società del sommerso che la crisi tira sempre più in basso"*.¹²¹

Tale procedura veniva quindi limitata a coloro i quali erano occupati illegalmente da almeno 3 mesi e presenti ininterrottamente in Italia almeno dal 2011 (facendo esclusione dei datori di lavoro condannati per uno dei reati previsti dal TU) e prevedeva la sospensione, in caso di presentazione dell'istanza, dei *"procedimenti penali ed amministrativi nei confronti del datore di lavoro e del lavoratore"* e la corresponsione al lavoratore di una retribuzione indicata nell'atto di emersione e *"non inferiore a quella prevista dal vigente CCNL o in caso di lavoro domestico a quello stabilito dall'art. 30 bis (...) D.P.R 394/99"*: nelle more di tale procedimento lo straniero non poteva inoltre essere espulso, salvi i casi gravi elencati dall'art.5. co.13.

Il risultato della procedura di regolarizzazione tuttavia è stato davvero modesto.

¹²¹ Vedi l'articolo del quotidiano l'Avvenire del 2 agosto 2012 afferma Laura Battaglia.

A fronte di una platea potenziale di circa 340.000 migranti da regolarizzare le richieste presentate dai datori di lavoro sono state circa 130.000, di cui 112.000 nell'ambito del solo lavoro domestico.

I motivi di quest'insuccesso sono molteplici e risiedono in primis nella non perfetta formulazione della norma, che ha costretto più volte le autorità ministeriali e l'Avvocatura dello Stato ad interventi chiarificatrici su diversi punti oscuri ma fondamentali quali:

- (i) la natura ed il tipo di documenti idonei a provare la presenza effettiva del migrante in Italia;¹²²
- (ii) l'ammontare del reddito/fatturato minimo di cui il datore di lavoro deve essere titolare al momento della presentazione dell'istanza (30.000 € per lavoratori subordinati, da 20.000 a 27.000 € in caso di natura domestica) e le conseguenze in caso di domande presentate da imprese appena costituite e quindi prive di bilancio per l'esercizio precedente;
- (iii) l'esplicita esclusione delle tipologie di lavoro a tempo parziale dalla procedura di emersione;¹²³
- (iv) la natura e le modalità della comunicazione obbligatoria alle competenti autorità.

Accanto a questi problemi vi è stato l'eccessivo costo della procedura causato dalla somma del contributo obbligatorio e degli oneri derivanti dalla regolarizzazione. Spesso è capitato che gli stessi migranti siano stati richiesti dal datore di lavoro di contribuire, in parte od in tutto, al pagamento di tali importi in cambio dell'apertura della procedura, vivendo quindi una nuova situazione di ricatto. Questo spiega come mai ci sia stata una così massiccia emersione del lavoro domestico (anche fra popolazioni storicamente impiegate in altri settori) la quale maschera altre forme di lavoro subordinato dichiarate come domestico semplicemente al fine di risparmiare gli oneri di regolarizzazione.

Infine un ulteriore problema è la mancanza di tutela garantita al ricorrente nel corso del procedimento, in quanto in caso di esito negativo/mancato accoglimento dell'istanza il lavoratore verrebbe automaticamente qualificato come clandestino/irregolare, dovendo quindi lasciare il paese: questo problema ha frenato molti soggetti che per timore di non essere in possesso dei requisiti temporali e di durata del soggiorno richiesti dalla legge hanno deciso di non effettuare alcuna denuncia.

Di seguito i dati ufficiali pubblicati dal Ministero degli Interni, con particolare riferimento alle distinzioni professionali, territoriali e ai tipi di datore di lavoro che vi hanno fatto ricorso.¹²⁴

¹²² Con decisione interpretativa del 9/10/12 l'Avvocatura dello Stato ha affermato come fossero idonee a far fede anche una tessera del bus nominativa, un certificato medico rilasciato dalla Asl, il certificato d'iscrizione scolastica dei figli o simili attestazioni.

¹²³Vedi il Documento esplicativo prodotto dai Ministeri del lavoro e degli interni del 7/9/12, pag.5, nel quale si afferma come *“la dichiarazione di emersione può essere presentata esclusivamente per un rapporto di lavoro a tempo indeterminato ovvero determinato, con orario di lavoro a tempo pieno, fatta eccezione il lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare per il quale è ammesso l'orario di lavoro a tempo parziale non inferiore alle 20 ore settimanali.”*

¹²⁴Vedi i dati ufficiali pubblicati dal Ministero degli Interni in data 15/10/12. Per semplicità si riportano solo i dati maggiormente significativi.

Suddivisione delle domande in base all'attività lavorativa

Mansione	Moduli EM-DOM Inviati	Moduli EM-SUB Inviati	Moduli Inviati Totali
Assistente a persona autosufficiente	3.196	0	3.196
Assistente a persona non autosufficiente	33.458	0	33.458
Collaboratore familiare	79.315	0	79.315
Lavoro Subordinato	0	18.607	18.607
Totale:	115.969	18.607	134.576

Distribuzione Domande per Nazionalità

Nazionalità	Moduli EM-DOM Inviati	Moduli EM-SUB Inviati	Moduli Inviati Totali
BANGLADESH	14.359	1.411	15.770
MAROCCO	12.647	2.953	15.600
INDIA	10.593	2.693	13.286
UCRAINA	12.632	516	13.148
PAKISTAN	10.489	1.239	11.728
EGITTO	8.285	2.416	10.701
CINA POPOLARE	8.814	1.384	10.198
SENEGAL	5.828	468	6.296
TUNISIA	3.163	1.454	4.617
ALBANIA	2.758	1.126	3.884
NIGERIA	3.264	351	3.615
MOLDAVIA	2.850	139	2.989
SRI LANKA (CEYLONE)	2.672	155	2.827
FILIPPINE	2.685	70	2.755
GEORGIA	2.734	13	2.747
ALGERIA	1.332	445	1.777
PERU'	1.646	127	1.773
BRASILE	967	123	1.090
GHANA	966	107	1.073
EL SALVADOR	924	77	1.001
RUSSIA	716	30	746
CINA REPUBBLICA	487	132	619

Distribuzione Domande per Provincia

Provincia	Moduli EM-DOM Inviati	Moduli EM-SUB Inviati	Moduli Inviati Totali
MILANO	15.548	3.507	19.055
ROMA	12.164	1.651	13.815
NAPOLI	10.258	853	11.111
BRESCIA	4.680	534	5.214
BERGAMO	3.396	440	3.836
SALERNO	2.338	1.104	3.442
BOLOGNA	2.985	282	3.267
TORINO	2.763	355	3.118
CASERTA	2.423	617	3.040
LATINA	2.011	924	2.935
REGGIO EMILIA	2.648	251	2.899
MODENA	2.574	315	2.889
VERONA	2.600	267	2.867
FIRENZE	2.250	332	2.582
VICENZA	2.085	112	2.197
MANTOVA	1.883	179	2.062
BARI	1.718	255	1.973
VARESE	1.730	167	1.897
VENEZIA	1.534	110	1.644

CAP. 3

Le iniziative di contrasto al lavoro nero della Regione Puglia.

Descritte nei paragrafi precedenti le principali problematiche aperte e i principali riferimenti normativi a livello europeo e nazionale ci soffermiamo su un esempio di come, a livello regionale, possano essere attivati efficaci strumenti normativi volti a contrastare il fenomeno del lavoro nero.

La legge della Regione Puglia n.28 del 26/10/2006 (di seguito anche la "L. 28/06" o la "Legge Regionale"), ed il successivo regolamento attuativo del 27/11/09 n.31 (di seguito anche "il Regolamento"), infatti, rappresentano un efficace mix di interventi tecnici e normativi volti ad "incentivare" le aziende al rispetto dei diritti dei lavoratori attraverso una serie di strumenti, primo fra tutti la revoca dei finanziamenti o la restituzione di quanto già avuto che, colpendo direttamente l'interesse economico dell'imprenditore, spingono le imprese al rispetto della legalità e consentono allo stesso ente pubblico un controllo più marcato delle situazioni "de facto" presenti sul territorio.

La Legge 28/06 dunque si pose come strumento innovativo in relazione sia all'approccio politico in essa adottato (sanzioni che lambiscono esclusivamente i datori di lavoro ma non i lavoratori) sia agli strumenti tecnico – giuridici da essa introdotti, quali le clausole sociali e gli indici di congruità, come dimostra anche il riconoscimento ricevuto nel 2008 dal CoR,¹²⁵ che definì la strategia regionale per la lotta al lavoro nero "a firm stance in the struggle against the black economy and irregular work, endorsing a thorough employment policy".

Di seguito, analizzeremo i principali ambiti di intervento/disposizioni normative dei provvedimenti citati.

3.1 Il potenziamento dell'attività ispettiva e l'attività di sensibilizzazione.

L'art. 3 descrive le misure di sostegno alle attività ispettive.

La Regione, infatti, per ovviare ai problemi finanziari e di organico delle autorità ispettive ha destinato il 10% del totale delle risorse finanziarie stanziato per l'attuazione della Legge al potenziamento dell'attività ispettiva, tramite la sottoscrizione di "appositi protocolli d'intesa con il Ministero del lavoro, con lo scopo di garantire il controllo dei datori di lavoro beneficiari degli interventi di cui all'articolo 1".

A tal fine, citiamo l'"Atto d'intesa per il coordinamento delle azioni di contrasto all'economia e al lavoro non regolare in Puglia" siglato il 25 settembre 2007.

¹²⁵ Il riferimento è al premio "European Regional Championship Award 2008 - Employment category" del Comitato delle Regioni, pag. 7. In particolare il Cor ha premiato due specifiche iniziative ovvero la previsione di servizi di integrazione e cura per i migranti e le previsioni relative ai servizi connessi con i lavori agricoli, come la fornitura di alloggi per i lavoratori agricoli da parte degli imprenditori, lodandone la visione di lungo periodo.

Nella particolarità della propria situazione territoriale, la Regione Puglia ha nel corso degli anni¹²⁶ avviato specifiche collaborazioni con la Guardia di Finanza tramite la stipula di Convenzioni *"per il coordinamento delle azioni di contrasto all'economia e al lavoro non regolare in Puglia"*.

Lo scopo della Convenzione è quello di unire, tramite un approccio sinergico, l'autorità pubblica di governo e quella ispettiva in un'azione comune di contrasto del lavoro nero sul territorio pugliese, dove la Guardia di Finanza *"si impegna a sviluppare controllo istituzionali, anche prendendo a base gli elenchi forniti dalla Regione Puglia relativi ai soggetti fruitori di benefici pubblici ai sensi della L.28/06"*.¹²⁷

L'esito dei controlli ed i risultati ottenuti così come le informazioni di cui entrambe le parti possono venire in possesso sono oggetto di un scambio e di una condivisione istituzionalizzata tramite la convocazione *"di una riunione a cura dell'Assessorato al Lavoro della Regione Puglia per le verifiche delle risultanze operative (...) e l'apprezzamento di nuovi input finalizzati a conferire ulteriore valore aggiunto all'Intesa istituzionale"*.¹²⁸ Da parte sua la Regione si è impegnata nel corso degli anni a fornire alle autorità competenti i mezzi necessari ad effettuare i controlli, investendo annualmente i propri fondi nella *"fornitura di beni e servizi"* utili alle forze di polizia (i.e autovetture e sistemi informatici e audiovisivi). Si tratta di una collaborazione molto importante, come dimostrato dai buoni risultati dei controlli effettuati e come confermato dalle stesse relazioni ministeriali.

Dall'altro lato, la Regione intende promuovere il confronto e la partecipazione fra gli attori economici e le parti sociali anche al fine di creare una cultura della legalità del lavoro. A questo proposito si sottolineano due ordini di interventi:

(i) l'attivazione di *"interventi specifici di educazione alla legalità nelle scuole secondarie di secondo grado"*;¹²⁹

(ii) la promozione di *"piani territoriali per l'emersione del lavoro non regolare, di concerto con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale e gli enti locali delle comunità interessate, in relazione alle situazioni territoriali di particolare criticità che siano individuate di comune accordo"*.¹³⁰

La prassi voluta dal legislatore regionale pugliese di predisporre piani specifici territoriali di concerto con le organizzazioni rappresentative costituisce un esempio di come tutti gli attori istituzionali ed economici debbano cooperare in situazioni di particolare difficoltà.

Tra i tanti piani territoriali citiamo il recente *"Protocollo di intesa per la legalità e la sicurezza del lavoro, per lo sviluppo del settore tessile – abbigliamento di Barletta contro il lavoro nero"*, redatto in risposta ai tragici avvenimenti capitati nella città di Barletta¹³¹ e che dal punto di vista delle azioni progettate, coniugando il tema dei

¹²⁶ La prima Convenzione risale al 2007 ed è stata successivamente rinnovata marzo del 2008, nell'Agosto del 2009 e nel 2010.

¹²⁷ Vedi la Convenzione fra la Regione e la Guardia di Finanza stipulata il 23/1/2008, art.3.

¹²⁸ Vedi la Convenzione fra la Regione e la Guardia di Finanza stipulata il 23/1/2008, art.5.

¹²⁹ Vedi la Legge 28/06 art.1.

¹³⁰ Vedi la Legge 28/06 art.6.

¹³¹ Il 3/10/11 a causa di un incendio nella città di Barletta morirono 5 lavoratrici, fra cui la figlia del titolare della ditta. Il luogo di lavoro era completamente abusivo e non rispettava né il TU 81/08 né le ulteriori norme in materia di sicurezza, ma fra le ragioni alla base di tale violazione le principali furono gli eccessivi costi che impedivano, in piena crisi e in assenza di capitali in grado di finanziare l'attività

diritti del lavoro e quello della conciliazione vita – lavoro e del rilancio dell’occupazione femminile con la programmazione e l’investimento economico necessario a rilanciare un settore vitale per la Puglia, rappresenta un’innovativa risposta da parte del Governo Regionale alle difficoltà economiche del territorio e al problema della diffusa illegalità nel settore tessile.¹³²

Sulla scorta di questa linea di azione si colloca la recente delibera della Giunta Regionale 1173/2013, *“finalizzata alla costituzione di un Tavolo Istituzionale Interforze permanente contro l’illegalità e il lavoro sommerso”* con riferimento esplicito ai *“settori e bacini territoriali dove è prevalente la manifestazione del fenomeno elusivo delle regole nel mercato del lavoro, ed in particolare autotrasporto, agricoltura, edilizia, manifatturiero (dal settore del salotto imbottito a quello del tessile, dell’abbigliamento e del calzaturiero)”*.

La delibera, rientrando nel piano Emersione Puglia 2012/2013, prorogato sino al 2014, viene assunta all’indomani dello scoppio della crisi del distretto manifatturiero del salotto situato fra Puglia e Basilicata, in cui un ruolo fondamentale ha avuto il proliferare di aziende formalmente regolari ma di fatto caratterizzate da un alto ricorso al lavoro nero e da un impressionante illecito abbassamento del costo del lavoro e del costo di produzione, tale da realizzare una vera e propria concorrenza sleale.

In essa si afferma infatti come *“la concorrenza sleale di chi viola le norme di legge, abbattendo notevolmente il costo del lavoro, si ripercuote con effetti nefasti sull’andamento economico delle aziende sane che continuano ad operare nel rispetto delle regole normative e contrattuali”* e che *“il fenomeno del lavoro irregolare e del sommerso ha raggiunto in Puglia livelli notevoli tali da richiedere un rafforzamento dei tavoli istituzionali già esistenti in modo da prevedere un ampio e maggiore coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali locali, non solo nella realizzazione delle attività programmate ma anche a garanzia di una continua attività di vigilanza e coordinamento delle azioni di contrasto all’illegalità nel mercato del lavoro”*.

3.2 L’utilizzo della clausole sociali nei bandi e nelle pubbliche concessioni

La seconda novità della Legge Regionale consiste nell’utilizzo della tecnica delle cd *“clausole sociali”*¹³³ al fine di garantire il rispetto dei diritti e delle condizioni dei lavoratori sanciti dai contratti collettivi.

Lo scopo di tale previsioni è quello di contrastare il fenomeno del lavoro nero con una *“tecnica incentivante”* e non repressiva permettendo la partecipazione e

economica, di mantenere aperta un’attività economica regolare, soprattutto in relazione al costo di affitto dei locali.

¹³²Il protocollo, firmato dalla Regione, dalle organizzazioni sindacali territoriali del settore e dai consorzi che rappresentano i datori di lavoro, ha previsto lo spostamento di tutte le aziende del tessile barlettano in un apposita area riqualificata della zona industriale e dedicata dalla Regione alla costruzione di un polo tessile. In cambio di tale investimento le imprese si impegnano *“nella fase di start –up ad assumere il personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato part – time al 50%, nonché con le altre forme contrattuali previste dal CCNL settore tessile – abbigliamento”*, ed a costruire un asilo nido per le lavoratrici dipendenti. Il Comune, inoltre, si impegna a fornire i servizi di trasporto gratuiti *“per favorire lo spostamento delle lavoratrici”*.

¹³³Tecnica contenuta in diverse normative della storia giuslavoristica italiana, nata sulla scia dei contratti di riallineamento e che ebbe la sua massima espressione con l’art. 36, Legge 300/70 detta anche *“Statuto dei Lavoratori”* e volta ad obbligare il datore di lavoro all’applicazione integrale del contratto collettivo di riferimento.

l'attribuzione di rilevanti benefici economici solo ai datori di lavoro che risultino allineati ai minimi standard normativi previsti dal CCNL: in altre parole non si obbliga il datore di lavoro ad applicare il CCNL (in ossequio alla libertà d'iniziativa economica ex art.41 Cost.) ma lo si penalizza in caso contrario con la perdita di rilevanti opportunità economiche e con l'applicazione di sanzioni proporzionate, di modo che *"il legislatore individua le condotte socialmente desiderabili ma, anziché imporle, si limita ad incentivarle associandovi una posizione di vantaggio"*.¹³⁴

La formalizzazione di tale tecnica legislativa si manifesta nel dispositivo dell'art.1 co. 2, dove la Regione obbliga se stessa e le altre pubbliche amministrazioni interessate ad inserire *"nei provvedimenti di concessione di benefici accordati a qualsiasi titolo dalla Regione Puglia, in via diretta o indiretta, ai sensi delle vigenti leggi regionali, a favore di datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, nei capitolati di appalto della Regione Puglia, Aziende sanitarie ed Enti partecipati attinenti all'esecuzione di opere o servizi, nei bandi per l'erogazione da parte della Regione Puglia a favore di datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, di fondi comunitari, nazionali e regionali (...) la clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario, appaltatore o sub appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti o, nel caso di cooperative, dei soci, quale che sia la qualificazione giuridica del rapporto di lavoro intercorrente, contratti collettivi nazionali e territoriali del settore di appartenenza, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*.

La norma quindi disciplina tre situazioni diverse ma fra loro complementari: l'obbligo di applicare i contratti collettivi nazionali e, se esistenti, territoriali, si manifesta infatti (i) nelle concessioni pubbliche, affidate dall'ente pubblico anche in via indiretta per mezzo delle società partecipate, (ii) nelle procedure di appalto, e (iii) nelle procedure dirette all'erogazione dei fondi europei.

Tale obbligo a norma del co.3, *"deve essere osservato per tutto il tempo in cui l'imprenditore beneficia delle agevolazioni concesse, anche in via indiretta, dalla Regione Puglia, sino all'approvazione della rendicontazione ai sensi delle vigenti disposizioni di legge"*, e la Legge 28/08 elenca anche le sanzioni cui il datore di lavoro va incontro *"in relazione alla gravità dell'inadempimento"*, ovvero:

- la riduzione delle erogazioni spettanti;
- il loro recupero parziale o totale;
- nei casi più gravi o di recidiva l'esclusione del responsabile da qualsiasi ulteriore concessione di benefici ovvero da qualsiasi appalto ovvero da qualsiasi finanziamento.

In riferimento ai profili soggettivi delle normative citate, per enti partecipati dalla Regione devono intendersi *"gli enti, di natura giuridica pubblica o privata, che, oltre ad essere finanziariamente partecipati dalla Regione Puglia (in qualsiasi forma e a prescindere dall'entità della partecipazione), siano al contempo assoggettati alla sua potestà legislativa"*:¹³⁵ tali enti sono individuati all'art.1 co.2 del Regolamento,¹³⁶

¹³⁴ Vedi *"Il contrasto al lavoro irregolare e gli indici di congruità: inquadramento teorico e modelli applicativi della legge regionale pugliese"*, di Vito Pinto, in *"La lotta al lavoro nero nell'esperienza legislativa ed amministrativa della Regione Puglia"*, di Cristina Sunna.

¹³⁵ Vedi il *"Documento relativo alla predisposizione delle direttive in materia di procedure, criteri e sanzioni da adottare per le infrazioni alla L.R 26/10/06 no.28"*, Garofalo, Leccese, Pinto e Roma 2009, pag.7, sulla base di diverse interpretazioni normative, quali la sentenza della Corte Cost. n.401/07 ed il D.lgs 163/06, art.4.

mentre i datori di lavoro sono identificati in modo estensivo, comprendendo anche le cooperative e i datori di lavoro non imprenditori, e l'obbligo di cui sopra si estende a tutta l'eventuale catena del subappalto.

In relazione alle sanzioni, il Regolamento distingue le diverse ipotesi a partire dai soggetti legittimati ad accertare l'infrazione, ovvero *"il soggetto concedente, gli uffici regionali, il giudice con sentenza, all'esito di un procedimento di conciliazione giudiziale o stragiudiziale, le pubbliche amministrazioni istituzionalmente competenti a vigilare sul rispetto della legislazione del lavoro o che siano impegnate a svolgere tale attività per conto della Regione"*.

Relativamente alle concessioni di benefici, l'art.2 del Regolamento prescrive come *"il beneficio sarà revocato parzialmente, in misura pari alla percentuale dei lavoratori ai quali non è stato applicato il contratto collettivo rispetto al totale dei lavoratori dipendenti dal datore di lavoro occupati nell'unità produttiva ove sia accertato l'inadempimento"*, mentre la revoca totale scatta quando il numero dei lavoratori "a nero" supera il 50% di detto totale.

Nel caso di violazione superiore all'80% del personale dipendente *"il soggetto concedente emanerà anche un provvedimento di esclusione da qualsiasi ulteriore concessione di benefici per un periodo di 2 anni dal momento in cui è stato accertato l'inadempimento"*.

In caso di comportamento recidivo, l'esclusione dai futuri benefici è stabilita per 1 anno. Il recupero verrà fatto tramite detrazione sulle erogazioni a valere se ancora previste, o mediante procedura di recupero coattivo.

Con riferimento all'appalto, la disciplina presenta alcune differenze in quanto l'Amministrazione non può unilateralmente decidere di recuperare le somme erogate o di sospenderne l'erogazione dopo che sia conclusa la procedura di scelta del contraente senza il rischio di incorrere in inadempimento contrattuale, avendo perso all'atto della scelta la sua posizione autoritativa nei confronti del privato. Affinchè la sanzione prevista dalla L.28/06 possa essere efficace sarà necessaria la preventiva specificazione, nei bandi e nei capitolati d'appalto, delle sanzioni applicabili, della loro gradazione e dei parametri di valutazione nonché del relativo procedimento, attraverso la previsione di una penale o di una clausola di risoluzione espressa del contratto ex art.1456 c.c.

Da ciò deriva la previsione dell'art. 3 del Regolamento, che stabilisce come l'impresa al momento della sottoscrizione del contratto di appalto si obbliga al recepimento della clausola sociale e *"per il caso dei lavori in subappalto ad estendere l'obbligo di cui alla clausola che precede anche al subappaltatore"*, essendo *"direttamente ed oggettivamente responsabile dell'adempimento di quest'ultimo"*; disciplina simile è prevista nel caso dei consorzi d'impresa.

In relazione all'ammontare delle sanzioni, si prevede l'applicazione di penali proporzionate alla gravità dell'infrazione. Nello specifico si applicherà:

- una penale dello 0,4% del corrispettivo dell'appalto in caso di violazione relativa ad una percentuale del 10% dei lavoratori impiegati nell'appalto;
- una penale dello 0,6% se l'inadempimento riguarda un numero di lavoratori compresi fra l'11 ed il 20% della forza lavoro;

¹³⁶ Vedi il Regolamento Regionale 27/11/2009 no.31, art. 1, co.2, con formulazione analoga a quella riportata a commento.

- una penale dello 0,8% se l'inadempimento riguarda un numero di lavoratori compresi fra il 21 ed il 30% della forza lavoro;
- una penale del'1% se l'inadempimento riguarda un numero di lavoratori compresi fra il 31 ed il 40% della forza lavoro;
- una penale del'1,2% se l'inadempimento riguarda un numero di lavoratori compresi fra il 41 ed il 50% della forza lavoro;
- la risoluzione di diritto ex art.1456 in caso di violazione superiore al 50% della forza lavoro o in caso di recidiva, *"con gli effetti di cui all'art. 138 del D.lgs 12/4/06 no.112"*

Nel caso di raggruppamenti temporanei di imprese ciascuna è solidalmente responsabile delle violazioni commesse da imprese appartenenti al gruppo, e *"la gravità dell'inadempimento e il calcolo dell'ammontare delle penali devono essere parametrati sulla quota di partecipazione dell'impresa al gruppo e al numero di dipendenti della stessa impegnati nell'esecuzione delle relative prestazioni"*.

In merito alle modalità di recupero, le penali sono addebitate sul primo pagamento successivo e se non sufficiente sugli ulteriori pagamenti fatti all'aggiudicatario; in caso non ci siano crediti sufficienti la Regione addebita le penali sul deposito cauzionale.

Infine, il co.4 dell'art.1 prescrive che *"in ogni caso, nei provvedimenti di cui al comma 2, deve essere richiesto ai beneficiari il possesso del documento unico di regolarità contributiva"*. Tale previsione rafforza i poteri di controllo in capo all'ente per quel che riguarda il lato fiscale e contributivo.

3.3 La congruità del datore di lavoro.

La L.28/06 introduce un ulteriore strumento di controllo sull'operato del datore di lavoro, noto come indice di congruità.

Il legislatore regionale ne definisce le caratteristiche all'art.2, co.3: gli indici di congruità *"definiscono il rapporto tra la quantità e qualità dei beni e dei servizi offerti dai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, e la quantità delle ore lavorate, nonché la deviazione percentuale dall'indice individuato che sia da considerare normale"*.

In altre parole, essi descrivono la congruità del lavoro intendendosi per tale *"la conformità dell'organizzazione dello stesso a determinati standard di normalità tecnico – produttiva"*, la quale conformità viene utilizzata in forma incentivante e premiante¹³⁷ diventando requisito imperativo per *"l'accesso a qualunque beneficio economico e normativo, per la partecipazione a bandi e/o gare d'appalto, per il godimento di erogazioni da parte della Regione Puglia, a qualunque titolo, anche in forma indiretta, di fondi comunitari, nazionali e regionali"* (art.1, co.8).

Il datore di lavoro dunque è chiamato a fornire i documenti idonei a dimostrare la propria congruità in relazione ai dati medi del singolo settore. A tal proposito, la Regione Puglia definisce i settori produttivi e le imprese destinatarie dell'obbligo di cui sopra ricorrendo all'articolazione stabilita dal Decreto 18/4/05, riprendendo di fatto la definizione comunitaria di micro, piccole e medie imprese (c.d Regolamento

¹³⁷ Vedi la definizione contenuta nella Piattaforma sindacale unitaria *"Contro il lavoro nero"* del 2006. il concetto è stato ripreso da ulteriori leggi regionali, quali la Legge della Regione Lazio no.16/07

Ateco 2002),¹³⁸ senza che ciò impedisca, in via analogica, l'estensione dell'obbligo anche alle grandi e grandissime imprese.

L'unica eccezione a suddetto obbligo è contenuta nel co.8 dell'art.1, che esclude i datori di lavoro esercenti attività da meno di 3 anni *"a condizione che non vi sia una sostanziale coincidenza degli assetti proprietari, o dei legali rappresentanti, con un'impresa già esistente, o una situazione di controllo da parte di un'impresa già esistente"*, in modo da evitare il ricorso a società fittizie e non incidere eccessivamente su imprese appena comparse sul mercato e prive di dati consolidati relativi all'andamento commerciale.

Richiamando il rapporto tra qualità e quantità dei beni prodotti e ore lavorate, quindi, tali indici finiscono col definire *"il rapporto esistente tra volume d'affari dichiarato ai fini Iva e le ore lavorate"*,¹³⁹ come del resto sembra dimostrare il tenore della L.28/06, che obbliga il datore di lavoro *"imprenditore e non imprenditore"* a presentare in caso di partecipazione a gare o all'atto di attribuzione di benefici e *"sino all'avvenuta conclusione del rapporto o all'avvenuta rendicontazione delle somme erogate"* la copia della dichiarazione annuale IVA e dei libri paga ex D.P.R. 1124/64 (art.2, co.4).

In relazione al concetto di *"quantità delle ore lavorate"*, il monte ore si rifà a tutte le unità di lavoro impiegate nella produzione alla dipendenza del datore di lavoro (con esclusione quindi dei lavoratori somministrati), calcolando pro quota i rapporti a tempo parziale e quelli cessati durante l'anno.

In caso di difformità tra i dati medi del settore e quelli del caso specifico e di superamento di quella che la L.28/06 definisce *"deviazione percentuale che sia da considerarsi normale"*, l'amministrazione informa il datore di lavoro non oltre i 60 giorni.

Infatti, la L. 28/06 prevede un procedimento di giustificazione del datore di lavoro *"non congruo"* secondo i criteri sopra descritti.

L'art.2, co.6, afferma come *"il datore di lavoro che sia stato destinatario della segnalazione di cui al comma 5, può, nel termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricezione della segnalazione stessa, fornire documentazione idonea, illustrando le ragioni di fatto e di diritto per le quali la difformità dagli indici di congruità sia da ritenere inesistente o giustificabile"*.

Tale istanza avvia un ulteriore procedimento decisionale (diretto dal principio del silenzio – assenso) per cui l'Amministrazione valuta le giustificazioni fornite e, se del caso, procede alla revoca o al recupero delle somme concesse: in tale circostanza, essa agisce secondo principi di proporzionalità.

Il datore di lavoro potrà far valere elementi di fatto che giustificano il dato di congruità, quali circostanze relative all'andamento del mercato e delle vendite, o incidenti sulle ore lavorate (l'impiego di familiari o di lavoratori somministrati, così come l'uso di tecnologie *labour saving*). L'Amministrazione deciderà entro 60 giorni, termine oltre il quale le giustificazioni del datore di lavoro si intendono accolte.

¹³⁸La Direttiva Europea classifica come (i) micro imprese le imprese con meno di 10 dipendenti e fatturato non superiore ai 2 milioni, (ii) piccole imprese quelle con almeno 10 addetti ma meno di 50 occupati e con un fatturato o alternativamente un bilancio annuo non superiore ai 10 milioni di euro, (iii) medie imprese quelle che occupano da 50 a 250 dipendenti e che hanno fatturato non superiore ai 50 milioni o un totale di bilancio annuo non superiore ai 43 milioni.

¹³⁹ Vedi *"Il contrasto al lavoro irregolare e gli indici di congruità: inquadramento teorico e modelli applicativi della legge regionale pugliese"*, di Vito Pinto, pag.21.

Nelle more del complesso procedimento amministrativo attuativo degli indici di congruità, con delibera del 15/11/11 n.2506 la Regione ha promosso l'adozione di uno strumento sperimentale per il settore agricolo, ovvero l'applicazione delle tabelle ettaro – colturali approvate con Atto Dirigenziale del 30/8/07 n.256.

Tali tabelle *"consentono di identificare valori medi di impiego di mano d'opera per singola coltura e per ciascun capo di bestiame al fine di riconoscere la congruità dell'attività aziendale rispetto ai parametri indicati"*, ed assolvono alla funzione prevista dalla L.28/06: in virtù dell'adozione delle tabelle ettaro – colturali, le *"imprese agricole che intendano avvalersi di un contributo o di un finanziamento pubblico dovranno indicare, in sede di richiesta, la tipologia di coltura praticata ed il numero di ULA impiegate in media nell'anno precedente, oltre a consegnare la documentazione richiesta dall'art. 2, co. 4"*.

Esse potranno accedere ai finanziamenti regionali (si pensi ad esempio ai fondi relativi alla politica agricola europea ed ai cd pagamenti diretti), *"nel solo caso in cui il rapporto sia congruo rispetto a quello riportato nelle allegate tabelle"*, con uno scostamento massimo pari al 20%, elevato al 35% per le imprese con meno di 2 lavoratori dipendenti *"in ragione del tasso di produttività estremamente ridotto evidenziato dalle statistiche regionali"*.

Gli scostamenti ammissibili *"sono definiti sulla base delle valutazioni espresse dalla Commissione Regionale per l'emersione del lavoro non regolare"*, ma la Regione al fine di limitare il problema dell'eccessiva discrezionalità del procedimento autorizzativo ha inteso tipizzare alcune cause di scostamenti, quali *"condizioni non concorrenziali nel mercato di sbocco, utilizzo di personale esterno, produttività particolarmente elevata dovuta ad investimenti, calamità naturale ed eventi accidentali, presenza di rimanenze adeguatamente certificate"*.

Le tabelle ettaro – colturali sono successivamente state impiegate come definitivo parametro della congruità in agricoltura: nel Luglio del 2013, infatti, entrano in vigore le *"Linee Guida per la valutazione della congruità in agricoltura"* (di seguito anche *"Le linee Guida"*).¹⁴⁰

Le Linee Guida stabiliscono l'obbligo per le imprese agricole che intendano avvalersi di un finanziamento pubblico di comunicare, nella richiesta del beneficio, i seguenti dati:

- la tipologia di colture praticate in azienda e la relativa superficie mediamente utilizzata, nonché l'eventuale presenza e consistenza di allevamenti;
- il fabbisogno annuo di lavoro aziendale calcolato in relazione ai parametri dettati dalle tabelle;
- il numero di unità lavorative impiegate in azienda nell'anno precedente;
- il numero di unità lavorative familiari impiegate mediamente nell'attività aziendale;¹⁴¹

¹⁴⁰Vedi la Delibera della Giunta Regionale 16/7/13 n.1337, *"Linee guida per la valutazione della congruità in agricoltura"*.

¹⁴¹La definizione di unità lavorative familiari è ricavata in considerazione dell'art.74 del D.lgs 276/2003 e comprende *"le prestazioni lavorative rese da parenti o affini entro il quarto grado a titolo di aiuto, mutuo aiuto, obbligazione morale senza corresponsione di compensi, salve le spese di mantenimento ed esecuzione dei lavori, e sempre che esse non essendo prestate in modo meramente occasionale o ricorrente di breve periodo, non siano comunque da ritenere rese in esecuzione di un rapporto di lavoro subordinato"*.

- eventuali cause a giustificazione del mancato rispetto della congruità indicate dalle stesse Linee Guida.

La congruità è valutata in sede di istruttoria dell'aiuto pubblico e deve essere mantenuta negli anni successivi fino alla scadenza degli impegni previsti.

Le percentuali di scostamento ritenute ammissibili sono quelle, sopra esposte, indicate dalle tabelle e l'Amministrazione procederà ad effettuare controlli a campione per le domande di aiuto da avviare all'istruttoria. Il campione viene determinato sulla base dell'importo dell'aiuto pubblico ed *"in considerazione di eventuali fattori di rischio"* quali aziende a indirizzo produttivo intensivo e con fabbisogno di lavoro elevato, aree geografiche soggette a capolarato e tasso di scostamento riscontrato.

Complessivamente, nella fase di avvio, il campione dovrà riguardare un numero di 600 aziende, così distribuito:

- non meno di 50 aziende per aiuti di importo fino a 10.000 €;
- non meno di 300 aziende per aiuti di importo da 10.000 a 150.000 €;
- non meno di 200 aziende per aiuti di importo superiore a 150.000 €.

Le cause giustificative della mancata congruità sono definite e tipizzate ed il datore di lavoro potrà presentare le sue giustificazioni così come previsto sia dalla L.28/06 che dalla Delibera.

Esse sono descritte come segue.¹⁴²

- Utilizzo di personale esterno

In relazione all'utilizzo di personale impiegato tramite l'utilizzo dei cd voucher,¹⁴³ *"il datore di lavoro che abbia fatto ricorso a questa forma di impiego dovrà presentare all'Amministrazione idonea documentazione attestante il nominativo del lavoratore occasionalmente occupato ed il numero dei voucher allo stesso consegnati"*, mentre nel caso dell'utilizzo di lavoratori somministrati o nel caso della cd *"attività in conto terzi"*¹⁴⁴ il datore di lavoro non congruo potrà giustificarsi presentando *"la documentazione attestante l'avvenuta instaurazione del rapporto giuridico di somministrazione o di appalto, il numero di lavoratori somministrati o impegnati nell'appalto, le giornate di lavoro ed il CCNL applicato da cui risulti l'orario di lavoro giornaliero"*.

Nel caso di impiego di unità lavorative familiari, stante la rilevanza distorsiva di tale apporto di lavoro ma anche la sua frequenza, in fase di valutazione l'Amministrazione *"può tener conto di qualsiasi documento presentato (...) ivi comprese eventuali dichiarazioni e autodichiarazioni sottoscritte e certificate dagli stessi familiari"*.

- Innovazione tecnologica

La congruità potrebbe essere alterata dalla circostanza dell'acquisto o utilizzo di macchinari o attrezzature innovative rispetto a quelle ordinariamente in uso ed in grado di elevare la produttività del lavoro riducendo il fabbisogno di personale.

¹⁴²Rispetto alla Delibera 2506/11 sono escluse le rimanenze di magazzino ritenute prive di rilievo in quanto le tabelle ettarie colturali sono costruite stimando le ore di lavoro necessarie per ciascun tipo di coltura o di bestiame salvo che non sia dimostrabile che i ricavi annui siano dovuti alla commercializzazione di prodotti precedentemente stoccati.

¹⁴³ Vedi l'art.70 del D.lgs n.276/2003.

¹⁴⁴Ovvero nella *"circostanza che una o più operazioni colturali sia affidata ad altro operatore economico specializzato"*.

In tal caso il datore di lavoro viene chiamato a presentare la documentazione relativa all'acquisto ed un documento comprovante il "nesso di causalità" fra l'investimento e la riduzione del fabbisogno lavorativo, quale ad esempio una perizia rilasciata da un perito agrario o una dichiarazione emessa dal CAA.

– Calamità naturali ed eventi straordinari

Sono ricomprese in questa categoria gli eventi straordinari e le calamità naturali che distruggono tutta o parte della coltura e le situazioni in cui la coltura è sospesa in seguito a provvedimento dell'autorità giudiziaria. In tal caso il datore di lavoro può allegare documentazione comprovante le conseguenze dell'evento, anche a mezzo di perito agronomo.

– Condizioni non concorrenziali del mercato di sbocco

Ci si riferisce a quelle circostanze in cui *"in conseguenza di un eccesso di produzione, la coltivazione o la raccolta di un prodotto agricolo non sia più economicamente conveniente"* registrandosi un minor fabbisogno di manodopera ferma restando la superficie coltivata. In tal caso il datore di lavoro potrà far valere *"qualsiasi provvedimento normativo o amministrativo o qualsiasi documento attestante la crisi che ha colpito un determinato mercato di sbocco"*, o in mancanza una dichiarazione autocertificata dell'interruzione della coltivazione.

3.4 Le ulteriori iniziative della Regione Puglia per il sostegno all'emersione.

Da ultimo, l'art. 5 della L.28/06 stabilisce che la Regione *"promuove ulteriori misure di sostegno all'emersione del lavoro non regolare"* con particolare riferimento a quelle *"incentivazioni finalizzate alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro subordinato, nel rispetto della normativa comunitaria in tema di regimi di aiuto e de minimis"*.

Tali misure hanno carattere settoriale e sono decise in piena concertazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nei rispettivi settori.

Requisito per ottenere le agevolazioni è che le imprese, *"dimostrino che il rapporto tra la quantità e qualità dei beni o servizi offerti e la quantità delle ore lavorate sia divenuto congruo ai sensi dell'indice di cui all'articolo 2, comma 3, e abbiano migliorato di almeno il 25 per cento il rapporto registrato nell'anno precedente"*, collegandole ancora una volta al tema della congruità della manodopera (art.5, co.2).

Tali incentivazioni riguardano come detto i lavoratori a tempo indeterminato, ma anche *"in relazione alle imprese che svolgono attività esclusivamente in periodi predeterminati nel corso dell'anno, rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, instaurati in relazione a esigenze temporanee di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo"*(art.5, co.3).

La Regione, in ottemperanza a quanto previsto dal *Piano Emersione Puglia (PEP)*, ha applicato tale strumento di incentivazione nei settori agricolo e turistico.

Per quanto riguarda l'agricoltura la Regione ha istituito, con D.G.R 13/9/11 n.2017, le *"Liste di prenotazione nel mercato del lavoro agricolo"*.

Le Liste sono dedicate *"ai lavoratori che abbiano lavorato a tempo indeterminato presso imprese agricole a partire dall'anno 2010"*, i quali *"possono manifestare la disponibilità ad essere assunti presso le stesse imprese per le stesse lavorazioni o per*

più fasi lavorative entro 90 giorni dalla fine del precedente rapporto di lavoro'. A tal fine, vengono istituiti elenchi/liste di prenotazione su base provinciale/territoriale dove i lavoratori possono iscrivere la propria posizione, di competenza dell'ente provinciale.

A seguito della redazione delle liste di prenotazione, la Regione ha bandito l'Avviso Pubblico *"Azioni a sostegno dell'emersione del lavoro sommerso e della stabilizzazione dell'occupazione in agricoltura"*.¹⁴⁵

L'Avviso istituisce un contributo di 500,00 € per ciascuna unità lavorativa in favore delle imprese agricole che assumano con contratto a tempo indeterminato, ovvero con contratto a tempo determinato i lavoratori agricoli iscritti nella lista speciale e/o negli elenchi di prenotazione suddetti.

Per essere eleggibili i rapporti a tempo determinato devono essere di durata complessiva non inferiore a 6 mesi nell'arco di un biennio e vige la condizione che vengano prestate almeno 156 giornate lavorative nel biennio, *"da intendersi quale periodo continuativo di lavoro, oppure quale somma di frazioni dello stesso, ciascuna delle quali non inferiore comunque a 10 giorni di attività lavorativa"*; inoltre l'impresa dovrà dimostrare il mantenimento in organico del lavoratore per almeno 6 mesi.

L'erogazione del contributo, costituendo aiuto di Stato *de minimis* ai sensi della normativa europea,¹⁴⁶ potrà essere cumulato con altri aiuti fino alla soglia dei 7.500 € nell'ambito di tre esercizi finanziari.

L'attenzione che il Governo Pugliese dedica alla lotta del lavoro nero è ben rinvenibile nei requisiti di ammissione soggettiva al bando e nel procedimento di revoca dei fondi disciplinato nell'Avviso.

Per essere ammesse, infatti, le imprese agricole devono possedere oltre ai requisiti di natura geografica i seguenti requisiti normativi:

- essere in regola con la redazione del DURC;
- essere in regola con l'applicazione del CCNL di riferimento, anche a livello territoriale se esistente;
- essere in linea con i valori di congruità previsti dalle tabelle ettaro – colturali;
- non aver proceduto a licenziamenti collettivi nei 12 mesi precedenti alla presentazione della domanda;
- essere in regola con la normativa in materia di salute e sicurezza T.U 81/08 e successive modifiche;
- l'assenza in capo ai dirigenti di condanne penali, anche non definitive, per i delitti indicati;
- non avere legami di parentela e o affinità entro il 3 grado o rapporti di connubio con i destinatari del bonus;
- ottemperare pienamente agli obblighi imposti dalla Legge n.68/99 in materia di collocamento obbligatorio;
- non essere state destinatarie nei sei anni precedenti di provvedimenti di revoca dei fondi regionali;
- non essere definita come impresa in difficoltà ex reg. europeo n. 2004/C244/02.

La Regione provvede alla dichiarazione di esclusione dal finanziamento nel caso in cui l'azienda (i) operi in un settore diverso da quello della produzione primaria di prodotti

¹⁴⁵ Avviso approvato con Determinazione del Dirigente Servizio Politiche per il lavoro del 20/4/12 n. 738.

¹⁴⁶ Regolamento CE n. 1535/07, attualmente in fase di riforma.

agricoli, (ii) non applichi il CCNL di riferimento, (iii) non risulti in linea con i valori previsti dalla valutazione di congruità.

Infine, l'Avviso prevede una lunga serie di cause di recupero e revoca dei finanziamenti.

In particolare, il recupero delle somme è disposto nei seguenti casi:

- licenziamento collettivo dei lavoratori per cui è richiesto il beneficio nell'arco di 24 mesi o licenziamento individuale degli stessi (esclusa la giusta causa o il giustificato motivo soggettivo);
- dimissioni per giusta causa;
- violazione della clausola sociale e mancata applicazione del CCNL, che dà luogo al recupero totale se la violazione riguarda un numero pari o superiore al 50% degli occupati nell'unità produttiva o in caso di recidiva.¹⁴⁷

Similmente la Regione Puglia è intervenuta in maniera incentivante nel settore del turismo, caratterizzato da un alto carattere di stagionalità e dal rischio di utilizzo di forme di lavoro prettamente irregolari.

Da ciò deriva l'emanazione dell'Avviso *"Azioni a sostegno di programmi di emersione del lavoro irregolare e della destagionalizzazione delle attività nel settore del Turismo"* del 2011.

Ancora una volta la scelta del legislatore pugliese è quella di favorire l'emersione attraverso meccanismi incentivanti la legalità, in questo caso stanziando per le assunzioni regolari nelle attività turistiche stagionali (anche a tempo determinato se di durata minima trimestrale ed a tempo pieno) la cifra di 1.800 € per ogni lavoratore assunto, aumentata di 600 € per ogni mese successivo al terzo.

Il beneficio economico opera sotto forma di integrazione al costo salariale lordo annuo sostenuto per ogni assunzione effettuata, può durare 24 mesi nei casi di soggetti definiti "molto svantaggiati" ed è elevabile fino al 75% del costo salariale lordo in caso di soggetto disabile.

L'iniziativa ha riscosso un grande successo, a dimostrazione dell'efficace azione delle tecniche incentivanti che, se unite ad azioni repressive e di controllo, aiutano l'emersione e favoriscono l'operato degli stessi imprenditori virtuosi.

¹⁴⁷ Se la violazione riguarda più del 80% degli occupati nell'unità produttiva la sanzione prevede anche l'esclusione per un periodo di 2 anni da qualsiasi ulteriore concessione di benefici.

Cap.4

Il problema del finanziamento della lotta al lavoro sommerso: gli strumenti finanziari dell'Unione Europea e l'utilizzo dei fondi comunitari.

Uno dei problemi principali della lotta al lavoro sommerso riguarda il finanziamento delle attività di controllo e sanzionamento.

Le azioni di coordinamento delle pubbliche autorità, il potenziamento anche tecnologico delle attività ispettive e dei controlli, la necessità di dotare le autorità ispettive del personale necessario a svolgere efficacemente l'opera di controllo richiedono un massiccio investimento di risorse che non sono più rinvenibili fra le pieghe dei bilanci pubblici.

Numerosi Stati membri, ed in particolare l'Italia, si trovano di fronte al problema del finanziamento di una efficace attività di controllo in tempi di crisi delle finanze pubbliche e di programmi di riduzione della spesa. Il programma di controlli del Governo Italiano in precedenza citato, ad esempio, ha previsto per l'esercizio di controlli in sole 4 regioni e limitatamente al periodo Marzo – Dicembre 2010 l'assunzione di 550 ispettori per un costo totale di 1,9 milioni di euro; la costituzione da parte del governo finlandese della cd *Grey Economy Information Unit* ha visto lo stanziamento di 1,6 milioni per l'anno 2011 e di 1,9 milioni per il 2012; il programma di controlli in Lussemburgo consta di un deficit di personale ispettivo tale per cui una sola persona sia responsabile del controllo di un'intera regione.¹⁴⁸

Questi esempi aiutano a comprendere quanto sia prioritario il tema delle fonti di finanziamento e spiega il dilagare, in tutta Europa, di forme di contrasto al lavoro nero diverse dalla tradizionale ottica repressiva, quali misure di finanziamento dell'economia legale, misure di incentivazione alla cd *tax morality*, misure di defiscalizzazione di determinati tipi di prestazioni a basso contenuto di reddito e misure di controllo amministrativo.

La lotta al lavoro sommerso, pur assumendo nel corso degli anni una dimensione europea (al punto di giustificare continui interventi da parte della Commissione e l'ammmodernamento degli istituti legislativi precedentemente citati) resta un problema di competenza di Stati Membri gelosi della propria sovranità in materia, e di conseguenza non viene considerato come degno di un sostegno specifico comunitario.

Da ciò deriva l'assenza di appositi finanziamenti europei in tema. A livello transnazionale, infatti, si assiste ad una costante attività di analisi e studio del fenomeno ed al finanziamento di azioni di coordinamento delle diverse autorità nazionali, come dimostra il progetto Cybelles e l'avvio della nuova indagine sul lavoro nero da parte dell'Eurobarometro, prevista per la fine del 2013, ma mancano linee specifiche di finanziamento al contrasto "sul territorio" di forme di economia irregolare, concorrenza sleale e riduzione dei diritti.

Di seguito, proponiamo una descrizione delle principali fonti finanziarie comunitarie a sostegno dell'occupazione, della lotta alla povertà e dell'inclusione sociale, obiettivi dichiarati della Strategia Europa 2020.

¹⁴⁸ Vedi lo studio pubblicato da Eurofound "Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway - Approaches and measures since 2008" del 2012, pagg. 23 e ss.

Anche se non direttamente collegati al finanziamento della repressione del lavoro nero tali fondi possono rappresentare una sostegno ad azioni di integrazione sociale che, riaffermando la legalità del lavoro come perno dell'inclusione sociale e aiutando l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti ai margini dello stesso, possono comunque rappresentare una base efficace per politiche di incentivazione alla legalità.

Le analisi si riferiscono al prossimo periodo di programmazione comunitaria 2014 – 2020 e si basano sui documenti disponibili e sulle fasi della procedura legislativa comune attualmente completate: le fonti finanziarie analizzate, infatti, sono al centro di un ben più articolato negoziato relativo all'ammontare del prossimo bilancio europeo ed alle regole comuni ai fondi da esso ricompresi, e sono suscettibili di essere modificati nell'ultima parte del 2013.

4.1 Il Fondo sociale europeo

Il Fondo Sociale Europeo (di seguito anche "FSE" o "ESF"), ed in generale tutta la Politica di Coesione, rappresentano da sempre la principale fonte di finanziamento a disposizione per gli Stati Membri per porre fine alle persistenti disuguaglianze fra le diverse regioni europee e per far fronte ai problemi della disoccupazione, dell'assenza di lavoro, dell'inclusione nella società dei soggetti svantaggiati e della lotta alle disuguaglianze.

Nel caso italiano, l'ESF ha da sempre costituito il più utilizzato strumento finanziario per le azioni e le politiche relative all'occupazione ed al mondo del lavoro, e, per quel che riguarda il tema oggetto di analisi, di molti progetti ed azioni messe in campo al fine di fronteggiare il lavoro nero e realizzare gli obiettivi di occupazione ed inclusione sociale previsti dalla Strategia Europa 2020.

L'FSE è oggetto di un'importante modifica legislativa in relazione al prossimo bilancio europeo 2014 – 2020.

La riforma si inserisce nel generale negoziato sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (di seguito anche "MFF") e consta di due diverse parti:

- da un lato la Commissione ha proposto un regolamento comune per tutti e 5 i fondi facenti parte dell'MFF al fine di garantire regole e principi validi per tutti i fondi strutturali, quali le condizionalità, le concentrazioni tematiche, le regole di rendicontazione e il necessario controllo ex post:¹⁴⁹
- dall'altro, una regolamentazione specifica del Fondo Sociale Europeo che determini la concentrazione finanziaria, gli obiettivi tematici e le azioni finanziabili.¹⁵⁰

Il negoziato fra PE e Consiglio è, allo stato attuale, ancora bloccato a causa di numerose divergenze fra gli Stati Membri, e di recente la proposta ha subito una rilevante modifica relativa all'introduzione della "*Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile*", adottata dal Consiglio nello scorso giugno e recentemente introdotta dalla Commissione sotto forma del nuovo art.15 bis aggiunto al Regolamento Generale.¹⁵¹

¹⁴⁹ Vedi COM(2011) 0615 Fin: l'approvazione del regolamento generale rappresenta una questione pregiudiziale per l'approvazione dei regolamenti dei singoli fondi ed, allo stato del negoziato, anche la questione più dibattuta fra i singoli Stati Membri.

¹⁵⁰ Vedi COM(2011) 607 final/2 del 23/2/12.

¹⁵¹ Vedi COM(2013) 145 final.

Proponiamo di seguito una disamina della Proposta della Commissione e del dibattito in corso, evidenziando le possibilità offerte dal Regolamento per finanziare la lotta al lavoro nero e l'inclusione sociale.

La missione del Fondo Sociale è quella di favorire il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 promuovendo elevati livelli di occupazione e di qualità dei posti di lavoro, la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, il loro adattamento ai cambiamenti, un livello elevato di istruzione e di formazione, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità e la non discriminazione, l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà.

A tal fine, l'art.3 detta le priorità d'investimento individuando 4 aree tematiche così descritte:¹⁵²

1. la promozione dell'occupazione ed il sostegno alla mobilità professionale, nella quale sono ricomprese (i) l'accesso all'occupazione per le persone alla ricerca di un impiego e le persone inattive, comprese le iniziative locali per l'occupazione, e il sostegno alla mobilità professionale, (ii) l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani tra i 19 ed i 24 anni disoccupati e fuori dal ciclo dell'istruzione (vedi l'iniziativa per i giovani), (iii) l'attività autonoma e la creazione di imprese, (iv) l'uguaglianza tra uomini e donne e la conciliazione tra vita/lavoro, (v) l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti, (vi) l'invecchiamento attivo, (vii) la modernizzazione e il rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro;
2. l'investimento nell'istruzione, nelle competenze e nella formazione permanente in relazione agli obiettivi della Strategia Europa 2020 relativi all'istruzione;
3. la promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà, che include (i) l'inclusione attiva, (ii) l'integrazione delle comunità emarginate, (iii) la lotta contro le discriminazioni, (iv) un migliore accesso a servizi, compresi quelli socio – sanitari, (v) le imprese sociali, (vi) le strategie di sviluppo locale realizzate dalla collettività;
4. il rafforzamento della capacità istituzionale e di un'amministrazione pubblica efficace.

Inoltre il Fondo deve essere collegato all'adempimento degli obiettivi indicati al singolo Stato Membro nelle "Country Recommendations" e l'art. 4, co.2 prescrive che "in ciascuno Stato membro, almeno il 20% delle risorse totali dell'FSE sono attribuite all'obiettivo tematico promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà". Inoltre, a seconda della categoria di regione presente in un dato paese, i singoli programmi operativi dovranno essere ripartiti sulle priorità d'intervento come previsto dall'art.4, co.3.

Il Regolamento chiama anche ad un maggiore coinvolgimento dei partner sociali nella gestione dei programmi operativi, tenendo conto della specificità dei luoghi e dei territori. A questo proposito, si stabilisce come "al fine di incoraggiare

¹⁵² L'FSE contribuisce, inoltre, al finanziamento di altri obiettivi propri della Strategia Europa 2020 indicati nel co.2 dell'art.3.

un'adeguata partecipazione delle parti sociali alle attività sostenute dall'FSE, le autorità di gestione di un programma operativo in una regione meno sviluppata, o in uno Stato membro ammissibile al sostegno del Fondo di coesione, garantiscono che un adeguato volume delle risorse dell'FSE sia destinato alle attività di sviluppo delle capacità, quali la formazione e le azioni di collegamento in rete, nonché al rafforzamento del dialogo sociale e ad attività intraprese congiuntamente dalle parti sociali'. Tale disposizione sembra aprire alla possibilità di un'azione sinergica e di rafforzamento delle capacità interistituzionali fra pubbliche autorità, organi ispettivi e parti sociali nel campo del lavoro nero, e potrebbe costituire una base giuridica per il finanziamento di progetti inclusivi come quelli recentemente ideati dalla Regione Puglia.

Disposizioni specifiche, inoltre, sono previste per il finanziamento di azioni di *"cooperazione transnazionale"* (art.10), *relative all'apprendimento reciproco e ad un'azione coordinata o congiunta"* (...) *"scambi di esperienze, lo sviluppo delle capacità e la messa in rete, nonché la diffusione dei risultati di maggior rilievo"*.

L'art.12, dedicato alle *Disposizioni particolari concernenti il trattamento delle specificità territoriali*, consente il sostegno a *"strategie di sviluppo locale attuate dalla collettività"* come definite dal Regolamento Generale, *"ai patti territoriali e alle iniziative locali per l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale, nonché agli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) nell'ambito di una sinergia fra le disposizioni del Fondo Sociale, quelle proprie del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e le disposizioni comuni ai fondi del MFF*.

In relazione alla dotazione finanziaria, la Commissione ha proposto una dotazione complessiva della Politica di Coesione pari a 376 miliardi di €, riservando una dotazione minima per l'FSE sulla base delle caratteristiche territoriali delle diverse regioni.

Nello specifico, al netto dello stanziamento previsto per lo strumento *"Connecting Europe Facility"* dedicato alle infrastrutture di trasporto, la dotazione finanziaria del FSE, di cui la parte minima obbligatoria ammonta ad 84 miliardi di € (circa il 25% di tutto il budget della Politica di Coesione), è così rappresentabile:

Bilancio proposto 2014-2020	Miliardi di euro	Percentuale minima per l'FSE	Importo minimo corrispondente per l'FSE – in miliardi di euro
Regioni meno sviluppate	162,6	25%	40,7
Regioni in transizione	38,9	40%	15,6
Regioni più sviluppate	53,1	52%	27,6
Cooperazione territoriale	11,7	-	-
Fondi di coesione	68,7	-	-
Attribuzione supplementare a favore delle regioni ultraperiferiche e a bassa densità di popolazione	0,926	-	-
Meccanismo di interconnessione in Europa nei settori dei trasporti, dell'energia e delle TIC	40 miliardi di euro (ai quali si aggiungono 10 miliardi di euro supplementari destinati a un'utilizzazione precisa all'interno del Fondo di coesione)	-	

L'FSE dunque si riconfermerà come principale fonte di finanziamento per le politiche in materia di lavoro.

Il collegamento con le "Country Recommendations", dove la lotta al lavoro nero ed all'economia irregolare risulta parte integrante della strategia prevista per l'Italia, la possibilità di finanziare forme di cooperazione con gli attori sociali, la possibilità di rafforzare l'attività interistituzionale della pubblica amministrazione, ed infine la possibilità di finanziare strategie di sviluppo locale aprono interessanti prospettive per iniziative regionali di contrasto al lavoro irregolare che appaiano fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 da parte dell'Italia.

4.2 Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione

Il Fondo Europeo di Adeguamento alla globalizzazione (EGF) fu introdotto in via sperimentale nel 2007 come strumento per far fronte a quelle crisi occupazionali derivanti dal processo di globalizzazione e dalla repentina crisi di grandi aziende europee.

Gli interventi da esso finanziati hanno varia natura, e trovano fondamento nell'idea diffusa presso i *policy makers* europei della necessità di intervenire in situazioni di crisi aziendale con misure "attive" improntate alla riqualificazione professionale piuttosto che al proseguimento dell'attività aziendale e economica, ritenute più efficaci del finanziamento delle misure cd "passive" (i.e ammortizzatori sociali). L'EGF, dunque, finanzia in situazione di crisi aziendale la riqualificazione del personale in esubero mediante misure di formazione professionale del lavoratore e misure di sostegno all'auto imprenditoria, ma non si esclude il finanziamento di indennità pecuniarie a patto che siano inserite in un generale piano che porti all'obiettivo di ottenere, entro 1 anno, il reimpiego di almeno il 50% dei beneficiari.

Benchè misura riservata a livello nazionale e non direttamente regionale, l'EGF ha un ruolo importante come possibile linea di finanziamento per operazioni di riqualificazione e sostegno diretto ai lavoratori disoccupati o licenziati e di primo soccorso per le situazioni di crisi industriale ed economica, e può svolgere un ruolo fondamentale nell'evitare il ricorso a forme di lavoro nero o irregolare da parte di soggetti improvvisamente espulsi dal mercato del lavoro e quindi in stato di bisogno.

Il Fondo risulta recentemente modificato a seguito della nuova proposta da parte della Commissione per il periodo 2014 – 2020 (di seguito anche "la Proposta").¹⁵³

La prima, apprezzabile, modifica riguarda l'estensione dei soggetti beneficiari dell'aiuto e della nozione di lavoratori. Ai sensi dell'art.2 della Proposta beneficiari dell'aiuto possono essere:

- 1. lavoratori che perdono il lavoro in conseguenza di trasformazioni rilevanti della struttura del commercio mondiale dovute alla globalizzazione, dimostrate più in particolare da un sostanziale aumento delle importazioni nell'Unione, un rapido declino della quota di mercato dell'Unione in un settore determinato o una delocalizzazione delle attività verso paesi terzi, nel caso in cui tali esuberi abbiano un impatto negativo importante sulla situazione economica locale, regionale o nazionale;*

¹⁵³Vedi la Proposta di Regolamento sul Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione Comm 2011/608 fin.

2. *lavoratori che perdono il lavoro a causa di un grave deterioramento della situazione economica locale, regionale o nazionale in seguito a una crisi inattesa, a condizione che possa essere stabilito un collegamento diretto e dimostrabile tra gli esuberanti e la crisi;*
3. *lavoratori che cambiano le attività agricole precedentemente svolte o le adattano per un periodo che inizia dalla firma, da parte dell'Unione, di un accordo commerciale che contiene misure di liberalizzazione degli scambi per il settore agricolo interessato.*

L'art. 3, poi, definisce meglio la nozione di lavoratore prevista, riferendosi in particolare:

- ai lavoratori titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato;
- ai lavoratori a tempo determinato come definiti nella direttiva 1999/70/CE il cui contratto o rapporto di lavoro termina e non è rinnovato entro il termine fissato dall'art.4;
- ai lavoratori assunti tramite agenzia interinale nei termini dell'art.4;
- *ai proprietari/dirigenti di micro, piccole e medie imprese e i lavoratori autonomi (compresi gli agricoltori) e a tutti i membri del nucleo familiare che esercitano un'attività nell'azienda, a condizione, se agricoltori, che essi siano già stati impegnati nella produzione colpita dall'accordo commerciale in questione prima dell'attuazione delle misure relative al settore specifico.*

Il legislatore europeo, dunque, propone di intervenire con misure specifiche per arginare i gravi effetti sull'industria europea determinati sia dalla globalizzazione e dalla competizione internazionale, sia dalla generale crisi economica e finanziaria che ha investito il continente a partire dal 2008.

Si propone, quindi, un sostegno per la riqualificazione professionale e l'assistenza di lavoratori oggetto di licenziamento per una delle cause di crisi economica sopra specificata.

Tali licenziamenti, per essere inclusi nell'ambito di applicazione del Fondo, devono soddisfare i requisiti stabiliti dall'art.4, ovvero riguardare:

1. *almeno 500 dipendenti di un'impresa di uno Stato membro, su un periodo di quattro mesi, compresi i lavoratori che perdono il lavoro nelle imprese dei fornitori o dei produttori a valle dell'impresa in questione;*
2. *su un periodo di nove mesi, almeno 500 dipendenti, in particolare di piccole e medie imprese, che operano nel settore economico definito a livello delle divisioni della NACE Revisione 2 e situate in una regione o due regioni contigue di livello NUTS II, o in più di due regioni contigue di livello NUTS II, nella misura in cui più di 500 dipendenti siano licenziati in due regioni combinate.*

Sono inoltre previste due deroghe, relative ai mercati del lavoro a dimensione ridotta o in circostanze eccezionali *quando gli esuberanti hanno un impatto grave sull'occupazione e l'economia locale*, e agli agricoltori, dove la procedura prevede l'adozione da parte della Commissione di atti delegati a definire i prodotti, i settori, le zone geografiche interessate ed i periodi di riferimento. Nel caso dei proprietari di

pmi, dirigenti e lavoratori autonomi, essi si considerano licenziati se cambiano attività.¹⁵⁴

Come detto in precedenza, le azioni finanziabili attraverso l'EGF sono misure attive di riqualificazione professionale,¹⁵⁵ ma la norma sembra permettere la combinazione, nell'ambito di "un insieme coordinato di servizi personalizzati", anche con misure di tipo passivo.

Nel preambolo della Proposta, infatti, si legge da un lato come le misure passive non siano finanziate in quanto "non compatibili con gli obiettivi della Strategia Europa 2020", e dall'altro si afferma come "possono essere previste indennità solo se sono concepite come incentivi volti a facilitare la partecipazione dei lavoratori licenziati a misure attive a favore del mercato del lavoro".¹⁵⁶

Le misure passive non sono finanziabili qualora "non condizionate alla partecipazione attiva dei lavoratori destinatari ad attività di ricerca di lavoro e ad attività di formazione" (art.7, co.2), e vengono comunque escluse le misure che rientrano nella sfera di responsabilità delle imprese in virtù della *legislazione nazionale o di contratti collettivi*.

Nello specifico sono finanziabili:

- *l'aiuto alla ricerca di un lavoro, l'orientamento professionale, i servizi di consulenza, il tutoraggio, l'assistenza al ricollocamento, la promozione dell'imprenditorialità, l'aiuto alle attività professionali autonome e alla creazione di imprese o al cambio o adeguamento di attività, compresi gli investimenti in attivi fisici, le attività di cooperazione, la formazione e la riqualificazione su misura anche nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la certificazione dell'esperienza acquisita;*
- *misure speciali di durata limitata, come le indennità per la ricerca di un lavoro, le misure d'incentivazione alle assunzioni destinate ai datori di lavoro, le indennità di mobilità, le indennità di sussistenza o per le persone in formazione (comprese le indennità per i servizi di custodia o i servizi di sostituzione nell'azienda agricola), tutte misure limitate alla durata della ricerca attiva di un lavoro debitamente documentate, e attività di apprendimento permanente e di formazione, nel limite del 50% dei costi totali dell'insieme coordinato di servizi;*
- *misure volte a incentivare in particolare i lavoratori in situazione svantaggiata o anziani a rimanere o ritornare sul mercato del lavoro.*

¹⁵⁴La Proposta inoltre individua anche il momento temporale a partire dal quale il lavoratore si considera licenziato. Per i lavoratori a tempo indeterminato o con contratto a tempo determinato non ancora scaduto si considera la notifica del preavviso di licenziamento o di rescissione del contratto, anche de facto, o la data di notifica all'autorità competente della procedura di licenziamento collettivo. Per i lavoratori a tempo determinato o i lavoratori interinali si considera la data della rescissione di fatto del contratto di lavoro, ovvero la fine della missione presso l'impresa utilizzatrice, ovvero la data alla quale perdono il lavoro.

¹⁵⁵ Vedi l'art.7 della Proposta che parla di "misure attive del mercato del lavoro che si iscrivono in un insieme coordinato di servizi personalizzati volti a facilitare la reintegrazione nel mercato del lavoro dipendente o autonomo ovvero, nel caso degli agricoltori, il cambio o l'adeguamento delle attività precedentemente svolte, dei lavoratori interessati che hanno perduto il lavoro."

¹⁵⁶ Vedi pag. 3 della Proposta.

Uno dei grandi problemi di questo strumento è stata la lentezza della procedura di valutazione ed il conseguente ritardo nell'erogazione dei fondi rispetto al momento in cui si verifica la crisi occupazionale.

La Commissione interviene sulla parte burocratica dell'istituto ma le rigide norme in essa contenute non sembrano risolvere il problema dell'eccessivo peso burocratico. La Proposta stabilisce che lo Stato beneficiario debba presentare un'istanza entro 12 settimane dal verificarsi del licenziamento e che la stessa Commissione abbia 12 settimane di tempo per poter valutare la richiesta, la quale può essere successivamente integrata e deve presentare gli elementi giustificativi indicati dall'art.8: tali requisiti documentali sembrano tuttavia ancora troppo pressanti e rendono difficile una pronta compilazione dell'istanza in relazione alle diverse valutazioni statistiche e finanziarie richieste.

In caso di valutazione positiva da parte della Commissione, è comunque necessario il parere positivo del PE e del Consiglio: a tal proposito, la Commissione richiede il parere positivo delle due istituzioni competenti per l'autorità di bilancio e, contemporaneamente, chiede lo stanziamento dei fondi previsti nelle apposite linee di bilancio: la decisione vera e propria di concessione del finanziamento verrà attuata dalla Commissione mediante atto delegato, una volta raggiunto l'accordo interistituzionale, ed a quel punto la Commissione dovrebbe procedere entro 15 giorni all'erogazione di almeno il 50% dell'importo.

In relazione alla gestione dei finanziamenti, le competenze relative alla gestione, anche finanziaria, delle somme, al loro eventuale recupero, al controllo e monitoraggio delle azioni realizzate ed alla redazione dell'idonea documentazione probatoria sono attribuite allo Stato Membro, mentre alla Commissione ed alla Corte dei Conti competono eventuali azioni ispettive e di controllo: in ogni caso è la Commissione, tramite decisione, a chiedere allo Stato di procedere al recupero delle somme concesse.

Lo strumento appena analizzato, come detto, potrebbe rappresentare un buon mezzo per sostenere la riqualificazione professionale di lavoratori che, altrimenti, rischierebbero di finire nel tessuto illegale del lavoro nero.

Di recente la Commissione ha autorizzato le richieste presentate dall'Italia per l'intervento dell'EGF nel caso dei licenziamenti effettuati (i) dall'industria automobilistica De Tommaso, per un ammontare di 2,6 milioni di euro (pari al 50% del costo stimato per le attività), e (ii) dalle industrie Jabil CM S.r.l. e Anovo Italia S.p.A, operanti nella fabbricazione di prodotti elettronici, per un ammontare di 1,1 milioni di euro: entrambe le richieste sono state avallate tramite il ricorso alla clausola della crisi improvvisa dei settori dell'ict e dell'auto, e nel primo caso il Fondo andrebbe a valere su due regioni diverse, Toscana e Piemonte.

La velocità con cui queste richieste verranno eventualmente approvate ed i successivi risultati delle azioni intraprese per quanto riguarda la riqualificazione dei lavoratori in esubero potranno dirci di più sull'utilizzo del fondo anche in Puglia.

Conclusioni

Le analisi fin qui condotte hanno dimostrato la grande profondità della questione del lavoro nero ed irregolare.

Si tratta, come visto, di un fenomeno particolarmente complesso, che comprende diversi aspetti, presenta molteplici sfaccettature e rappresenta un mix di questioni giuridiche ed economiche con cui il decisore pubblico è chiamato a confrontarsi.

Da questo punto di vista, risulta imprescindibile affrontare dapprima tutte quelle questioni legislative che contribuiscono a determinare l'economia irregolare, quali l'eccessivo peso della tassazione sul lavoro, in particolare dipendente, il ruolo della burocrazia, la questione dell'immigrazione e dell'integrazione dei lavoratori migranti nel mercato del lavoro, una efficace regolamentazione normativa a tutela dei diritti dei lavoratori nelle diverse situazioni in cui essi sono a rischio.

Da un altro lato, considerato il carattere ormai strutturale dell'economia irregolare in quasi tutti i paesi europei e dati gli effetti distorsivi della concorrenza da essa generati, questi aspetti devono essere affrontati con un mix di approcci normativi volti a premiare l'emersione delle situazioni di irregolarità e il rispetto della legalità da entrambe le parti del rapporto di lavoro, a garantire il più possibile, nell'ambito del recinto posto dalle normative europee e dai principi obbligatori stabiliti nei trattati, l'applicazione generale ed incondizionata della legge, e a sanzionarne efficacemente le violazioni.

Da un punto di vista pratico, sulla scia delle migliori prassi adottate in ambito europeo e alla luce dei problemi da affrontare, alcune azioni sembrano necessarie:

- Dato il peso della burocrazia e degli adempimenti amministrativi necessari per pagare le imposte, sembra doveroso provare a semplificare gli adempimenti fiscali in modo da rendere più semplice, anche per imprese di piccole dimensioni, la "*compliance*" con le normative tributarie. Tale semplificazione non implica un abbassamento del livello di guardia e dei controlli quanto una maggiore semplicità degli stessi, eliminando gli adempimenti non necessari e generalizzando quelle buone prassi (ad esempio l'istituzione del cartellino obbligatorio per i lavoratori del settore delle costruzioni) che garantiscano una maggiore facilità dei controlli. Sotto questo profilo, l'utilizzo delle tecnologie informatiche per gli adempimenti fiscali sembra necessario in quanto in grado di ridurre i costi per le imprese e rendere più facile il controllo. In particolare, in riferimento all'IVA, diverse soluzioni vengono prospettate, quali un sistema di pagamento dell'imposta in un conto bloccato e ad esso specificamente dedicato, un sistema informatico delle dogane unico e centralizzato in tutta Europa (tale da evitare la duplicazione dei controlli e garantire regole certe agli operatori internazionali), l'utilizzo di particolari software per la raccolta dei dati e per il pagamento delle fatture e delle imposte, e l'obbligo della fatturazione elettronica.¹⁵⁷
- Data la circostanza per cui molti operatori economici scelgono l'economia irregolare a causa dell'alto carico fiscale gravante sul lavoro regolare sembra necessario adottare una nuova politica fiscale che, spostando la tassazione dal lavoro alle cose, riesca a rendere più "appetibile" l'economia regolare.

¹⁵⁷Per un'analisi tecnica delle diverse soluzioni vedi lo studio del Parlamento Europeo "*From shadow to formal economy: levelling the play field in the Single Market*" del 2013.

Tale risultato può essere raggiunto in diversi modi, ricalibrando ad esempio la tassazione sugli straordinari, garantendo il rispetto dei minimi salariali, eliminando alcune delle differenze fra lo status di lavoratore dipendente e quello di lavoratore autonomo, riducendo il carico fiscale sui lavori di piccola entità e insistendo su un sistema di incentivi e deduzioni fiscali in alcuni settori che, anche se costoso per le finanze pubbliche, permette una maggiore emersione delle situazioni di irregolarità.

- È necessario affrontare la questione dell'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro europeo in modo efficace, alla luce dell'importanza che tali soggetti rivestono per l'economia europea e delle difficilissime condizioni lavorative che i migranti sono costretti ad affrontare.
L'approccio europeo alla migrazione e mobilità, a questo proposito, dovrebbe basarsi sulla facilitazione dell'integrazione dei migranti nella nostra società, riconoscendo ai soggetti che provengono da Paesi terzi i diritti garantiti ai cittadini europei in modo da permettere loro di non piegarsi alla logica del ricatto economico e della sopravvivenza. Legislazioni di tipo restrittivo, che subordinano la concessione del permesso di soggiorno alla prematura esistenza di un rapporto di lavoro subordinato rischiano come dimostrato dall'esperienza italiana di favorire le situazioni di irregolarità e sfruttamento dei migranti e di rappresentare delle forme di convalida dell'illecito precedentemente commesso e non scoperto. Da questo punto di vista, la nuova Direttiva Europea sul lavoro stagionale non sembra andare nella giusta direzione e le differenze di vedute fra i diversi Stati Membri sono ancora piuttosto evidenti.
- Occorre disciplinare, almeno a livello nazionale, una dura repressione al fenomeno del capolarato e dello sfruttamento, ai limiti della schiavitù, dei lavoratori del settore agricolo e delle costruzioni. Il fenomeno è, difatti, di tale portata che il legislatore nazionale, unico soggetto competente nella formulazione della legge penale, non può più esimersi da prevedere non solo pene più severe per i cd caporali, definendone le caratteristiche giuridiche, ma anche una serie di strumenti efficaci per la repressione del fenomeno. Da questo punto di vista, risulta indispensabile sia il coinvolgimento delle parti sociali nell'attività di controllo e segnalazione degli illeciti, sia l'adozione di strumenti che permettano all'organo amministrativo di controllare le irregolarità, quali ad esempio gli indici di congruità sperimentati in Puglia. Forme di promozione della collaborazione dei migranti, quali il riconoscimento del permesso di soggiorno in caso di denuncia di situazioni criminogene, sembrano anch'esse opportune.
- È necessario incentivare, sulla scia delle migliori prassi europee illustrate in precedenza, la collaborazione fra le diverse autorità competenti nei controlli, nelle verifiche e nell'irrogazione delle sanzioni. Tale cooperazione dovrebbe svolgersi su più livelli istituzionali. A livello nazionale sembra opportuna la costituzione di specifiche unità interamministrative sulla scia del modello tedesco o austriaco, che unendo l'attività di controllo fiscale con le strutture competenti in materia di lavoro e previdenza riescano a favorire uno scambio di informazioni e un incrocio di dati tali da aiutare la Guardia di Finanza e la polizia tributaria. A livello locale, è necessario finanziare, come fatto in Puglia, forme di collaborazione interistituzionale che prevedano il diretto sostegno, anche in relazione ai mezzi necessari al controllo, delle forze di polizia: a

questo proposito, i fondi europei possono rappresentare una adeguata risorsa sia per il finanziamento di iniziative che aiutino i soggetti svantaggiati nel trovare forme di occupazione regolare sia di vere e proprie forme di prevenzione e contrasto dell'economia regolare, obiettivo del resto richiesto all'Italia in sede di elaborazione del Contratto di Partenariato. Infine, data la grande rilevanza per tutta l'UE della questione dell'economia irregolare, e data la volontà del Consiglio di combattere l'evasione fiscale a livello comunitario, sembra possibile spingere per l'adozione di una vera e propria strategia Europea contro il lavoro irregolare (maggiormente vincolante rispetto ai documenti finora proposti dalla Commissione) e alla creazione di una fonte di finanziamento precisa di iniziative comunitarie che coinvolgano più Stati Membri.

- Fondamentale è il coinvolgimento delle parti sociali a livello locale, nazionale ed anche europeo nella lotta contro il lavoro nero. Tale coinvolgimento passa in primo luogo dal riconoscimento dell'imperatività di quanto le parti sociali decidono attraverso i contratti collettivi e nella loro integrale applicazione, evitando la decentralizzazione di tale processo negoziale e rafforzandone il valore: in questo senso, la decisione della Regione Puglia di subordinare l'erogazione dei fondi pubblici all'integrale applicazione del contratto collettivo va nella giusta direzione, e tale approccio dovrebbe essere adottato in ambito europeo, modificando parte della giurisprudenza della Corte di Giustizia precedentemente analizzata.

Esaudita questa indispensabile premessa, le parti sociali possono svolgere a livello di industria un ruolo fondamentale attraverso la stipula di accordi settoriali che promuovano la lotta al lavoro irregolare, stabiliscano politiche settoriali di incentivazione del lavoro regolare, comuni azioni di controllo e repressione e di raccolta dei dati, e promuovano campagne di sensibilizzazione dei propri iscritti. Esempi in tal senso a livello comunitario sono l'accordo raggiunto dalle parti sociali a livello europeo nel settore delle pulizie (1998), della sicurezza privata (2006) e da ultimo nel settore della ristorazione e degli alberghi (2011).¹⁵⁸

- Infine, il cuore del problema risiede, da un punto di vista della tutela dei lavoratori, nella diffusione dei massimi standard di protezione in tutto il territorio europeo. È dunque necessario che l'UE affronti il tema del diritto del lavoro in modo diverso, eliminando quei nazionalismi e quelle differenze normative che, celate sotto il principio di sussidiarietà e della libera prestazione di servizi, rappresentano delle vere e proprie strategie per abbattere il costo del lavoro ed esercitare una concorrenza sleale nel mercato unico. Da questo punto di vista il diritto del lavoro deve diventare una disciplina europea, che consideri il carattere transazionale delle prestazioni di lavoro e si proponga di tutelare quei lavoratori che sempre più si sposteranno nel prossimo futuro da uno Stato Membro ad un altro.

Le migliori prassi esistenti devono dunque essere generalizzate, alcune politiche devono essere riviste e deve essere garantita l'applicazione dei più alti standard di tutela in tutto il territorio europeo, al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020.

¹⁵⁸Vedi la dichiarazione congiunta delle parti sociali europee (EFFAT – HOTREC) del 3 dicembre 2010 nel settore della ristorazione e degli alberghi sul sito www.Eurofund.eu.

Bibliografia

Studi ed atti di indirizzo politico - istituzionale

- Borjas, G.J.** "Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?", Brookings Paper on economic activity", 2001;
- CGIL**, "Note sulla proposta di direttiva concernente l'applicazione della Dir. 96/71", 2012;
- Committee of Regions**, "Opinion on the Global Approach of Migration and Mobility", Nichi Vendola, 2012;
- Committee of Regions**, "The posting of workers in the framework of the provision of services", Alain Hutchinson, 2013;
- Confocommercio**, "Fiscalità ed economia sommersa", 2013;
- Edmund Biber**, *Revenue Administration: Taxpayer Audit— Use of Indirect Methods*, 2010;
- EUKN**, "Immigrant integration in European Cities", 2012;
- Eurispes**, "Italia in nero. Rapporto sull'economia sommersa 2012", 2013;
- Eurobarometer**, "Undeclared Work in the European Union", 2007
- Eurofound**, "Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway - Approaches and measures since 2008", 2013;
- European Commission**, Communication, "Posting of workers in the framework of the provision of services: maximising its benefits and potential while guaranteeing the protection of workers", COM(2007) 304 final;
- European Commission**, Communication, "Stepping up the fight against undeclared work", COM(2007) 628 final;
- European Commission**, Communication, "Single Market Act. Twelve levers to boost growth and strengthen confidence, Working together to create new growth", COM(2011) 206;
- European Commission**, Communication, "Communication on migration", COM (2011) 248;
- European Commission**, Communication, "A dialogue for migration, mobility and security with the south mediterranean countries", COM (2011) 292;
- European Commission**, Communication, "The Global Approach to Migration and Mobility", COM (2011) 743
- European Commission**, Green Paper, "Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century", 2006;
- European Commission**, Green Paper, "on the modernisation of EU public procurement policy. Towards a more efficient European Procurement Market", COM(2011) 15 final ;
- European Commission**, "Feasibility study on establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates and other relevant monitoring and enforcement bodies, to prevent and fight the undeclared work", 2010;
- European Commission**, "Position Paper sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020", 2012;
- European Commission**, "Proposal for a Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment", COM(2010) 379 final;
- European Commission**, "Proposal for a Directive on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors", COM (2011) 895 final;
- European Commission**, "Proposal for a Directive on public procurement", COM(2011) 896 final;
- European Commission**, "Proposal for a Directive on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services", COM(2012) 131 final;
- European Commission**, "Proposal for a Regulation laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006", COM(2011) 615 final;
- European Commission**, "Proposal for a Regulation on the European Globalization Adjustment Fund", COM(2011) 608 final;

European Commission, "Proposal for a Regulation on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006", COM(2011) 607 final/2;

European Commission, "Proposal for amendment to the Commission Proposal COM(2011) 607 final/2", COM(2013) 145 final;

European Commission, Staff Working Document, "Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for ITALY", SWD(2013) 362 final;

European Council, "Recommendation for a Council Recommendation on Italy 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Italy's 2013 stability programme for 2012-2017", 2013;

European Economic and Social Committee, "The global approach to migration and mobility", Pariza Castanos, 2012;

European Economic and Social Committee, "opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement", Cabra De Luna, 2012;

European Migration Network, "A report from the European Migration Network for the period June to September" 2012;

European Parliament, Policy Department A, "The integration of migrants and its effects on the labour markets", 2011;

European Parliament, "Opinion on the proposal for a Directive on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services", Danuta Jazłowiecka, 2012.

European Parliament, "From shadow to formal economy: levelling the playing field in the single market", 2013;

Eurostat, "Foreign citizens and foreign born populations", 2011;

Eurostat, "Migrants in Europe: a statistical portrait of first and second generation", 2011;

FRA, "Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations", 2012;

Friedrich Schneider, "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts", 2013;

Giovanni Garofalo, "Documento relativo alla predisposizione delle direttive in materia di procedure, criteri e sanzioni da adottare per le infrazioni alla L.R 26/10/06 no.28", 2008;

ILO, "Decent work and the informal economy", 2002;

ILO, "Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking", 2010;

IFM, "Exhaustive measures of GDP and the Unrecorded Economy", 2010

IFM, "Inclusive growth, institutions and the underground economy", 2012;

Institute for the Study of Labor (IZA), "Study on Active Inclusion of Migrants: Final Report", 2011

ISTAT, "The Italian approach of measuring undeclared work: description and main strengths", 2007;

La Repubblica, "L'Italia del lavoro in nero", 2013, [http://inchieste.repubblica.it.](http://inchieste.repubblica.it;);

Mario Monti, "Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea – Rapporto al Presidente della Commissione Europea", 2010;

OECD, "Employment Outlook", 2004;

OECD, "Informal employment and promoting the transition to a salaried economy", 2010

OECD, "Settling In: OECD indicators for migrants integration" 2012;

Picum, "Access to Health Care for Undocumented Migrants in Europe", 2007;

Picum, "Picum's main concerns about the fundamental rights of undocumented migrants in Europe", 2010;

Pole Européen des fondations de l'économie sociale, "Economie sociale et intégration dans la société européenne des jeunes issus de l'immigration", 2010 ;

Social Situation Observatory, "Detailed analysis of the relative position of migrants", 2010;

University of Gent – University of Amsterdam, "Preliminary Study on the protection of workers' rights in subcontracting process in the European Union", 2012;

Vito Pinto, "Il contrasto al lavoro irregolare e gli indici di congruità: inquadramento teorico e profili applicativi della legge regionale pugliese, 2006;

World Bank, "In from the shadow. Integration Europe's informal labor", 2013;

Normativa italiana ed internazionale

- Commissione lavoro della Camera dei Deputati**, *"Taluni fenomeni discorsivi del mercato del lavoro: lavoro nero, capolarato e sfruttamento della manodopera"*, 2010;
- Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, Sentenza C -327/92, *"Reinhold & Mahla"*, 18 Maggio 1995;
- Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, Sentenza C-254/97 *"Société Baxter e altri Contro Premier ministre e altri"*, 8 luglio 1999;
- Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, Sentenza C – 433/04, *"Commission vs Belgium"*, 26 settembre 2000;
- Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, Sentenza C-334/02, *"Commissione vs Francia"*, 4 marzo 2004;
- Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, Sentenza C- 60/03, *"Wolff & Muller"*, 12 ottobre 2004;
- Direttiva 89/391/CEE** del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro;
- Direttiva 92/57/CEE** del Consiglio, del 24 giugno 1992, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili;
- Direttiva 96/71/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi;
- Direttiva 2001/23/CE** del Consiglio del 12 marzo 2001 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti;
- Direttiva 2004/17/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali;
- Direttiva 2004/18/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi;
- Direttiva 2008/94/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro;
- Direttiva 2008/104/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale;
- Direttiva 2009/52/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;
- D.lgs 286/98**, *"Testo Unico in materia di Immigrazione"*, modificato dalla Legge 189/2002;
- D.lgs 276/2003**, *"Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30"*;
- D.lgs 163/2006**, *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"*;
- D.lgs 109/2012**, *"Attuazione della Direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative ad assunzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impegnano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare"*;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, *"Nota semestrale sul mercato del lavoro degli immigrati"*, 2013;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, *"Rapporto 2012 sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza"*, 2013;
- Regulation (EEC) No 1408/71** of the European Council *on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community"*, 1971;
- Regione Puglia**, Legge no.28 del 26/10/2006, *"Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare"*
- Regione Puglia**, *"Atto d'intesa per il coordinamento delle azioni di contrasto all'economia e al lavoro non regolare in Puglia"*, 2007 e ss;
- Regione Puglia**, *"Convenzione con la Guardia di Finanza per il coordinamento delle azioni di contrasto all'economia ed al lavoro non regolare in Puglia"*, 2007, 2008, 2009, 2010;

Regione Puglia, Regolamento Regionale 27/11/2009 no.31, "*L.R. n. 28/2006 -Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare*", 2009;

Regione Puglia, Delibera della Giunta Regionale 13/9/11 n.2017, istitutiva delle "*liste di prenotazione nel mercato del lavoro agricolo*", 2011;

Regione Puglia, Delibera della Giunta Regionale 15/11/11 n.2506, "*Applicazione delle tabelle ettaro – colturali*", 2011;

Regione Puglia, l'Avviso Pubblico del 20/4/12 n. 738, "*Azioni a sostegno dell'emersione del lavoro sommerso e della stabilizzazione dell'occupazione in agricoltura*", 2012,

Regione Puglia, "*Protocollo di intesa per la legalità e la sicurezza del lavoro, per lo sviluppo del settore tessile – abbigliamento do Barletta contro il lavoro nero*", 2012;

Regione Puglia, Delibera della Giunta Regionale 1173/2013, "*Attivazione di un Tavolo Istituzionale Interforze permanente contro l'illegalità e il lavoro sommerso. Proroga dei termini di attuazione del programma Emersione approvato con D.G.R. 335/2011 e rimodulato con D.G.R. 1262/2012, 2013*";

Regione Puglia, Delibera della Giunta Regionale 16/7/13 n.1337, "*Linee guida per la valutazione della congruità in agricoltura*", 2013.