

**SCHEDA DI LETTURA n. 111**  
**dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo**  
**sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

<b>TITOLO:</b>	Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso		
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM(2014) 221 def.</a>		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2014/0124 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	09/04/2014		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	14/04/2014		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	09/06/2014		
<b>ASSEGNATO IL</b>	16/04/2014		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	11 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	22/05/2014
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	15/05/2014
<b>OGGETTO</b>	Creazione di una piattaforma in cui Stati membri e Commissione europea collaborino per prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso in tutte le sue forme, compresi il falso lavoro autonomo ed il lavoro sommerso nell'ambito del subappalto.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	<p>La politica sociale è una materia di <a href="#">competenza concorrente</a> ai sensi dell'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).</p> <p>Ai sensi dell'art. 153, par. 1, del TFUE l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri in settori quali le condizioni di lavoro (lett. b), l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro (lett. h) e la lotta contro l'esclusione sociale (lett. j).</p> <p>In questi settori - aggiunge l'art 153, par. 2, lett. a) - Parlamento europeo e Consiglio "<i>possono adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri</i>".</p>		

## **PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

Rispetto al principio di sussidiarietà, sul profilo della necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione la relazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali elaborata ex art. 6, c. 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 ritiene che il *"coordinamento risulta necessario stante, allo stato attuale, la difficoltà di osservare e registrare tale fenomeno in modo soddisfacente a causa della mancanza di uniformità a livello europeo nella registrazione dello stesso. La mancata osservazione in modo puntuale di detto fenomeno può indebolire le strategie messe a punto per contrastarlo.*

Questo aspetto non appare specificamente approfondito nei documenti predisposti dalla Commissione europea. Viene comunque identificata una "dimensione dell'Unione europea", che consiste negli aspetti transfrontalieri di distorsione e destabilizzazione legati ad alti livelli di lavoro sommerso, nei benefici dello scambio di esperienze e nel bisogno di cooperazione transfrontaliera per combattere alcune forme di lavoro non dichiarato ([SWD\(2014\) 137](#), pag. 24)<sup>1</sup>.

Peraltro, il carattere obbligatorio della partecipazione alla piattaforma è stato ritenuto lesivo del principio di sussidiarietà dallo European Scrutiny Committee della House of Commons britannica (per maggiori dettagli, si rinvia al par. 5).

*Si evidenzia in merito che il citato art. 152, par. 2, let. a), del TFUE si esprime in termini di "incoraggiamento alla cooperazione tra Stati membri" e di "promozione di approcci innovativi", senza prefigurare alcun obbligo giuridico;*

in termini di valore aggiunto per l'Unione, si auspica che la piattaforma consenta di attuare negli Stati membri una combinazione di politiche, agevolata da una cooperazione strutturata tra le autorità competenti, tale da affrontare il lavoro sommerso in modo completo e proficuo.

In merito al principio di proporzionalità<sup>2</sup>, con riferimento agli obiettivi perseguiti, la stessa Commissione europea afferma che: *"non è stato possibile stabilire un legame sufficientemente diretto tra il funzionamento di una piattaforma, la riduzione del lavoro sommerso e la performance economica o il benessere sociale"* ([SWD\(2014\) 137](#), pag. 30).

## **ANNOTAZIONI:**

I lavori sulla proposta di decisione in oggetto saranno avviati dall'attuale Presidenza greca, la quale vi riconosce grande importanza. In caso di impossibilità a finalizzarne il testo, il compito di portare avanti le negoziazioni potrebbe passare alla Presidenza italiana.

---

<sup>1</sup> La versione integrale, in lingua inglese, della valutazione di impatto riporta che le questioni transfrontaliere si sono rivelate importanti nel corso di ispezioni condotte in edilizia ed agricoltura, settori in cui operano un gran numero di lavoratori stranieri ([SWD\(2014\) 137](#), pag. 17).

<sup>2</sup> Si ricorda che il principio di proporzionalità, ai sensi dell'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, prevede che *"il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati"*.

Il 13 maggio 2014 la Presidenza del Consiglio dei ministri ha inviato la relazione predisposta per le Camere dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 6, c- 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (si veda il par. 4 per ulteriori dettagli).

## 1) Contesto normativo

Come già evidenziato, la politica sociale rientra, ai sensi dell'art. 4, par. 2, let. b), del TFUE, tra i settori in cui l'Unione europea gode di competenza concorrente *"per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato"*. In assenza di riferimenti espliciti al lavoro sommerso, la relazione introduttiva al COM(2014) 221 (par. 3, pag. 8) ricostruisce la competenza ad agire dell'UE sulla base dei seguenti articoli del TFUE:

- 1) art. 151, secondo il quale l'Unione e gli Stati membri *"hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (...), una protezione sociale adeguata (...), atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione"*;
- 2) art. 153: *"per conseguire gli obiettivi previsti dall'art. 151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri"* in settori quali le condizioni di lavoro, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e la lotta contro l'esclusione sociale.

La Commissione europea si è occupata di lavoro sommerso in tre documenti non legislativi:

- 1) "Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso" ([COM\(98\) 219](#)), che proponeva un'analisi del mercato del lavoro sommerso e del suo impatto e passava in rassegna le opzioni politiche aperte agli Stati membri. Il documento concludeva definendo il lavoro sommerso *"un'importante causa di malfunzionamento del mercato produttivo, di quello dei servizi e di quello del lavoro"*, che *"rischia di erodere le fondamenta su cui si basa il finanziamento e l'erogazione della sicurezza sociale e dei servizi pubblici, poiché la riduzione delle entrate comporta una riduzione del livello dei servizi che lo Stato è in grado di offrire"* (par. 5, pag. 17)<sup>3</sup>;
- 2) "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso" ([COM\(2007\) 628](#)), in cui gli Stati membri sono stati esortati a rafforzare l'impegno per contrastare il lavoro sommerso. La Commissione europea constatava, infatti che *"il lavoro sommerso resta una soluzione economicamente attrattiva"* e che *"negli Stati membri sono stati adottati interventi frammentari"* (par. 5, pag. 11). Si lamentava altresì la mancata valutazione dei risultati e condivisione delle esperienze. Già dall'epoca, quindi, la Commissione preannunciava uno studio di fattibilità sull'ipotesi di una *"piattaforma europea di cooperazione tra gli ispettorati del lavoro e altri organismi competenti in materia di controllo e repressione"* (pag. 12). Tra l'altro, questo testo contiene la definizione al livello europeo di lavoro sommerso: *"qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati europei"* (par. 1, pag. 2);
- 3) "Verso una ripresa fonte di occupazione" ([COM\(2012\) 173](#)). In piena crisi economica, si è avviata una riflessione sulle modalità per innalzare il tasso di occupazione nell'UE in modo da conseguire gli obiettivi fissati dalla strategia "Europa 2020"<sup>4</sup>. Tra le politiche proposte (par. 5) vi è anche la trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione

---

<sup>3</sup> Nelle schede per paese allegate al documento (pagg. 21-24) i lavoratori del sommerso italiani vengono individuati come persone che svolgono un secondo lavoro, giovani, donne e pensionati. I principali settori coinvolti sono l'agricoltura, l'edilizia, il settore dei servizi privati ed il tessile (lavoro a domicilio). Tra le misure introdotte si citano l'intensificazione dei controlli delle autorità fiscali, le detrazioni fiscali per i servizi professionali, la riduzione dei costi non salariali della manodopera, la semplificazione delle procedure amministrative ed i "contratti di riallineamento".

<sup>4</sup> Europa 2020 è la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Essa prevedeva, tra l'altro, il conseguimento di un tasso di occupazione del 75 per cento delle persone di età compresa tra i 20 ed i 64 anni entro il 2020. Per maggiori dettagli, si veda il [sito della Commissione europea](#).

regolare, con una collaborazione tra Stati membri finalizzata a prevenire e contrastare il sommerso e ad aiutare i lavoratori ad inserirsi nel mercato regolare del lavoro.

La lotta contro il lavoro non dichiarato ha, tra l'altro, formato oggetto delle raccomandazioni specifiche per Paese rivolte all'Italia nel corso del semestre europeo sia del 2012 che del 2013. Infatti nella [raccomandazione del Consiglio del 6 luglio 2012](#) si invitava il Paese a "*perseguire l'economia sommersa ed il lavoro non dichiarato, ad esempio incrementando i controlli e le verifiche*" (par. 5)<sup>5</sup>.

Anche la raccomandazione di raccomandazione<sup>6</sup> del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia ([COM\(2013\) 362](#)) contiene la sollecitazione a "*contrastare in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare*" (par. 5).

Il Parlamento europeo ha adottato in materia le seguenti risoluzioni:

- 1) sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso del 9 ottobre 2008 ([2008/2035\(INI\)](#)). In questo testo si affermava la necessità di "*instaurare a livello comunitario una piattaforma destinata a raccogliere le informazioni necessarie in stretta collaborazione con gli Stati membri in vista della creazione di una base di dati affidabile, che registri la situazione del lavoro sommerso nell'Unione europea*" (par. 18). Si auspicava inoltre "*che l'Unione europea possa svolgere un ruolo di maggiore importanza nella promozione di una migliore e maggiore cooperazione e coordinamento fra ispettorati del lavoro (...); a tal proposito, chiede alla Commissione di elaborare uno studio di fattibilità sull'istituzione di una struttura permanente della Comunità sulla cooperazione transfrontaliera che integri gli sforzi degli Stati membri in materia di lotta contro il lavoro sommerso*" (par. 53);
- 2) sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa ([2013/2112\(INI\)](#) del 14 gennaio 2014. Il testo contiene un paragrafo sul lavoro sommerso (parr. 28-32) e, al par. 40, si "*accoglie con favore l'iniziativa della Commissione intesa a creare una piattaforma europea per gli ispettori del lavoro*".

Si sottolinea che un intervento legislativo in materia di lavoro irregolare di cittadini extracomunitari è stato realizzato con la [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.

## 2) Consultazioni

Tra il 2013 ed il 2014 sono state raccolte le opinioni delle parti sociali europee, in ossequio all'art. 154, par. 2, del TFUE ("*La Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione*").

I risultati sono riassunti nell'Allegato I della versione integrale, in lingua inglese, della valutazione d'impatto ([SWD\(2014\) 137](#), pag. 41-43). In linea di massima le parti sociali si sono espresse in senso favorevole a un'iniziativa UE. Quanto agli Stati membri, si afferma che essi "*hanno visto un valore aggiunto in un'azione UE mirata a prevenire il lavoro sommerso ed hanno accolto con favore l'intenzione della Commissione di farsi coinvolgere in maniera più decisa nella lotta al lavoro sommerso*" ([SWD\(2014\) 137](#), pag. 9).

---

<sup>5</sup> La relazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali conferma, del resto, che "*il fenomeno del sommerso resta ancora fortemente radicato nel nostro paese anche a causa della crisi economica in atto*" (par. B.2).

<sup>6</sup> Ad esito del [semestre europeo](#) il Consiglio rivolge agli Stati membri una "raccomandazione". Ai fini dell'adozione di questo importante documento la Commissione europea elabora una propria proposta la quale, essendo a sua volta una raccomandazione, è quindi qualificata come "raccomandazione di raccomandazione del Consiglio".

### 3) Normativa proposta

L'art. 1 istituisce una piattaforma con adesione obbligatoria<sup>7</sup>, composta dalla Commissione europea e dalle autorità nazionali di contrasto designate dagli Stati membri (par. 2). Queste ultime sono, di regola, gli ispettorati del lavoro, gli ispettorati di sicurezza sociale e le autorità tributarie, mentre in alcuni casi devono essere coinvolte anche le autorità nel settore della migrazione, i servizi per l'impiego, le autorità doganali, la polizia, le procure o le parti sociali (punto n. 13 delle Premesse).

All'interno della piattaforma, *status* di osservatore (par. 3) è riconosciuto a:

- 1) un massimo di otto rappresentanti delle parti sociali intersettoriali al livello dell'UE ed un massimo di dieci rappresentanti delle parti sociali nei settori con alta incidenza di lavoro sommerso. Questi devono essere equamente suddivisi tra organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori (art. 6, par. 2);
- 2) un rappresentante della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ([Eurofound](#)) ed uno dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro ([EU-OSHA](#)). Il punto n. 16 delle Premesse specifica che gli attuali mandati di questi due enti non subiranno ampliamenti in conseguenza della loro partecipazione alla piattaforma;
- 3) un rappresentante dell'Organizzazione internazionale del lavoro ([OIL](#));
- 4) rappresentanti degli Stati aderenti allo [spazio economico europeo](#).

Di volta in volta possono, inoltre, essere invitati esperti con competenze specifiche (art. 7, par. 3). Questi - come anche i membri e gli osservatori - "*non sono retribuiti per le funzioni esercitate*" ma ricevono rimborsi spese (art. 9). L'art. 8 disciplina la cooperazione con altri gruppi di esperti e comitati UE.

L'art. 2, lett. a-c, attribuisce alla piattaforma gli obiettivi di migliorare, al livello UE, la cooperazione tra le diverse autorità di contrasto degli Stati membri, la loro capacità tecnica di affrontare aspetti transfrontalieri, nonché sensibilizzare l'opinione pubblica. Tali obiettivi saranno perseguiti mediante (art. 3) lo scambio di migliori pratiche ed informazioni, lo sviluppo di competenze ed analisi ma anche azioni operative transnazionali coordinate. Il fine perseguito è, come specificato nell'art. 2, contribuire a una migliore applicazione della normativa unionale e nazionale, alla riduzione del lavoro sommerso, alla creazione di posti di lavoro ufficiali e alla promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro e dell'inclusione sociale.

I compiti specifici sono elencati nell'art 4, par. 1, in un elenco peraltro non esaustivo; la gran parte di essi risulta coerente con i compiti di studio, sensibilizzazione ed informazione attribuiti alla piattaforma (si vedano, ad esempio, l'analisi dell'efficacia di misure politiche nella riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso, lett. b); la creazione di strumenti di conoscenza delle misure poste in essere al livello nazionale, o concordate a livello bilaterale<sup>8</sup>, per scoraggiare e prevenire il lavoro sommerso, lett. c); sviluppare forme di cooperazione che aumentino la capacità tecnica di affrontare gli aspetti transfrontalieri del lavoro sommerso, lett. e); sensibilizzare in merito al problema mediante attività comuni, lett. i). Di profilo più immediatamente operativo sembra essere, invece, la lett. d), la quale abilita la piattaforma all'adozione di orientamenti, per quanto non vincolanti, per gli ispettori, nonché di "*principi ispettivi comuni volti a contrastare il lavoro sommerso*".

Dal punto di vista operativo, è previsto (art. 5) che ogni Stato membro nomini un "punto di contatto unico" quale membro della piattaforma e, eventualmente, un membro supplente, che

---

<sup>7</sup> La Commissione europea ha anche valutato l'ipotesi di istituire una nuova agenzia decentrata dell'UE che si occupasse del tema, scartandola però in considerazione degli alti costi operativi ed amministrativi che ne sarebbero derivati.

<sup>8</sup> Alcuni Stati membri hanno concluso accordi bilaterali o realizzato progetti multilaterali su taluni aspetti del lavoro sommerso. Per una lista si veda il SWD(2014) 137, pag. 17 e seg.,

"dovrebbe disporre dell'autorità necessaria a mantenere i contatti con le autorità nazionali che si occupano dei molteplici aspetti del lavoro sommerso" (punto n. 15 delle Premesse). Per questo motivo la nomina deve coinvolgere "tutte le autorità pubbliche che hanno un ruolo nel prevenire e/o scoraggiare il lavoro sommerso" (art. 5, par. 2). I punti di contatto "cooperano con tutte le autorità di contrasto (...) per quanto riguarda le attività della piattaforma e assicurano la loro partecipazione alle riunioni e il loro contributo alle attività della piattaforma o dei suoi gruppi di lavoro quando le questioni discusse riguardano l'ambito di competenza di tali autorità" (art. 5, par. 4).

Le riunioni sono coordinate dalla Commissione che ne presiede i lavori, fornisce un segretariato ed informa periodicamente il Parlamento europeo ed il Consiglio sulle attività svolte (art. 7).

L'art. 10 individua le risorse economiche da destinare all'attuazione.

Un riesame delle norme in via di approvazione è previsto quattro anni dopo la loro entrata in vigore (art. 11) mediante una relazione della Commissione indirizzata al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Vi si verificherà in quale misura la piattaforma abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi fissati dall'art. 2 e realizzato gli specifici compiti elencati all'art. 3.

#### **4) La posizione del Governo italiano**

Nella relazione inviata alle Camere dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali si afferma preliminarmente che "la proposta risulta complessivamente conforme all'interesse nazionale" (par. B.2).

Nel merito delle norme proposte, il Ministero riserva particolare apprezzamento:

- 1) all'assimilazione del lavoro autonomo fittizio al lavoro "nero", fenomeno definito "di prioritario rilievo anche nella realtà italiana";
- 2) al carattere obbligatorio dell'adesione alla piattaforma per tutti gli Stati membri;
- 3) all'individuazione, tra gli obiettivi della proposta di decisione, di un'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

#### **5) Altri Parlamenti nazionali**

Al momento della redazione della presente scheda il COM(2014) 221 risulta all'attenzione di sei Parlamenti nazionali (Senato ceco, Parlamento finlandese, Bundesrat tedesco, Camera dei deputati romena, Parlamento svedese, House of Commons britannica).

La House of Commons ha segnalato che la propria Commissione per le questioni europee ha raccomandato l'adozione di un [parere contrario per violazione del principio di sussidiarietà](#) in quanto ritiene che:

- 1) la partecipazione obbligatoria alla piattaforma violi il principio di sussidiarietà. La stessa Commissione europea afferma testualmente (nella relazione introduttiva al COM(2014) 221, pag 3) che "la responsabilità principale nella lotta al lavoro sommerso è degli Stati membri". A giudizio dello European Scrutiny Committee la partecipazione obbligatoria "interferisce con questa responsabilità, con benefici incerti" (par. 7, punto 2);
- 2) non vengano forniti sufficienti dati quantitativi a sostegno della necessità della proposta di decisione e della sua capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati. Per giunta - si afferma - "un ambito di azione per l'Unione europea è disponibile nella forma delle raccomandazioni per paese" (par. 7, punto 4).

Si argomenta inoltre che la differenza delle forme assunte al livello nazionale dal lavoro sommerso (invocata dalla Commissione europea come uno dei motivi alla base dell'intervento dell'Unione) costituisce un limite dei benefici attesi dalla piattaforma (par. 7, punto n. 6).

Sulla proposta di parere motivato si è in attesa della deliberazione della plenaria.

Risulta altresì che il Parlamento irlandese, al livello di Commissione, abbia ritenuto che il COM(2014) 221 debba essere oggetto di ulteriore esame e, a questo fine, verranno svolte audizioni con funzionari ministeriali.

Eventuali, ulteriori interventi dei Parlamenti degli Stati membri saranno costantemente riportati sul [sito IPEX](#).

## **6) Valutazione d'impatto**

Il progetto di regolamento in esame è accompagnato da due documenti, che ne costituiscono la valutazione d'impatto:

- 1) [SWD\(2014\) 137](#), in lingua inglese. Questo documento contiene, tra l'altro, una stima delle dimensioni dell'economia sommersa nell'UE (pag. 44-47) ed un prospetto delle misure adottate al livello nazionale per prevenire il lavoro "nero" (pag. 48-75);
- 2) [SWD\(2014\) 138](#), sintesi in italiano del precedente.

---

16 maggio 2014

A cura di Laura Lo Prato

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ([affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it))