



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 1° ottobre 2021
(OR. en)

12425/21

MIGR 213
SOC 559
DROIPEN 145

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice

Data: 1° ottobre 2021

Destinatario: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2021) 592 final

Oggetto: COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sull'applicazione della direttiva 2009/52/CE, 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

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 592 final.

All: COM(2021) 592 final



Bruxelles, 29.9.2021
COM(2021) 592 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'applicazione della direttiva 2009/52/CE, 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**

Introduzione

Affrontare le sfide poste dalla migrazione irregolare verso l'UE è una componente importante dell'**approccio globale, a lungo termine e sostenibile in materia di migrazione** proposto nel quadro del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo¹. Tale approccio garantisce coerenza nell'elaborazione della politica dell'UE nei settori della migrazione, dell'asilo, dell'integrazione e della gestione delle frontiere per contribuire a prevenire gli arrivi irregolari e non sicuri nell'UE. Il nuovo patto mira a scoraggiare la migrazione irregolare, a prevenire lo sfruttamento organizzato dei migranti e a promuovere percorsi legali sostenibili e sicuri per coloro che necessitano di protezione. Il piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025², presentato unitamente alla presente relazione, fornisce gli strumenti per combattere le reti criminali di trafficanti e scoraggiare efficacemente la migrazione irregolare, in stretto partenariato tra gli Stati membri, le istituzioni e gli organismi dell'UE e i paesi partner.

Per rispondere efficacemente alla migrazione irregolare è inoltre necessario affrontare i **fattori** che motivano i migranti a intraprendere viaggi pericolosi verso l'UE. Uno di tali fattori è la possibilità per i migranti irregolari in cerca di una vita migliore di **trovare un lavoro nell'economia informale**³ e ottenere così risorse per contribuire al sostentamento dei loro familiari nel paese di origine, anche se questa situazione li rende vulnerabili agli abusi e allo sfruttamento. Il lavoro illegale di migranti irregolari è un fenomeno complesso che interessa diversi ambiti, tra cui la migrazione, le politiche occupazionali e sociali, la politica fiscale e il rispetto dei diritti individuali. Nonostante le differenze in termini di portata e frequenza del lavoro illegale nelle famiglie, nelle piccole e medie imprese e nelle grandi società, nonché nei vari settori economici, esso consente, tuttavia, ai datori di lavoro che intendono ridurre i costi del lavoro ed eludere le norme di **approfittare dei lavoratori** disposti a svolgere lavori poco qualificati e scarsamente retribuiti in settori ad alta intensità di manodopera quali l'edilizia, l'agricoltura, le pulizie e gli alberghi/la ristorazione.

Inoltre, il lavoro illegale di persone non autorizzate a soggiornare nell'UE – analogamente al lavoro non dichiarato di coloro che hanno diritto a soggiornarvi ma non a lavorare, e all'economia informale in generale – è **dannoso da un punto di vista economico**, in quanto causa perdite nelle finanze pubbliche, nelle imposte e nei contributi sociali, riduce le retribuzioni e le condizioni di lavoro e crea concorrenza sleale tra le imprese⁴.

Il lavoro illegale espone inoltre i migranti a rischi di **violazione dei diritti individuali e sociali**, in particolare allo sfruttamento del lavoro, a condizioni di vita e di lavoro precarie e a un accesso limitato o nullo alla protezione sociale. Inoltre, in alcuni casi lo sfruttamento del lavoro può anche essere collegato alla criminalità organizzata e a forme gravi di criminalità, attraverso la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento della manodopera o lo sfruttamento di

¹ COM(2020) 609 final.

² COM(2021) 591.

³ La risoluzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) sul lavoro dignitoso e l'economia informale (2002) definisce l'"economia informale" come "ogni attività economica dei lavoratori e delle unità economiche che — nel diritto o nella prassi — non sono coperti o sono insufficientemente coperti da disposizioni formali".

⁴ Rete europea sulle migrazioni, "Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (2017), pag. 10.

migranti irregolari da parte delle reti di trafficanti attraverso la servitù per debiti – in cui una persona è costretta a lavorare per ripagare un debito – e lavoro in condizioni di sfruttamento. Le reti criminali hanno come obiettivo anche i migranti che soggiornano già irregolarmente nell'UE, costringendoli a lavorare in condizioni di sfruttamento elevato facendo leva sulla loro vulnerabilità e sulla loro disponibilità ad accettare qualsiasi tipo di opportunità di lavoro per rimanere nell'UE e percepire un reddito⁵.

È **difficile stimare l'entità del lavoro illegale** nell'UE perché si tratta di un fenomeno "nascosto" legato all'economia informale degli Stati membri. Vi sono elementi che indicano che il lavoro illegale di migranti irregolari è più elevato in presenza di alte percentuali di attività economica informale⁶. Sebbene si stimi che l'occupazione informale⁷ rappresenti in media il 16,8 % della totalità dei posti di lavoro dell'UE⁸, l'estensione del lavoro illegale dei migranti irregolari è sempre più difficile da quantificare, in particolare per quanto riguarda gli aspetti relativi al genere e alle problematiche delicate dei minori⁹, poiché la migrazione irregolare rimane difficile da stimare.

Unitamente a misure rafforzate volte innanzitutto a prevenire la migrazione irregolare, il divieto efficace di impiego dei migranti irregolari rimane un elemento centrale per contrastare la migrazione irregolare, riducendone quindi l'impatto economico e sociale, anche attraverso la tutela dei diritti individuali.

1. Obiettivi della comunicazione

La **direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro**¹⁰ fornisce un quadro giuridico europeo per prevenire e rispondere specificamente al lavoro illegale dei migranti irregolari, che si trovano in una situazione più precaria e vulnerabile rispetto ad altri cittadini di paesi terzi. Sebbene sia altrettanto importante affrontare l'occupazione e le violazioni dei diritti dei lavoratori migranti che soggiornano legalmente, essi non sono oggetto della direttiva in quanto rientrano nel quadro dell'UE in materia di migrazione legale¹¹ e nella legislazione nazionale specifica.

⁵ Europol, "EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2021".

⁶ Rete europea sulle migrazioni, "Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (2017), pag. 14.

⁷ Per quanto riguarda l'occupazione informale, la relazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro "Defining and measuring informal employment" (2005) fa riferimento al lavoro non standard, atipico, alternativo, irregolare e precario.

⁸ Scheda informativa dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), "Overview of the informal economy in the EU", https://www.ilo.org/budapest/WCMS_751319/lang--en/index.htm.

⁹ Dalla relazione di sintesi della rete europea sulle migrazioni "Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (2017) è emerso che, in termini di genere, sulla base delle statistiche fornite da undici Stati membri partecipanti allo studio, sono stati identificati come lavoratori illegali prevalentemente uomini (dal 69 % a Cipro al 100 % in Lituania e Slovacchia) negli Stati membri che hanno fornito i dati.

¹⁰ 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 (GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24).

¹¹ Il quadro dell'UE in materia di migrazione legale (direttiva sul permesso unico (2011/98/UE), direttiva "Carta blu" (2009/50/CE), direttiva sui lavoratori stagionali (2014/36/UE), direttiva relativa ai lavoratori soggetti a trasferimenti intra-societari (2014/66/UE), direttiva (UE) 2016/801 su studenti e ricercatori, direttiva relativa ai soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE)) prevede norme che garantiscano la parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi rispetto ai cittadini degli Stati membri in cui risiedono,

La direttiva stabilisce le norme che impongono ai datori di lavoro di verificare il diritto dei cittadini di paesi terzi di soggiornare nell'UE e le sanzioni per i datori di lavoro di migranti irregolari, definendo norme minime e meccanismi di individuazione del lavoro illegale. Essa stabilisce inoltre misure volte a **tutelare i diritti dei migranti irregolari**, istituendo meccanismi per recuperare le retribuzioni arretrate, per agevolare le denunce che possono rivelare situazioni di lavoro illegale e per rilasciare permessi di soggiorno temporanei alle vittime di datori di lavoro che commettono gravi abusi al fine di consentire a tali vittime di partecipare a procedimenti penali.

La direttiva offre agli Stati membri la **flessibilità** necessaria a definire approcci diversi per conseguire i suoi obiettivi, consentendo loro di tenere conto delle specificità nazionali relative al mercato del lavoro, al ruolo del lavoro e della migrazione illegale e alla gravità delle violazioni. Tuttavia, tutti gli Stati membri devono garantire che le norme siano efficaci nello scoraggiare la migrazione irregolare e contrastare il lavoro illegale. Approcci nazionali inefficaci contro il lavoro illegale che non riducono l'attrattiva dell'economia informale per i migranti irregolari e, in quanto tali, non contribuiscono a ridurre gli arrivi irregolari, hanno un **effetto a catena su tutti gli Stati membri e sulla politica migratoria dell'UE nel suo complesso**.

La presente comunicazione esamina l'**applicazione pratica** della direttiva, in seguito all'**annuncio, nel quadro del nuovo patto**, che la Commissione valuterà le modalità per rafforzare l'efficacia della direttiva e la necessità di ulteriori azioni. In tale contesto, la Commissione contatterà anche la "*Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato*", il gruppo di lavoro dell'Autorità europea del lavoro di recente istituzione (di seguito, piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato).

La presente comunicazione rispetta inoltre l'obbligo di riferire periodicamente al Parlamento europeo e al Consiglio, di cui all'articolo 16 della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro. Essa individua le **azioni necessarie per rafforzare l'attuazione della direttiva**, concentrandosi sulle tre principali linee d'azione: sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, misure volte a tutelare i diritti dei migranti irregolari e ispezioni. La comunicazione esamina, tra l'altro, l'attuazione dell'articolo 6, paragrafi 2 e 5, relativo a procedure efficaci per l'introduzione di domande di pagamento degli arretrati e di rilascio di permessi di soggiorno di durata limitata in caso di procedimenti penali.

La comunicazione fa seguito alla prima relazione sull'attuazione del maggio 2014¹² e si basa sulle informazioni qualitative e quantitative fornite dagli Stati membri¹³ (compresi i dati sulle

per quanto riguarda, tra l'altro, le condizioni di lavoro, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, la formazione professionale e i servizi di consulenza.

¹² COM(2014) 286 final; ha dimostrato la presenza di lacune, frammentazione e discrepanze, sebbene tutti gli Stati membri vietino il lavoro illegale e abbiano istituito sanzioni finanziarie, amministrative o penali; la severità delle sanzioni variava notevolmente, rendendo necessario valutare ulteriormente la proporzionalità e la dissuasività. È emerso che vi erano margini di miglioramento in tutti i settori che offrono protezione, comprese le azioni nei confronti dei datori di lavoro, i meccanismi di denuncia e l'accesso alle informazioni. La comunicazione ha inoltre rivelato la necessità di un notevole impegno per migliorare le ispezioni e la definizione delle loro priorità mediante la costante identificazione dei settori a rischio.

ispezioni del 2019 e del 2020 e sui relativi risultati) e da un'ampia gamma di portatori di interessi, in particolare sindacati, associazioni dei datori di lavoro e delle imprese, organizzazioni non governative e rappresentanti dei migranti. Tiene inoltre conto del lavoro svolto dall'Agenzia per i diritti fondamentali in materia di protezione dei migranti irregolari dallo sfruttamento del lavoro¹⁴. Pur cercando di tracciare una via da seguire, la comunicazione riconosce che vi sono **notevoli lacune nelle informazioni** a disposizione della Commissione che rendono difficile giungere a conclusioni definitive sull'impatto e sull'efficacia della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro. La presente comunicazione espone misure concrete per colmare tali lacune.

2. Lavoro illegale e sanzioni contro i datori di lavoro

Sanzioni finanziarie e penali efficaci, proporzionate e dissuasive contro il lavoro illegale restano fondamentali per disincentivare i datori di lavoro ad assumere migranti irregolari. Le sanzioni dovrebbero controbilanciare i vantaggi economici derivanti dall'assunzione di migranti irregolari. Le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro dovrebbero inoltre rispecchiare la gravità del reato e rispondere in modo proporzionale alla gravità della violazione, che aumenta in caso di condizioni di lavoro di particolare sfruttamento (ad esempio violazioni persistenti, numero significativo di migranti irregolari assunti e impiego di vittime della tratta di esseri umani). L'applicazione efficace e proporzionale delle sanzioni è **dissuasiva** quando i rischi di essere individuati e sanzionati superano i vantaggi economici derivanti dall'assunzione di migranti irregolari.

Sulla base di tali principi, la direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro definisce norme minime per le sanzioni finanziarie e penali nei confronti dei datori di lavoro e stabilisce ulteriori misure amministrative, quali la perdita di benefici pubblici o l'esclusione dagli appalti pubblici, per contrastare il lavoro illegale. Gli Stati membri dispongono di una certa flessibilità nel determinare il livello effettivo delle sanzioni, a seconda della situazione nazionale specifica, della gravità della violazione o del fatto che il datore di lavoro sia una persona fisica o giuridica, e possono anche introdurre norme più rigorose di quelle minime stabilite nella direttiva. Allo stesso tempo, è di primaria importanza che in uno spazio senza frontiere interne e al fine di prevenire la migrazione irregolare, l'azione contro il lavoro illegale sia intrapresa su base comune e che tutti i sistemi nazionali funzionino efficacemente. Le lacune in uno o alcuni Stati membri comprometterebbero l'effetto deterrente sul lavoro illegale e sulla migrazione irregolare delle persone disposte a lavorare nell'economia informale, con conseguenze sulla politica migratoria dell'UE nel suo complesso.

Il lavoro illegale si verifica in contesti economici diversi, tra cui famiglie, piccole o medie imprese e grandi società. È importante garantire che tutti i tipi di datori di lavoro siano **informati e consapevoli** delle possibilità di impiego e di assunzione legale, delle misure da adottare per prevenire ed evitare il lavoro illegale, nonché dei rischi e delle conseguenze dell'assunzione di migranti irregolari.

¹³ Gli Stati membri hanno fornito il loro contributo all'attuazione della direttiva mediante un questionario preparato dalla Commissione.

¹⁴ Agenzia per i diritti fondamentali, "Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive (2021)", disponibile all'indirizzo: <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/employers-sanctions-against-exploitation>.

In generale, gli Stati membri hanno recepito nella legislazione nazionale le disposizioni della direttiva in materia di sanzioni, anche se gli approcci scelti variano notevolmente in quanto sono influenzati da una serie di fattori (ad esempio diversità dei sistemi sanzionatori nazionali, impatto sociale e percezione del lavoro illegale, situazioni economiche e livelli salariali, incidenza del lavoro illegale nell'economia). Ciò si riflette nella notevole diversità della gamma e della portata delle sanzioni finanziarie (tabella 1) e penali (tabella 2), nonché nelle diverse scelte operate dagli Stati membri nell'uso di altre misure (ad esempio esclusione dagli aiuti pubblici o dai finanziamenti dell'UE o esclusione dagli appalti pubblici). Inoltre, vi è una panoramica frammentaria e incompleta delle azioni penali avviate nei confronti dei datori di lavoro e delle sanzioni applicate nella pratica, il che rende **difficile valutare appieno l'impatto** della direttiva nel garantire un efficiente approccio sanzionatorio al lavoro illegale in tutti gli Stati membri nonché sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

2.1. Sanzioni finanziarie

La direttiva prevede che i datori di lavoro che assumono migranti irregolari siano soggetti a sanzioni finanziarie che dovrebbero aumentare proporzionalmente al numero di migranti irregolari impiegati e che potrebbero essere ridotte nei casi in cui l'impiego sia a fini privati (ad esempio assistenza domestica). Come già segnalato nel 2014, tutti gli Stati membri hanno recepito le norme in materia di sanzioni finanziarie nei confronti dei datori di lavoro. Tuttavia, a causa delle lacune informative relative all'applicazione pratica di sanzioni finanziarie nei confronti dei datori di lavoro, non è possibile valutarne in modo conclusivo l'impatto in questo settore. Le limitate informazioni disponibili indicano **significative differenze di entità fra le sanzioni pecuniarie applicate** alle persone giuridiche per migrante irregolare impiegato, con sanzioni minime che vanno da 300 EUR in Belgio a circa 10 000 EUR in Croazia e sanzioni massime che vanno da 3 000 EUR in Belgio, a Cipro e in Estonia a 43 000 EUR in Italia.

Come indicazione della **proporzionalità delle sanzioni**, esse possono variare da circa 1,5 volte il salario minimo mensile¹⁵ a 92¹⁶ o addirittura 700¹⁷ volte il salario minimo mensile nello Stato membro interessato. Inoltre, nella maggior parte degli Stati membri¹⁸ le leggi nazionali stabiliscono l'importo o la sanzione pecuniaria minima e l'aumento proporzionale per ogni migrante irregolare impiegato, mentre gli altri Stati membri lasciano al giudice la facoltà di decidere l'importo preciso in funzione del numero di migranti irregolari coinvolti¹⁹.

La differenza del livello delle sanzioni pecuniarie applicate negli Stati membri dipende da una serie di elementi, quali la situazione economica e il livello del salario minimo in uno Stato membro. Inoltre, anche il tipo di datore di lavoro (ad esempio una famiglia o un'impresa) incide sul livello e sulla natura delle sanzioni. Tuttavia, gli Stati membri dovrebbero

¹⁵ Lettonia.

¹⁶ In Bulgaria le sanzioni possono variare da 3 a 92 volte il salario minimo mensile (da 2 000 a 60 000 BGN).

¹⁷ In Cechia le sanzioni possono variare da 5 a 700 volte il salario minimo mensile (da 50 000 CZK a 10 000 000 CZK).

¹⁸ Belgio, Bulgaria, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Romania, Slovenia, Slovacchia e Svezia.

¹⁹ Cechia, Germania, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo e Finlandia.

assicurarsi che la **differenza di livello delle sanzioni sia giustificata e che le sanzioni siano efficaci, proporzionate e dissuasive in ogni Stato membro.**

Gli Stati membri con un sistema sanzionatorio più rigoroso ritengono che **sanzioni finanziarie più elevate costituiscano un valido deterrente** contro il lavoro illegale, mentre gli Stati membri che applicano sanzioni inferiori o in cui il rischio di sanzioni è considerato basso rispetto ai potenziali profitti derivanti dal lavoro illegale hanno riscontrato che le **sanzioni non costituiscono un deterrente sufficiente**²⁰. È pertanto indicativo che undici Stati membri abbiano modificato la propria legislazione a partire dal 2014 per aumentare l'importo della sanzione pecuniaria inflitta. L'Agenzia per i diritti fondamentali indica inoltre che, nella pratica, nella maggior parte degli Stati membri le sanzioni e le pene imposte ai datori di lavoro non sono sufficientemente severe da dissuaderli dalla pratica del lavoro illegale²¹. Inoltre, il lavoro della piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato dimostra che, al di là di un sistema di sanzioni ben funzionante e della sua applicazione, strutture valide e chiare sono altrettanto importanti per motivare e facilitare il rispetto delle norme.²²

2.2. Sanzioni penali

Secondo la direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, le sanzioni penali (che possono essere sanzioni pecuniarie penali, pene detentive o altre pene) sono applicate ai **casi gravi di lavoro illegale** con circostanze aggravanti quali violazioni reiterate, impiego di un numero significativo di migranti irregolari o in particolari condizioni di sfruttamento, o impiego di vittime della tratta di esseri umani e minori. Nella maggior parte degli Stati membri, il lavoro illegale costituisce di per sé un reato²³, mentre gli altri Stati membri hanno configurato come reato il lavoro illegale in tutte le circostanze previste dalla direttiva²⁴.

Dal 2014 si sono registrati **alcuni progressi per quanto riguarda le modifiche legislative** in Italia, Germania, Francia e Svezia che facilitano l'applicazione pratica delle sanzioni penali²⁵. Ad esempio, l'Italia ha abolito il requisito secondo cui lo sfruttamento deve avvenire attraverso la violenza, la minaccia e l'intimidazione e ha configurato come reato il fatto di reclutare lavoratori o farli lavorare in condizioni di sfruttamento. La Germania ha configurato come reato non solo l'atto di costringere una persona a svolgere un lavoro in condizioni di sfruttamento, ma anche lo sfruttamento e il fatto di trarre profitto dallo sfruttamento. La Francia ha esteso le competenze dell'ispettorato del lavoro alla registrazione dei reati di tratta di esseri umani, lavoro forzato e servitù. La Svezia ha adottato una legislazione che rafforza la configurazione come reato della tratta di esseri umani, che riguarda lo sfruttamento

²⁰ Rete europea sulle migrazioni, "Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (2017), pag. 30.

²¹ Agenzia per i diritti fondamentali, "Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union" (2015), pag. 18-19.

²² La biblioteca virtuale della piattaforma contro il lavoro non dichiarato è accessibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1495&langId=it>.

²³ Belgio, Cechia, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia.

²⁴ Articolo 9 della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro: se la violazione è intenzionale e persistente, coinvolge un numero significativo di cittadini di paesi terzi o minori, in presenza di condizioni di lavoro di sfruttamento o se il cittadino del paese terzo è vittima della tratta di esseri umani.

²⁵ Agenzia per i diritti fondamentali, "Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive (2021)", pag. 35.

attraverso l'inganno o l'utilizzo della situazione delle persone a carico, della vulnerabilità o della situazione difficile di un'altra persona e lo sfruttamento attraverso il lavoro forzato.

Tuttavia, vi sono differenze nella severità delle sanzioni penali tra gli Stati membri, come indicato nella tabella 2, sia in termini di durata della possibile pena detentiva, che varia da 8 giorni a 12 anni, sia in termini di importo della sanzione pecuniaria applicata. Inoltre, vi è una notevole lacuna informativa riguardo all'applicazione pratica delle sanzioni penali nei confronti dei datori di lavoro e al numero di procedimenti avviati. Questi elementi indicano che la **direttiva ha avuto un impatto limitato** nello scoraggiare il lavoro illegale mediante sanzioni e che non è ancora riuscita a istituire un quadro efficiente per sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in tutta l'UE. I riscontri forniti dai portatori di interessi che rappresentano i sindacati e le organizzazioni non governative, raccolti nel corso di specifiche consultazioni mirate sull'argomento, corroborano tale conclusione in quanto confermano che **le sanzioni per i datori di lavoro sfruttatori sembrano essere inferiori ai benefici ottenuti** grazie al lavoro non dichiarato e al dumping sociale. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero valutare se il livello delle sanzioni penali applicate a livello nazionale sia sufficientemente dissuasivo e contribuisca a un quadro efficace di sanzioni contro il lavoro illegale.

2.3. Altre misure amministrative

Oltre alle sanzioni finanziarie e penali, in linea con l'articolo 7 della direttiva, gli Stati membri possono imporre ai datori di lavoro altre misure amministrative, quali la perdita di benefici pubblici, l'esclusione dagli appalti pubblici, il rimborso delle sovvenzioni pubbliche, la chiusura temporanea o permanente di stabilimenti o il ritiro di una licenza di esercizio. La direttiva prevede inoltre la possibilità di denunciare e stigmatizzare i datori di lavoro che hanno commesso reati e di pubblicarne un elenco.

Anche in questo caso l'attuazione di tali misure varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, anche per quanto riguarda la durata dell'applicazione delle misure supplementari. Inoltre, solo nove Stati membri²⁶ includono tutte e quattro le misure amministrative nella loro legislazione nazionale e, sebbene tutti includano almeno una delle misure nella loro legislazione nazionale, **in pratica solo otto Stati membri²⁷ riferiscono di averle applicate**, il che rende difficile valutarne pienamente l'efficacia e l'impatto.

La chiusura temporanea o permanente di stabilimenti o il ritiro di una licenza di esercizio sembra essere la misura più applicata²⁸, mentre solo tre Stati membri²⁹ applicano la perdita di benefici pubblici e l'esclusione dagli appalti pubblici e nessuno segnala il rimborso delle sovvenzioni pubbliche. Solo sei Stati membri³⁰ prevedono la possibilità di pubblicare l'elenco dei datori di lavoro responsabili di lavoro illegale. Le misure supplementari, quali l'esclusione dagli appalti pubblici e dai finanziamenti nazionali e dell'UE, **continuano a essere molto**

²⁶ Germania, Spagna, Francia, Lituania, Austria, Polonia, Romania, Slovacchia e Svezia.

²⁷ Belgio, Grecia, Francia, Ungheria, Croazia, Paesi Bassi, Slovenia e Slovacchia.

²⁸ Solo cinque Stati membri (Belgio, Grecia, Francia, Croazia e Paesi Bassi) hanno riferito di aver applicato questa misura nel periodo 2012-2019.

²⁹ Ungheria, Slovenia e Slovacchia.

³⁰ Bulgaria, Cipro, Francia, Paesi Bassi, Portogallo e Romania.

sottoutilizzate nonostante il loro potenziale dissuasivo per i datori di lavoro ad assumere migranti irregolari³¹.

Emerge inoltre che, nella pratica, i lavoratori privi di documenti possono spesso essere assunti attraverso rapporti di lavoro complessi che comportano **accordi di subappalto** e coinvolgono reclutatori e agenzie di lavoro interinale, nonché attraverso **piattaforme online che offrono lavori di breve durata** (ad esempio consegna di alimenti e pasti, servizi di trasporto), il che aumenta la difficoltà di individuare i datori di lavoro che assumono migranti irregolari. A tale riguardo, la responsabilità dell'intera catena di datori di lavoro è intesa a proteggere i migranti, in particolare nei settori economici in cui il subappalto è diffuso, come l'edilizia³², nonché nell'area economica del lavoro su piattaforma online, emersa di recente.

Tuttavia, i portatori di interessi ritengono che tali disposizioni abbiano un **impatto limitato nelle procedure di denuncia e nella determinazione della responsabilità a catena** in considerazione della probabilità che un appaltante che abbia adempiuto ai suoi obblighi con la debita diligenza non sia ritenuto responsabile, come previsto dall'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva. Ad esempio, in Belgio³³ gli "obblighi di debita diligenza" dell'appaltante sono soddisfatti con il semplice rilascio, da parte di un subappaltatore, di una dichiarazione scritta attestante che non impiega o non impiegherà migranti irregolari, sollevando l'appaltante principale da tutte le responsabilità. **Gli Stati membri dovrebbero fare di più affinché gli appaltanti principali** rispondano delle violazioni nella catena di subappalto, compresi gli intermediari del lavoro irregolare, date le analogie tra il loro ruolo e quello dei datori di lavoro.

2.4. Azioni volte a migliorare l'efficacia delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro

Nonostante gli Stati membri abbiano in generale recepito la direttiva, **non è possibile giungere a conclusioni certe** sulla questione se le sanzioni applicate nella pratica siano dissuasive, efficaci e proporzionate e se abbiano un impatto significativo sulla prevenzione del lavoro illegale dei migranti irregolari.

Sebbene gli Stati membri dispongano di una certa flessibilità nel determinare i livelli di sanzioni più appropriati a livello nazionale, è necessaria un'intesa comune sulla definizione pratica di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e sul loro impatto. Un meccanismo di segnalazione migliore dovrebbe essere integrato da uno scambio di migliori prassi per conoscere i diversi approcci nazionali e, in particolare, gli approcci che si sono dimostrati efficaci e hanno avuto un effetto deterrente.

La Commissione promuoverà **l'apprendimento reciproco e lo scambio di migliori prassi** tra gli Stati membri e i portatori di interessi, con il sostegno di esperti in diritto amministrativo e penale nell'ambito dello specifico gruppo di esperti di migrazione irregolare della Commissione sulla direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro. Lo scambio di

³¹ Feedback fornito dalla Confederazione europea dei sindacati (CES) e dalla piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti privi di documenti (PICUM) nell'ambito delle consultazioni mirate.

³² Feedback fornito dalla piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti privi di documenti (PICUM) nell'ambito delle consultazioni mirate.

³³ Esempio fornito dalla Confederazione europea dei sindacati (CES) nell'ambito delle consultazioni mirate.

migliori prassi consentirà alla Commissione di sostenere gli Stati membri, ove necessario, **nella determinazione e nell'adeguamento del livello delle sanzioni** a livello nazionale, in modo da renderle efficaci, proporzionate e dissuasive, di raccogliere informazioni al fine di promuovere un approccio più coerente alle sanzioni e di garantire che possano avere effetto nel ridurre il lavoro illegale e lo sfruttamento.

È inoltre necessario **sensibilizzare e informare i datori di lavoro** in merito ai rischi e alle conseguenze che affrontano assumendo migranti irregolari, contribuendo ad aumentare la deterrenza del sistema. La Commissione sosterrà gli Stati membri nell'elaborazione di campagne d'informazione efficaci, rivolte in particolare ai datori di lavoro che lavorano nei settori maggiormente a rischio di lavoro illegale e a quelli che potrebbero non avere facile accesso a tali informazioni (ad esempio famiglie e piccole imprese), ricorrendo alle competenze della piattaforma europea per la lotta contro il lavoro non dichiarato. La Commissione fornirà inoltre sostegno finanziario attraverso il Fondo Asilo, migrazione e integrazione.

La Commissione intende:

- promuovere il dialogo tra gli Stati membri e i portatori di interessi, con il sostegno di esperti di diritto amministrativo e penale per aiutare gli Stati membri a determinare e adeguare il livello delle sanzioni finanziarie e penali a livello nazionale, e raccogliere informazioni pertinenti presso le autorità nazionali;
- fornire sostegno agli Stati membri nell'elaborazione e nell'attuazione di campagne di sensibilizzazione e prevenzione rivolte ai datori di lavoro dei settori a rischio, ricorrendo alle competenze della piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato; rilanciare i lavori dello specifico gruppo di esperti di migrazione irregolare della Commissione sulla direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, in quanto rete di competenze, scambi e sostegno agli Stati membri.

Gli Stati membri dovrebbero:

- verificare il livello delle sanzioni finanziarie e penali stabilite a livello nazionale per valutare se siano efficaci, proporzionate e dissuasive contro il lavoro illegale;
- rafforzare le attività di sensibilizzazione e di informazione dei datori di lavoro sulle possibilità di impiego e assunzione regolare, sulle misure necessarie per prevenire il lavoro illegale e sui rischi e sulle conseguenze dell'assunzione di migranti irregolari.

3. Misure a tutela dei diritti dei migranti irregolari

Gli articoli 6, paragrafo 2, e 13 della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro concedono ai migranti irregolari una serie di diritti per garantire che siano adeguatamente informati sui loro diritti derivanti dal lavoro illegale, che possano presentare denunce contro le violazioni dei diritti dei lavoratori e recuperare le retribuzioni non pagate. Si tratta di disposizioni fondamentali per **proteggere i migranti dal rischio di sfruttamento e abuso**: i migranti irregolari che denunciano violazioni dei diritti dei lavoratori e collaborano con le autorità contribuiscono a far sì che i datori di lavoro rispondano dei salari, delle imposte e dei contributi sociali non pagati, garantendo condizioni di parità sul mercato del lavoro e mettendo in luce situazioni di sfruttamento e abuso dei lavoratori.

Sono ancora necessari ulteriori sforzi per quanto riguarda l'attuazione degli **elementi protettivi della direttiva**, in particolare per quanto riguarda l'accesso alle informazioni, l'accesso alla giustizia, il recupero delle retribuzioni arretrate e la concessione di permessi di soggiorno temporanei.

3.1. Accesso alle informazioni

Garantire che i migranti siano in grado di ottenere informazioni sui loro diritti e la disponibilità di meccanismi di sostegno per presentare denunce e di assistenza legale è un **prerequisito per un accesso effettivo alla giustizia** per i migranti irregolari, in particolare per coloro che sono vittime di datori di lavoro che commettono abusi. La direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro fornisce ai migranti irregolari gli strumenti per esercitare efficacemente i loro diritti, garantendo che siano sistematicamente informati del loro diritto di chiedere il pagamento delle retribuzioni arretrate prima dell'esecuzione di eventuali decisioni di rimpatrio, che possano ricevere qualsiasi pagamento degli arretrati della retribuzione anche dopo il ritorno nel paese di origine e che possano presentare denuncia contro i datori di lavoro direttamente o tramite terzi (cfr. sezione 3.2). La direttiva garantisce pertanto che i migranti che lavorano nell'UE senza diritto di soggiorno possano esercitare effettivamente i propri diritti all'interno dell'UE, ma anche dall'estero, se del caso; tali diritti devono essere rispettati anche in caso di applicabilità delle procedure di rimpatrio previste dalla direttiva rimpatri³⁴, in particolare una volta conclusa una valutazione globale della situazione individuale di un lavoratore migrante e determinata lo status di migrante.

La maggior parte degli Stati membri **fornisce solo informazioni generali sui diritti dei lavoratori e non informazioni mirate pertinenti alla situazione specifica dei lavoratori migranti irregolari**. In alcuni casi, **le informazioni sono limitate** a considerazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro e non comprendono informazioni sulle retribuzioni non corrisposte. Inoltre, sebbene altri Stati membri³⁵ forniscano informazioni mirate, spesso ciò avviene solo nell'ambito della procedura di rimpatrio³⁶. Questa situazione ha un **impatto negativo sui migranti irregolari**, che non sono sufficientemente informati circa la possibilità di chiedere o ricevere retribuzioni non pagate prima del loro rientro nel paese di origine.

La direttiva non stabilisce norme sulle modalità per fornire informazioni ai migranti irregolari e le prassi nazionali differiscono per quanto riguarda **il momento in cui le informazioni sono fornite, nonché da chi e come**³⁷. Nella maggior parte degli Stati membri gli ispettori del lavoro sono tenuti a informare i lavoratori sui loro diritti, una buona prassi che tutti gli Stati membri dovrebbero seguire. Esistono tuttavia anche altre modalità. Ad esempio, in Austria le informazioni sono fornite presso un centro di accoglienza per lavoratori privi di documenti, mentre in Italia sono fornite mediante un modulo specifico che illustra i diritti dei lavoratori migranti irregolari, tra cui l'obbligo per il datore di lavoro di pagare le retribuzioni arretrate, i

³⁴ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

³⁵ Austria, Belgio, Cechia, Estonia, Spagna, Francia, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Slovacchia e Slovenia.

³⁶ Ad esempio Croazia, Cipro, Portogallo e Slovacchia.

³⁷ Rete europea sulle migrazioni, "Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (2017), pag. 36.

contributi pensionistici e previdenziali, e le modalità per intraprendere azioni nei confronti del datore di lavoro; tuttavia, tali informazioni non sono fornite sistematicamente e sono disponibili solo in un certo numero di lingue straniere. La Commissione incoraggerà lo scambio di migliori prassi e di esperienze tra gli Stati membri per orientare gli sforzi volti a migliorare le modalità con cui tali informazioni sono fornite ai lavoratori migranti irregolari e aumentare la consapevolezza dei diritti e delle possibilità esistenti.

Lo scarso livello di conoscenza dei propri diritti da parte dei migranti irregolari è uno dei fattori di rischio per lo sfruttamento del lavoro, in quanto i migranti irregolari potrebbero non essere in grado di individuare essi stessi tali rischi, il che denota la **necessità di migliorare l'accesso alle informazioni** da parte degli intermediari del lavoro, delle agenzie di collocamento e delle autorità di contrasto (compresi gli ispettorati del lavoro) per fornire informazioni ai lavoratori migranti irregolari sui loro diritti e sui soggetti a cui rivolgersi per ottenere sostegno e ricorso. Anche i portatori di interessi hanno segnalato lo stesso problema e l'esigenza che ne deriva³⁸.

Il fatto che le informazioni fornite ai migranti siano spesso limitate, non siano fornite sistematicamente e non siano mirate alla situazione specifica dei lavoratori migranti irregolari, **incide negativamente sull'obiettivo della direttiva di fornire informazioni oggettive e affidabili ai migranti affinché possano esercitare i loro diritti**. Tuttavia, la comunicazione insufficiente, da parte degli Stati membri, del numero di domande di pagamento degli arretrati presentate e concluse con successo nonché dei procedimenti avviati nei confronti dei datori di lavoro che commettono abusi sulla base della segnalazione di un lavoratore migrante irregolare non consentono, in questa fase, di corroborare questi nuovi dati.

3.2. Accesso alla giustizia, retribuzione e concessione di permessi di soggiorno temporanei

Anche quando sono informati dei loro diritti, **i lavoratori migranti irregolari possono essere dissuasi dal presentare denunce** contro i datori di lavoro per il recupero dei salari non corrisposti o per denunciare possibili situazioni di sfruttamento data la possibilità di essere costretti al rimpatrio, di perdere il loro reddito e, in alcuni casi, di ritorsioni dei datori di lavoro. Per evitare che tali situazioni compromettano il corretto accesso alla giustizia, la direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro impone l'istituzione di **meccanismi specifici attraverso i quali i migranti irregolari possono presentare una denuncia** alle autorità competenti direttamente o tramite terzi (ad esempio sindacati, associazioni dei lavoratori e organizzazioni non governative), anche quando non sono più presenti nello Stato membro³⁹. I lavoratori migranti irregolari possono anche ricevere sostegno da detti terzi nei procedimenti amministrativi o civili⁴⁰. Tali meccanismi possono inoltre sostenere l'attuazione

³⁸ Feedback fornito dalla piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti privi di documenti (PICUM) e dalla Confederazione europea dei sindacati (CES) nell'ambito delle consultazioni mirate.

³⁹ Solo Malta richiede che il cittadino di un paese terzo sia personalmente presente per presentare una denuncia.

⁴⁰ Per agire in nome e per conto del cittadino di un paese terzo è richiesta l'autorizzazione dello stesso in Bulgaria, a Cipro, in Estonia, a Malta, in Slovacchia, in Finlandia e in Svezia.

della direttiva sui diritti delle vittime⁴¹ e garantire che ai migranti irregolari vittime di reato, in particolare dei reati definiti dalla direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, non sia negato l'accesso alla giustizia⁴².

Gli Stati membri hanno scelto modalità diverse per istituire un **meccanismo di denuncia efficace**. Uno studio condotto dalla piattaforma per la cooperazione internazionale dei migranti privi di documenti (PICUM)⁴³ mostra che in 13 Stati membri⁴⁴ (dei 15 interessati dallo studio) esistono procedure civili e amministrative attraverso le quali i lavoratori possono presentare domanda di pagamento delle retribuzioni non versate e in 11⁴⁵ è presente anche un organismo di ispezione competente ad accogliere le denunce dei singoli lavoratori su questioni relative al mancato pagamento dei salari. È emerso inoltre che, sebbene i migranti ritenuti impiegati illegalmente (indipendentemente dal fatto che risiedano regolarmente o irregolarmente) possano chiedere la corresponsione dei salari non pagati in venti Stati membri alle stesse condizioni previste per i casi in cui sussiste un contratto di lavoro valido⁴⁶, in pratica i **meccanismi di denuncia potrebbero funzionare in modo più efficiente**⁴⁷. L'Agenzia per i diritti fondamentali⁴⁸ dimostra che in alcuni Stati membri i migranti in situazione irregolare non si avvalgono dei sistemi di denuncia esistenti. Ciò può essere dovuto a una serie di motivi: mancanza di incentivi a farsi avanti per i lavoratori; informazioni limitate sui loro diritti e sul meccanismo di denuncia disponibile; ostacoli economici come le quote di iscrizione ai sindacati, i quali assistono solo i membri; e, soprattutto, la paura di essere scoperti, fermati e rimpatriati.

La **cooperazione delle autorità pubbliche con le parti sociali e le organizzazioni non governative** è fondamentale per agevolare le denunce, poiché tali soggetti spesso hanno contatti diretti con i lavoratori e possono sensibilizzare, informare i migranti irregolari in merito ai loro diritti, creare fiducia reciproca e aiutare i lavoratori a individuare le situazioni di lavoro sommerso e sfruttamento della manodopera al fine di presentare una denuncia. Il ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni non governative è inoltre molto importante per agevolare le denunce e segnalare situazioni di sfruttamento e ridurre il timore dei migranti irregolari di essere sottoposti a procedure di rimpatrio se individuati dalle autorità competenti in materia di migrazione. Nella grande maggioranza degli Stati membri la legge attribuisce un

⁴¹ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU L 315 del 14.11.2012).

⁴² Ai sensi della direttiva sui diritti delle vittime, tali diritti si applicano alle vittime in maniera non discriminatoria, a prescindere dallo status in materia di soggiorno.

⁴³ Piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti privi di documenti (PICUM), "A worker is a worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice", (2020), pag. 21-22.

⁴⁴ Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

⁴⁵ Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna.

⁴⁶ Rete europea sulle migrazioni, "Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (2017).

⁴⁷ Agenzia per i diritti fondamentali, "Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive (2021)", pag. 12.

⁴⁸ Idem pag. 5.

ruolo importante a questi portatori di interessi, in particolare ai sindacati⁴⁹, nell'ambito del meccanismo nazionale volto ad agevolare la presentazione di denunce.

Oltre alle difficoltà nel presentare le denunce, i migranti irregolari incontrano ostacoli anche nel ricevere le retribuzioni non corrisposte. Sebbene la direttiva preveda che debba essere presunto un salario almeno pari al salario minimo⁵⁰ e per una durata di almeno tre mesi, i portatori di interessi segnalano una **serie di lacune nell'attuazione pratica delle disposizioni in materia di retribuzione minima**. Ciò è dovuto, ad esempio, alla scarsa conoscenza delle disposizioni pertinenti da parte delle autorità di ispezione del lavoro o dei professionisti che assistono e consigliano i lavoratori migranti irregolari. In pratica, i migranti irregolari possono trovarsi in situazioni in cui la presunzione di almeno tre mesi di lavoro non presuppone un'occupazione a tempo pieno⁵¹, dovendo fornire la prova delle ore lavorate e vari tipi di prove, come messaggi, foto o testimonianze⁵². Inoltre, i migranti irregolari incontrano ostacoli nel ricevere effettivamente i pagamenti delle retribuzioni, a causa della lunghezza o dei costi del procedimento giudiziario, di ostacoli all'apertura di conti bancari senza residenza legale, di strategie dei datori di lavoro per evadere i pagamenti⁵³ o di difficoltà di accesso ai finanziamenti in caso di insolvenza dei datori di lavoro⁵⁴ o di rimpatrio.

Sebbene la direttiva consenta ai cittadini di paesi terzi impiegati illegalmente di recuperare le retribuzioni arretrate dopo il rientro nel paese di origine, **i meccanismi per agevolare le domande per le persone che non si trovano più nello Stato membro sembrano assenti**, visto che solo pochissimi Stati membri dispongono di meccanismi di recupero specifici⁵⁵. Tuttavia, l'istituzione di meccanismi efficaci è fondamentale per garantire che i migranti irregolari rimpatriati prima della conclusione del procedimento per il recupero delle retribuzioni non pagate non siano svantaggiati nell'esercizio dei loro diritti. In Belgio, se gli ispettori del lavoro accertano che le retribuzioni non sono state debitamente corrisposte e nel caso in cui i lavoratori non siano immediatamente disponibili o abbiano lasciato il paese, i datori di lavoro sono tenuti a versare gli stipendi al Fondo federale depositi e prestiti; tuttavia, non esiste un dipartimento o un'amministrazione che abbia l'incarico di pagare le retribuzioni dovute o di informare il migrante. In Francia, nel caso in cui il migrante irregolare sia in stato di trattenimento o abbia lasciato il paese, i salari sono depositati presso l'Ufficio francese dell'immigrazione e dell'integrazione (OFII) e poi versati al migrante. Inoltre, l'OFII ha il diritto di recuperare i salari, con la cooperazione del dipartimento fiscale, se il datore di lavoro non remunera il migrante entro 30 giorni.

⁴⁹ Secondo le informazioni di cui dispone l'Agenzia per i diritti fondamentali, tutti gli Stati membri dell'UE tranne Italia, Malta, Slovenia e Finlandia.

⁵⁰ In alcuni Stati membri, come la Bulgaria, Cipro, la Germania, la Grecia, la Spagna, la Francia, l'Ungheria, l'Italia, il Portogallo, la Slovenia, la Slovacchia e la Romania, il cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare è assimilato a un lavoratore regolare con applicazione dei salari minimi.

⁵¹ Ad esempio, Germania e Austria.

⁵² Feedback fornito dalla Confederazione europea dei sindacati (CES).

⁵³ Ad esempio modificando le strutture societarie o chiudendo l'attività e trasferendo il proprio patrimonio senza presentare ufficialmente istanza di fallimento o semplicemente rifiutandosi di pagare.

⁵⁴ Spesso lo Stato recupererà in primo luogo i contributi fiscali e previdenziali dovuti, anche se ciò significa che il lavoratore non riceverà la retribuzione.

⁵⁵ Solo Belgio, Grecia e Francia hanno riferito di disporre di tali meccanismi - rete europea sulle migrazioni, "Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (2017).

Al fine di **proteggere le vittime di sfruttamento grave e i minori**, agevolare le denunce in modo che tali reati gravi siano individuati e puniti e facilitare il recupero dei salari non pagati, l'articolo 6, paragrafo 5, della direttiva consente agli Stati membri di **concedere permessi di soggiorno temporanei** ai migranti irregolari, in funzione della durata dell'indagine pertinente o del procedimento penale o della volontà di cooperare con le autorità⁵⁶. Tali permessi possono essere prorogati fino al ricevimento degli arretrati della retribuzione⁵⁷. I permessi sono generalmente rilasciati per periodi compresi tra 6 mesi e un anno e possono essere prorogati⁵⁸. In diversi Stati membri⁵⁹ i permessi di soggiorno temporanei possono essere prorogati fino al pagamento delle retribuzioni dovute alla vittima; tuttavia, mancano informazioni sulla frequenza con cui tale disposizione viene applicata.

Oltre la metà degli Stati membri⁶⁰ dispone di una legislazione nazionale che prevede specifici permessi di soggiorno temporanei per le vittime di condizioni di lavoro di particolare sfruttamento, mentre gli altri li rilasciano in situazioni di tratta di esseri umani. Tuttavia, solo cinque Stati membri⁶¹ riferiscono di aver concesso tali permessi di soggiorno a migranti irregolari per sfruttamento del lavoro nel 2018 e nel 2019, con la maggior parte dei permessi concessi dalla Francia, seguita da Svezia, Cechia, Germania e Polonia. La Svezia ha inoltre riferito di aver concesso permessi di soggiorno a minori impiegati illegalmente.

Sebbene la direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro abbia avuto un **impatto positivo** in questo settore, avendo portato all'istituzione di specifici meccanismi di denuncia e alla possibilità di concedere permessi di soggiorno temporanei, dalle consultazioni con i portatori di interessi emerge che in pratica i migranti irregolari che subiscono sfruttamento del lavoro incontrano **difficoltà nell'accedere alle procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno** o per le condizioni di rilascio dei permessi. I portatori di interessi segnalano che le vittime devono far fronte a una mancanza di accesso a informazioni e consulenza legale sulla disponibilità dei permessi e sulle modalità per presentare domanda o chiedere un esame, sulla concessione di permessi spesso collegati ad accuse penali nei confronti di determinati datori di lavoro e sul fatto che il permesso sia subordinato alla partecipazione delle vittime al procedimento penale, sebbene ciò non sia richiesto dalla direttiva.

3.3. Azioni volte a migliorare la tutela dei diritti dei migranti

L'accesso alle informazioni e alla giustizia, il recupero delle retribuzioni arretrate e l'agevolazione delle denunce costituiscono il fulcro delle misure di tutela della direttiva volte a rimediare alle ingiustizie subite dai migranti irregolari. Prove circostanziali e relazioni dei portatori di interessi indicano che i migranti irregolari **non hanno effettivo accesso alle informazioni e ai meccanismi di denuncia**. La mancanza di dati sull'uso del meccanismo di denuncia e sul rilascio di permessi di soggiorno temporanei non consente di giungere a conclusioni definitive al riguardo.

⁵⁶ Articolo 13, paragrafo 4, della direttiva.

⁵⁷ Articolo 6, paragrafo 5, della direttiva.

⁵⁸ Il permesso di soggiorno temporaneo è rilasciato per sei mesi a Cipro, in Ungheria, Italia, Romania, Svezia (rinnovabile), per un anno in Germania e Croazia e per tre mesi in Slovacchia (rinnovabile).

⁵⁹ Estonia, Finlandia, Germania, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia.

⁶⁰ Agenzia per i diritti fondamentali, "Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive" (2021).

⁶¹ Cechia, Germania, Francia, Polonia e Svezia.

Meccanismi di denuncia efficaci consentono alle autorità di pianificare e orientare meglio le proprie ispezioni sul lavoro, di costruire casi solidi contro i datori di lavoro che commettono abusi, in collaborazione con i lavoratori migranti irregolari e con terzi, e, in ultima analisi, di chiamare tali datori di lavoro a rispondere delle loro azioni. Gli Stati membri dovrebbero garantire che tali **meccanismi di denuncia siano facilmente accessibili** e tengano conto della riservatezza che può incentivare le denunce da parte di lavoratori migranti irregolari e la segnalazione di casi di sfruttamento. Gli Stati membri dovrebbero istituire **politiche o protocolli di segnalazione sicuri** per garantire che i lavoratori migranti irregolari possano segnalare i datori di lavoro che commettono violazioni e partecipare all'attività di contrasto senza correre il rischio che la loro situazione migratoria incida sull'esercizio dei loro diritti. Nell'ambito dello specifico gruppo di esperti di migrazione irregolare della Commissione sulla direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, la Commissione promuoverà lo **scambio di buone prassi per individuare meccanismi efficaci** al fine di recuperare le retribuzioni arretrate, ricevere la retribuzione e presentare denunce – tenendo conto della necessità di politiche o protocolli di segnalazione sicuri – anche dopo il rientro del migrante nel suo paese di origine.

Anche **le parti sociali e le organizzazioni non governative** svolgono un ruolo centrale nella promozione e nell'attuazione delle misure di tutela previste dalla direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro e nell'aumentare il loro raggio d'azione nei confronti dei migranti irregolari. La Commissione rafforzerà il **dialogo con le parti sociali** e le organizzazioni non governative che rappresentano i lavoratori privi di documenti e collaborerà con la piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato nello sviluppo di tali attività.

È necessario **migliorare l'accesso** dei lavoratori migranti irregolari **a informazioni obiettive e sistematiche** sui loro diritti e sui meccanismi per ottenere sostegno e ricorso. Con il sostegno dei fondi dell'UE, gli Stati membri dovrebbero **sviluppare campagne di informazione e sensibilizzazione** rivolte ai lavoratori migranti irregolari, in cooperazione con le associazioni imprenditoriali, i sindacati e le organizzazioni non governative. In cooperazione con l'Agenzia per i diritti fondamentali, la Commissione elaborerà una formazione specifica per gli ispettori per informare i lavoratori migranti irregolari in merito ai loro diritti e alle modalità di presentazione delle domande attraverso meccanismi di remunerazione, anche dopo il rientro nel loro paese di origine.

La Commissione intende:

- sostenere lo scambio di buone prassi su meccanismi di denuncia efficaci e politiche o protocolli pratici per agevolare il coinvolgimento dei lavoratori migranti irregolari nell'attività di contrasto;
- avviare un dialogo con le parti sociali, le associazioni dei datori di lavoro, i sindacati e le organizzazioni non governative, ricorrendo alle competenze della piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato;
- sostenere lo sviluppo di campagne di informazione e sensibilizzazione dei lavoratori migranti irregolari sui loro diritti, in cooperazione con le associazioni imprenditoriali, i sindacati e le organizzazioni non governative.

Gli Stati membri dovrebbero:

- migliorare l'accessibilità dei meccanismi di denuncia per incoraggiare i migranti irregolari a presentare denuncia in caso di lavoro illegale e sfruttamento;
- definire politiche o protocolli di segnalazione sicuri per i lavoratori migranti irregolari affinché collaborino all'attività di contrasto senza rischiare che il loro status migratorio comprometta l'esercizio dei loro diritti;
- sostenere i sindacati e le organizzazioni della società civile nel fornire informazioni e consulenza, assistenza legale e altri servizi ai lavoratori migranti irregolari.

4. Ispezioni

4.1. Ispezioni effettuate dagli Stati membri

Le ispezioni sono lo **strumento più importante** per individuare i datori di lavoro che assumono migranti irregolari e le situazioni di sfruttamento. Sulla base dei risultati delle ispezioni, i datori di lavoro possono essere ritenuti responsabili e sanzionati, e possono essere messe in atto le misure necessarie a tutelare i lavoratori migranti irregolari oggetto di sfruttamento. L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva impone agli Stati membri di garantire ispezioni efficaci e adeguate basate su valutazioni dei rischi che identifichino i settori di attività più a rischio, senza le quali è impossibile conseguire gli obiettivi della direttiva stessa.

Dato che la direttiva tace sulla definizione di ispezioni "efficaci e adeguate", la prassi degli Stati membri varia, indicando **diversi fattori che limitano l'efficacia delle ispezioni**: individuazione dei settori economici maggiormente a rischio di lavoro illegale, bassi livelli di ispezioni effettuate negli Stati membri (anche nei settori più a rischio di lavoro illegale), mancanza di risorse sufficienti e difficoltà nel coinvolgere i migranti sfruttati individuati durante le ispezioni.

Come già indicato, vi sono **notevoli lacune nei dati sulle ispezioni** trasmessi dagli Stati membri. Inoltre, per essere efficaci, le ispezioni devono essere mirate e concentrarsi sui **settori più esposti al rischio di lavoro illegale** negli Stati membri. È in questi settori che le ispezioni sono più necessarie. Gli Stati membri effettuano valutazioni dei rischi per

determinare tali settori a rischio⁶², utilizzando orientamenti nazionali o piani d'azione annuali, i dati raccolti e i risultati di precedenti ispezioni, denunce, soffiare o segnalazioni di altre autorità nazionali. Sembra che i settori maggiormente colpiti dal lavoro illegale siano simili nella maggior parte degli Stati membri e siano di solito **settori ad alta intensità di manodopera e poco qualificati o a basso livello retributivo**, con un elevato tasso di avvicendamento del personale. Tra i settori a rischio più comuni figurano l'agricoltura, l'edilizia, l'industria manifatturiera, l'assistenza domestica e sociale, i servizi di ospitalità e di ristorazione⁶³. Tuttavia, nelle loro relazioni alla Commissione, diversi Stati membri⁶⁴ non individuano i settori a rischio, il che indica la necessità di attribuire maggiore priorità alle ispezioni. Sebbene i settori a rischio tendano a rimanere stabili nel tempo, gli sviluppi economici possono far emergere nuovi settori esposti al rischio di lavoro illegale, come i **lavoratori delle piattaforme**. Gli Stati membri dovrebbero pertanto aggiornare regolarmente i propri settori a rischio.

È improbabile che il numero di ispezioni effettuate nel sistema attuale dissuada i datori di lavoro dall'assumere migranti irregolari. La percentuale di datori di lavoro attivi in un settore soggetto a ispezioni tende ad essere molto bassa; di conseguenza, i datori di lavoro possono ritenere che il vantaggio economico derivante dal lavoro illegale sia superiore alla probabilità di essere individuati mediante ispezioni. Le tabelle 3 e 4, che presentano le informazioni fornite dagli Stati membri sulle ispezioni effettuate in tutti i settori⁶⁵, mostrano che le attività di controllo degli Stati membri variano notevolmente. Nel 2019, ad esempio, **meno dell'1 % dei datori di lavoro in tutti i settori** è stato sottoposto a ispezioni in Bulgaria, Estonia, Francia, Lettonia, Paesi Bassi e Svezia; in tredici Stati membri le ispezioni hanno riguardato tra l'1 % e il 10 % dei datori di lavoro⁶⁶; in Austria le ispezioni hanno riguardato il 14,5 % di tutti i datori di lavoro e in Slovenia e Slovacchia le ispezioni hanno riguardato oltre il 30 % della totalità dei datori di lavoro. Le informazioni a disposizione della Commissione indicano che nella maggior parte degli Stati membri **le ispezioni non si concentrano sui settori a rischio**, una situazione che non risponde alle prescrizioni della direttiva. Inoltre, gli Stati membri e gli altri portatori di interessi⁶⁷ riferiscono che le autorità preposte all'ispezione del lavoro sono **spesso a corto di personale e mancano di risorse**, il che incide sul numero e sulla frequenza delle ispezioni effettuate.

Oltre a individuare situazioni di lavoro illegale, le ispezioni servono anche a **individuare situazioni di vulnerabilità e sfruttamento**, in particolare nei casi che riguardano i diritti dei minori, le norme fondamentali del lavoro e la parità di genere. Inoltre, i portatori di interessi⁶⁸ sottolineano che i lavoratori sfruttati sono disincentivati a segnalare la loro situazione durante

⁶² Rete europea sulle migrazioni, "Synthesis Report – Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (2017), pag. 20.

⁶³ Idem pag. 14-15.

⁶⁴ Cechia, Estonia, Lituania, Malta e Romania.

⁶⁵ Il Portogallo (agricoltura/silvicoltura/pesca, edilizia e servizi alberghieri/di ristorazione) riferisce solo sui settori a rischio.

⁶⁶ Belgio, Cechia, Germania, Grecia, Spagna, Croazia, Ungheria, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Romania e Finlandia.

⁶⁷ Feedback fornito dalla Confederazione europea dei sindacati (CES) nelle consultazioni mirate e dai rappresentanti degli Stati membri alla riunione dei punti di contatto nazionali per il traffico di migranti nel febbraio 2021.

⁶⁸ Idem.

le ispezioni a causa del rischio di arresto e rimpatrio, in particolare quando le ispezioni sono effettuate congiuntamente dalle autorità preposte all'ispezione del lavoro e dalle autorità di polizia/immigrazione. I portatori di interessi promuovono pertanto l'idea di separare le ispezioni sul lavoro dalle attività di contrasto/immigrazione attraverso un "firewall" che garantirebbe che i migranti irregolari individuati durante le ispezioni non siano rinviati alle autorità competenti per l'immigrazione per la procedura di rimpatrio. Inoltre, l'Agenzia per i diritti fondamentali osserva che, quando le ispezioni sono condotte congiuntamente dalle autorità del lavoro e dalle unità anti-tratta o da altre unità specializzate formate sullo sfruttamento del lavoro, potrebbero **contribuire a identificare i migranti vittime di sfruttamento del lavoro o tratta di esseri umani**.

I meccanismi volti ad agevolare le denunce contro i datori di lavoro attraverso terzi designati, quali i sindacati o le organizzazioni non governative, mirano a garantire che le situazioni di sfruttamento emergano e siano segnalate alle autorità competenti. La loro effettiva attuazione è di primaria importanza (cfr. sezione 3.2) per garantire che i lavoratori migranti irregolari possano esercitare i loro diritti senza il timore di essere sottoposti a procedure di rimpatrio. Inoltre, alcuni Stati membri hanno adottato ulteriori misure per agevolare la segnalazione dello sfruttamento. I Paesi Bassi, ad esempio, attuano una politica nota come "free in, free out"⁶⁹, che consente ai migranti irregolari di denunciare un reato alla polizia senza essere arrestati o subire il rimpatrio, indipendentemente dal tipo di reato denunciato. La Spagna ha istituito squadre di polizia incaricate di fornire assistenza ai migranti, anche irregolari, informandoli dei loro diritti, consigliandoli su come regolarizzare il loro status e aiutandoli a presentare denunce contro datori di lavoro e altri soggetti per maltrattamenti e sfruttamento, senza rischiare di essere rimpatriati.

4.2. Azioni volte a migliorare l'efficacia delle ispezioni

Affinché le ispezioni siano efficaci nel rilevare il lavoro illegale e nel garantire la protezione dei migranti irregolari, gli Stati membri dovrebbero garantire che esse siano mirate ai settori economici maggiormente a rischio di lavoro illegale, riguardino un numero significativo di datori di lavoro in tali settori e siano svolte a intervalli regolari. Per questo motivo, tutti gli Stati membri dovrebbero **effettuare valutazioni dei rischi complete e regolari**, esaminando anche settori economici nuovi ed emergenti, come l'economia delle piattaforme, per individuare i settori a rischio e comunicarli alla Commissione.

La Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri e le parti sociali, promuoverà lo **scambio di migliori prassi in materia di ispezioni, valutazione dei rischi** e cooperazione tra gli ispettorati del lavoro nazionali, anche per quanto riguarda gli **obiettivi** che potrebbero essere considerati **deterrenti e realistici** per le ispezioni annuali nei settori a rischio individuati dagli Stati membri.

⁶⁹ Si basa su un documento politico interno della polizia nazionale e su un memorandum d'intesa condiviso con il parlamento olandese.

Per facilitare l'individuazione delle situazioni di sfruttamento e delle vittime di tratta durante le ispezioni e sostenere gli Stati membri nell'attuazione degli obblighi derivanti dalla direttiva, la Commissione promuoverà, in modo strutturato, lo scambio di prassi, ad esempio in materia di **ispezioni congiunte delle autorità del lavoro e di unità specializzate sullo sfruttamento del lavoro**, in cooperazione con l'Agenzia per i diritti fondamentali e ricorrendo alle competenze della piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero provvedere alla **formazione degli ispettori del lavoro** sui diritti dei lavoratori migranti irregolari ai sensi della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro e sull'individuazione dei casi di sfruttamento e tratta di esseri umani. Allo stesso tempo, la Commissione esaminerà le possibilità di sostenere gli Stati membri con attività di formazione in cooperazione con l'Agenzia per i diritti fondamentali, se del caso.

La Commissione intende:

- collaborare strettamente con gli Stati membri per individuare possibili obiettivi annuali per le ispezioni sui datori di lavoro dei settori a rischio;
- promuovere lo scambio di buone prassi in materia di ispezioni, individuazione dei settori a rischio e cooperazione tra gli ispettorati, ricorrendo alle competenze della piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato;
- promuovere lo scambio di buone prassi per l'individuazione di vittime di sfruttamento e tratta, anche per quanto riguarda le ispezioni congiunte con unità specializzate;
- valutare la possibilità di sostenere gli Stati membri nella formazione degli ispettori del lavoro in cooperazione con l'Agenzia per i diritti fondamentali.

Gli Stati membri dovrebbero:

- garantire che le ispezioni siano mirate ai settori economici maggiormente a rischio di lavoro illegale, riguardino una quota significativa di datori di lavoro in tali settori e siano svolte a intervalli regolari;
- effettuare valutazioni dei rischi complete e regolari, esaminando anche settori economici nuovi ed emergenti, come l'economia delle piattaforme, per individuare i settori a rischio e comunicarli alla Commissione;
- provvedere alla formazione degli ispettori del lavoro sui diritti dei lavoratori migranti irregolari ai sensi della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro e sull'individuazione dei casi di sfruttamento e tratta di esseri umani.

5. Lacune significative nelle informazioni

La direttiva prevede che gli Stati membri comunichino annualmente alla Commissione il numero di ispezioni e i relativi risultati⁷⁰, i pagamenti degli arretrati da parte dei datori di lavoro, le altre misure applicate e l'agevolazione delle denunce⁷¹. Queste informazioni sono fondamentali per valutare le modalità di attuazione delle misure della direttiva e le loro conseguenze. Tuttavia, gli Stati membri forniscono informazioni molto limitate e disomogenee che comportano significative lacune nei dati sulle ispezioni e sui relativi

⁷⁰ Articolo 14 della direttiva.

⁷¹ Articolo 16, paragrafo 2, della direttiva.

risultati, sull'applicazione di sanzioni finanziarie e penali e sul numero di procedimenti penali avviati, nonché sull'uso e sui risultati dei meccanismi di denuncia.

Mancano inoltre dati e informazioni completi e affidabili sull'**applicazione dei meccanismi di denuncia e sui relativi risultati**, nonché informazioni sufficienti da parte degli Stati membri sul numero di **domande di pagamento degli arretrati** presentate e concluse con successo e sui procedimenti avviati nei confronti di datori di lavoro che commettono abusi. Nessuno Stato membro dispone di dati centralizzati sul numero di denunce presentate con esito positivo da migranti irregolari in merito al pagamento delle retribuzioni dovute. Pertanto, anche in caso di accoglimento delle domande, spesso non è noto se i lavoratori ricevano o meno la retribuzione arretrata, e frequentemente i datori di lavoro dichiarano fallimento o scompaiono. In assenza di un quadro completo del numero e degli esiti delle denunce presentate, è difficile trarre conclusioni sull'effettivo accesso alla giustizia e sui meccanismi di denuncia negli Stati membri, sulla frequenza con cui tali meccanismi vengono utilizzati e sul loro successo.

La mancanza di informazioni affidabili e complete **rende difficile valutare in modo conclusivo se la direttiva abbia avuto un impatto** deterrente e abbia ridotto il lavoro illegale e se le sanzioni penali negli Stati membri siano efficaci, proporzionate e dissuasive. Una raccolta di informazioni migliore contribuirebbe a una strategia di applicazione più efficace a livello sia nazionale sia dell'UE.

Per **colmare le notevoli lacune dei dati e consentire una solida valutazione** dell'impatto e dell'efficacia della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, è necessario migliorare le relazioni da parte delle autorità nazionali. In primo luogo, gli Stati membri devono fornire informazioni tempestive, complete e comparabili al fine di adempiere agli obblighi derivanti dalle disposizioni dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva. Per aiutare gli Stati membri a soddisfare i loro obblighi di comunicazione, la Commissione, con il sostegno della rete europea sulle migrazioni, **istituirà un sistema informatico di rendicontazione e una banca dati**. Tale sistema faciliterà la raccolta di informazioni presso le autorità nazionali in relazione alle sanzioni finanziarie, penali e di altro tipo imposte ai datori di lavoro, il ricorso ai meccanismi di denuncia – compreso il numero di denunce presentate e i relativi risultati, le richieste di retribuzione e i pagamenti, i permessi temporanei concessi – nonché le ispezioni effettuate e i relativi risultati. In cooperazione con gli Stati membri, la Commissione definirà **criteri e requisiti chiari per le relazioni**, al fine di garantire la coerenza e l'elevata qualità dei contributi nonché dati completi, comparabili e tempestivi.

La Commissione intende:

- istituire un sistema informatico di comunicazione e una banca dati, con il sostegno della rete europea sulle migrazioni, per la raccolta di informazioni e dati sulle sanzioni, sull'uso delle misure di tutela e sulle ispezioni;
- definire criteri e requisiti chiari per le relazioni, in cooperazione con gli Stati membri.

Gli Stati membri dovrebbero:

- riferire annualmente e tempestivamente in merito alle ispezioni e ai relativi risultati (ad esempio numero totale di procedimenti aperti e chiusi, sanzioni pecuniarie e sanzioni penali irrogate);
- migliorare la raccolta di dati sull'applicazione dei meccanismi di denuncia e sui relativi risultati (ad esempio numero di domande di pagamento degli arretrati, risultati delle domande, numero di procedimenti avviati nei confronti dei datori di lavoro).

6. Intensificare l'azione dell'UE contro il lavoro illegale

Per contrastare la migrazione irregolare, l'UE deve affrontare questo fenomeno in tutti i suoi aspetti attraverso un approccio globale, come indicato dal nuovo patto. Oltre ad affrontare le cause profonde della migrazione, rilanciare la lotta contro i trafficanti di migranti in collaborazione con i paesi terzi e accelerare l'apertura di percorsi legali verso l'UE, quest'ultima deve anche **rafforzare la sua risposta al lavoro illegale**, quale motore della migrazione irregolare e fonte di sfruttamento e abuso. A tal fine è necessario garantire un'attuazione e un'applicazione più efficaci della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, il più importante strumento a nostra disposizione, il cui **potenziale deve ancora essere pienamente sfruttato**.

Il livello e il grado di attuazione della direttiva da parte degli Stati membri variano. Sebbene le differenze tra i vari approcci rispecchino la flessibilità concessa dalla direttiva, che consente agli Stati membri di attuare le soluzioni più adatte ai rispettivi sistemi nazionali, esse rivelano anche **un uso in generale inefficiente delle norme in materia di sanzioni, misure di tutela e ispezioni** per individuare i datori di lavoro che commettono abusi e proteggere i migranti dallo sfruttamento.

In primo luogo, è già possibile ottenere miglioramenti significativi **intensificando l'effettiva applicazione** delle disposizioni fondamentali esistenti della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro. La Commissione incoraggia gli Stati membri a dar seguito alle principali raccomandazioni formulate nella presente comunicazione. La Commissione promuoverà un dialogo con le autorità degli Stati membri e con vari portatori di interessi, anche attraverso il rilancio, nel 2021, del suo specifico gruppo di esperti di migrazione irregolare sulla direttiva relativa alle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro. Il lavoro del gruppo di esperti mirerà a migliorare l'individuazione e la condivisione delle buone prassi tra gli Stati membri, nonché a sostenerli nell'interpretazione e nell'attuazione delle disposizioni della direttiva in modo strutturato. A tal fine, la Commissione **collaborerà attivamente con le parti interessate**, quali le autorità nazionali per il lavoro e l'immigrazione, i sindacati, le organizzazioni della società civile, le parti sociali e le organizzazioni internazionali. Se del

caso, la Commissione ricorrerà alle competenze della piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato.

Contestualmente al sostegno fornito agli sforzi di attuazione degli Stati membri, la Commissione monitorerà costantemente anche l'attuazione della direttiva e si concentrerà sulla sua **effettiva applicazione**. Una volta adottata la presente comunicazione, la Commissione si impegnerà con le autorità competenti degli Stati membri per ottenere ulteriori informazioni sull'attuazione degli obblighi fondamentali in materia di sanzioni, ispezioni e tutela dei diritti dei migranti derivanti dalla direttiva e al fine di individuare possibili soluzioni. Se del caso, la Commissione avvierà procedure di **infrazione**.

Entro la fine del 2022 la Commissione attuerà le misure esposte nella presente comunicazione e **referirà sui risultati raggiunti** nella prossima relazione di attuazione prevista al più tardi per il 2024. Alla luce dei progressi compiuti grazie alle raccomandazioni esposte nella presente comunicazione e dei rinnovati sforzi di attuazione e applicazione, tenendo conto dei possibili sviluppi nel settore del lavoro illegale e dell'idoneità o meno della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro a darvi seguito, la Commissione valuterà se sia necessario modificare il quadro giuridico esistente.

TABELLE

Tabella 1: Sanzioni finanziarie

SM	Persona F/G *	Importo delle sanzioni finanziarie			Articolo 5, paragrafo 3**	Articolo 5, paragrafo 2, lettera b) ***	Modifiche
		Minimo	Fisso	Massimo			
Sanzione penale applicata a ogni migrante irregolare assunto illegalmente							
AT	F/G	1 000 EUR/ 4 000 EUR		10 000/50 000 EUR	N	In aggiunta	Nessuna modifica
BE	F/G	300 EUR		3 000 EUR	N	In aggiunta	Nessuna modifica
BG	F	500/ 1 000 BGN (255/511 EUR)		7 500/15 000 BGN (3 834/7 669 EUR)	N	In aggiunta	BG ha aumentato l'importo della sanzione pecuniaria. In precedenza, la sanzione pecuniaria per le persone fisiche era compresa tra 500/1 000 BGN e 5 000/10 000 BGN. Per le persone giuridiche, arrivava fino a 20 000/40 000 BGN.
	G	2 000/4 000 BGN (1 022/2 045 EUR)		30 000/60 000 BGN (15 339/30 678 EUR)			
CY	F/G	1 500 EUR		3 000 EUR	S	In aggiunta	Il governo cipriota ha presentato al parlamento un disegno di legge volto ad aumentare le sanzioni amministrative per renderle più dissuasive. Il disegno di legge dovrebbe essere approvato nelle prossime settimane.
EE	F			1 200 EUR	N	In aggiunta	Nessuna modifica
	G			3 200 EUR			
EL	F/G		5 000/ 10 000 EUR		N	In aggiunta	EL ha aumentato il livello delle sanzioni. In precedenza, la sanzione pecuniaria era compresa tra 3 000 e 15 000 EUR.

ES	F/G	500 EUR		100 000 EUR	N	In aggiunta	ES ha aumentato l'importo della sanzione pecuniaria che in precedenza era compreso tra 6 001 e 60 000 EUR.
FR	F/G	6 980 EUR		15 000/75 000 EUR	N	In aggiunta	La Francia ha modulato l'importo della sanzione pecuniaria per tenere maggiormente conto delle circostanze di fatto (decreto 4 giugno 2013).
HR	F	10 000 HRK (1 334 EUR)		30 000 HRK (4 002 EUR)		In aggiunta	
	G	70 000 HRK (9 338 EUR)		150 000 HRK (20 010 EUR)	S		
HU	F/G	4*salario minimo		15*salario minimo	S	In aggiunta	Salario minimo 161 000 HUF/mese (465,129 EUR) nel 2020
IT	F	1 800 EUR		43 200 EUR	S	Rispecchiato	IT ha aumentato l'importo della sanzione. In precedenza la sanzione pecuniaria era compresa tra 1 500 e 12 000 EUR.
LT	F	869/2 896 EUR		2 896/5 792 EUR	N	In aggiunta	Modifica applicabile dall'1.1.2017
	G	1 000/5 000 EUR		5 000/6 000 EUR			
LU	F/G		2 500 EUR		N	In aggiunta	Nessuna modifica
NL	F			11 250 EUR	S	Rispecchiato	NL ha aumentato l'importo della sanzione pecuniaria. In precedenza la sanzione pecuniaria arrivava a 4 000 EUR per le persone fisiche e a 8 000 EUR per le persone giuridiche.
	G			45 000 EUR			
RO	F/G	10 000 RON (2 032 EUR)		20 000 RON (4 064 EUR)	N	In aggiunta	RO ha aumentato l'importo della sanzione pecuniaria.

							In precedenza, la sanzione pecuniaria era compresa tra 1 500 e 2 000 ROL.
SE	F/G			36 396/47 300 SEK (3 613 EUR/4 696 EUR)	N	Rispecchiato	SE ha aumentato l'importo della sanzione pecuniaria.
SI	F	2 000 EUR		5 000 EUR	N	In aggiunta	Nessuna modifica
	G	4 000 EUR		12 000 EUR			
Numero di migranti irregolari presi in considerazione nella determinazione della sanzione pecuniaria							
CZ	F			5 000 000 CZK (196 900 EUR)	N	In aggiunta	CZ ha aumentato la sanzione pecuniaria. In precedenza, la sanzione pecuniaria arrivava a 2 000 000 CZK.
	G	50 000 CZK (1 969 EUR)		10 000 000 CZK (393 800 EUR)			
DE	F/G			500 000 EUR	N	In aggiunta	Nessuna modifica
FI	F/G	1 000 EUR		30 000 EUR	S	In aggiunta	Nessuna modifica
LV	F	210 EUR		500 EUR	S	In aggiunta	Nessuna modifica
MT	F/G			11 646,87 EUR	N	In aggiunta	Non sono state apportate modifiche all'importo della sanzione finanziaria massima, ma sono stati aggiunti elementi supplementari, ad esempio i costi di rimpatrio e il costo per l'invio dei pagamenti al paese terzo.
PL	F/G	1 000 PLN (223,1 EUR)		30 000 PLN (6 693 EUR)	S	In aggiunta	Nessuna modifica
PT	F/G	2 000 EUR		90 000 EUR	S	In aggiunta	Nessuna modifica
SK	F/G	2 000 EUR		200 000 EUR	N	In aggiunta	Nessuna modifica

* F/G = persona fisica/persona giuridica

** Articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2009/52/CE: "Gli Stati membri possono prevedere sanzioni finanziarie ridotte nei casi in cui il datore di lavoro sia una persona fisica che impiega a fini privati un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare e non sussistano condizioni lavorative di particolare sfruttamento".

*** Articolo 5, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2009/52/CE: "Le sanzioni inflitte in caso di violazioni del divieto di cui all'articolo 3 includono: b) pagamento dei costi di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi assunti illegalmente, nei casi in cui siano effettuate procedure di rimpatrio. Gli Stati membri possono invece decidere che le sanzioni finanziarie di cui alla lettera a) riflettano almeno i costi medi di rimpatrio."

Tassi di cambio 11/6/2021: 1 BGN = 0,5113 EUR, 1 CZK = 0,03938 EUR, 1 DKK = 0,134474 EUR, 1 HUF = 0,002889 EUR, 1 PLN = 0,2231 EUR, 1 RON = 0,2032 EUR, 1 SEK = 0,09929 EUR, 1 HRK = 0,1334 EUR

Tabella 2: Sanzioni penali

SM	Sanzioni (durata della reclusione e sanzione pecuniaria, se del caso)					Osservazioni
	9, paragrafo 1, lettera a) "la violazione prosegue oppure è reiterata in modo persistente"	9, paragrafo 1, lettera b) "impiego simultaneo di un numero significativo di migranti irregolari"	9, paragrafo 1, lettera c) "condizioni lavorative di particolare sfruttamento"	9, paragrafo 1, lettera d) "datore di lavoro che impiega consapevolmente e una vittima della tratta di esseri umani"	9, paragrafo 1, lettera e) "assunzione illegale di un minore"	
AT	sanzione pecuniaria fino a 360 giorni di retribuzione o reclusione fino a 6 mesi	sanzione pecuniaria fino a 360 giorni di retribuzione o reclusione fino a 6 mesi	reclusione fino a 2 anni	reclusione fino a 2 anni	sanzione pecuniaria fino a 360 giorni di retribuzione o reclusione fino a 6 mesi	L'importo di una sanzione pecuniaria che può arrivare fino a 360 giorni di retribuzione dipende dal reddito dell'autore del reato. La sanzione finanziaria massima può arrivare a 1,8 milioni di EUR.
BE	reclusione da 6 mesi a 3 anni e/o sanzione pecuniaria da 600 EUR a 6 000 EUR		reclusione da 1 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 500 a 50 000 EUR	reclusione da 1 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 500 a 50 000 EUR	reclusione da 10 a 15 anni e sanzione pecuniaria da 1 000 a 100 000 EUR	La sanzione di livello 4 è applicabile all'impiego di stranieri che non sono autorizzati a soggiornare per più di 3 mesi in Belgio
BG	reclusione da 1 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 5 000 BGN (2 554 EUR) a 50 000 BGN (25 564 EUR)	reclusione fino a 4 anni e sanzione pecuniaria da 2 000 BGN (1 022 EUR) a 20 000 BGN (10 225 EUR)	reclusione da 1 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 5 000 BGN (2 554 EUR) a 50 000 BGN (25 564 EUR)	reclusione fino a 4 anni e sanzione pecuniaria da 2 000 BGN (1 022 EUR) a 20 000 BGN (10 225 EUR)	reclusione da 1 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 3 000 BGN (1 534 EUR) a 30 000 BGN (15 338 EUR)	Le sanzioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), si applicano alla persona che impiega simultaneamente cinque o più stranieri il cui soggiorno è irregolare.
CY	reclusione fino a 5 anni e/o sanzione pecuniaria fino a 20 000 EUR					Ciascuna delle circostanze di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere da a) a e) è cumulabile o intercambiabile.
CZ	- reclusione da sei mesi a cinque anni: Reclusione fino a 6 mesi, confisca di beni o di altri valori patrimoniali o divieto di svolgere attività professionali - pena detentiva fino a un anno, se una persona ha commesso il reato di impiego illegale di stranieri in qualità di membro di un gruppo organizzato, dietro retribuzione o ripetutamente - pena detentiva da sei mesi a tre anni, se l'autore del			-	reclusione da sei mesi a cinque anni	Può essere irrogata una sanzione pecuniaria fino a 1 460 000 000 CZK (53 100 563 EUR) alle persone giuridiche.

	reato ha ottenuto un vantaggio considerevole per se stesso o per altri - reclusione da uno a cinque anni e, se del caso, confisca dei beni, se l'autore del reato mediante l'atto criminoso ha ottenuto un vantaggio di ampia portata per se stesso o per altri					
DE	reclusione fino a 1 anno o sanzione pecuniaria	reclusione fino a 1 anno o sanzione pecuniaria	reclusione fino a 3 anni o sanzione pecuniaria (casi gravi: da 6 mesi a 5 anni)	reclusione fino a 3 anni o sanzione pecuniaria	reclusione fino a 1 anno o sanzione pecuniaria	1. In caso di reato commesso intenzionalmente, sanzione pecuniaria non superiore a 1 000 000 EUR; 2. In caso di reato commesso per negligenza, sanzione pecuniaria non superiore a 500 000 EUR.
EE	sanzione pecuniaria da 30 a 500 giorni di retribuzione (da 96 a 1 600 EUR) o reclusione fino a 3 anni					Le persone giuridiche sono punite solo con una sanzione pecuniaria (da 3 200 a 16 000 000 EUR) Scioglimento obbligatorio della persona giuridica.
EL	reclusione minima di 5 mesi			reclusione minima di 6 mesi	reclusione minima di 6 mesi	Non esiste alcuna distinzione tra datori di lavoro persone fisiche e persone giuridiche.
ES	reclusione da 3 a 18 mesi e sanzione pecuniaria da 12 a 30 mesi	reclusione da 6 mesi a 6 anni e sanzione pecuniaria da 6 mesi a 12 mesi	reclusione da 2 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 6 a 12 mesi	reclusione da 2 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 6 a 12 mesi	reclusione da 3 a 18 mesi e sanzione pecuniaria da 12 a 30 mesi	
FI	sanzione pecuniaria o reclusione fino a 1 anno					
FR	fino a 10 anni di reclusione e sanzione pecuniaria di 100 000 EUR					
HR	reclusione da 6 mesi a 5 anni					
HU	reclusione fino a 2 anni	reclusione fino a 2 anni	reclusione fino a 3 anni	reclusione fino a 3 anni	reclusione fino a 3 anni	
IT	reclusione da 1 a 5 anni e da 5 a 15 anni per circostanze aggravanti					IT ha aumentato la durata della reclusione. In precedenza: reclusione da un minimo di 3 mesi a un massimo di 1 anno e sanzione pecuniaria di 5 000 EUR per ogni lavoratore impiegato illegalmente; le sanzioni aumentano se le attività sono connesse ad atti criminali finalizzati
	aumento della sanzione da un terzo a metà			aumento delle sanzioni da un terzo a metà e sanzione pecuniaria di 25 000 EUR per ogni persona coinvolta	aumento delle sanzioni da un terzo a metà e sanzione pecuniaria di 25 000 EUR per ogni persona coinvolta	

					alla realizzazione di profitti.
LT	sanzione pecuniaria o reclusione fino a 2 anni	reclusione fino a 8 anni	reclusione da 2 a 10 anni o da 4 a 12 anni in caso di due o più persone coinvolte		Sanzioni specifiche applicabili alle persone giuridiche: 1) sanzione pecuniaria (da 10 000 a 5 000 000 EUR); 2) restrizioni operative dell'entità giuridica; 3) liquidazione dell'entità giuridica.
LU	reclusione da 8 giorni a 1 anno e/o sanzione pecuniaria da 2 501 a 20 000 EUR				Sanzioni specifiche applicabili alle persone giuridiche: 1) sanzione pecuniaria: minimo 500 EUR, massimo 750 000 EUR; 2) confisca speciale; 3) esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici; 4) scioglimento
LV	misure restrittive della libertà personale (reclusione fino a 3 mesi) o servizio civile oppure sanzione pecuniaria (fino a 100 stipendi mensili minimi (50 000 EUR))				
MT	sanzione pecuniaria fino a 11 646,87 e/o reclusione fino a 2 anni. La sanzione aumenterà di uno o due gradi in ragione delle circostanze aggravanti di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere da a) a e)				Sanzioni specifiche applicabili alle persone giuridiche: 1. sanzione pecuniaria massima di 2 500 EUR 2. sospensione o annullamento di licenza; 3. chiusura temporanea o permanente; 4. liquidazione obbligatoria
NL	reclusione fino a 4 anni o sanzione pecuniaria di quinta categoria	reclusione fino a 4 anni o sanzione pecuniaria di quinta categoria e la sanzione massima per la tratta di esseri umani è la reclusione per una durata non superiore a dodici anni.			Il codice penale consente di perseguire penalmente le persone giuridiche. Le persone giuridiche, nonché il superiore gerarchico o il supervisore possono essere oggetto di sanzioni.
PL	sanzione pecuniaria (la sanzione pecuniaria è inflitta in retribuzioni giornaliere, definendo il numero di retribuzioni e l'importo unitario).	reclusione fino a 3 anni		sanzione pecuniaria compresa tra 100 a 1 080 000 PLN o misure restrittive	Sanzioni specifiche applicabili alle persone giuridiche: 1) divieto di

	Il numero minimo di retribuzioni è di 100, la più alta di 1 080 000 PLN o misure restrittive della libertà fino a 12 mesi				della libertà	promuovere, pubblicizzare la propria attività, i beni prodotti e i servizi forniti; 2) esclusione dal beneficio degli aiuti finanziari pubblici; 3) esclusione dal beneficio degli aiuti organizzazioni internazionali; 4) esclusione dal diritto di partecipare agli appalti pubblici; 5) divieto di esercitare una determinata attività economica; 6) pubblicazione delle decisioni giudiziarie.
PT	reclusione fino a 1 anno o sanzione pecuniaria fino a 240 giorni (massimo 120 000 EUR)	reclusione fino a 2 anni o sanzione pecuniaria fino a 480 giorni (massimo 240 000 EUR)	reclusione da 1 a 5 anni	reclusione da 2 a 6 anni	reclusione fino a 2 anni o sanzione pecuniaria fino a 480 giorni (massimo 240 000 EUR)	Sanzioni specifiche applicabili alle persone giuridiche: 1. sanzione pecuniaria; 2. interdizione dall'esercizio dell'attività per un periodo da 3 mesi a 5 anni
RO		reclusione da 1 a 2 anni o sanzione pecuniaria	reclusione da 6 mesi a 3 anni	reclusione da 3 mesi a 2 anni	reclusione da 3 mesi a 2 anni	La sanzione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b) si applica all'impiego di più di 5 persone.
SE	sanzione pecuniaria o reclusione fino a 1 anno					La sanzione pecuniaria per le imprese è pari minimo a 10 000 SEK (1 138 EUR) e massimo a 3 000 000 SEK (341 382 EUR). Inoltre, il capo 36, sezione 4, del codice penale svedese consente la confisca dei profitti derivanti da reati. La persona giuridica può quindi perdere tutti i profitti che ha ottenuto grazie al lavoro illegale.

SI	reclusione fino a 2 anni	reclusione fino a 3 anni	L'importo della sanzione pecuniaria inflitta a una persona giuridica varia a seconda del grado di sanzione (in particolare la durata della reclusione) previsto per l'autore del reato.
SK	reclusione fino a 2 anni	reclusione da 6 mesi a 3 anni	Sanzioni applicabili alle persone giuridiche: Confisca di una somma di denaro compresa tra 800 EUR e 1 660 000 EUR; Confisca di un bene

Tabella 3: Ispezioni effettuate dagli Stati membri nel 2019

Stato membro	Ispezioni		Risultati	
	Valore assoluto	Percentuale di datori di lavoro oggetto di ispezione in tutti i settori	Numero di ispezioni in cui sono stati individuati lavoratori illegali	Numero di lavoratori illegali individuati
Belgio	14 658	6,3 %	1 062	1 629
Bulgaria	391	0,4 %	4	14
Cechia	8 160	5,6 %	74	180
Germania	98 224	6,0 %	Nessun dato	Nessun dato
Estonia	100	0,2 %	0	44
Grecia	21 244	9,4 %	30	41
Spagna	15 706	1,7 %	3 215	4 948
Francia	1 286	0,1 %	1 068	1 800
Croazia	10 100	2,8 %	142	321
Italia	129 289	8,2 %	907	1 608
Cipro	9 203	126,1 %	68	104
Lettonia	1 518	0,8 %	6	6
Lituania	7 141	6,6 %	72	257
Lussemburgo	5 682	64,6 %	61	68
Ungheria	15 509	3,5 %	47	85
Malta	3 920	6,1 %	13	22
Paesi Bassi	1 746	0,5 %	386	405
Austria	27 518	14,5 %	3 345	5 831
Polonia	11 623	1,9 %	497	574
Portogallo	1 167	0,6 %	0	757
Romania	1 416	1,5 %	0	121
Slovenia	10 444	32,0 %	96	0
Slovacchia	23 891	36,6 %	5	7
Finlandia	19 765	6,3 %	17	53
Svezia	2 675	0,5 %	331	584
<i>Totale</i>	<i>442 376</i>	<i>13,7 %</i>	<i>11 446</i>	<i>19 459</i>

Tabella 4: Ispezioni effettuate dagli Stati membri nel 2020

Stato membro	Ispezioni		Risultati	
	Valore assoluto	Percentuale di datori di lavoro oggetto di ispezione in tutti i settori	Numero di ispezioni in cui sono stati individuati lavoratori illegali	Numero di lavoratori illegali individuati
Belgio	10 080	4,37 %	832	1 371
Bulgaria	131	0,13 %	5	5
Cechia	5 557	4,08 %	36	66
Germania	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato
Estonia	388	1,30 %	53	132
Grecia	10 904	10,61 %	27	41
Spagna	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato
Francia	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato
Croazia	8 101	2,15 %	133	232
Italia	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato
Cipro	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato
Lettonia	1 239	0,68 %	8	8
Lituania	4 161	1,93 %	0	3
Lussemburgo	12 728	Nessun dato	54	70
Ungheria	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato
Malta	3 542	5,05 %	19	33
Paesi Bassi	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato	Nessun dato
Austria	29 220	15,94 %	3 483	5 302
Polonia	6 823	1,17 %	320	426
Portogallo	631	1 %	Nessun dato	239
Romania	724	Nessun dato	Nessun dato	53
Slovenia	7 826	Nessun dato	104	Nessun dato
Slovacchia	13 182	19 %	6	44
Finlandia	14 593	4,55 %	2	6
Svezia	1 695	0,31 %	239	406
Totale	131 525	4,82 %	5 321	8 437