

Capitolo 1: Lavoro non dichiarato, economia informale e regolazione – Un’analisi essenziale della letteratura	4
1. Delineare una definizione di economia informale	4
1.1. Implicazioni del lavoro non dichiarato e dell’economia informale. Perché dovremmo preoccuparci.	5
2. Misurare l’economia informale. Metodi e dibattiti	6
2.1. Metodi diretti	6
2.2. Metodi indiretti	7
2.2.1. Metodi indiretti classici	7
2.2.2. Approcci econometrici indiretti	8
2.3. Il dibattito sulle metodologie di misurazione	9
3. Fattori determinanti e caratteristiche dell’economia informale	10
4. La lotta al lavoro non dichiarato e all’economia informale	11
5. Il lavoro non dichiarato in agricoltura	12
6. Studi in materia di regolazione: solo qualche riferimento essenziale	13
Capitolo 2: Identificazione del fenomeno del lavoro non dichiarato, il ruolo dell’ispezione del lavoro e necessità di un approccio di “responsive regulation”.	15
2.1. La questione delle definizioni legali di lavoro non dichiarato	15
2.1.1. Definizione legale UE	15
2.1.2. Definizioni internazionali	16
2.1.3. Definizioni statistiche a livello internazionale	17
2.1.4. Lavoro non dichiarato e dintorni: il lavoro illegale, il falso lavoro autonomo, il lavoro “underdeclared”	19
2.1.5. I risultati della ricerca: l’apparato definitorio nei Paesi dell’Unione	22
2.1.6. il ruolo dell’ispezione del lavoro	25
Capitolo 3: Misure preventive per la gestione dei rapporti di lavoro in agricoltura: forme di flessibilità consentite dalla legge e dalla contrattazione collettiva; semplificazione degli adempimenti amministrativi.	28
3.1 Flessibilità e contratti di lavoro	28
3.2 Semplificazione delle procedure amministrative: lo stato dell’arte nei diversi Paesi	35
3.3 Lo stato dell’arte della contrattazione collettiva in agricoltura e il ruolo delle parti sociali nella promozione della regolarità dei rapporti di lavoro	39
Capitolo 4: Buone prassi	43
4.1 Regolazione	43
4.2 Regolazione e flessibilità: il caso del regime di “codatorialità” nel settore agricolo	44
4.3 Regolazione e flessibilità in agricoltura: il “lavoro stagionale”	46
4.4 “Enforcement” (applicazione delle regole):	47

l'ispezione del lavoro	
4.5 Altre misure di “enforcement”: al di là del sistema tradizionale di “command and control”	50
4.6 Prospettive di semplificazione della regolazione	55
4.7 Contrattazione collettiva: misure innovative e flessibilità stabilita dal contratto per affrontare il fenomeno del lavoro non dichiarato	56
Capitolo 5: Conclusioni e raccomandazioni	61

INTRODUZIONE

Il Progetto VS 2015/0026 che Geopa-Ccopa ha condotto sul tema del lavoro non dichiarato in agricoltura si è sviluppato nell'arco di 24 mesi e ha visto l'attiva partecipazione delle organizzazioni nazionali dei datori di lavoro agricolo che sono membri di Geopa.

L'organizzazione di tutte le attività sono state condotte in stretto raccordo tra lo "steering committee", composto da alcuni membri di Geopa, e l'esperto designato.

Le attività di progetto hanno compreso l'organizzazione di n. 3 seminari: a Bruxelles dal 28 al 30 maggio 2015, a Lisbona dal 15 al 17 ottobre 2015, ad Amsterdam il 19 e 20 Maggio 2016.

In preparazione dei tre seminari, sono stati elaborati n. 3 specifici questionari tematici, uno in occasione di ciascun evento, a cui i membri di Geopa hanno dato risposta anche con l'ausilio tecnico, laddove possibile e opportuno, di esperti delle Autorità pubbliche nazionali competenti che hanno provveduto a verificare la correttezza delle risposte collegate alle attività di propria competenza.

Nel primo Seminario tenutosi a Bruxelles, sulla base di uno specifico questionario, si è trattata la questione definitoria relativa alla nozione di lavoro non dichiarato e allo studio dei diversi sistemi di "enforcement" presenti nei Paesi Membri in cui Geopa è presente. I lavori del Seminario e le risposte date al relativo Questionario, sono quindi confluiti nel **Capitolo 2**.

Nel secondo Seminario di Lisbona, sulla base di uno specifico questionario, sono stati trattati i temi delle politiche preventive del lavoro non dichiarato, ed in particolare l'utilizzo in agricoltura di tipologie di contratti individuali di lavoro che consentono maggiore flessibilità nelle prestazioni di lavoro, le misure relative alla semplificazione degli adempimenti amministrativi richiesti per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro, ed infine il ruolo della contrattazione collettiva come strumento di flessibilità e di promozione della regolarità dei rapporti di lavoro. I lavori del Seminario e le risposte date al relativo Questionario, sono confluiti nel **Capitolo 3**.

Nel terzo ed ultimo Seminario di Amsterdam sono state discusse e presentate le Conclusioni e le Raccomandazioni poi confluite del **Capitolo 5**. Il terzo ed ultimo questionario, somministrato in vista del Seminario di Amsterdam, ha riguardato in particolare la presentazione delle "buone pratiche" a livello nazionale che sono oggetto del **Capitolo 4** del presente lavoro.

Il **Capitolo 1**, infine, è dedicato ad una "literature review" essenziale sul tema del lavoro non dichiarato che, si confida, potrà essere di utilità per chi affronta il tema con la necessità di approfondirne gli aspetti più rilevanti ai fini di programmare politiche ed interventi a livello di Unione o a livello nazionale.

L'occasione mi è gradita per ringraziare Geopa, e tutte le Organizzazioni nazionali associate, per l'opportunità concessami di partecipare come esperto ai lavori dell'intero progetto e di essere l'autore del presente lavoro.

Davide Venturi, phd

Adapt Senior Research Fellow

CAPITOLO 1: LAVORO NON DICHIARATO, ECONOMIA INFORMALE E REGOLAZIONE – UN’ANALISI ESSENZIALE DELLA LETTERATURA

1. *Delineare una definizione di economia informale*

- Il concetto di “economia informale” è volatile, non solo in termini di categoria, ma anche in relazione alla sua dimensione attuale, a causa della sua scarsa visibilità. Di conseguenza, la definizione del concetto di economia informale e quella di lavoro non dichiarato sono state ampiamente discusse per anni.

La definizione di economia informale e di lavoro non dichiarato secondo l’OIL e l’ICLS

- Il concetto di informalità si è evoluto nel corso degli anni, ampliando il suo campo di applicazione da quello di lavoro in un tipo specifico di unità di produzione (o impresa) ad un fenomeno esteso a tutta l’economia. Nel 1991, ad esempio, l’OIL riconosce che l’economia informale è costituita da attività economiche su piccola scala, ovvero lavoratori autonomi che assumono manodopera familiare o qualche lavoratore, descrivendo così caratteristiche tipiche di quel tipo di economia, senza adottare una definizione formale (si veda ILO, *The dilemma of the informal sector, report of the Director-general*, 1991, e anche SCHLYTER C., *International labour standards and the informal sector: developments and dilemmas*, ILO Working Paper on Informal Economy, 2002).
- Nel 1993, è stata adottata una definizione delle “attività del settore informale”, nel campo degli studi statistici, in occasione della Quindicesima Conferenza internazionale degli Statistici del Lavoro (ICLS). Tale definizione si basava sul concetto di impresa del settore informale, in quanto l’impiego nel settore informale comprende fundamentalmente tutte le attività lavorative che si svolgono nelle imprese non registrate e nelle piccole imprese private non costituite in società che producono beni e servizi. In particolare, concentrandosi sul concetto di imprese informali, certe attività, che sono talvolta identificate con le attività informali, non sono incluse in questa definizione: l’agricoltura e le attività attigue, ad esempio, sono escluse per motivi di raccolta dei dati, in quanto si ritiene comunemente che tenere conto dell’intero settore agricolo renderebbe necessarie indagini molto più ampie, con il conseguente aumento dei costi (si veda ILO, *Measurement of the informal economy*, 2013).
- All’inizio degli anni 2000 è emersa l’esigenza di disporre di nuove e migliori statistiche riguardo all’economia informale. Partendo da questa necessità, l’OIL e la Diciassettesima Conferenza internazionale degli Statistici del Lavoro (ICLS) hanno raccolto la sfida di sviluppare nuovi quadri di riferimento, sottolineando così una concezione marcatamente statistica del fenomeno di informalità (si veda OIL, *Measurement of the informal economy*, 2013). Nel 2002, l’OIL ha concettualizzato un quadro inteso a definire l’economia informale, che si riferisce quindi a *tutte le attività economiche svolte dai lavoratori e dalle unità economiche che [...] non sono coperte, o lo sono in maniera insufficiente, da disposizioni formali. Le loro attività non sono regolate dalla legge, il che significa che sebbene essi operino all’interno del campo di applicazione formale della legge, la legge non è applicata, né rispettata, oppure la sua osservanza viene scoraggiata essendo essa inadeguata, troppo gravosa o onerosa* (si veda ILO, *Decent work and the informal economy*, 2002).
- Prendendo in considerazione lo stato attuale delle statistiche allo scopo di definire e misurare l’economia informale, la Conferenza internazionale degli Statistici del Lavoro (ICLS) ha adottato una definizione ufficiale del “settore informale” che si riferisce alle imprese non costituite in società né registrate (si veda ICLS, *Resolution concerning statistics of employment in the informal sector*, XV Conferenza internazionale degli Statistici del Lavoro, 1993). Nel 2003, l’ICLS ha approvato delle linee guida per poter adottare il quadro predetto come uno standard statistico internazionale e concentrarsi su una definizione del “lavoro informale”, che si riferisce al numero totale di impieghi privi della protezione sociale basata sul lavoro svolto per conto di

imprese formali, imprese informali o famiglie (si veda ICLS, *Guidelines concerning statistics on informal employment*, XVII Conferenza internazionale degli Statistici del Lavoro, 2003).

- Tuttavia, a causa delle differenze esistenti a livello nazionale in termini di definizioni e di campo di applicazione, i problemi di comparabilità dei dati per misurare il lavoro informale dipendono anche dalle differenze relative al volume delle attività economiche preso in considerazione da quel tipo di studi statistici. Infatti, alcuni paesi includono tutti i tipi di attività economica, tra cui l'agricoltura, mentre altri tengono conto unicamente del settore industriale (si veda ILO, *Measurement of the informal economy*, 2013).

Difficoltà di definire l'economia informale nell'ambito della letteratura scientifica

- Molti ricercatori hanno dibattuto a lungo per capire se le attività informali debbano essere prese in considerazione nel calcolo del PIL. A titolo di esempio, nel lavoro di FEIGE E. L. *The underground economies. Tax evasion and information distortion*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, l'autore sottolinea una definizione di economia informale nella quale sono incluse tutte le attività che contribuiscono al calcolo ufficiale del PIL, mentre SMITH P., in *Assessing the size of the underground economy: the Canadian statistical perspective*, in *Canadian Economic Observer*, n. 11, 1994, definisce l'economia informale come la produzione di beni e servizi basata sul mercato che non può essere considerata ai fini dell'elaborazione delle stime ufficiali del PIL.
- Diversi studi evidenziano la difficoltà generale di definire l'economia informale (si veda SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in International Monetary Fund Working Paper, n. 26, 2000). Secondo alcuni autori che si concentrano sull'economia informale nel suo insieme, misurare esattamente il lavoro non dichiarato è, per sua stessa natura, quasi impossibile in quanto la sua incidenza può essere valutata solo approssimativamente (si veda MATEMAN S., RENOY P. H., *Undeclared labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour. Final Report*, Regiplan Research Advice and Information, Amsterdam, 2001).

1.1. Implicazioni del lavoro non dichiarato e dell'economia informale. Perché dovremmo preoccuparci.

- Nel lavoro di SCHNEIDER F. e ENSTE D. *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in International Monetary Fund Working Paper, n. 26, 2000, gli autori sottolineano diversi motivi per i quali l'economia sommersa si presenta come un fenomeno preoccupante. Innanzitutto, l'economia informale può determinare un'erosione della base imponibile e previdenziale, con la conseguente riduzione del gettito fiscale e l'aumento del disavanzo di bilancio oppure, in alternativa, un'ulteriore crescita delle aliquote fiscali, generando così un ciclo perverso e negativo. Inoltre, nei contesti in cui l'economia informale assume un peso rilevante, le politiche si baserebbero su indicatori sbagliati, come tassi di disoccupazione o dati sul reddito inesatti.
- Nel lavoro di KIKILIAS E. *An inquiry into the correlates of informal economy and undeclared work*, in *Social Cohesion Bulletin*, National Center of Social Research, n. 1, 2009, l'autore sostiene che i responsabili politici sono preoccupati a causa del lavoro non dichiarato in quanto i lavoratori informali sono privi di una copertura previdenziale, poiché la maggior parte delle protezioni è fornita attraverso contratti regolari. Inoltre, le imprese informali tendono a rimanere piccole per evitare le misure regolatorie, limitando il loro accesso al capitale, alle nuove tecnologie e ai mercati.
- Analogamente, facendo riferimento al documento *Europa 2020*, ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf, della Commissione europea, il lavoro non dichiarato causa inefficienze produttive, in quanto le imprese informali generalmente non crescono a causa dell'impossibilità di accedere ai servizi formali e al credito. Questo

documento sottolinea inoltre che l'economia informale ha delle ripercussioni negative che incidono sui risultati macroeconomici. Il lavoro non dichiarato e le attività informali riducono il gettito fiscale, mettendo così a rischio le possibilità di finanziamento e la previdenza sociale. Inoltre, il lavoro non dichiarato distorce la concorrenza leale tra le imprese attraverso fenomeni di dumping sociale, pregiudicando la protezione sociale dei lavoratori e l'accesso ai regimi di previdenza sociale.

- Secondo l'OIL, come emerge dal documento *Measurement of the informal economy*, 2013, l'economia informale incide negativamente sulle politiche nazionali, in quanto esse sono delineate meglio quando l'entità di lavoro globale è conosciuta. Inoltre, rispetto allo sviluppo delle statistiche che permettono di misurare la natura e la portata dell'economia informale, in assenza di dati dettagliati sull'occupazione, è difficile stabilire se le politiche di crescita economica sono in grado di migliorare la qualità dell'occupazione e di sconfiggere la povertà. Sicuramente, includere le attività informali nel sistema dei conti nazionali fornisce una valutazione più esauriente della situazione nazionale. Altrimenti, il PIL e l'entità dell'occupazione possono essere sottovalutati.
- Per quanto riguarda le ripercussioni dell'economia informale, RENOY P. H., IVARSSON S., VAN DER WUSTEN-GRITSAI O., MEIJER E., in *Undeclared work in an enlarged union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione e gli Affari sociali, 2004, e PERRY G., MALONEY W., ARIAS O., FAJNZYLBER P., MASON A., SAAVEDRA-CHANDUVIJ J., in *Informality: exit and exclusion*, World Bank Paper, 2007, fanno notare che l'informalità pregiudica lo sviluppo dei paesi.

2. Misurare l'economia informale. Metodi e dibattiti

- Esistono diversi studi che esaminano i differenti approcci intesi a valutare il lavoro non dichiarato e l'economia informale. Si tratta di un argomento controverso, in quanto c'è disaccordo in merito alle procedure di valutazione e all'utilizzo delle stime nel campo dell'analisi economica (si veda SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in International Monetary Fund Working Paper, n. 26, 2000). Inoltre, altri autori sottolineano che la difficoltà di definire l'economia informale dipende effettivamente da grandi problemi di misurazione (si veda ANDREWS D., SANCHEZ A. C., JOHANSSON A., *Towards a better understanding of the informal economy*, in OECD Economics Department Working Papers, n. 873, 2011).
- La Comunicazione COM(2007) 628 della Commissione intitolata "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso" conferma che esistono diversi metodi per valutare la portata del lavoro sommerso e che questo fenomeno può essere quantificato sia direttamente che indirettamente. Tali metodologie sono intese a valutare l'entità del lavoro sommerso e a interpretarne il fenomeno.

2.1. Metodi diretti

- Il metodo delle indagini è stato ampiamente utilizzato. Le indagini dirette si rivolgono ad un campione rappresentativo della popolazione, e il loro scopo consiste nel raccogliere i dati su tutti gli aspetti dell'economia informale, dalla sua diffusione e i suoi fattori determinanti alle sue implicazioni. In particolare, per quanto riguarda questa metodologia di misurazione, si consiglia di consultare HUSSMANN R., *Measuring the informal economy: from the employment in the informal sector to informal employment*, ILO Paper, 2004.

- La Comunicazione della Commissione, COM(2007) 628, *Rafforzare la lotta al lavoro sommerso* afferma che i metodi diretti si basano su indagini statistiche e che presentano vantaggi

in termini di comparabilità e di livello di dettaglio, sebbene tendano a sottostimare la portata del fenomeno del lavoro sommerso.

- I principali ricercatori europei che si sono occupati di esaminare la prevalenza e la diffusione del lavoro sommerso, come l'indagine Eurobarometro (Commissione europea, *Lavoro sommerso nell'Unione europea*, 2007, 2013, 2014), si sono effettivamente basati sui metodi diretti.

2.2. Metodi indiretti

- I metodi indiretti consistono nel metodo della discrepanza, nel metodo basato sul fattore di produzione lavoro e nel metodo relativo al grado di partecipazione. Altri metodi indiretti fanno leva su un approccio econometrico e corrispondono al metodo monetario, al metodo del consumo di elettricità e al metodo delle variabili latenti. Una classificazione generale può essere consultata nella relazione finale di GHK e della FONDAZIONE G. BRODOLINI, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, Commissione europea, 2009. Per un esame di questo argomento, si consiglia inoltre di consultare DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 1, 2005.

2.2.1. Metodi indiretti classici

Metodo della discrepanza

- Il metodo della discrepanza consiste in un confronto tra redditi e consumi e parte dall'ipotesi che il primo fattore può essere nascosto più facilmente del secondo. Di fatto, questo approccio considera la differenza tra reddito e consumo come una stima dell'evasione fiscale e dell'informalità: se il livello della spesa è superiore rispetto al livello del reddito, questa differenza può essere utilizzata come indicatore dell'entità del reddito generato dall'economia sommersa (si veda PARK T., *Reconciliation between personal income and taxable income*, Washington, D.C. Bureau of Economic Analysis Paper, 1979). Per quanto riguarda questo approccio, si consiglia inoltre di consultare la relazione finale di GHK e della FONDAZIONE G. BRODOLINI, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, Commissione europea, 2009, e anche DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 1, 2005.

Metodo del fattore di produzione lavoro

- Il metodo del fattore di produzione lavoro si basa sul lato dell'offerta del mercato del lavoro. Esso rappresenta una stima del lavoro non dichiarato, partendo dall'ipotesi che gli individui non sono motivati come vorrebbero le imprese, a causa dell'esigenza di nascondere la natura del loro lavoro (si veda la relazione finale di GHK e della FONDAZIONE G. BRODOLINI, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, Commissione europea, 2009, e anche DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 1, 2005).

Metodo del grado di partecipazione

- Il metodo del grado di partecipazione presuppone che le situazioni in cui la partecipazione al lavoro formale è limitata determinano un trasferimento dal lavoro dichiarato al lavoro non dichiarato. Pertanto, le variazioni negative della partecipazione della forza lavoro all'economia regolare sono viste come variazioni positive per il lavoro non dichiarato, e viceversa (si veda la relazione finale di GHK e della FONDAZIONE G. BRODOLINI, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, Commissione europea, 2009, e anche DELL'ANNO R.,

Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 1, 2005).

2.2.2. Approcci econometrici indiretti

Metodo del consumo di elettricità

- Il metodo del consumo di elettricità è un approccio basato su un indicatore unico e considera l'elasticità del consumo di elettricità, in relazione al PIL, come una misura del lavoro sommerso. Infatti, la differenza tra il tasso di crescita del consumo di elettricità e il tasso di crescita del PIL misurato offre un'approssimazione della diffusione dell'economia informale. Tuttavia, il metodo del consumo di elettricità si concentra sul rapporto tra il consumo di elettricità e il PIL. Dopo aver dimostrato empiricamente che il consumo di elettricità e il PIL condividono la stessa elasticità, la differenza tra la crescita del PIL e l'uso di elettricità è attribuita all'economia informale (si veda KAUFMANN D., KALIBERDA A., *Integrating the unofficial economy into the dynamics of post socialist economies: a framework of analyses and evidence*, in World Bank Policy Research Paper, n. 1691, 1996). In relazione al metodo del consumo di elettricità, si consiglia di consultare anche la relazione finale di GHK e della FONDAZIONE G. BRODOLINI, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, Commissione europea, 2009, e DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 1, 2005).

Metodo delle variabili latenti

- Il metodo delle variabili latenti è uno strumento econometrico poco utilizzato. Questo procedimento si basa sui modelli MIMIC (indicatori multipli e cause multiple) e DYMIMIC (indicatori multipli dinamici e cause multiple). La principale caratteristica consiste nel fatto che il lavoro non dichiarato rappresenta una variabile latente (vale a dire non osservata), influenzata da fattori osservabili e che incide su indicatori osservabili (si veda FREY B., WECK H. H., *The hidden economy as an unobserved variable*, in *European Economic Review*, n. 26, 1984). Gli approcci MIMIC e DYMIMIC estrapolano le informazioni utilizzando una procedura di stima nella quale sono prese in considerazione una serie di variabili in qualità di indicatori (conseguenze della presenza dell'economia informale) o di fattori determinanti (cause dell'economia informale). Per quanto riguarda i modelli delle variabili latenti, si consiglia di consultare anche BARNETT W. A., BERNDT E. R., WHITE H., *Dynamic econometric modeling*, in Cambridge University Press, Cambridge, 1988, e BUEHN A., SCHNEIDER F., *Mimic models, cointegration and error correction: an application to the French shadow economy*, in IZA Discussion Paper, n. 3306, 2008.

Metodo della domanda monetaria

- Nel lavoro di SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in International Monetary Fund Working Paper, n. 26, 2000, gli autori hanno sviluppato l'approccio della domanda monetaria. Passando agli studi più recenti, si consiglia inoltre di consultare SCHNEIDER F., *Out of the State – The shadow economy and shadow economy labour force*, CESIFO Working Paper, n. 4829, 2014. Questo metodo, che in origine considerava il rapporto tra la domanda di moneta e l'onere fiscale (si veda TANZI V., *L'economia sotterranea degli Stati Uniti: stime e implicazioni*, Banca Nazionale del Lavoro, Working Paper, n. 4, 1980, e TANZI V., *L'economia sotterranea degli Stati Uniti: stime annuali, 1930-80*, International Monetary Fund Staff Papers, n. 2, 1983), si è evoluto verso un modello econometrico. Infatti, tramite il controllo di altre cause macroeconomiche, come i tassi di interesse o altre variabili rilevanti, esso riconduce l'entità dell'economia informale all'eccesso di domanda di moneta.

- Il metodo monetario consiste in uno degli approcci più utilizzati. Il modello della domanda di moneta è basato su un approccio statistico-econometrico. Nei metodi monetari, in

generale, lo sviluppo del rapporto tra la liquidità e i depositi a vista rappresenta un indicatore dell'esistenza del lavoro sommerso. Si tratta di indicatori indiretti come il volume di contante in circolazione. Infatti, come indicato sopra, questo approccio si basa su una stima dei flussi monetari generali, partendo dal presupposto che le attività illegali e informali sono finanziate principalmente da movimenti di denaro contante (si veda VOGLER L. K., *Indirect measurement methods for undeclared work in Germany*, Economix Paper, 2009).

2.3. Il dibattito sulle metodologie di misurazione

Vantaggi dei metodi diretti

- Alcuni ricercatori sostengono l'opportunità di sviluppare e utilizzare metodi diretti nel tentativo di stimare l'economia informale. Ad esempio, nel lavoro di HUSSMANN S. R., *Measuring the informal economy: from the employment in the informal sector to informal employment*, ILO Paper, 2004, è sottolineata l'importanza di tali metodi e vengono anche indicate a mo' di esempio diverse domande contenute nelle indagini e varie categorie di questionari.
- Nel lavoro di RENOOY P. H., IVARSSON S., VAN DER WUSTEN-GRITSAI O., MEIJER E., *Undeclared work in an enlarged union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione e gli Affari sociali, 2004, gli autori fanno notare che gli approcci monetari (e, più in generale, quelli indiretti) non sono utili, in quanto per misurare il volume della manodopera sono migliori i metodi diretti. Essi inoltre sottolineano l'importanza dei metodi diretti per pervenire ad un metodo comune di raccolta e misurazione dei dati e quindi poter raggiungere una definizione di economia informale, nonostante il rischio di ottenere risposte inesatte e di criticità legate al grado di anonimato. D'altro canto, i metodi indiretti sembrano essere inaffidabili a causa delle molte insidie.
- Analogamente, la Comunicazione della Commissione COM(2007) 628 *Rafforzare la lotta al lavoro sommerso* sottolinea che i metodi indiretti, soprattutto quelli monetari, sovrastimano il lavoro sommerso e forniscono scarse indicazioni circa le sue caratteristiche socioeconomiche.

Critica degli approcci diretti

- In un'altra ottica, una delle critiche mosse più di frequente alle indagini e ai metodi diretti riguarda il fatto che il loro successo dipende in gran parte dalla disponibilità degli intervistati a collaborare. Inoltre, è difficile valutare la comparsa e la diffusione del fenomeno del lavoro sommerso attraverso un questionario diretto. La maggior parte degli intervistati potrebbe esitare ad ammettere comportamenti illeciti e, inoltre, per i partecipanti all'indagine potrebbe essere difficile calcolare una stima reale della portata del lavoro sommerso. Un altro svantaggio è rappresentato dal fatto che questi tipi di indagini sono spesso costosi e richiedono molto tempo (si veda SCHNEIDER F., *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*, ANU Working Paper, 2002). Di conseguenza, Schneider F. sostiene che il metodo più adatto per valutare l'entità e i livelli di diffusione dell'economia informale consiste nell'approccio della domanda monetaria, nonostante faccia notare che, in economia e in statistica, non esista in generale un metodo definitivo e migliore per misurare l'entità dell'economia informale.

Critica delle metodologie del consumo di elettricità e delle variabili latenti

- Anche il metodo del consumo di elettricità risulta essere un approccio discusso. Esso richiede una stima della parte iniziale del reddito non dichiarato, nel quadro dell'attività economica generale, che potrebbe essere difficile ottenere. Ad esempio, nel lavoro di SCHNEIDER F., *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*, ANU Working Paper, 2002 l'autore, nella critica mossa a questo metodo, sostiene che non tutta l'attività informale richiede elettricità e che, inoltre, l'elasticità del consumo di elettricità

dipende soprattutto dal relativo mercato, dall'efficienza della distribuzione di elettricità e dai macchinari utilizzati.

- Analogamente, anche le stime basate sui metodi delle variabili latenti risultano difficili, soprattutto per calcolare la quota iniziale dei redditi non dichiarati nell'attività economica totale (si veda la relazione finale di GHK e della FONDAZIONE G. BRODOLINI, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, Commissione europea, 2009, e anche DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 1, 2005). Secondo ZIZZA R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, in Banca d'Italia Working Paper, n. 463, 2002, se da un lato i metodi indiretti assicurano una valutazione rapida dell'economia informale, dall'altro essi non garantiscono una misurazione univoca. Inoltre, altri propongono un'analisi longitudinale e trasversale, basata su un insieme di metodi diretti e indiretti (si veda ANDREWS D., SANCHEZ A. C., JOHANSSON A., *Towards a better understanding of the informal economy*, in OECD Economics Department Working Papers, n. 873, 2011).
- In conclusione, concentrandosi su alcune considerazioni generali teoriche, nel lavoro di DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 1, 2005, l'autore sostiene che le tecniche impiegate dai diversi metodi, soprattutto gli approcci indiretti, si basano su ipotesi troppo deboli, per cui sono necessari dei miglioramenti per confermare l'attendibilità della misurazione dell'economia sommersa. Da questo punto di vista, la ricerca dovrebbe sviluppare metodi più solidi.

3. Fattori determinanti e caratteristiche dell'economia informale

Il ruolo della fiscalità, della regolazione e della corruzione nell'economia informale

- I principali fattori che determinano l'entità dell'economia informale dipendono da un prelievo fiscale e previdenziale oneroso e dalla regolazione amministrativa. I risultati di alcuni studi mostrano che l'aumento del carico fiscale e dei versamenti di previdenza sociale insieme ad un forte intervento regolatorio da parte dello Stato costituiscono i più importanti fattori determinanti dell'aumento dell'economia informale (si veda SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in International Monetary Fund Working Paper, n. 26, 2000, e anche SCHNEIDER F., *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*, ANU Working Paper, 2002).
- Anche l'aumento della corruzione incide favorevolmente sulla crescita dell'economia informale (si veda, in particolare, SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in International Monetary Fund Working Paper, n. 26, 2000).
- Il lavoro di KIKILIAS E., *An inquiry into the correlates of informal economy and undeclared work*, in *Social Cohesion Bulletin*, National Center of Social Research, n. 1, 2009 realizza un'analisi statistica delle correlazioni tra il lavoro sommerso e l'economia informale nei paesi industrializzati. L'autore riscontra che la fiducia nel governo svolge un ruolo importante per ridurre il lavoro informale. Inoltre, la regolazione che tutela i diritti di proprietà e contrasta la corruzione aumenta l'attrattiva dell'economia formale. Perfino il rigore delle condizioni quadro istituzionali e della regolazione economica è profondamente correlato alla dimensione dell'economia informale, soprattutto per quanto riguarda gli interventi regolatori sul lavoro interinale. Di fatto, l'autore sostiene che aliquote d'imposta elevate non sembrano influenzare "di per sé" i livelli del lavoro sommerso.

Il ruolo dei lavoratori atipici e della discriminazione

- Alcuni autori indicano che una delle principali caratteristiche dell'economia informale è rappresentata dall'aumento del numero di lavoratori atipici e dei lavoratori autonomi (si veda

VERMEYLEN G., *Informal employment in the European Union*, WIEGO Workshop Paper, 2008, e anche WILLIAMS C. C., *Europe's hidden economy: how governments can bring undeclared work out of the shadows*, in blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2015/05/18/europes-hidden-economy-how-governments-can-bring-undeclared-work-out-of-the-shadows/)

- Altri studi sottolineano che l'esclusione e la discriminazione sono il più importante fattore determinante che spinge i lavoratori a svolgere attività non dichiarate. Questo fattore riguarda gli immigrati (a proposito del ruolo dei lavoratori migranti rispetto al fenomeno dell'economia informale, e soprattutto del caso dell'Italia, si consiglia di consultare REYNERI E., *Immigrazione ed economia sommersa*, in *Stato e Mercato*, n. 2, 1998), i lavoratori poco qualificati, i giovani, gli anziani e i disabili, mentre non incide sui lavoratori autonomi (si veda HAZANS M., *Informal workers across Europe: evidence from 30 European countries*, World Bank Policy Research Working Paper, n. 5912, 2011).

Altri fattori determinanti del lavoro sommerso: relazioni di lavoro e variazioni geografiche

- Una serie di altri fattori sembra contribuire a spiegare la preoccupazione dovuta alla crescita del lavoro sommerso. Essi riguardano l'aumento della domanda di servizi alle famiglie e di servizi di assistenza, la tendenza verso rapporti di lavoro più snelli e meno gerarchizzati con sistemi di retribuzione più flessibili, la diffusione del lavoro autonomo, del subappalto e dei contratti flessibili e, infine, la crescente facilità di costituire gruppi di imprese transnazionali (Commissione europea, *Europa 2020*, ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf).

- Infine, secondo alcuni ricercatori, il lavoro non dichiarato si concentra maggiormente in alcune regioni o paesi, determinando forti variazioni geografiche nella configurazione del fenomeno del lavoro sommerso. Di fatto, si constatano grandi differenze socio-territoriali per quanto riguarda la diffusione delle imprese informali e le loro caratteristiche. Di conseguenza, alcune popolazioni non sono sprovviste di uno spirito imprenditoriale, ma sono più soggette a svolgere attività informali (si veda WILLIAMS W. C., *Tackling undeclared work in Europe: lessons from a 27-nation survey*, in *Policy Studies*, vol. 30, 2009, e anche WILLIAMS C. C., NADIN S., *Entrepreneurship and the informal economy: an overview*, in *Journal of Development Entrepreneurship*, vol. 15, 2010).

4. La lotta al lavoro non dichiarato e all'economia informale

- Nel lavoro di MATEMAN S., RENOY P. H., *Undeclared labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour. Final Report*, Regioplan Research Advice and Information, Amsterdam, 2001, gli autori hanno esaminato sette Stati membri dell'Unione europea al fine di individuare le principali misure adottate per promuovere l'occupazione e lottare contro il lavoro non dichiarato. Sono state prese in considerazione misure di natura politica, spesso relative alla politica fiscale e di previdenza sociale, attività di controllo e forme di cooperazione tra i soggetti preposti al controllo. Secondo gli autori, le opzioni politiche possono essere suddivise in quattro categorie: modificare il sistema (o parte di esso, come nel caso delle riduzioni fiscali), applicare il sistema (ad esempio, aumentare le sanzioni), promuovere l'accesso all'economia formale (ad esempio, attraverso crediti d'imposta ai lavoratori) e modificare i comportamenti o gli atteggiamenti dei cittadini (soprattutto tramite campagne di sensibilizzazione e d'informazione). Sebbene le sanzioni e i controlli siano attuati in tutta l'Europa, questo approccio non risulta essere efficace nella pratica, e l'attenzione andrebbe piuttosto rivolta ai metodi che consentono di individuare efficacemente i casi di prestazioni non dichiarate effettuate dai lavoratori.

- Nell'opera di RENOY P., IVARSSON S., VAN DER WUSTEN-GRITSAI O., MELJER E., *Undeclared work in an enlarged union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione e gli Affari sociali, 2004, secondo gli autori, alla luce del fatto che le cause all'origine del lavoro non dichiarato sono

molteplici, è possibile circoscrivere diversi approcci per fare fronte alla diffusione dell'economia informale. Per motivi di coerenza, un elemento fondamentale delle politiche di contrasto al lavoro non dichiarato consiste nel rafforzare la fiducia nei governi e nelle istituzioni. Inoltre, per ottenere risultati favorevoli occorrerebbe introdurre un cambiamento positivo nelle campagne di informazione contro il lavoro non dichiarato e adottare un codice etico in stretta collaborazione con le parti sociali. Andrebbero inoltre migliorati gli incentivi intesi a favorire la transizione dal lavoro non dichiarato verso l'economia formale.

- WILLIAMS C. C., nell'opera *Tackling undeclared work in advanced economies. Towards an evidence-based public policy approach*, in *Policy Studies*, vol. 25, 2004, cerca di capire come contrastare il lavoro non dichiarato nelle economie avanzate, concentrandosi sui dati empirici disponibili. L'autore sottolinea che l'approccio prevalentemente constatato nella lotta al lavoro non dichiarato si basa sulla deterrenza, nel quale si integra un ulteriore approccio inteso ad agevolare la transizione verso il sistema dichiarato.

- Sempre WILLIAMS C. C., nell'analisi *A critical evaluation of public policy towards undeclared work in the European Union*, in *Journal of European Integration*, vol. 30, 2008, dopo avere presentato i diversi approcci politici possibili (dalle misure repressive ai tentativi per consentire comportamenti rispettosi delle regole), insiste sulla tendenza sempre più diffusa a ricercare una serie di misure diverse, che condanna molti paesi a restare intrappolati in un approccio repressivo di contrasto all'inosservanza delle norme. A questo proposito, si consiglia di consultare anche WILLIAMS C. C., *What is to be done about undeclared work? Evaluating the policy options*, in *Policy & Politics*, n. 1, 2006.

- Secondo lo stesso autore illustre (WILLIAMS C. C., *Confronting the shadow economy: evaluating tax compliance and behavior policies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2014), esistono effettivamente quattro ipotetiche alternative principali di tipo politico nell'approccio al lavoro non dichiarato: non fare nulla, passare dal lavoro dichiarato all'economia non dichiarata, sradicare l'economia non dichiarata o trasferire il lavoro non dichiarato nell'economia dichiarata. Williams afferma che la transizione del lavoro non dichiarato verso l'economia dichiarata rappresenta l'opzione politica più praticabile. Di fatto, è necessario un insieme di misure dissuasive, incentivi e controlli indiretti per garantire la transizione dal lavoro non dichiarato verso l'economia dichiarata (si veda anche WILLIAMS C. C., *Europe's hidden economy: how governments can bring undeclared work out of the shadows*, in blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/05/18/europes-hidden-economy-how-governments-can-bring-undeclared-work-out-of-the-shadows/).

- Infine, altri autori si concentrano su un panel costituito dai paesi OCSE per spiegare che lo strumento politico più diffuso per evitare che le persone accettino di lavorare al nero consiste nella deterrenza. Tuttavia, i dati empirici dimostrano che le politiche fiscali e di deregulation dello Stato possono funzionare molto meglio (si veda LARS P. F., SCHNEIDER F., *Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries*, in *German Economic Review*, vol. 11, 2010).

- Esiste inoltre uno studio completo e approfondito che presenta una classifica delle politiche pubbliche intese a contrastare il lavoro non dichiarato nei 27 Stati membri più la Norvegia (si veda WILLIAMS C.C. e RENOOI P., *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway*, Eurofound, 2013).

5. Il lavoro non dichiarato in agricoltura

Fattori determinanti e caratteristiche del lavoro non dichiarato in agricoltura: gli studi disponibili sono insufficienti.

- Nel settore agricolo sono pochi gli studi che si concentrano sull'esame delle motivazioni e delle caratteristiche dell'economia informale. Oltre a questo aspetto, alcuni ricercatori hanno sottolineato che, negli ultimi anni, alcuni paesi hanno escluso l'agricoltura dalla raccolta delle statistiche informali, optando piuttosto per l'elaborazione di definizioni appropriate (si veda

HUSSMANN R., *Measuring the informal economy: from the employment in the informal sector to informal employment*, ILO Paper, 2004).

- L'opera di DAZA J. L., *Informal economy, undeclared work and labour administration*, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department Paper, n. 9, 2005, sottolinea che nel lavoro rurale e nelle piccole e microimprese si verificano più spesso situazioni in cui il diritto del lavoro e la normativa in materia di previdenza sociale non vengono applicati, quindi soprattutto in agricoltura e nell'edilizia, incluso nei paesi in via di sviluppo. Ciò dipende dal fatto che la legislazione generale, ma anche quella specifica, risultano difficili da applicare in questi ambiti. Da un lato, nelle zone rurali di molti paesi, l'esistenza stessa della legislazione applicabile o il suo contenuto sono generalmente ignorati. Inoltre, i più alti livelli di analfabetismo che colpisce molti paesi in via di sviluppo si registrano generalmente tra le popolazioni rurali, che parlano una lingua locale diversa da quella ufficiale e quindi incontrano maggiori difficoltà a capire le disposizioni giuridiche, che sono generalmente scritte solo nella lingua ufficiale. Dall'altro, gran parte del lavoro agricolo è stagionale e viene svolto prevalentemente da lavoratori itineranti. La conseguenza è che le procedure di registrazione non sono osservate quando risultano complicate e comportano un elevato dispendio di tempo e costi.

6. Studi in materia di regolazione: solo qualche riferimento essenziale

- Per un'introduzione alla teoria della regolazione, si veda BALDWIN R. AND CAVE M., *Understanding Regulation, Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press 1999, in particolare l'analisi delle diverse strategie di regolazione: "command and control" (precetto/sanzione), "self-regulation" e "enforced self-regulation" (autoregolazione), "incentive-based regimes" (regimi di incentivazione), "market-harnessing controls" (controlli per disciplinare il mercato), "direct action" (azione diretta), "allocating rights and liabilities" (riconoscimento dei diritti e degli obblighi), "public compensation"/"social insurance schemes" (sistemi di compensazione pubblica/previdenza sociale). Riguardo ai metodi per una buona regolazione, si consiglia di consultare, in particolare, il capitolo "What is good regulation?".

- Per quanto attiene ai rapporti tra diritto e regolazione, si veda HAWKINS K., *Law as Last Resort*, pp. 288-306, in *A reader on Regulation*, pubblicato da Baldwin R., Scott C., Hood C., Oxford University Press, 1998; si veda inoltre HOWE J., *Regulating for job creation*, The Federation Press, Sydney, 2008, 44-52.

- Per uno studio molto esaustivo sulla teoria della regolazione applicata al diritto del lavoro, si consiglia l'opera di ARUP C., GAHAN P., HOWE J., JOHNSTONE R., MITCHELL R., O'DONNELL A. (eds.), *Labour Law and Labour Market Regulation*, The Federation Press, 2006. Sulla teoria della regolazione applicata in generale ai contratti di diritto civile, si veda inoltre COLLINS H., *Regulating Contract Law*, in *Regulating Law*, Oxford University Press, 2004.

Più specificamente, sulla "responsive regulation" ("reflexive"), che è particolarmente coerente con il principio di sussidiarietà nella regolazione, si consigliano i lavori seguenti.

- Lo studio di AYRES I. E J. BRAITHWAITE, *Responsive regulation*, Oxford University Press, 1992 spiega che la "**responsive regulation**" si distingue (dalle altre strategie di governance del mercato) sia in termini di ciò che determina una risposta regolatoria che per quella che sarà la risposta regolatoria. Sugeriamo che la regolazione sia rispondente alla struttura del settore in quanto strutture diverse promuoveranno diversi gradi e forme di regolazione. Il governo dovrebbe inoltre tenere conto delle diverse motivazioni dei soggetti regolati. Una regolazione efficace deve essere adeguata ai diversi obiettivi delle imprese che operano nel contesto della regolazione, delle associazioni del settore e degli individui che ne fanno parte. La regolazione, per sua stessa natura, può incidere sulla struttura (ad es., il numero di forme di regolazione presenti nel settore) e sulle motivazioni del regolato. Riteniamo

inoltre che la regolazione debba rispondere al comportamento del settore, all'efficacia con la quale il settore è in grado di far funzionare la regolazione privata. Il comportamento stesso di un settore o delle imprese che lo costituiscono dovrebbe orientare la strategia regolatoria verso maggiori o minori livelli di intervento del governo. Pertanto, la "responsive regulation" non è un programma chiaramente definito o una serie di prescrizioni riguardo al modo migliore di regolare. Al contrario, la strategia migliore risulta essere quella che dipende dal contesto, dalla cultura regolatoria e dalla storia. La "responsiveness" è piuttosto un atteggiamento che consente lo sviluppo di un'ampia varietà di approcci regolatori.

- Per un quadro teorico delle relazioni tra giustizia e "responsiveness" della regolazione, si veda BRAITHWAITE J., *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford University Press, 2002. Gli studi sulla "responsive regulation" si sono evoluti negli ultimi decenni. A questo riguardo, si consiglia di consultare BALDWIN. R. AND BLACK J., *Really responsive regulation*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 15/2007. Questi autori riconoscono che mettere in atto il sistema può essere impegnativo, ma affermano che la *regolazione è realmente rispondente quando conosce i soggetti da regolare e gli ambienti istituzionali, quando è in grado di adottare con coerenza logiche regolatorie nuove e differenti, quando è sensibile al comportamento e quando è in grado di cogliere le nuove sfide. Considerato che i regolatori di tutto il mondo devono operare nel conteso di reti di controllo più complesse e devono affrontare un livello di cambiamento crescente, l'importanza di un sistema di regolazione realmente "responsive" non potrà che aumentare.*

CAPITOLO 2: IDENTIFICAZIONE DEL FENOMENO DEL LAVORO NON DICHIARATO, IL RUOLO DELL'ISPEZIONE DEL LAVORO E NECESSITÀ DI UN APPROCCIO DI “RESPONSIVE REGULATION”.

2.1 La questione delle definizioni legali di lavoro non dichiarato

2.1.1 Definizione legale UE

A livello europeo non esiste una definizione legalmente vincolante per tutti gli Stati membri di “lavoro non dichiarato” (d’ora innanzi UDW). Ciononostante, una definizione giuridica del fenomeno è stata per la prima volta stabilita dalla Comunicazione della Commissione COM(1998) 219 del 07.04.1998, che definisce il lavoro non dichiarato come «qualsiasi attività retribuita lecita di per sé, ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri». Tale definizione viene riproposta, nella medesima formulazione, anche nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2007) 628 del 24.10.2007.

La Risoluzione del Consiglio del 22 aprile 1999, definisce poi il lavoro non dichiarato come «qualsiasi attività retribuita, di natura lecita, ma non dichiarata conformemente alla legislazione e alle prassi nazionali». Tale definizione, sostanzialmente analoga alla prima, non specifica la natura di autorità pubblica del soggetto al quale il rapporto di lavoro deve essere dichiarato ai sensi del diritto nazionale.

La risoluzione in questione, poi, precisando che «in tutti i casi la presente definizione non deve essere più restrittiva della legislazione in vigore in ciascuno Stato membro», evidenzia la propria funzione di “definizione quadro”, la cui funzione “generale” è destinata ad essere integrata nel dettaglio da parte delle definizioni normative nazionali adottate da ciascuno Stato membro. Pertanto, la definizione sovranazionale ha una portata più ampia o almeno di pari ampiezza rispetto alla definizione nazionale dalla quale viene integrata per la concreta applicazione della norma a livello nazionale; la definizione nazionale, però, ben può essere meno ampia rispetto a quella europea, ciò in ragione delle concrete scelte politiche nazionali di contrasto all’economia sommersa e al lavoro non dichiarato. Si prevede dunque, nell’attuale contesto regolatorio europeo, la possibilità che a livello nazionale si operino scelte definitorie differenti e che dunque tra le definizioni nazionali possa sussistere una certa disomogeneità.

La definizione adottata dalla Comunicazione del 1998 e ripetuta nella Comunicazione del 2007 «pone il lavoro sommerso in correlazione con la frode fiscale e/o previdenziale e abbraccia attività disparate che vanno dai servizi informali rivolti alle famiglie al lavoro nero delle persone che soggiornano illegalmente». Ciò che resta fuori dalla nozione di lavoro non dichiarato sono invece le «attività criminali», cioè le attività che sono vietate da una legge penale dell’ordinamento nazionale.

Allo stato delle cose, dunque, la situazione appare essere la seguente: L'Unione Europea ha scelto di stabilire una nozione giuridica non vincolante di lavoro non dichiarato che viene integrata dalle definizioni legali adottate a livello nazionale.

2.1.2 Definizioni internazionali

La Raccomandazione OIL n. 204 del 12.06.2015 sulla transizione dall'economia informale verso l'economia formale stabilisce una definizione di "economia informale" solo parzialmente comparabile con il concetto di "lavoro non dichiarato". Secondo l'OIL, infatti, per economia informale si deve intendere «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». Il concetto di lavoro "informale" (secondo la definizione OIL) appare di matrice essenzialmente contrattualista e dunque differisce da quello di lavoro "non dichiarato" (secondo la definizione UE) proprio in quanto il primo fa essenzialmente riferimento alla informalità in quanto mancanza di accordi di tipo contrattuale tra le parti del rapporto di lavoro, laddove il secondo – più inteso alla tutela dell'interesse pubblico – si concentra piuttosto sulla circostanza che il lavoro non dichiarato all'autorità pubblica competente è un rapporto di lavoro nascosto alle autorità pubbliche, e dunque strettamente connesso ai fenomeni di omissione/frode fiscale e omissione/frode di sicurezza sociale.

Inoltre, la definizione OIL chiarisce che il concetto di economia informale non riguarda le «attività illecite, in particolare la fornitura di servizi o la produzione, la vendita, il possesso o il consumo di beni vietati per legge, come la produzione e il traffico illecito di stupefacenti, la fabbricazione e il traffico illecito di armi da fuoco, la tratta delle persone e il riciclaggio di denaro, così come definiti dalle rilevanti convenzioni internazionali». Anche qui una distinzione con la definizione UE: mentre l'OIL esclude dalla nozione di economia informale le «attività illecite», la UE esclude da quella di lavoro non dichiarato le «attività criminali». Nonostante il fatto che il concetto di attività illecita sia giuridicamente molto più ampio di quello di attività criminale, in quanto, oltre che penalmente illecita una attività può essere illecita anche civilmente (per violazione del contratto o per illecito extracontrattuale) o contraria a norme amministrative (illecito amministrativo), la pur differente formulazione lessicale non appare nei fatti significativamente differente sul piano del significato concreto, cosicché nella sostanza, anche dalla definizione di "economia informale" restano escluse sostanzialmente proprio le attività criminali, vale a dire le attività che costituiscono fattispecie penali secondo l'ordinamento interno del Paese in cui tali attività sono eseguite. Tale sostanziale identità tra le due formulazioni è evidenziata dalla scelta degli esempi di «attività illecite» che opera la norma: si tratta insomma di attività illecite in quanto criminali.

Un problema che si può porre a livello europeo è se dalla nozione di "lavoro non dichiarato" debbano essere escluse soltanto le attività criminali che sono tali sul piano oggettivo della condotta, vietata dalla legge penale, ovvero se possano rientrare nella nozione anche quelle attività che non sono criminali in relazione alla condotta ma lo sono in relazione ai soggetti che pongono in essere tali attività. Ad esempio, è normalmente punibile penalmente l'attività lavorativa prestata dai bambini (minori con età al di sotto della soglia legale nazionale per l'accesso al lavoro, e/o che non hanno adempiuto l'obbligo scolastico), ovvero l'attività professionale per la quale è richiesto uno specifico titolo di studio (medici, ingegneri, ecc.). Il problema che si pone, e che ad oggi può essere ed è autonomamente risolto dai diversi Stati membri, è se tali attività, di per sé lecite ma eseguite da soggetti a cui la legge penale nazionale vieta l'accesso, siano da considerare come "attività criminali" escluse dalla nozione UE di lavoro non dichiarato oppure no. Non sembra però che attualmente le definizioni legali dell'Unione forniscano una indicazione chiara ed univoca per una soluzione condivisa del problema

definitorio, cosicché sul punto la scelta definitoria resta affidata agli ordinamenti giuridici nazionali.

Oltre alla definizione di “economia informale” definita dalla Raccomandazione OIL n. 204, il diritto internazionale prevede anche una definizione dell’OCSE di “lavoro occultato” (“concealed employment”), per il quale si intende «il lavoro che, sebbene non illegale di per sé, non è stato dichiarato ad una o più autorità amministrative a cui avrebbe dovuto essere comunicato, così da non rispettare le disposizioni legali, portando alla evasione fiscale, ovvero alla evasione totale o parziale dei relativi contributi previdenziali»¹. Tale definizione, che pure non ha valenza normativa ma meramente statistica, anche sul piano lessicale è sostanzialmente analoga a quella UE di “lavoro non dichiarato”, in quanto da un lato richiama l’intento di nascondere alle autorità pubbliche il rapporto di lavoro, con le implicazioni in termini di evasione/frode fiscale e di sicurezza sociale (previdenziale), e dall’altro lato esclude il “lavoro illegale” (vedi definizione OIL), la cui nozione tuttavia in ambito UE viene ulteriormente circoscritta alle “attività criminali”.

2.1.3 Definizioni statistiche a livello internazionale

Le definizioni statistiche relative al fenomeno del lavoro non dichiarato e più in generale all’economia sommersa sono strettamente legate alle definizioni normative esistenti, sia a quelle fornite dagli ordinamenti sovranazionali sia a quelle stabilite dagli ordinamenti nazionali. Infatti, se le definizioni giuridiche hanno lo scopo da un lato di dare concreta attuazione alle politiche (a livello sovranazionale e in particolare, per quanto qui maggiormente interessa, a livello UE e/o a livello nazionale) di contrasto al lavoro non dichiarato (“enforcement” in senso ampio) e dall’altro lato di definire l’ambito delle condotte illecite per poi sanzionarne la violazione (“enforcement” in senso stretto), le definizioni statistiche hanno lo scopo di misurare il fenomeno, così da indirizzare le politiche (a livello sovranazionale e/o a livello nazionale) di contrasto al lavoro non dichiarato e più in generale le politiche di emersione.

Sul piano internazionale, sono rilevanti quanto meno le seguenti definizioni.

L’economia ‘non osservata’ si riferisce alle seguenti attività [Eurostat]²:

Attività sommerse, definite come attività che sono produttive e legali, ma deliberatamente nascoste alle autorità pubbliche, al fine di evitare:

- il pagamento delle imposte sul reddito, sul valore aggiunto o di altre tasse;
- il pagamento dei contributi di previdenza sociale;
- l’osservanza di regole dettate dalla legge relativamente a: salario minimo, numero massimo di ore di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, ecc.;
- il rispetto di procedure amministrative, come nel caso della compilazione dei questionari statistici, o di altri moduli amministrativi.

Attività illegali, definite come quelle attività di produzione incluse specificamente all’interno della frontiera di produzione del Sistema dei conti nazionali (SCN), ovvero:

¹ OCSE, Glossario dei termini statistici, 2002 (disponibile sul web)

² Per maggiori dettagli, si veda http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Building_the_System_of_National_Accounts_-_non-observed_sector

- attività di produzione di beni e servizi proibite dalla legge (ad es., la produzione e la distribuzione di medicinali illegali);
- attività che pur essendo legali diventano illegali se svolte da operatori non autorizzati (ad es., l'esercizio della professione medica non autorizzato).

Produzione delle famiglie per il proprio uso finale, ovvero quelle attività di produzione di beni e servizi consumati o capitalizzati dalle famiglie che li hanno prodotti, quali:

- produzione di prodotti vegetali e animali;
- produzione di altri beni per proprio uso finale;
- costruzione di fabbricati per uso proprio ed altri investimenti fissi per uso proprio;
- canoni di locazione imputati per gli alloggi occupati dai rispettivi proprietari, e produzione di servizi da parte di personale domestico retribuito.

Le attività informali non osservate fanno parte del settore informale, che comprende anche le attività osservate svolte in modo informale; in generale, le attività informali sono quelle attività di produzione svolte da imprese non costituite in società, nel settore delle famiglie, che non sono registrate e/o hanno dimensioni inferiori rispetto a quelle specificate, in termini di occupazione, e che producono beni e servizi in parte destinabili alla vendita.

Produzione sommersa: attività di produzione legali, ma deliberatamente nascoste alle autorità pubbliche al fine di evitare il pagamento delle imposte (ad es., l'iva o l'imposta sul reddito) o dei contributi sociali, di osservare le regole dettate dalla legge, di rispettare le procedure ufficiali e le norme come nel caso della compilazione dei moduli amministrativi o dei questionari statistici. Oltre ad "underground" (sommerso), che è il termine più comunemente impiegato, alcuni paesi utilizzano anche i termini "concealed activities" (attività occulte), "hidden economy" (economia sommersa) o "black economy" (lavoro nero) per indicare questo tipo di attività. **[Economia non osservata, Sistema dei conti nazionali, Nazioni Unite, 2008, Ginevra]**

Attività informali: attività di produzione legali caratterizzate da un basso livello di organizzazione, da una scarsa o nessuna divisione tra lavoro e capitale in quanto fattore di produzione. Il settore informale funziona generalmente attraverso un sistema di relazioni di lavoro non ufficiali e non si basa su contratti formali. Si intende generalmente costituito da unità che svolgono attività di produzione di beni e servizi su piccola scala con l'obiettivo primario di generare occupazione e reddito per le persone interessate. La definizione del settore informale corrisponde a quella di imprese familiari non costituite in società. **[Economia non osservata, Sistema dei conti nazionali, Nazioni Unite, 2008, Ginevra]**

Attività illegali: attività di produzione proibite dalla legge o che diventano illegali se svolte da operatori non autorizzati. L'inventario include i seguenti tipi di attività illegali: produzione/importazione/vendita di sostanze stupefacenti, prostituzione, ricettazione di merci rubate e contrabbando. **[Economia non osservata, Sistema dei conti nazionali, Nazioni Unite, 2008, Ginevra]**³

Produzione illegale

La produzione illegale è classificata in due categorie:

- la produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibiti dalla legge;
- le attività produttive legali, ma che diventano illegali se svolte da persone non autorizzate; ad esempio, medici non autorizzati all'esercizio della professione.

³ Per maggiori dettagli, si veda UNECE, Non-Observed Economy in National Accounts, Geneva, 2008, in <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/NOE2008.pdf>

“Economia non osservata”

Alcune attività possono essere chiaramente incluse all'interno della frontiera di produzione del Sistema dei conti nazionali (SCN) e sono anche legali (purché siano rispettate le pertinenti norme e regolamenti), ma deliberatamente nascoste alle autorità pubbliche per i seguenti motivi:

- evitare il pagamento di imposte sul reddito, sul valore aggiunto o di altre tasse;
- evitare il pagamento dei contributi di previdenza sociale;
- evitare l'osservanza di regole dettate dalla legge relativamente a: salario minimo, numero massimo di ore di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, ecc.;
- evitare di rispettare procedure amministrative, come nel caso della compilazione dei questionari statistici, o di altri moduli amministrativi.

[Nazioni Unite, SCN (Sistema dei conti nazionali), 2008]⁵

Le definizioni statistiche di Eurostat e quelle UN sopra riportate sono sostanzialmente coincidenti. Peraltro, le Istituzioni internazionali hanno da tempo adottato definizioni comuni (System for National Accounts), che sono condivise a livello globale (Nazioni Unite, Fondo Monetario Internazionale, OCSE e Banca Mondiale) ma anche a livello Europeo (Commissione Europea). In particolare, i concetti di “attività sommerse” (Eurostat) e di “produzione sommersa” e di “economia non osservata” (UN) sono sostanzialmente coincidenti, ed evidenziano il fatto che dette attività/produzioni sono “sommerse” in quanto hanno lo scopo di restare nascoste alle autorità pubbliche al fine di evitare gli oneri fiscali/previdenziali/legali/amministrativi che il sistema regolatorio vigente in un determinato Paese impone. Si tratta di definizioni pienamente compatibili con quella legale UE di “lavoro non dichiarato”.

In particolare, la definizione UN di “produzione sommersa” richiama anche i termini che normalmente vengono utilizzati per definire, a livello nazionale, la nozione di “produzione sommersa”: tali termini sostanzialmente analoghi sono “underground”, “concealed activities”, “hidden economy”, o anche “black economy”.

Il concetto di “illegale activities”, sia quella UN sia quella Eurostat, sono pienamente coincidenti e comprendono le attività che sono illegali in sé (attività illegali in senso oggettivo), sia quelle che pur essendo in sé legali, tuttavia sono svolte da operatori non autorizzati (attività illegali in senso soggettivo).

2.1.4 Lavoro non dichiarato e dintorni: il lavoro illegale, il falso lavoro autonomo, il lavoro “underdeclared”

Oltre al rapporto di lavoro non dichiarato in senso stretto, che corrisponde all'ipotesi in cui il rapporto di lavoro sia interamente nascosto all'autorità nazionale che ne deve ricevere la comunicazione secondo l'ordinamento nazionale del paese presso cui il rapporto di lavoro viene instaurato e si esegue, sussistono alcune fattispecie che in senso ampio possono essere ricomprese nella nozione comunitaria di lavoro non dichiarato. Spetta al diritto nazionale precisare se e in quale misura tali fattispecie rientrino nella nozione nazionale di lavoro non dichiarato, anche in

⁴ Si veda il documento System for National Accounts, 2008, pag. 100, in <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

⁵ Si veda il documento System for National Accounts, 2008, pag. 100, in <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

relazione alla tipologia di sanzione che può essere equiparata o meno a quella prevista per il lavoro non dichiarato. In questo modo, infatti, sono i Paesi membri che, in relazione alla tipologia degli obiettivi di contrasto al lavoro non dichiarato adottati dalle politiche pubbliche nazionali, definiscono o meno tali fattispecie all'interno della nozione nazionale di lavoro non dichiarato.

a) Il lavoro illegale

La Direttiva 2009/52/CE in tema di impiego di lavoratori di Paesi terzi illegittimamente soggiornanti nei Paesi UE, all'art. 2.d definisce come "lavoro illegale" «l'impiego di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare», cosicché la norma europea chiarisce che la condotta illecita è quella tenuta dal datore di lavoro, cioè da colui che "impiega" il lavoratore irregolare. Tuttavia, la Comunicazione della Commissione UE COM(2014) 286 chiarisce che «in BE, FI, FR, IT, MT, NL e SE il lavoro illegale è ritenuto reato in quanto tale, in presenza o meno delle circostanze di cui all'articolo 9, paragrafo 1, che costituiscono solitamente circostanze aggravanti. In generale, gli altri Stati membri considerano reato il lavoro illegale in tutte le circostanze descritte all'articolo 9». Cosicché si chiarisce il fatto che la fattispecie "lavoro illegale" ai sensi della Direttiva è generalmente punita dagli Stati membri come «attività criminale» quanto meno nelle ipotesi di maggiore gravità stabilite dall'art. 9 della direttiva medesima. Si pone quindi il problema se la legislazione nazionale dei diversi Paesi membri disciplini la fattispecie come una ipotesi di lavoro non dichiarato oppure no, stante il fatto che dal lavoro non dichiarato, come si è rilevato, sono escluse le «attività criminali». A livello europeo, pur in assenza di una disciplina definitoria vincolante per gli Stati membri, sembra potersi dire che il "lavoro illegale" ai sensi della Direttiva 2009/52/CE rientri pienamente nella nozione di "lavoro non dichiarato". Infatti, la Comunicazione COM(2007) 628 del 24.10.2007 sancisce che la definizione europea di lavoro non dichiarato sopra riportata «abbraccia attività disparate che vanno dai servizi informali rivolti alle famiglie al lavoro nero delle persone che soggiornano illegalmente» all'interno dell'Unione. Dal punto di vista del diritto dell'Unione questa specifica non appare in contrasto diretto con quanto stabilito dalla Direttiva. Ciò in quanto la Direttiva 2009/52/CE non prevede necessariamente che il "lavoro illegale" sia di per sé una fattispecie criminale, ma che lo siano solo le ipotesi specificatamente stabilite dall'art. 9 della direttiva stessa, vale a dire le ipotesi in cui l'impiego illegale sia reiterato, recidivo, plurimo o accompagnato da condizioni di particolare sfruttamento, ovvero infine nel caso in cui il datore di lavoro sia consapevole che il lavoratore è vittima di traffico di esseri umani.

Tuttavia, la questione crea notevole confusione se si considera che, diversi Paesi membri, come rilevato sopra, considerano il "lavoro illegale" come un'attività criminale in sé, ritenendo le ipotesi di cui all'art. 9 della direttiva come semplici aggravanti del reato di "occupazione di lavoratore proveniente da un Paese terzo senza permesso di soggiorno". Pertanto, almeno in tali Paesi, si pone certamente il problema se il "lavoro illegale" ai sensi della direttiva in questione, in quanto attività criminale punita dal diritto penale nazionale, sia o meno una fattispecie di "lavoro non dichiarato" ai sensi della legge nazionale oppure non lo sia, in quanto il lavoro non dichiarato è escluso nell'ipotesi in cui si tratti di una attività criminale.

Sempre nel senso dell'esclusione dalla nozione di lavoro non dichiarato in ragione della illegalità del rapporto di lavoro sono anche le ipotesi in cui la legge penale di un Paese membro vieti l'accesso a tutte o a specifiche attività lavorative (si pensi ad esempio alle ipotesi di reati legati all'impiego di bambini, o di reati legati all'esercizio di attività per cui è prevista una specifica abilitazione non posseduta dal lavoratore).

b) Il falso lavoro autonomo

Nell'ambito della nozione UE di lavoro non dichiarato rientra certamente il fenomeno del falso lavoro autonomo⁶. Infatti, il falso lavoro autonomo costituisce giuridicamente in un fenomeno simulatorio da cui possono concretamente derivare violazioni di legge (nazionale) relative alle modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro, evasione fiscale e/o di sicurezza sociale, abusi di

⁶ Si veda Comunicazione della Commissione Europea COM(2007) 628 del 24.10.2007, pag. 4.

vario genere connessi alla gestione del rapporto di lavoro (norme di salute e sicurezza sul lavoro, orari, riposi, minimi retributivi, etc.).

Sul piano definitorio, poi, si riportano le seguenti definizioni rinvenibili nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

CGUE, Causa *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat der Nederlanden* C-413/13

Lo status di “lavoratore” ai sensi del diritto dell’Unione non può essere pregiudicato dal fatto che una persona è stata assunta come prestatore autonomo di servizi ai sensi del diritto nazionale, per ragioni fiscali, amministrative o burocratiche, purché tale persona agisca sotto la direzione del suo datore di lavoro, per quanto riguarda in particolare la sua libertà di scegliere l’orario, il luogo e il contenuto del suo lavoro (v. sentenza *Allonby*, EU:C:2004:18, punto 72), non partecipi ai rischi commerciali di tale datore di lavoro (sentenza *Aegade*, C-3/87, EU:C:1989:650, punto 36) e non sia integrata nell’impresa di detto datore di lavoro per la durata del rapporto di lavoro, formando con essa un’unità economica (v. sentenza *Becu e a.*, C-22/98, EU:C:1999:419, punto 26).⁷

Nella qualificazione di un lavoratore come subordinato o come autonomo rileva la effettiva autonomia del lavoratore medesimo, e dunque il concreto comportamento delle parti nell’esecuzione del rapporto contrattuale prevale sulla qualificazione formale del contratto stesso.

CGUE, Causa *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05

A tale proposito risulta tuttavia dalla giurisprudenza che un intermediario possa perdere la qualità di operatore economico indipendente, e pertanto di impresa, qualora non determini in modo autonomo il proprio comportamento sul mercato, dipendendo interamente dal suo committente, dal momento che non sopporta nessuno dei rischi finanziari e commerciali conseguenti dall’attività economica di quest’ultimo e operi come ausiliario integrato nell’impresa.⁸

CGUE, Causa *Allonby*, C-256/01

“La qualificazione formale di lavoratore autonomo ai sensi del diritto nazionale non esclude che una persona debba essere qualificata come lavoratore ai sensi dell’art. 141, n. 1, CE se la sua indipendenza è solamente fittizia, e nasconde in tal modo un rapporto di lavoro ai sensi del citato articolo”.⁹

c) fuori busta (“envelope wages”)

Il caso in cui il datore di lavoro corrisponde al lavoratore somme di denaro cd. “fuori busta” (“envelope wages”) per attività lavorative non dichiarate ma all’interno di un rapporto di lavoro

⁷ C-413/13, punto 36, in

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160305&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=219669>

⁸ C-217/05, punti 43 e 44, in

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=66539&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=219317>

⁹ C-256/01, punto 71, in

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48839&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=219745>

regolarmente dichiarato rientrano nella nozione comunitaria di “lavoro non dichiarato”. Infatti, tale definizione fa esplicito riferimento all’ampia nozione di “attività retribuite” non dichiarate, e non circoscrive la propria operatività alla più ristretta ipotesi del “rapporto di lavoro” non dichiarato. Di conseguenza, ben possono rientrare nella nozione comunitaria di lavoro non dichiarato anche il cd. “fuori busta”, anche se tali corresponsioni di denaro non dichiarate intervengono all’interno di rapporti di lavoro regolarmente dichiarati alle autorità nazionali competenti¹⁰. La ragione di tale inclusione è da individuare nel fatto che tali pratiche, che tendono ad occultare sia il lavoro svolto sia la relativa retribuzione, hanno evidenti ricadute in termini di evasione fiscale e previdenziale.

Fuori busta¹¹

Il lavoro parzialmente non dichiarato talvolta è anche definito "lavoro sotto dichiarato", lavoro con salario “fuori busta” o “*brevi manu* in contanti”. In questi casi, solo una parte del salario del lavoratore, generalmente il salario minimo, è pagata ufficialmente, mentre il resto gli viene corrisposto direttamente "esentasse". Il lavoro parzialmente non dichiarato prevede anche situazioni in cui un lavoratore è dichiarato a tempo parziale, ma in realtà lavora a tempo pieno.

[Commissione dell’UE, **Memo sul lavoro sommerso, 2014**,
[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-272_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-272_en.htm)]

Il fatto che i cd. “fuori busta” rientrino nella nozione comunitaria di lavoro non dichiarato, non esclude che, a livello nazionale, siano adottate scelte diverse e più restrittive sia sul piano definitorio sia su quello sanzionatorio. Infatti, come già rilevato, secondo la Risoluzione del Consiglio del 22 aprile 1999, la quale precisa che «in tutti i casi la presente definizione non deve essere più restrittiva della legislazione in vigore in ciascuno Stato membro», gli Stati membri possono adottare definizioni legali del fenomeno anche più restrittive rispetto a quella (per quanto non vincolante) individuata a livello comunitario.

2.1.5 I risultati della ricerca: l’apparato definitorio nei Paesi dell’Unione

Con il primo dei tre questionari somministrati alle Associazioni nazionali dei datori di lavoro agricolo che sono membri di Geopa, è stata svolta una indagine in merito alla attuale situazione dei diversi Paesi UE in merito alla esistenza o meno di norme nazionali definitorie del fenomeno del lavoro non dichiarato e dei fenomeni ad esso correlato (lavoro illegale, falso lavoro autonomo, ma anche falso lavoro autonomo).

¹⁰ Si veda le seguente definizione di “envelope wages”: «whereby a formal employee receives part of their wage on a declared basis and the remainder on an undeclared basis. Both jobs and enterprise-based definitions omit these forms of undeclared work, since the worker is in a formal job and the work takes place in a registered enterprise», *Williams-Renooy, Measures to tackle undeclared work in the EU, Eurofound, 2008*.

¹¹ «whereby a formal employee receives part of their wage on a declared basis and the remainder on an undeclared basis. Both jobs and enterprise-based definitions omit these forms of undeclared work, since the worker is in a formal job and the work takes place in a registered enterprise», *Williams-Renooy, Measures to tackle undeclared work in the EU, Eurofound, 2008*. (che consente ad un lavoratore formale di ricevere una parte della retribuzione dichiarata e la parte restante non dichiarata. Sia le definizioni basate sulla natura del lavoro che quelle basate sulle caratteristiche dell’impresa omettono queste forme di lavoro non dichiarato, in quanto il lavoratore ha un lavoro formale e tale lavoro viene svolto presso un’impresa registrata).

Con riferimento all'indagine svolta in 16 Paesi che hanno risposto allo specifico questionario somministrato (AT, BE, CY, DE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, NL, PT, SE, UK), la prima osservazione riguarda il fatto che, sebbene ci si potesse attendere apparati definatori ben strutturati a livello nazionale, in realtà si deve registrare una diffusa mancanza di definizioni legali rispetto al fenomeno del lavoro non dichiarato e delle fattispecie ad esso affini del lavoro illegale e del falso lavoro autonomo.

Tramite il questionario proposto si è chiesto se esista, a livello nazionale, una definizione generale e sistematica che ricomprende le diverse fattispecie di lavoro non dichiarato, di lavoro illegale ("illegal employment"), e di falso lavoro autonomo. Si è chiesto ai diversi Paesi, insomma, se esiste una definizione quadro che, escludendo le attività illecite/criminali (fattispecie di reato), ricomprenda tutte le fattispecie in cui una prestazione lavorativa che costituisce di per sé una attività lecita sia vietata in relazione alle caratteristiche del soggetto che svolge la prestazione medesima (es. lavoro minorile sotto la soglia legale dell'età per l'accesso al lavoro, lavoro di cittadini di Paesi terzi senza permesso di soggiorno, esercizio abusivo di attività per le quali è richiesta dalla legge una specifica abilitazione, ecc.), ovvero violi obblighi legali di dichiarazione del rapporto di lavoro alle autorità pubbliche competenti (lavoro non dichiarato in senso stretto).

In generale, si può osservare che alcuni Paesi (BE, FR, LT) hanno sviluppato un concetto generale e sistematico di "frode sociale" (nel caso della LT la nozione generale è quella di "lavoro illegale" nella quale rientra anche il lavoro non dichiarato) in cui rientrano il lavoro non dichiarato, il falso lavoro autonomo e anche l'impiego illegale di cittadini di Paesi terzi senza permesso di soggiorno. Questa scelta legislativa in cui diverse casistiche rientrano quali fattispecie della più ampia nozione legale di "frode sociale" costituisce un interessante esempio di sistematizzazione dei diversi fenomeni in questione. Al contrario, la mancanza di una scelta sistematica nella maggioranza dei Paesi sottoposti ad indagine, rende meno evidenti i confini tra i diversi fenomeni, con maggiori o minori margini di incertezza definatori a seconda dei diversi Paesi.

Inoltre, nella quasi totalità dei Paesi che hanno risposto al questionario la definizione normativa di lavoro illegale finisce per coincidere con la trasposizione nel diritto interno della nozione di lavoro illegale ("illegal employment") contenuta nell'art. 2.d della direttiva 2009/52/CE in materia di sanzioni ai datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi che soggiornano illegalmente nei Paesi dell'Unione. Sul punto, infatti, occorre evidenziare come nella quasi totalità dei Paesi intervistati (16 su 17) le tipologie di "lavoro illegale" riguardino l'occupazione di lavoratori extracomunitari privi del permesso di soggiorno

La sostanziale mancanza nei Paesi membri di una definizione generale di lavoro illegale, è nei fatti compensata, sulla base delle risposte al questionario, da una sostanziale coincidenza sulle tipologie di condotte illecite, e dunque sanzionate, che possono rientrare in una nozione condivisa di lavoro illegale, anche in mancanza di previsioni legislative di tipo sistematico che facciano rientrare le diverse violazioni previste dall'ordinamento giuridico in una sorta di "reductio ad unum".

Si veda di seguito una tabella sinottica nella quale, per ciascun Paese che ha risposto al questionario sono evidenziate la presenza o meno di definizioni legali dei fenomeni del "lavoro illegale" nel senso ampio sopra esposto, di lavoro non dichiarato e di falso lavoro autonomo.

	A T	B E	C Y	D E	E S	FI	F R	H U	I E	IT	L V	L T	N L	P T	S E	U K
Frode Sociale/Lavoro illegale(*)	n o	sì	n o	no	n o	n o	sì	no	n o	n o	n o	sì	n o	n o	n o	no
Lavoro non dichiarato	sì	sì	sì	sì	sì	n o	sì	no	n o	sì	n o	sì	n o	n o	sì	no
Falso lavoro autonomo	n o	n o	sì	no	n o	n o	sì	no	n o	n o	n o	n o	n o	sì	n o	no

(*) si tratta dei Paesi che hanno individuato una definizione legale generale che non si limita, pur comprendendola, alla trasposizione della nozione di “lavoro illegale” (“illegal employment”) contenuta nell’art. 2.d dir. 2009/52/CE.

Una definizione legale di lavoro non dichiarato è presente in 9 Paesi sui 16 per cui si è svolta l’indagine, mentre solo in 3 Paesi su 16 è presente una definizione legale di falso lavoro autonomo.

Occorre precisare, però, che anche laddove non sono presenti definizioni legali dei fenomeni in questione, esistono comunque nei singoli Paesi definizioni comunemente accettate che sono elaborate dalla giurisprudenza e/o dalle norme e dagli atti delle amministrazioni di controllo incaricate delle verifiche e dei controlli ispettivi. Cosicché si può parlare in sostanza di definizioni comunemente presenti nell’ordinamento interno in senso lato, anche se non di fonte legale.

Nonostante la sostanziale indifferenza definitoria da parte della legislazione nazionale della quasi totalità dei Paesi membri per il falso lavoro autonomo, si registra un sostanziale accordo in merito al contenuto della fattispecie, che ovunque ricomprende ipotesi di **lavoro sostanzialmente subordinato che viene presentato come autonomo al fine di pagare meno contributi/tasse all’erario**, risparmiando sul costo del lavoro. Inoltre, le definizioni legali nazionali, laddove esistenti, coincidono con quelle definite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE sopra riportate¹². Infatti, la contestazione del simulato rapporto autonomo per lo più si basa su un accertamento ispettivo e/o diversa Autorità, che verifica nella realtà, e spesso in base a indici rivelatori, la genuinità del rapporto in parola, analizzando la titolarità degli strumenti eventualmente utilizzati dal prestatore autonomo, il suo volume d’affari, l’eventuale monocommittenza *et similia*. Tuttavia, non sempre, nell’ipotesi di contestazione del fittizio rapporto commerciale, il lavoratore falsamente autonomo viene considerato come subordinato (con la conseguente attribuzione del relativo “status” e dei conseguenti diritti e tutele), limitandosi alcuni ordinamenti alla mera regolarizzazione contributiva e/o alla comminazione di sanzioni amministrative: è tuttavia interessante notare come la totalità degli ordinamenti intervistati conosca il problema e, nella sostanza, lo consideri un fenomeno che sostanzialmente rientra nella nozione di lavoro non dichiarato in senso lato.

¹² Ad es., in PT, la definizione legale di falso lavoro autonomo, contenuta nell’art. 12, L. n. 7/2009 del 12 febbraio 2009 (Codice del lavoro) e nella L. n. 63/2013, del 27 Agosto 2013, è la seguente: «l’apparente fornitura autonoma di servizi, che soddisfa le caratteristiche del contratto di lavoro, e può causare una perdita al lavoratore o allo Stato».

2.1.6 il ruolo dell'ispezione del lavoro

a) le Autorità nazionali competenti

I Paesi membri presentano tra loro notevoli differenze per quanto riguarda la natura, i compiti e la funzione dell'ispezione del lavoro.

La prima distinzione riguarda i Paesi che hanno concentrato le competenze di verifica e controllo della regolarità dei rapporti di lavoro e delle condizioni di lavoro in un unico soggetto pubblico che svolge quindi una funzione generale di controllo (ad es. ES, FR) rispetto a quelli che hanno scelto di affidare compiti diversi ad agenzie specialistiche (ad es. AT, BE, IE, PT). Tra questi, è interessante il caso di quei Paesi in cui l'ispezione del lavoro riguarda soltanto la materia prevenzionistica in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, mentre la tutela delle condizioni di lavoro e il contrasto contro il lavoro non dichiarato è affidato all'ente di controllo fiscale ("tax agency") (es. AT, DE, FI, HU, UK). In questi Paesi dell'Europa del centro-nord, la tendenza è quella di considerare le questioni relative alla lotta contro il lavoro non dichiarato più come un problema sostanzialmente afferente l'evasione fiscale e previdenziale, piuttosto che una funzione pubblica di tutela del lavoratore che versa in condizioni di sfruttamento. Del tutto opposta sembra invece essere l'impostazione del sistema di "enforcement" dei Paesi perlopiù del centro-sud dell'Europa (ad. es. BE, ES, FR, IT, PT), dove la funzione di tutela del lavoratore appare predominante rispetto a quella, pur evidentemente perseguita, di recupero di tasse e di contributi previdenziali.

In un numero assai limitato di Paesi, poi, anche le Organizzazioni sindacali dei lavoratori sono in parte coinvolte nei controlli sulla regolarità dei rapporti di lavoro (NL, SE). Infine, quale via intermedia tra i sistemi generalisti e quelli specialistici si collocano alcuni Paesi che hanno adottato sistemi ibridi nei quali si registra la presenza di più agenzie competenti in materia di ispezione del lavoro che però hanno compiti in parte sovrapponibili (ad es. IT, LT, LV).

Uno dei temi organizzativi fondamentali che sono stati evidenziati dalle risposte ai questionari è stato quello del coordinamento tra diverse agenzie che hanno funzioni attigue a quelle di ispezione del lavoro in senso stretto, in particolare con riferimento alle agenzie fiscali e doganali: infatti in alcuni Paesi già oggi si realizzano importanti politiche di coordinamento con le autorità fiscali (ad es. AT, HU, UK) e/o con le autorità doganali (DE, HU).

Quello del coordinamento tra autorità di controllo sembra essere un tema rilevante, sia in relazione al coordinamento interno a livello nazionale tra autorità con competenze contigue, sia a livello di coordinamento tra gli ispettorati del lavoro dei diversi Paesi¹³.

¹³ Sulla questione del coordinamento tra le diverse autorità nazionali, si veda direttiva 2014/67/UE, laddove al considerando n. 33 «Gli Stati membri sono in modo particolare invitati ad adottare un approccio più integrato alle ispezioni del lavoro. Dovrebbe essere altresì esaminata la necessità di definire criteri comuni per stabilire metodi, prassi e norme minime comparabili a livello dell'Unione. La definizione di criteri comuni non dovrebbe tuttavia comportare limitazioni per gli Stati membri nel loro impegno volto a contrastare efficacemente il lavoro non dichiarato»; la Decisione (EU) 2016/344, al considerando 22 recita «diverse autorità nazionali preposte all'applicazione della legge si occupano del lavoro non dichiarato, tra cui gli ispettorati del lavoro, altre autorità responsabili in materia di salute e sicurezza sul lavoro, gli ispettorati di sicurezza sociale e le autorità tributarie. In alcuni casi, si potrebbero coinvolgere anche le autorità nel settore della migrazione, i servizi per l'impiego, le autorità doganali e le autorità responsabili dell'attuazione della politica comune dei trasporti, la polizia, le procure e le parti sociali.»

Quanto al ruolo dell'ispezione del lavoro, a fianco del tradizionale ruolo di "enforcement" in senso stretto, vale a dire del ruolo di controllo e di sanzione che caratterizza gli ispettorati del lavoro di quasi tutti i Paesi intervistati, alcuni Paesi hanno sviluppato un importante ruolo di prevenzione e di promozione della legalità (FI, NL, PT, SE, UK). La questione del ruolo dei servizi ispettivi, sembra collegata al tipo di sistema di "enforcement" di cui i diversi Paesi si sono dotati, alcuni più concentrati nella "compliance" ("compliance based systems") (es. FI, IE, LT, NL, SE, UK), ed altri che sono basati sulla deterrenza del sistema sanzionatorio ("deterrence based systems") (es. BE, ES, FR, IT). In alcuni Paesi che adottano sistemi basati sulla "compliance" le condizioni di lavoro oggetto dell'ispezione sono in parte stabilite dalla legge ed in parte integrate da sistemi di "enforced self-regulation", vale a dire da sistemi di auto-organizzazione e auto-regolazione che producono obblighi che impegnano il datore di lavoro nei confronti dei lavoratori e che sono oggetto delle verifiche ispettive (es. FI, LT, NL, SE). In alcuni di questi sistemi, poi, il ruolo delle organizzazioni sindacali dei lavoratori si integra nelle funzioni di "enforcement" e dunque negli stessi controlli sulla "compliance" (es. NL, SE).

Nei sistemi basati sulla "compliance", poi, non è inusuale che anche le ispezioni del lavoro presso i luoghi di lavoro siano, in tutto o in parte, preannunciati dall'autorità pubblica al datore di lavoro prima dell'accesso ispettivo (es. LT, SE, UK), laddove al contrario, per la maggioranza dei Paesi, vige il principio opposto in base al quale il datore del lavoro non può in alcun modo essere avvisato preventivamente della l'ispezione programmata nei suoi confronti.

Sul piano delle sanzioni per l'occupazione di lavoratori non dichiarati la situazione è assai diversificata tra Paese e Paese, si va da sanzioni di poche centinaia di euro a sanzioni di diverse decine di migliaia di euro. Anche la natura delle sanzioni risulta sostanzialmente diversificata, e si va da sanzioni esclusivamente penali (IE), a combinazioni di sanzioni penali e sanzioni amministrative a seconda della gravità della condotta illecita (es. AT, BE, DE, ES, FR), fino a sanzioni esclusivamente amministrative (IT, LT, LV, NL, PT). Non mancano anche sistemi che non prevedono sanzioni ma solo raccomandazioni non dotate di forza sanzionatoria "ex se", vale a dire misure soft di "enforcement" che non rientrano nell'ambito dei provvedimenti sanzionatori in senso stretto (es. FI).

Anche i diversi fenomeni attigui al lavoro non dichiarato sono approcciati in maniera diversificata nei diversi Paesi. Per quanto riguarda il falso lavoro autonomo, ad esempio, mentre in Paesi come il PT esso viene pienamente equiparato, anche sul piano sanzionatorio al lavoro non dichiarato, in altri Paesi (es. IT) esso è sanzionato in misura minore rispetto al lavoro non dichiarato in senso stretto, stante una supposta minore gravità del fenomeno rispetto alle situazioni in cui il rapporto di lavoro è del tutto sommerso e sconosciuto allo Stato.

Vi è invece una certa generale convergenza dei diversi apparati sanzionatori nazionali rispetto alla questione della "durata" del comportamento illecito, per cui è comune la scelta normativa di commisurare la sanzione in relazione alla durata del periodo di irrogare occupazione di uno o più lavoratori.

Alcuni ordinamenti poi scelgono di punire più gravemente la recidiva rispetto alla prima violazione (es. LT, in parte IT), e altri puniscono con sanzioni più lievi le persone fisiche piuttosto che le persone giuridiche (es. LV, NL).

Per quanto riguarda l'utilizzo del lavoro non dichiarato nell'ambito delle esternalizzazioni produttive, non ha diffusione generale il ricorso allo strumento specifico di "enforcement" della responsabilità solidale, che opera tra il datore di lavoro che ha effettivamente utilizzato direttamente il lavoratore non dichiarato e il committente dell'esternalizzazione (datore di lavoro indiretto). Inoltre, anche dove la responsabilità solidale nelle esternalizzazioni è presente negli ordinamenti giuridici nazionali, la relativa disciplina è sostanzialmente diversificata tra Paese e Paese.

Le risposte ai questionari evidenziano la seguente situazione:

Tipologia di responsabilità solidale	Paese
Retribuzione, contributi di sicurezza sociale e tasse	ES
Retribuzione e contributi di sicurezza sociale	BE, FR, IT
Solo retribuzione	DE, NL
Non c'è responsabilità solidale	HU, IE, FI, LT, LV, UK
Presente solo in alcuni settori produttivi (ma non in agricoltura)	AT, SE (prevista dalla contrattazione collettiva)

Infine l'analisi sull'ispezione del lavoro ha riguardato l'esistenza o meno, a livello nazionale, di alcuni fondamentali diritti procedurali del soggetto ispezionato che devono essere necessariamente osservati da parte degli organi ispettivi.

La situazione riscontrata è sintetizzabile come segue.

	Obbligo procedurale	Regolazione	Paese
1	Obbligo di verbale ispettivo scritto all'esito dell'accesso in azienda	Sì	BE, HU, IE, IT, FI, LT, LV, NL, PT, SE
		No	DE, ES, UK
		Solo alcune Autorità Pubbliche e non altre	AT
2	Durata massima dei controlli ispettivi	Sì	ES, IT
		No	AT, BE, DE, FI, HU, IE, LT, LV, NL, PT, SE, UK
3	Documento finale al termine dell'intera ispezione (anche nel caso di impresa regolare)	Sì	BE, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PT, SE
		No	DE
		Solo alcune Autorità Pubbliche e non altre	AT

Si rileva che, se da un lato sono molto diffuse le prassi amministrative che obbligano l'ispettorato del lavoro a consegnare un verbale scritto alla fine dell'accesso, nel quale sono specificate tutte le attività svolte dall'organo di controllo, così come diffuso è anche l'obbligo di consegnare al soggetto ispezionato un documento finale al termine dell'intero procedimento ispettivo anche nel caso di esito regolare dell'ispezione senza alcuna sanzione, non altrettanto diffusa risulta la previsione di una durata massima legale per il procedimento ispettivo. Ciò potrebbe non essere una criticità particolarmente rilevante nel caso in cui, a livello nazionale, non sussista un problema di eccessiva durata delle ispezioni. In caso contrario, invece, la mancanza di una durata massima legale dell'ispezione costituisce un importante diritto del datore di lavoro a non veder compressa la propria libertà di esercizio delle attività di impresa dalle Autorità pubbliche oltre quanto necessario per l'espletamento dei controlli.

CAPITOLO 3: MISURE PREVENTIVE PER LA GESTIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO IN AGRICOLTURA: FORME DI FLESSIBILITÀ CONSENTITE DALLA LEGGE E DALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA; SEMPLIFICAZIONE DEGLI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI.

Un tema essenziale per le politiche pubbliche di contrasto al lavoro non dichiarato riguarda l'adozione di politiche preventive che affianchino efficacemente le tradizionali politiche di deterrenza. Nell'ambito della presente ricerca, con specifico riferimento alle politiche preventive, si è scelto di approfondire in particolare, attraverso uno specifico questionario, il livello di implementazione a livello nazionale di due specifiche tipologie di misure preventive: (i) l'implementazione di strumenti contrattuali, regolati sia tramite la legge sia attraverso la contrattazione collettiva, che favoriscono la necessaria flessibilità nei rapporti di lavoro richiesta dal mercato del lavoro del settore agricolo, e (ii) il grado di semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alla gestione del rapporto di lavoro¹⁴. Una corretta ed efficace implementazione di queste tipologie di misure preventive, che sono considerate strumenti essenziali delle politiche pubbliche orientate alla "compliance", tende a facilitare e a favorire il rispetto delle regole da parte degli attori del mercato del lavoro.

Si è dedicato a questo tema uno specifico questionario, al quale hanno risposto le rappresentanze datoriali dell'agricoltura di n. 16 Paesi: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IT, LT, NL, PL, PT, SE.

3.1 Flessibilità e contratti di lavoro

Il primo ambito di indagine sul tema della capacità della regolazione del mercato del lavoro di rispondere adeguatamente alle necessità del mercato stesso, riguarda l'esistenza o meno, a livello nazionale, di una speciale regolazione dei contratti di lavoro per il settore dell'agricoltura. Infatti, tale settore, più di altri, presenta caratteristiche peculiari in gran parte collegate alla stagionalità di molte delle lavorazioni che vi si svolgono.

Alla domanda se esiste una regolazione legale speciale dei contratti di lavoro in agricoltura, le risposte ottenute, in larga misura negative, sono così sintetizzabili:

¹⁴ Si veda WILLIAMS AND RENOUI, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway*, Eurofound, Dublin, 2013, pag. 9.

Tabella 1:

Regolazione speciale in agricoltura	Paesi
NO, nessuna regolazione speciale	CK, DE, DK, ES, FL, FR, HU, LT, NL, PL, SE
SI, solo lievi differenze rispetto alle regole generali	AT
SI, ma solo per il lavoro stagionale	BE, PT (contratti a tempo determinate di durata molto breve)
SI, ma solo per il lavoro a tempo determinato degli operai agricoli	IT
SI, ma solo per i lavoratori extracomunitari	CY

Per verificare le caratteristiche del mercato del lavoro agricolo a livello nazionale, si è chiesto alle associazioni datoriali nazionali dell'agricoltura quali siano, in ciascun Paese, le tipologie di contratto di lavoro individuale maggiormente utilizzate in agricoltura. Le risposte hanno evidenziato il fatto che presso i diversi Paesi membri è disponibile un ampio ventaglio di strumenti contrattuali.

In particolare si è chiesto quali siano, tra gli strumenti contrattuali che la normativa nazionale mette a disposizione, quelli più diffusi e quali invece siano quelli che non sono di uso comune nel settore.

Le risposte a questa domanda possono essere così sintetizzabili.

Tabella 2:

Tipologia di contratto di lavoro	Il più comune	Molto comune	Abbastanza comune	Non molto comune
Tempo indeterminato e a tempo pieno	BE, CY, CZ, DE, DK, LT, PL, PT, SE	HU, NL	AT, ES, FI, FR, IT	
Contratto a tempo determinato e a tempo pieno	AT, CZ, FR, IT	FI, NL, PL, PT, SE	BE, CY, DE, DK, ES, HU	LT
Lavoro stagionale	AT, BE, ES, FI, FR, HU, IT, LT	CY, CZ, DE, NL, PL, PT, SE	DK	
Part-time	CZ	BE, CY, NL	AT, DE, FI, HU, IT, LT PL	ES, FR, PT, SE
Apprendistato		DE, DK, NL	FR, PT	AT, BE, CY, ES, FI, HU, IT, LT, SE
Somministrazione di lavoro (temporary agency) (Dir. 2008/104/EC)		LT, NL, PT	BE, DK, HU, PL, SE	AT, CY, CZ, DE, ES, FI, NL, PT
Mini jobs, Voucher			DE, DK, IT, LT, PL	CY, DK, ES, FI, NL, PL (Big farms), PT
Job on call (zero-hours contract/poche ore)			ES, NL, PL	CY, DE, DK, ES, IT, LT, PL (bf), PT
Somministrazione di lavoro da parte di "lavoratori autonomi"		SE	FI, FR, NL, PL	CY, DE, DK, ES, IT, LT, PL (bf), PT
Altri contratti			PL, SE	CY, DE, DK, ES, IT, LT, NL, PL (bf), PT

I risultati dell'indagine evidenziano una notevole diffusione dei contratti più comuni, in particolare del contratto di lavoro a tempo indeterminato, del contratto a tempo determinato e del contratto di lavoro stagionale, mentre non risultano generalmente molto comuni l'apprendistato (tranne nel caso dei Paesi dove tradizionalmente è forte l'esperienza dell'apprendistato in percorsi di alternanza scuola-lavoro: DE, DK, NL), la somministrazione di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, i mini-jobs e le altre forme contrattuali flessibili.

Ricavando dalla precedente tabella alcune focalizzazioni a livello nazionale (si veda la successiva Tabella 3), si può notare che in alcuni Paesi il mercato del lavoro in agricoltura è caratterizzato dalla massima diffusione del contratto di lavoro a tempo indeterminato (e a tempo pieno) (DE, SE), laddove al contrario in altri Paesi il mercato del lavoro agricolo è caratterizzato dalla presenza prevalente di contratti di lavoro a tempo determinato e di contratti di lavoro stagionale (FR, HU e IT).

Tabella 3:

Diffusione delle tipologie contrattuali: alcuni esempi nazionali	
Germania	<u>Il più comune:</u> tempo indeterminato e tempo pieno;
	<u>Molto comune:</u> lavoro stagionale, apprendistato ;
	<u>Abbastanza comune:</u> tempo determinato, Mini Jobs, Part Time;
Italia	<u>Il più comune:</u> tempo determinato, lavoro stagionale;
	<u>Abbastanza comune:</u> tempo indeterminato e tempo pieno, Mini jobs (Voucher), Part Time;
Ungheria	<u>Il più comune:</u> lavoro stagionale;
	<u>Molto comune:</u> tempo indeterminato e tempo pieno;
	<u>Abbastanza comune:</u> tempo determinato, somministrazione di lavoro (“temporary work”);
Francia	<u>Il più comune:</u> tempo determinato, lavoro;
	<u>Abbastanza comune:</u> tempo indeterminato e tempo pieno, apprendistato, somministrazione di lavoro da parte di lavoratori autonomi;
Svezia	<u>Il più comune:</u> tempo indeterminato e tempo pieno;
	<u>Molto comune:</u> tempo determinato, lavoro stagionale, somministrazione di lavoro da parte di lavoratori autonomi.

Per quanto riguarda in particolare le caratteristiche della regolazione del contratto di **lavoro a tempo determinato**, si evidenzia il fatto che nella quasi totalità dei Paesi sono previste limitazioni legali all'utilizzo di tale forma contrattuale: in alcuni casi si tratta di limitazioni soggettive/oggettive (ad es. legate all'età dei lavoratori o alla tipologia delle lavorazioni per cui è possibile farne ricorso) (CY, DE, FR, LT, NL, HU), in altri casi si tratta di limiti numerici (HU, PL), e in altri casi ancora si tratta di limiti di durata del contratto (BE, CZ, DE, ES, FR, LT, PL PT, SE); infine, alcuni Paesi prevedono altri limiti comunque collegati alla necessità di una causa giustificativa dell'apposizione del termine (AT, PT, LT, FI). Peculiare invece è il caso dell'IT, il cui sistema regolatorio non prevede alcun limite nel ricorso al tempo determinato per gli operai agricoli.

In agricoltura assume una grande importanza il lavoro stagionale. In relazione alla regolazione del rapporto di **lavoro stagionale** non esiste però uno schema regolatorio condiviso tra i diversi Paesi europei, anzi si rileva che tale tipologia di lavoro assume nei diversi Paesi membri caratteristiche peculiari.

In primo luogo occorre chiarire se e quale sia, a livello nazionale, la definizione di stagionalità. Pertanto, alla domanda su quale sia la fonte che definisce la stagionalità nell'ordinamento nazionale, le risposte hanno evidenziato quanto segue: alcuni Paesi optano per una definizione legale di stagionalità (legge o atto normativo governativo) (CY, DE, FR, HU, LT, SE); in altri Paesi poi la legge equipara il lavoro stagionale a quello a tempo determinato (AT, PT). Ancora, altri Paesi hanno affidato la definizione della stagionalità alla sola contrattazione collettiva (ad es. AT). In una posizione intermedia si trovano alcuni Paesi nei quali la definizione generale, così come la regolazione, è stabilita dalla legge, mentre la definizione di dettaglio è stabilita dalla contrattazione collettiva (BE, CZ, ES, NL). Per alcuni Paesi la definizione ha fonte diversa sia dalla legge sia dalla contrattazione collettiva (DK, FI), cosicché per esempio in FI la definizione di ciò che si intende per stagionalità è affidata al contratto individuale di lavoro che ne costituisce la principale fonte definitoria e regolatoria. Infine, in altri Paesi non esiste una specifica definizione di stagionalità (IT, PL), anche se in IT la contrattazione collettiva, per alcune ipotesi parziali, contiene una (seppur di applicazione parziale) definizione di stagionalità.

Nella sostanza, laddove esistenti, le definizioni nazionali evidenziano da un lato una tendenza a identificare la stagionalità con le attività agricole tipicamente stagionali, vale a dire legate al ciclo annuale delle stagioni (**stagionalità in senso stretto**). Ad es. in FI si intende comunemente per lavoro stagionale quello in cui «la natura delle attività lavorative è connessa al ciclo annuale delle stagioni per limitati periodi di tempo», mentre per la FR, invece, la stagionalità è identificata con il lavoro prestato in relazione al «ritmo delle stagioni o si identifica anche con gli stili di vita collettiva»¹⁵.

Dall'altro lato, in alcuni Paesi la nozione di lavoro stagionale finisce con l'essere identificata con una sorta di occasionalità (limiti meramente quantitativi) delle prestazioni lavorative, come accade in DE¹⁶ (**stagionalità in senso ampio**). In BE, invece è stagionale il lavoro prestato in occasione di eventi stagionali in senso stretto (es. la semina e la raccolta), ma anche quello caratterizzato da semplice occasionalità.

In sintesi il lavoro stagionale è identificato dalla regolazione nazionale secondo la seguente classificazione di massima:

¹⁵ In FR la definizione normativa di stagionalità è contenuta nell'art. 1242-2 del Codice del Lavoro.

¹⁶ In DE la stagionalità è definita dalla legge, art. 12e Arbeitsgenehmigungsverordnung – ArGV. Il lavoro stagionale prevede un minimo di 30 ore settimanali per una media di 6 ore al giorno, per un totale di 6 mesi nell'anno civile.

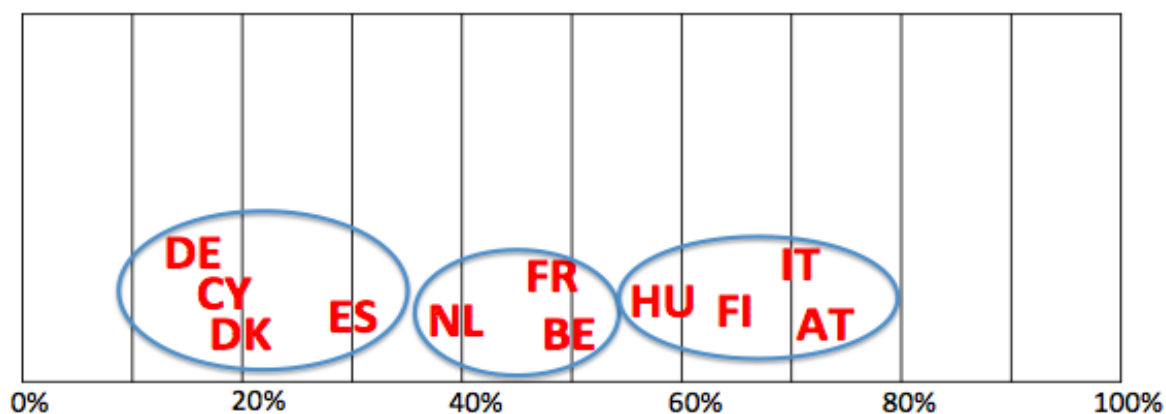
Tabella 4:

Prestazioni lavorative connesse alle “stagioni” (periodi specifici dell’anno)	AT, CY, DK, FI, HU, IT, NL, PL, PT, SE
Prestazioni lavorative non necessariamente collegate a specifici periodi dell’anno (limiti quantitativi nell’ambito dell’intero anno)	BE, DE, LT

In realtà, anche la consistenza del fenomeno delle lavorazioni stagionali è assai diversificata in rapporto alla totalità del lavoro prestato in agricoltura, evidenziando una situazione di fatto non omogenea tra Paese e Paese. Si va infatti da percentuali al di sotto del 20% di DE e CY a percentuali intorno al 70% di AT e IT.

Tabella 5:

Percentuale del lavoro stagionale sul totale del lavoro in agricoltura:



Infine, alla richiesta su quali siano i punti deboli della regolazione del rapporto di lavoro stagionale così come è attualmente in essere a livello nazionale, nonché i possibili ambiti di miglioramento normativo che sarebbero auspicabili da parte dei datori di lavoro agricoli, le risposte ottenute sono così sintetizzabili:

Tabella 6:

Lavoro Stagionale: ambiti nei quali è necessaria e si richiede maggiore flessibilità	Paesi
Adempimenti amministrativi richiesti per l'assunzione dei lavoratori stagionali	AT, CY, ES, IT, PL, PT
Maggiore flessibilità in genere	FR
Regolazione dei tempi di lavoro	AT, SE
Maggiore spazio per la contrattazione collettiva	NL
Azioni di specializzazione/formazione degli ispettori del lavoro nel settore dell'agricoltura	CY
L'attuale livello di flessibilità è soddisfacente	BE, ES, FI, LT
Non so	DE, DK, CZ, HU

Una specifica domanda del questionario riguarda la diffusione di contratti di lavoro in regime di **codatorialità** nel settore agricolo. Per codatorialità si intende la fattispecie in cui uno stesso lavoratore, nell'ambito di un unico rapporto di lavoro, possa svolgere attività lavorativa per più di un datore di lavoro. Evidentemente, tale speciale tipologia di contratto di lavoro consente una maggiore flessibilità in quanto più datori di lavoro possono ricorrere liberamente, in accordo tra loro e senza vincoli normativi particolari, alle prestazioni del medesimo lavoratore nell'ambito di un unico rapporto di lavoro (in questo la codatorialità si differenzia sostanzialmente dalla stipulazione di una pluralità di rapporti di lavoro part-time, situazione in cui, appunto, i rapporti di lavoro sono almeno due e non uno soltanto). Dal punto di vista normativo, lo schema della codatorialità spezza la dualità del rapporto di lavoro, talché sebbene le parti del rapporto di lavoro restino sempre due (datore di lavoro e lavoratore), il contratto può diventare plurisoggettivo in ragione della presenza di più soggetti che rivestono la qualifica giuridica di datore di lavoro.

Alla domanda relativa alla esistenza o meno di una disciplina specifica a livello nazionale in materia di codatorialità, la situazione risulta la seguente:

Tabella 7:

E' consentita la codatorialità?	Paesi
Sì, è consentita	CY, FI, HU, IT, LT, NL PT, SE
Sì, è consentita, ma solo nei gruppi d'impresa	BE, FR
No, non è consentita	AT, CZ, DE, DK, ES, PL

Si può osservare il fatto che la codatorialità sia oggi una realtà che è presente nella maggioranza dei Paesi che hanno risposto al questionario (10 su 16), e dunque essa non costituisce più un fenomeno marginale, almeno in un settore, come l'agricoltura, in cui la natura non continuativa di molte attività lavorative richiede forme di flessibilità particolari, che spesso sono sostanzialmente

sconosciute in altri settori produttivi che hanno caratteristiche strutturali differenti, come ad esempio quello industriale.

Infine, nel corso dei due seminari di Bruxelles e di Amsterdam, nell'ambito di due tavole rotonde tra i membri di Geopa, si è fatto il punto della situazione in merito alla effettiva diffusione del **distacco comunitario** (dir. 96/71/CE e dir. 2014/67/UE) nel settore. I membri di Geopa riferiscono che nella grande maggioranza dei Paesi europei il distacco comunitario non è oggi particolarmente diffuso in agricoltura, cosicché non sussistono particolari esperienze né di distacco genuino né di quella particolare forma di lavoro non dichiarato che è il distacco fraudolento ai sensi dell'art. 4.1 dir. 2014/67/UE. Si segnala tuttavia che il distacco comunitario, secondo alcuni Paesi come la FR, comincia a rappresentare un fenomeno emergente anche in agricoltura, cosicché è presumibile che tale fenomeno possa raggiungere nel futuro, almeno in alcuni territori e per particolari lavorazioni che possono essere esternalizzate senza comportare l'assunzione diretta da parte dell'agricoltore, una consistenza più significativa anche nel settore agricolo.

3.2 Semplificazione delle procedure amministrative: lo stato dell'arte nei diversi Paesi

L'impegno per la semplificazione delle procedure amministrative costituisce un'importante misura preventiva diretta a facilitare il rispetto delle regole ("enabling compliance").

Si è dunque proceduto ad approfondire il livello di semplificazione delle procedure e degli adempimenti amministrativi relativi alla instaurazione e allo svolgimento del rapporto di lavoro, con particolare riferimento agli oneri amministrativi connessi alla dichiarazione del rapporto di lavoro alle Autorità competenti, e agli adempimenti amministrativi connessi al pagamento dei contributi previdenziali ("social security") e fiscali.

a) adempimenti amministrativi connessi alla dichiarazione del rapporto di lavoro

Con riferimento all'obbligo amministrativo di dichiarazione del rapporto di lavoro alle Autorità competenti, il primo ambito nel quale evidenziare possibili spazi di semplificazione riguarda l'eventuale previsione, a livello nazionale, di forme di duplicazione degli adempimenti. Infatti, non è inusuale che al datore di lavoro sia richiesta più di una comunicazione, di contenuto analogo, relativa alla instaurazione del medesimo rapporto di lavoro in ragione della pluralità delle Amministrazioni competenti nella gestione di questo tipo di informazione (ad. es. l'Autorità che gestisce i servizi all'impiego, gli Istituti previdenziali, l'Autorità fiscale, ecc.). Pertanto, è stato chiesto se le comunicazioni obbligatorie relative alla instaurazione del rapporto di lavoro fossero una o più di una, col seguente risultato:

Tabella 8:

Numero di comunicazioni obbligatorie	Paesi
Solo una comunicazione	AT, BE, DK, HU, IT, LT, PL, SE
Più di una comunicazione	CY, DE, ES, FI, FR, NL, PT

E' anche importante confrontare questo dato col livello di informatizzazione delle procedure di comunicazione dell'inizio del rapporto di lavoro. Infatti, un adeguato livello di integrazione tra i sistemi informativi informatici pubblici può certamente consentire di evitare inutili duplicazioni, garantendo la gestione delle medesime informazioni in maniera integrata tra le diverse Amministrazioni interessate alla trattazione dei medesimi dati.

Si è dunque richiesto quale sia il livello di e-government nella gestione delle comunicazioni di assunzione, col seguente risultato.

Tabella 9:

Modalità di comunicazione	Paese
Comunicazione esclusivamente elettronica mediante utilizzo di "e-form" che implementano direttamente la banca dati	BE, DE, DK, ES, HU, IT, LT, NL, PL (<i>regola generale</i>), PT
Comunicazioni cartacee	CY, CZ, SE
Entrambe le possibilità	AT, FI, FR, PL (<i>fino a 5 lavoratori</i>)

La scelta politica di rendere obbligatoria la procedura di comunicazione informatizzata comporta importanti ed indubitabili effetti positivi. In primo luogo, il fatto che la comunicazione sia elettronica, e dunque non più modificabile *ex post*, garantisce un livello adeguato di certezza del dato, cosicché, ad esempio, sono annullati i ritardi postali e la possibilità di contestare la data e perfino l'ora esatta in cui la comunicazione stessa è stata effettuata, ai fini del rispetto delle norme che definiscono il termine entro il quale la comunicazione medesima deve essere effettuata. Inoltre, la procedura informatizzata consente l'immediato aggiornamento del database ad uso delle autorità di controllo (ispezione del lavoro e/o ispezione fiscale), le quali possono avere a disposizione in tempo reale, mediante accesso da remoto alla banca dati, la situazione occupazionale del soggetto ispezionato già nel corso dell'accesso ispettivo in azienda o in fase di programmazione dell'ispezione. D'altro lato, le procedure esclusivamente informatiche possono essere di difficile approccio nel caso in cui il datore di lavoro non abbia una seppur minima alfabetizzazione informatica e/o non disponga di un accesso internet, il che può capitare nel caso ad esempio delle piccole e piccolissime imprese a conduzione prevalentemente familiare. Emblematica, in questo senso, è la scelta della PL, per cui l'obbligo di utilizzo della procedura informatica sussiste per tutti i datori di lavoro che occupano oltre i 5 dipendenti, laddove al di sotto di questa soglia occupazionale al datore di lavoro è riconosciuta la possibilità di optare tra la procedura informatica ed il tradizionale invio cartaceo dei modelli di comunicazione di inizio del rapporto di lavoro.

Dal punto di vista delle politiche di "enforcement", si è ritenuta di grande importanza l'informazione relativa al termine entro il quale, secondo la legge nazionale, deve essere fatta la comunicazione obbligatoria di assunzione. L'importanza di questo dato, infatti, è essenziale ai fini della presente ricerca, in quanto esso può incidere considerevolmente sia sulle concrete possibilità e modalità di verifica, da parte dell'organo di vigilanza (ispettorato del lavoro), dell'effettivo adempimento dell'obbligo di comunicazione, sia, più in generale, sulla effettiva quantificazione del fenomeno del lavoro non dichiarato rispetto a quello regolare da parte delle stesse Autorità di controllo. Infatti, evidentemente, nei sistemi (la maggioranza) in cui le ispezioni del lavoro, in particolare quelle incentrate sul lavoro non dichiarato, vengono effettuate senza preventiva comunicazione al datore di lavoro, ma mediante accessi a sorpresa sul luogo di lavoro, i sistemi nazionali che prevedono comunicazioni obbligatorie di assunzione in un momento

successivo rispetto all’inizio del rapporto di lavoro non appaiono perfettamente efficienti. Ciò in quanto tali sistemi scontano il fatto che possono essere registrati successivamente rapporti di lavoro che, in assenza di visita ispettiva, non sarebbero stati affatto comunicati alle Autorità competenti. Inoltre, il realizzarsi di questa situazione potrebbe indurre l’organo ispettivo a dovere registrare questo tipo di situazione di fatto come regolare e non come caso di lavoro non dichiarato, in ragione della effettiva sussistenza di una comunicazione di assunzione regolare, pur avente data successiva rispetto all’inizio del rapporto di lavoro ed eventualmente anche successiva rispetto all’accesso ispettivo.

Sulla base delle risposte ottenute, la situazione attuale risulta la seguente:

Tabella 10:

Termine entro il quale la comunicazione obbligatoria di assunzione deve essere effettuata	Paese
Prima dell’inizio della prestazione lavorativa	AT, FR, HU, IT, LT, PT
Contestualmente rispetto all’inizio della prestazione lavorativa	BE, CY, CZ, DE (minijobs), ES, NL
Successivamente rispetto all’inizio della prestazione lavorativa	DE (in tutti gli altri casi), DK, FI, PL, PT, SE

Ai fini di una più precisa valutazione della reale effettività delle verifiche ispettive (“enforcement”) in tema di lavoro non dichiarato secondo i diversi sistemi nazionali di regolazione, appare interessante incrociare il dato dei Paesi in cui la comunicazione avviene successivamente rispetto all’inizio della prestazione lavorativa (tabella 10) con quello dei Paesi in cui la comunicazione di assunzione avviene solo o anche in modalità cartacea (tabella 9). Da questo confronto, risulta che in alcuni Paesi si concretizza la possibilità per il datore di lavoro di rispettare l’obbligo di comunicazione del rapporto di lavoro effettuando una comunicazione successiva anche cartacea (FI, PL, SE), e che in altri Paesi è possibile effettuare una comunicazione contestuale anche cartacea (CY, CZ). Si osserva che, in entrambe queste ipotesi, il sistema di comunicazione dell’instaurazione del rapporto di lavoro non appare, di per sé, uno strumento particolarmente efficace di contrasto al lavoro non dichiarato, in quanto può consentire al datore di lavoro, che non avrebbe proceduto alla regolarizzazione del rapporto di lavoro, di farlo anche successivamente all’accesso ispettivo (nel caso di obbligo contestuale nella medesima giornata, in caso di obbligo successivo anche successivamente al giorno della visita ispettiva). Ciò che si intende qui segnalare è che nel caso di obbligo di utilizzo di procedure informatiche e di comunicazione necessariamente preventiva o contestuale, è lo stesso sistema di comunicazione del rapporto di lavoro a costituire l’elemento di prova fondamentale per l’ispezione del lavoro della sussistenza di ipotesi di lavoro non dichiarato.

Infine, si osserva che alla domanda se gli **errori meramente formali** e non sostanziali riguardanti la comunicazione di assunzione siano o no considerati e sanzionati come ipotesi di lavoro non dichiarato, è risultato che, in un numero assai significativo di Paesi (AT, BE, CY, DE, ES, FR, LT, NL, PL, SE), l’errore formale nella comunicazione di assunzione è equiparato, anche sul piano sanzionatorio, all’ipotesi di lavoro non dichiarato, mentre in altri Paesi (DK, FI, HU, IT, PT) l’errore formale nella comunicazione è trattato, anche sul piano sanzionatorio, in maniera differente rispetto alla violazione dell’obbligo di comunicazione. Il tenore di questa risposta meriterebbe probabilmente ulteriori approfondimenti anche successivi alla presente ricerca, soprattutto laddove, a livello nazionale, si intendesse verificare se l’apparato sanzionatorio riferito al lavoro non dichiarato sia effettivamente adeguato rispetto alla sostanzialità del fenomeno,

ovvero se le normative nazionali esistenti scontino un approccio eccessivamente burocratico-formale.

b) adempimenti amministrativi connessi alla gestione del rapporto di lavoro

Altri oneri amministrativi di rilievo a carico del datore di lavoro riguardano la gestione delle informazioni riguardanti il salario e la registrazione dell'orario di lavoro effettuato e dei riposi goduti dal lavoratore ecc., che, indipendentemente dalla elaborazione della busta paga per il lavoratore, devono essere obbligatoriamente effettuati dal datore di lavoro a fini amministrativi nei riguardi delle Autorità competenti. La cadenza di tale tipologia di obblighi amministrativi, nella gran parte dei casi, è mensile (ma in qualche caso sono previste anche comunicazioni con cadenza diversa, ad es. semestrale o annuale).

Con riferimento a tali tipologie di comunicazioni obbligatorie verso la Pubblica Amministrazione, si è provveduto ad effettuare una specifica domanda diretta ad evidenziare situazioni di eventuale moltiplicazione documentale connessa agli oneri amministrativi di gestione del rapporto. I risultati sono i seguenti:

Tabella 11:

Adempimenti amministrativi relativi alla ordinaria gestione del rapporto di lavoro (registrazione salario, orario di lavoro, riposi, ecc.)	Paese
Documento unico elettronico	BE, DK, HU, IT, PL
Documento unico cartaceo	CZ
Più documenti elettronici	AT, DE, FI, FR, NL, PT, SE
Più documenti cartacei	AT (a scelta del datore di lavoro se inviare e-docs oppure no), CY, ES, FR (alcuni adempimenti sono solo cartacei), LT, PT (a scelta del datore di lavoro se inviare e-docs oppure no)

Una possibile semplificazione, da valutare a livello nazionale, potrebbe essere quella di adottare misure dirette a richiedere, nella medesima unità di tempo (normalmente il mese), l'elaborazione di un unico documento, preferibilmente in formato elettronico.

Sempre sul piano degli adempimenti amministrativi connessi alla gestione del rapporto di lavoro, il datore di lavoro ha anche l'obbligo di fornire le comunicazioni relative agli adempimenti in materia di **contributi previdenziali** del lavoratore. Anche in questo caso, il livello di semplificazione degli adempimenti è piuttosto diversificato tra Paese e Paese.

Tabella 12:

Adempimenti amministrativi relativi alla sicurezza sociale	Paese
Unico documento (vale sia da busta paga sia da comunicazione alla Pubblica Amministrazione)	CZ, DK, HU, PL
n. 1 documento per il lavoratore (busta paga) e n. 1 documento per la Pubblica Amministrazione	BE, CY, IT, LT, SE
n. 1 documento per il lavoratore (busta paga) e più documenti per le Pubbliche Amministrazioni	DE, ES, FI, PT
Più documenti per il lavoratore (anche altri documenti, oltre la busta paga) e per le Pubbliche Amministrazioni	AT, FR, NL

Dall'analisi della situazione che emerge dalle risposte al questionario, risulta che anche l'ambito degli oneri amministrativi esistenti in capo al datore di lavoro costituisce materia di possibile ed utile verifica da parte delle Autorità nazionali che siano interessate ad una reale semplificazione. Nella maggioranza dei Paesi, infatti, si potrebbe valutare la possibilità, anche grazie all'utilizzo delle tecnologie, di prevedere l'obbligo di un'unica comunicazione che possa valere sia come busta paga, da consegnare al lavoratore, sia come trasferimento di dati all'Ente nazionale competente per la sicurezza sociale.

c) le comunicazioni del datore di lavoro alle Autorità fiscali relative al rapporto di lavoro

Nell'ambito degli adempimenti amministrativi relativi alla gestione del rapporto di lavoro che competono al datore di lavoro, figurano anche gli obblighi di comunicazione all'Autorità fiscale quali sostituti d'imposta.

Con riferimento a tali adempimenti amministrativi, in alcuni Paesi esiste un'unica comunicazione che si intende fatta sia ai fini contributivi previdenziali sia ai fini fiscali (AT, BE, DE, DK, SE). In altri paesi, invece, gli adempimenti relativi all'Autorità fiscale sono ulteriori rispetto a quelli da eseguire per conto delle Autorità competenti per la sicurezza sociale (CY, ES, FI, IT, LT, NL, PT).

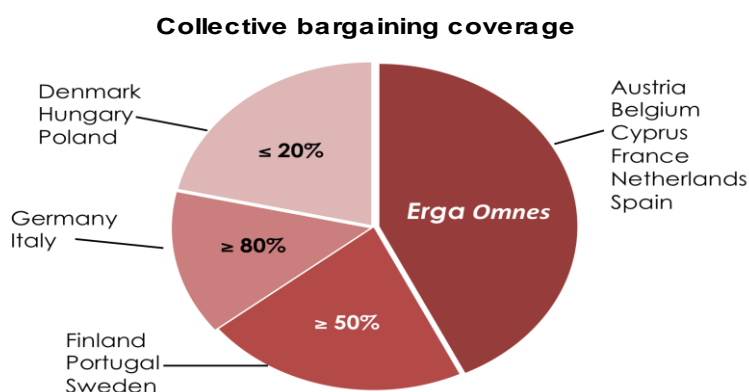
3.3 Lo stato dell'arte della contrattazione collettiva in agricoltura e il ruolo delle parti sociali nella promozione della regolarità dei rapporti di lavoro

In tutti i Paesi intervistati, la comune percezione dei datori di lavoro in agricoltura, sulla base dell'esperienza maturata, è che vi sia maggiore rispetto delle regole da parte dei datori di lavoro

laddove la presenza delle associazioni datoriali è più forte sul territorio e dove il fenomeno associativo interessa il numero maggiore di datori di lavoro. La presenza dunque di un corpo intermedio in rappresentanza dei datori di lavoro finisce per creare valore aggiunto non solo per gli associati che ne fanno parte ma anche, più in generale, per l'intero mercato del lavoro, che ne beneficia nel suo complesso in termini di maggiore legalità e di rispetto delle regole.

Nel settore agricolo, la contrattazione collettiva è ovunque forte e tradizionalmente radicata, e i contratti collettivi hanno un'ampia applicazione tra le aziende del settore.

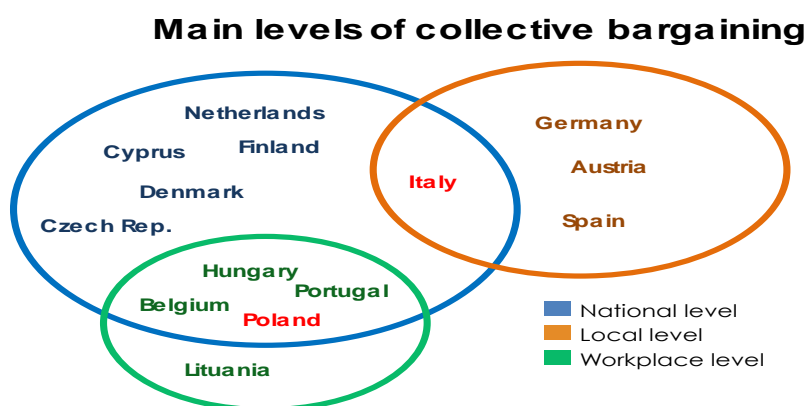
Tabella 13: applicazione della contrattazione collettiva in agricoltura



Complessivamente, anche laddove la contrattazione collettiva non si applica “erga omnes”, la percentuale di applicazione della contrattazione collettiva nelle imprese agricole appare quasi ovunque assai elevata: solo in tre Paesi (sui 14 che hanno risposto alla domanda) la contrattazione collettiva trova applicazione presso i datori di lavoro in percentuale minore al 50% (DK, HU, PL).

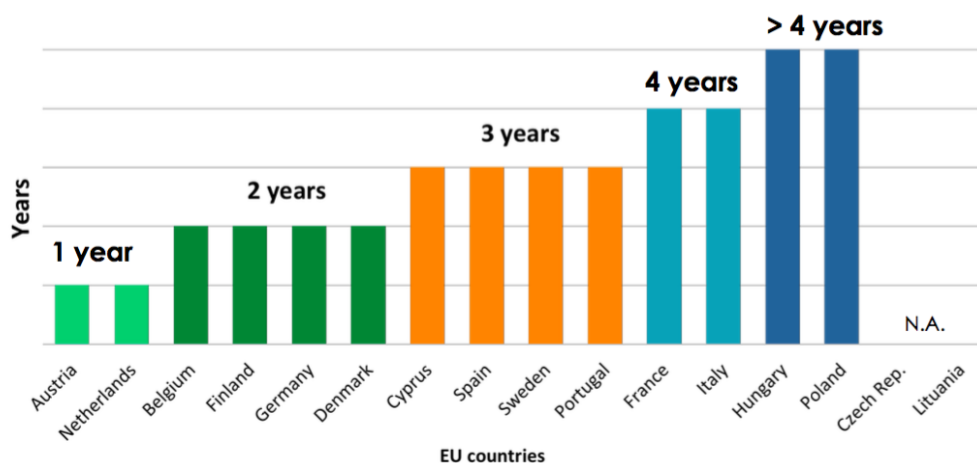
Nei diversi Paesi intervistati il livello di decentramento della contrattazione collettiva che si applica al settore è piuttosto diversificato tra livello nazionale, livello territoriale e di posto di lavoro. In alcuni Paesi, nel settore coesistono più livelli di contrattazione collettiva tra essi correlati: in alcuni casi si tratta della coesistenza del livello nazionale e di quello territoriale (IT), ed in altri casi della coesistenza tra livello nazionale e di posto di lavoro (BE, HU, PL, PT).

Tabella 14: livello di decentramento della contrattazione collettiva in agricoltura



La durata media del contratto collettivo in agricoltura è assai diversificata tra Paese e Paese, evidenziando tradizioni di relazioni industriali molto diverse.

Tabella 15: durata media dei contratti collettivi in agricoltura



La **regolamentazione dell'orario di lavoro e dei riposi** è uno degli ambiti fondamentali in cui la contrattazione collettiva in agricoltura può costituire uno strumento regolatorio importante per garantire la necessaria flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro, anche in relazione agli strutturali periodi di picchi di stagionalità che caratterizzano il lavoro in agricoltura.

Alla domanda se la contrattazione collettiva sia oggi in grado di garantire un adeguato livello di flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro, hanno dato risposta positiva le associazioni dei datori di lavoro in agricoltura di n. 11 Paesi (BE, CY, CZ, ES, DK, FI, HU, IT, LT, NL, PT), e hanno invece risposto negativamente i rappresentanti di n. 5 Paesi (AT, DE, FR, PL, SE), i quali lamentano una certa inadeguatezza del sistema nazionale di relazioni industriali rispetto a questo specifico punto.

La regolamentazione dell'orario di lavoro e dei riposi da parte della contrattazione collettiva avviene, in alcuni Paesi, ad opera del contratto collettivo nazionale (BE, CY, CZ, DK, FI, LT, NL, PT). In altri Paesi, invece, la materia è disciplinata dalla contrattazione collettiva territoriale (AT, DE, ES). In FR, IT, SE la materia è invece regolata sia dal contratto collettivo nazionale sia da quello territoriale. In HU, invece, la regolamentazione dell'orario di lavoro avviene ad opera del contratto collettivo aziendale.

Oltre alla tradizionale regolazione dell'orario di lavoro e dei riposi tramite la contrattazione collettiva, il dialogo sociale ha anche ampliato i propri spazi di intervento e, per quanto qui più rileva, ha assunto sempre maggiore importanza quale veicolo di legalità e di promozione della regolarità nella instaurazione e nella gestione dei rapporti di lavoro. Si stanno infatti sviluppando in alcuni Paesi diverse buone prassi, alcune poste in essere dalle sole parti sociali, ed altre invece realizzate anche con l'intervento dell'Autorità pubblica, quali esperienze di dialogo tripartito o di "enforced self-regulation"¹⁷.

¹⁷ Per una descrizione di alcune buone prassi in questo ambito, si rimanda alla specifica sezione del capitolo IV.

CAPITOLO 4: BUONE PRASSI

Nel corso del progetto, sono state messe in evidenza numerose buone prassi nazionali relative a misure intese a lottare contro il lavoro non dichiarato. Le prassi che sono state selezionate al fine di essere illustrate nel presente lavoro sono raggruppate in base alle tematiche principali trattate nel capitolo 2¹⁸ e nel capitolo 3¹⁹, affinché sia più agevole seguire l'ordine logico della ricerca²⁰.

4.1 Regolazione

Qui di seguito sono presentate alcune buone prassi in materia di regolazione, che evidenziano approcci innovativi intesi a promuovere il dialogo sociale.

Tema generale	Buona prassi
Regolazione	ES - "La Comision Nacional de riesgos laborales": un esempio di regolazione attraverso il dialogo sociale tripartito, in Spagna.
	LT - Il Consiglio tripartito della Repubblica di Lituania (LRTT).
	FR - La Convenzione nazionale sulla lotta contro il lavoro illegale: quadro normativo e prospettive in agricoltura.

SPAGNA – "La Comision Nacional de riesgos laborales": un esempio di regolazione attraverso il dialogo tripartito, in Spagna

La Commissione nazionale per la Salute e la sicurezza sul lavoro, creata il 30 ottobre 2001, è un gruppo di lavoro costituito da cinque rappresentanti di ciascuno dei gruppi che fanno parte della Commissione nazionale (governo centrale, comunità autonome, associazioni imprenditoriali e sindacati) ed è strutturata nei seguenti sottogruppi: attrezzature agricole, sorveglianza sanitaria in agricoltura, rischi professionali e pari opportunità in agricoltura, impiego di prodotti fitosanitari, istruzione e formazione sulla prevenzione dei rischi professionali. La Commissione nazionale ha contribuito ad individuare e a gestire i rischi professionali in agricoltura, fornendo una guida per il monitoraggio della salute dei lavoratori agricoli, proponendo modifiche legislative riguardo alla protezione in caso di capovolgimento dei trattori, analizzando gli infortuni che si verificano in agricoltura, diffondendo la documentazione sulle malattie professionali degli agricoltori, raccomandando l'introduzione di un unico libretto sanitario per controllare la vita lavorativa degli agricoltori, le conseguenze della loro attività sulla salute e le misure di prevenzione e protezione, ed evitando l'inutile ripetersi degli esami medici (constatato soprattutto nel caso dei lavoratori stagionali). Tutte queste iniziative hanno consentito di migliorare la salute e la sicurezza dei lavoratori a beneficio dell'imprenditore agricolo.

* * *

LITUANIA – Il Consiglio tripartito della Repubblica di Lituania (LRTT)

Il Consiglio tripartito della Repubblica di Lituania è istituito dal Codice del Lavoro lituano (Legge n. IX-926, 2.6.2002), all'articolo 45. Tale organo (LRTT) è operativo dal 1995 ed è composto da quindici membri, vale a dire cinque rappresentanti di ciascuna delle parti sociali e cinque rappresentanti del governo.

¹⁸ I paragrafi 4.1, 4.4 e 4.5 si riferiscono alle tematiche affrontate nel capitolo 2.

¹⁹ I paragrafi 4.2, 4.3, 4.6 e 4.7 rimandano agli argomenti affrontati nel capitolo 3.

²⁰ La presentazione di ciascuna buona prassi è stata resa possibile grazie alla collaborazione con il membro del Geopa che rappresenta il paese interessato, allo scopo di evitare equivoci dovuti alle specificità nazionali, che possono sempre costituire un rischio nell'ambito di uno studio comparativo.

I principali compiti del Consiglio tripartito sono:

- formulare raccomandazioni sui progetti di legge nazionali e sui decreti governativi riguardanti le questioni socioeconomiche e attinenti al lavoro;
- realizzare studi e relazioni, su richiesta del governo o di propria iniziativa, in merito alle questioni socioeconomiche e occupazionali;
- elaborare e attuare i programmi di lavoro annuali e biennali comuni per la collaborazione tra le parti sociali, che si concentrano su aspetti concreti e pratici (come l'istruzione e la formazione delle parti sociali, la preparazione di analisi, ricerche, consultazioni, l'assistenza metodologica, nonché l'organizzazione delle negoziazioni.)

Il Consiglio tripartito può concludere accordi trilaterali che regolino i rapporti di lavoro e le condizioni socioeconomiche dei lavoratori. Tali accordi, dopo essere stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale ("*Valstybės žinios*") sotto forma di ordinanze del Primo Ministro, entrano in vigore secondo le modalità prescritte per le risoluzioni del Governo.

La collaborazione tripartita in Lituania si è dimostrata efficace nella regolazione di diverse materie attinenti all'occupazione in agricoltura, come la disoccupazione, le retribuzioni, le prestazioni sociali per i lavoratori, la sicurezza sul lavoro e l'assistenza sanitaria.

Anche la stesura stessa del Codice del Lavoro, in vigore dal 1° gennaio 2003, si è avvalsa del contributo del dialogo sociale e dei lavori del Consiglio tripartito.

* * *

FRANCIA - La Convenzione nazionale sulla lotta contro il lavoro illegale: quadro normativo e prospettive in agricoltura

I dispositivi in vigore a livello nazionale sono: il piano nazionale di coordinamento contro la frode fiscale, il piano nazionale di lotta contro il lavoro illegale, la commissione nazionale di lotta contro il lavoro illegale e le commissioni di controllo per ciascuna convenzione. Il piano nazionale di lotta contro il lavoro non dichiarato è inteso a combattere la frode attraverso la prevenzione. La convenzione nazionale sulla lotta contro il lavoro illegale in agricoltura traduce l'impegno assunto dalla categoria professionale a fianco dello Stato. La convenzione stipulata in agricoltura rappresenta un partenariato quadripartito tra governo, organizzazioni sindacali, organizzazioni datoriali e previdenza sociale agricola.

I principali obiettivi consistono nella definizione della natura e dell'attuazione delle diverse azioni, nell'attenzione rivolta all'importanza di un'informazione comprensibile sia per i datori di lavoro che per i lavoratori sulle diverse forme di lavoro illegale, nell'individuazione di quelle situazioni lavorative che, se non disciplinate, rischiano di essere riqualificate come fenomeno di falso lavoro autonomo, nell'indicazione di sanzioni in caso di ricorso al lavoro illegale e nella definizione dei rispettivi ruoli dei firmatari per incoraggiare le imprese a rispettare le misure di regolazione. Un risultato concreto della convenzione consiste nella redazione di un opuscolo che illustra le disposizioni da seguire in caso di ricorso alla prestazione di servizi.

* * *

4.2 Regolazione e flessibilità: il caso del regime di "codatorialità" nel settore agricolo

La codatorialità è uno strumento specifico che può garantire una maggiore flessibilità ai rapporti di lavoro, soprattutto in agricoltura dove spesso le attività non sono richieste in maniera continuativa²¹. In un contratto di lavoro in regime di codatorialità, uno stesso lavoratore svolge la propria attività lavorativa per due o più datori di lavoro nell'ambito del medesimo rapporto di lavoro.

Di seguito, sono presentati alcuni esempi di regolazione nazionale in materia di codatorialità.

²¹ La codatorialità è presente e regolata in 10 dei 16 paesi che hanno risposto al questionario. Si veda il capitolo 3.1.

Tema generale	Buona prassi
Regolazione – Codatorialità	FI - La “codatorialità” in Finlandia.
	FR - La “codatorialità” attraverso i gruppi d’impresa in Francia.
	HU - “La condivisione dei lavoratori” (“codatorialità”): il caso dell’Ungheria.
	IT - La “codatorialità” in agricoltura: il caso dell’Italia in termini di regolazione e prassi.

FINLANDIA – La codatorialità

La codatorialità è un contratto di lavoro tra un lavoratore e più di un datore di lavoro. Questa fattispecie di contratto di lavoro può essere adatta per le aziende e le imprese piccole che non sono in grado di assumere lavoratori a tempo pieno per proprio conto, pur avendo bisogno di manodopera fissa. In Finlandia, sono previste diverse possibilità di regolazione della codatorialità.

1. Il modello basato su “un datore di lavoro”: due aziende agricole possono costituire un cosiddetto “employer ring” in cui uno dei datori di lavoro svolge il ruolo principale ed è quindi responsabile del disbrigo di tutte le formalità legali (prelievo fiscale, contributi di previdenza sociale ed altri contributi di assicurazione sociale). Entrambi i datori di lavoro sono responsabili degli aspetti attinenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro. La condivisione dei costi del lavoro tra i datori di lavoro è concordata per contratto tra gli stessi.
2. Modello basato su “due datori di lavoro”: in questo caso, i datori di lavoro agiscono autonomamente l’uno dall’altro, in relazione agli obblighi da loro assunti nei confronti del lavoratore. Essi pagano separatamente sia la retribuzione che i contributi di previdenza sociale, ma occorre comunque che raggiungano un accordo, ad esempio, riguardo alle ferie annuali, alle indennità per malattia ecc. per la durata del rapporto di lavoro.
3. Modello basato sul “datore di lavoro organizzato”: ai datori di lavoro è anche riconosciuta la possibilità di costituire un’impresa, una società o una cooperativa, che agisca da normale datore di lavoro. In questo caso, la nuova persona giuridica funge da datore di lavoro formale, responsabile di tutti gli obblighi, e il lavoratore presta la propria attività per entrambe le aziende che hanno costituito la nuova persona giuridica.

* * *

FRANCIA – Gruppi d’impresa e possibilità di “lavoro condiviso” (codatorialità)

I gruppi d’impresa consentono a diversi utilizzatori di condividere gli stessi lavoratori ²². Aggregando il fabbisogno di manodopera su un territorio e costituendo un impiego stabile per il lavoratore, questo regime offre una risposta alla necessità di manodopera adatta al mondo rurale. I gruppi d’impresa, principalmente sviluppati in agricoltura e nel mondo rurale, si incaricano dell’assunzione, delle formalità relative alla dichiarazione dei lavoratori, della redazione dei contratti di lavoro e del versamento della retribuzione. Nella Francia metropolitana, il numero di gruppi d’impresa agricoli e rurali è in costante aumento. Nel 2014, ne esistevano più di 3.800, con un aumento quindi superiore al 17% rispetto al 2003. Essi rappresentano più di 22.000 lavoratori in equivalente tempo pieno. Il 75% dei gruppi d’impresa impiega meno di cinque lavoratori in equivalente tempo pieno.

Tuttavia, si stanno attualmente sviluppando gruppi d’impresa a livello dipartimentale, che possono raggiungere la dimensione di 100/200 aderenti per 50/100 lavoratori in media, e crescere fino a raggiungere 350 membri e 1.000 lavoratori per i gruppi più grandi. Inoltre, esiste una forma specifica di gruppo d’impresa nel settore agricolo, il servizio di sostituzione, che assicura appunto la sostituzione di un imprenditore agricolo in caso di decesso, malattia, congedo di maternità o incarico sindacale. Di questo tipo di gruppo, ne esiste uno per dipartimento. I gruppi d’impresa sono sorti per soddisfare le esigenze degli imprenditori agricoli. Pertanto, nelle regioni dedite all’allevamento, i contratti proposti sono prevalentemente a tempo indeterminato, vale a dire fissi, per rispondere ad un fabbisogno costante di manodopera; nel settore della

²² Codice del lavoro, libro II, titolo V, capitolo 3. Si veda:

http://www.lexinter.net/Legislation5/JURISOC2/chapitre_iii_contrats_conclus_avec_un_grou_pement_d'employeurs.htm

produzione vegetale, invece, i contratti proposti possono essere a tempo determinato, per soddisfare una richiesta puntuale di manodopera. Accade sempre più spesso, inoltre, che i gruppi d'impresa a livello di dipartimento amministrativo consentano di riunire le esigenze di diversi tipi di produzione e di proporre quindi ai lavoratori contratti a tempo determinato più lunghi, oppure contratti a tempo indeterminato.

Infine, i lavoratori che prestano la loro attività per i gruppi d'impresa hanno l'opportunità di accumulare diverse esperienze grazie a percorsi effettuati presso le varie imprese che si avvalgono delle loro prestazioni, il che contribuisce a professionalizzarli.

* * *

UNGHERIA – La “condivisione dei lavoratori” (“codatorialità”): il caso dell’Ungheria²³

In Ungheria, è previsto che diversi datori di lavoro possano concludere un contratto con un solo lavoratore, per lo svolgimento delle mansioni previste dal tipo di attività. Il contratto di lavoro deve indicare chiaramente il datore di lavoro responsabile di versare al lavoratore la retribuzione che gli spetta. La responsabilità dei datori di lavoro riguardo alle richieste dei lavoratori in relazione alla prestazione di attività è riconosciuta come responsabilità solidale. Salvo quanto diversamente concordato, il rapporto di lavoro può essere concluso sia dai datori di lavoro che dal lavoratore e, comunque, cessa quando il numero di datori di lavoro si riduce ad uno solo.

* * *

ITALIA – La codatorialità in agricoltura: il caso dell’Italia in termini di regolazione e prassi

In Italia le assunzioni congiunte sono una specificità del settore agricolo, voluta fortemente dalle Associazioni Datoriali; esse consentono la possibilità di una vera semplificazione degli adempimenti connessi alla gestione del personale, generando delle economie di scala per le imprese agricole che assumono congiuntamente personale qualificato.

Il decreto Legge n. 76/2013²⁴, convertito con la Legge n. 99/2013, ha introdotto la possibilità per le imprese agricole, di assumere congiuntamente lavoratori dipendenti per lo svolgimento di prestazioni lavorative presso le relative aziende. I datori di lavoro rispondono in solido delle obbligazioni contrattuali, previdenziali e di legge che scaturiscono dal rapporto di lavoro.

Inoltre il Decreto Ministeriale del 27 marzo 2014²⁵, ha definito le modalità di comunicazione per tale tipologia di assunzione e i soggetti obbligati ad effettuarle.

Quanto agli aspetti operativi, occorre che le diverse imprese individuino la figura del Referente Unico, cioè colui che effettua le comunicazioni di assunzione, trasformazione, proroga e cessazione concernenti i lavoratori assunti congiuntamente al Centro per l’Impiego attraverso un modello telematico denominato Unilav-Congiunto.

4.3 Regolazione e flessibilità in agricoltura: il “lavoro stagionale”

Il lavoro stagionale è un contratto molto diffuso in agricoltura. In alcuni paesi, la regolazione di questo tipo di rapporto di lavoro è affidata ai contratti collettivi, che svolgono un ruolo essenziale.

²³ Il contratto di “condivisione dei lavoratori” è disciplinato dalla sezione 195 del codice del lavoro ungherese. Si veda: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2557/Labour%20Code.pdf>

²⁴ Si veda articolo 9.11 in <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-06-28&atto.codiceRedazionale=13G00123¤tPage=1>

²⁵ Si veda: https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Decreto_Ministeriale_27_marzo_2014.pdf

Tema centrale	Buona prassi
Regolazione – Lavoro stagionale	BE – Il lavoro stagionale: la regolazione e, soprattutto, la questione della “conclusione quotidiana” del rapporto di lavoro.
	ES – Il lavoro stagionale in agricoltura: regolazione (legge e contratto collettivo) e prassi.

BELGIO – Il lavoro stagionale: la regolazione e, soprattutto, la questione della “conclusione quotidiana” del rapporto di lavoro²⁶

Per il lavoro stagionale o occasionale, esiste un sistema di contratti giornalieri. Il datore di lavoro può applicare il sistema per tutto l’anno. Ogni lavoratore stagionale può lavorare nel quadro di questo regime per 65 giorni all’anno. Il datore di lavoro può quindi decidere ogni giorno, in funzione del tempo e del volume di lavoro, chi sarà assunto o meno il giorno successivo.

Non esiste un periodo di preavviso da rispettare oppure un’indennità di risoluzione del contratto da pagare. Si tratta, quindi, di un sistema piuttosto elastico e flessibile, che consente di evitare il lavoro non dichiarato.

È inoltre previsto che i contributi sociali non vengano calcolati in base alla retribuzione reale, ma piuttosto su un forfait giornaliero. Ciò consente una riduzione considerevole degli oneri sociali per il lavoro stagionale. Questo sistema è previsto dalla legge.

* * *

SPAGNA – Il lavoro stagionale in agricoltura: regolazione (legge e contratto collettivo) e prassi

In Spagna, il lavoro stagionale o temporaneo è disciplinato nell’ambito del quadro generale stabilito dagli articoli 15 e 16 dello Statuto dei lavoratori²⁷. Questo ampio quadro generale, fissato per legge, consente ai contratti collettivi di regolare nei dettagli il lavoro stagionale. Spetta quindi alle parti sociali il compito di determinare le condizioni del lavoro stagionale e temporaneo in agricoltura, tenendo conto delle esigenze di ciascuna produzione vegetale, e di provvedere a garantire l’adeguata flessibilità normativa.

4.4 “Enforcement” (applicazione delle regole): l’ispezione del lavoro

Alcune buone prassi si riferiscono alle misure di applicazione e, in particolare, alla definizione dell’ispezione del lavoro (si veda, ad esempio, in Francia, la definizione di “lavoro dissimulato”, riportata più avanti), alle misure (ad esempio, il potere di imporre una “garanzia” per le retribuzioni non corrisposte, come nel caso dei Paesi Bassi illustrato più avanti) e alle procedure (ad esempio, i “diritti procedurali” previsti in Italia, come spiegato più avanti).

²⁶ Si veda: <http://www.fonds-tuinbouw.be/HOME/WSFTUINBOUW/FSGHorticulture/HOOFDNAVIGATIE/Travailsaisonnier/LETRAVAILSASONNIER/Descriptiondutravailsaisonnier/tabid/16676/language/fr-FR/Default.aspx>

²⁷ Si veda: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/24/pdfs/BOE-A-2015-11430.pdf>

Tema generale	Buona prassi
“Enforcement” – Ispezione del Lavoro	FR – Il «lavoro dissimulato» e l’ispezione del lavoro in Francia: sanzioni e soluzioni.
	IT – I diritti sostanziali e i diritti procedurali delle imprese in caso di ispezione del lavoro.
	NL – Il potere dell’SZW (ispettorato del lavoro) di emettere “ingiunzioni” per il recupero delle retribuzioni non corrisposte.
	PT – Informazione, consulenza e promozione: il ruolo dell’ispettorato del lavoro (ACT).
	UK – I poteri dell’Organo per la Salute e la sicurezza (HSE) in caso di inosservanza delle regole e delle misure relative alla salute e alla sicurezza sul lavoro. Un esempio di misure di “responsive enforcement”.

FRANCIA – Il «lavoro dissimulato» e l’ispezione del lavoro in Francia: sanzioni e soluzioni

In Francia, le seguenti infrazioni rientrano nella definizione di lavoro illegale: lavoro dissimulato, commercio di manodopera, prestito illecito di manodopera, impiego di stranieri non muniti di permesso, frode o false dichiarazioni²⁸.

Il concetto più preciso di lavoro non dichiarato si avvicinerebbe al lavoro dissimulato nel senso di dissimulazione del lavoro subordinato, che consiste nell’omissione di una delle due formalità obbligatorie, ovvero per ciascun lavoratore la comunicazione preliminare all’assunzione e il rilascio della busta paga.

L’altra fattispecie di lavoro dissimulato consiste nella dissimulazione dell’attività, che si riferisce a qualsiasi persona fisica o giuridica che eserciti, a fini remunerativi, un’attività di produzione, trasformazione, riparazione e prestazione di servizi, oppure che svolga azioni di natura commerciale, sottraendosi ad uno degli obblighi seguenti: essere iscritto nel registro dell’artigianato (...) oppure trasmettere le comunicazioni obbligatorie richieste dagli organi di previdenza sociale e dall’amministrazione fiscale.

Nonostante questo quadro legislativo risulti complesso e determini un carico amministrativo gravoso, esso consente di disciplinare tutte le forme di lavoro illegale e di non doverne combattere solo alcune.

* * *

ITALIA – I diritti sostanziali e i diritti procedurali delle imprese in caso di ispezione del lavoro

Gli accessi del personale ispettivo sui luoghi di lavoro sono regolati dalla legge e devono svolgersi nel rispetto del “Codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro”²⁹ - emanato dal Ministero del Lavoro - che stabilisce i seguenti diritti procedurali del soggetto sottoposto ad ispezione:

- all’inizio dell’ispezione in azienda, gli ispettori devono qualificarsi esibendo la tessera di riconoscimento;
- il datore di lavoro ha facoltà di farsi assistere da un professionista abilitato (comprese le associazioni di categoria) e di rilasciare dichiarazioni;
- al termine della visita ispettiva, il personale ispettivo consegna al datore di lavoro il Verbale di primo accesso che contiene la lista delle attività ispettive svolte, incluse le dichiarazioni rilasciate dai lavoratori e dal datore di lavoro, i documenti esaminati e le eventuali violazioni riscontrate;
- eseguiti gli accertamenti necessari, alla conclusione dell’accertamento l’ispettore del lavoro:

²⁸ Si veda: <http://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/lutte-contre-le-travail-illegal/article/les-sanctions-liees-au-travail-illegal>

²⁹ Si veda: <https://www.win.lavoro.gov.it/Pagine/Normativa.aspx>

- a) se non adotta alcun provvedimento sanzionatorio, emette comunque un verbale di conclusione degli accertamenti (diritto dell'ispezionato a ricevere una attestazione di conclusione dell'ispezione attestante la regolarità di quanto verificato);
- b) se vengono accertate delle violazioni e adottati provvedimenti sanzionatori, notifica al datore di lavoro entro 90 giorni il Verbale unico di accertamento e notificazione che contiene i risultati delle investigazioni svolte con le prove delle violazioni eventualmente riscontrate, l'invito a regolarizzare e le informazioni al datore di lavoro sui ricorsi opponibili;
- sia nel caso di attestata regolarità senza sanzioni, sia nel caso di verbale con sanzioni, successivamente all'ispezione, l'autorità ispettiva non può contestare ulteriori violazioni riferibili ai fatti oggetto della precedente verifica ("ne bis in idem").

PAESI BASSI – Il potere dell'SZW (ispettorato del lavoro) di emettere “ingiunzioni” per il recupero delle retribuzioni non corrisposte

L'ispettorato del lavoro, SZW, ha il potere di comminare delle multe ai datori di lavoro che non rispettino le disposizioni previste dalla Legge sul salario minimo³⁰. Gli ispettori del lavoro possono inoltre imporre delle sanzioni per obbligare il datore di lavoro a compensare i lavoratori per le retribuzioni non versate (vale a dire pagare le retribuzioni pregresse). Dopodiché, il datore di lavoro disporrà di quattro settimane per pagare i lavoratori e dimostrare all'ispettorato del lavoro di avere regolarizzato la situazione. Una volta scaduti i termini, nel caso in cui il datore di lavoro non abbia saldato il proprio debito, l'SZW comminerà un'ulteriore multa molto elevata (che può raggiungere i 40.000 euro per ciascun lavoratore), che effettivamente funge da deterrente per i datori di lavoro, spronandoli quindi a rispettare le regole.

* * *

PORTOGALLO – Informazione, consulenza e promozione: il ruolo dell'ispettorato del lavoro (ACT)

ACT è il nome dell'autorità nazionale responsabile di verificare il rispetto del diritto del lavoro e della regolamentazione in materia di salute e sicurezza, nonché della promozione della salute e della sicurezza sul lavoro.

Nel campo dell'informazione, della consulenza e della promozione, le competenze dell'ACT comprendono: la promozione di campagne di sensibilizzazione, la diffusione di informazioni ai lavoratori e ai datori di lavoro riguardo al diritto del lavoro e alla regolamentazione sulla salute e la sicurezza professionali, il sostegno delle organizzazioni pubbliche e private per individuare i rischi professionali, l'applicazione di misure di prevenzione e l'organizzazione di servizi per la salute e la sicurezza nonché per il benessere sul lavoro.

Le parti sociali (confederazioni datoriali e sindacali) partecipano all'organizzazione delle campagne di sensibilizzazione, in quanto sono rappresentante nell'ambito del Consiglio consultivo sulla promozione della salute e della sicurezza sul lavoro all'interno dell'ACT. Alcuni esempi di campagne di sensibilizzazione legate alle questioni della salute e della sicurezza sul lavoro e che sono di particolare pertinenza per i settori dell'agricoltura e della silvicoltura riguardano la campagna sulla Salute e sicurezza sul lavoro nel settore agricolo e forestale, condotta dal 2012 al 2015, e la campagna sulla Prevenzione dei rischi dovuti ai macchinari e alle attrezzature da lavoro, realizzata nel 2015.

Le campagne di sensibilizzazione sono programmate nel modo seguente: le organizzazioni partner (parti sociali, istituzioni pubbliche, servizi centrali e regionali dell'ACT) preparano gli opuscoli da distribuire, insieme a tutta la documentazione sul tema della campagna, e organizzano anche delle sessioni informative rivolte alle organizzazioni di agricoltori per fornire tutte le informazioni.

Una volta conclusasi tutta la fase informativa, l'ACT effettua delle ispezioni specifiche che vertono sui temi delle campagne.

* * *

³⁰ Si veda: <https://www.government.nl/topics/minimum-wage>

REGNO UNITO – I poteri dell’Organo per la Salute e la sicurezza (HSE) in caso di inosservanza delle regole e delle misure relative alla salute e alla sicurezza sul lavoro: un esempio di misure di “responsive enforcement”

In Inghilterra e nel Galles, sono gli ispettori dell’organo preposto alla Salute e alla sicurezza, ovvero l’*Health and Safety Executive (HSE)*, ad essere responsabili dell’applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza.

Gli ispettori hanno il diritto di accedere ai posti di lavoro con o senza preavviso e possono controllare il posto di lavoro e le attività che vi sono svolte, la gestione della salute e la sicurezza e l’osservanza della legislazione in merito.

In caso di violazione della legge, gli ispettori possono, a seconda della situazione:

- Affrontare il problema in maniera informale (consiglio informale), in caso di violazioni di poco conto, spiegando al soggetto ispezionato cosa occorre fare e perché. Queste indicazioni possono essere confermate per iscritto.
- Notificare un avviso di messa in regola, in caso di violazione più grave, e qualora ritengano che sussista un rischio per la salute e la sicurezza al quale occorre immediatamente porre rimedio.
- Notificare un avviso di divieto nelle situazioni in cui un’attività presenti un rischio di grave danno fisico. Una notifica di divieto impedisce che l’attività sia svolta nell’immediato o dopo un determinato periodo dalla notifica, e non autorizza l’azienda a riprendere la propria attività fintanto che non saranno stati presi gli opportuni provvedimenti per rimediare alla situazione.
- Procedere contro i trasgressori, in alcuni casi, per violazione della legge.

Sia le notifiche di messa in regola che quelle di divieto possono essere impugnate dinanzi al Tribunale del lavoro, ovvero l’autorità giudiziaria competente di accogliere questo tipo di ricorsi. In generale, il termine per presentare un ricorso al tribunale del lavoro è di 21 giorni, a decorrere dalla data alla quale l’ispettore comunica la notifica al soggetto ispezionato. Il modulo per la presentazione di un ricorso può essere scaricato dal sito web del tribunale ed essere compilato direttamente dal ricorrente o da un suo rappresentante.

4.5 Altre misure di “enforcement”: al di là del sistema tradizionale di “command and control”

Alcune buone prassi si riferiscono a misure di “enforcement” innovative, che presentano una natura profondamente diversa, ma hanno in comune la volontà di andare oltre il sistema tradizionale di “command and control” (precetto/sanzione) della regolazione diretta dello Stato. Nei contratti di esternalizzazione, ad esempio, le tradizionali sanzioni spesso si rivelano inefficaci (si vedano gli esempi di “responsabilità solidale” in Belgio e in Italia, illustrati più avanti). Altre misure si basano sulla registrazione in una banca dati, che può essere consultata per la programmazione delle ispezioni (ad esempio, il “sistema Limosa” in Belgio, presentato più avanti). Taluni sistemi nazionali fanno leva sull’autoregolazione (si veda l’esempio del Belgio con “Prevent Agri”, dei Paesi Bassi con “Arbo Catalogi”, della Svezia e della Finlandia), oppure creano organi di regolazione responsabili di migliorare l’osservanza e di ridurre il carico amministrativo che pesa sulle imprese (si veda il sistema della “*Gangmaster Licencing Authority*” nel Regno Unito, presentato più avanti).

Tema generale	Buona prassi
“Enforcement” – Misure che esulano dal tradizionale sistema di “command and control”	BE - Il sistema “Limosa”.
	BE - L’esperienza di “Prevent Agri” come esempio di dialogo sociale in materia di salute e sicurezza sul lavoro.
	BE – La responsabilità solidale nelle catene di subappalto.
	IT - La responsabilità solidale nei casi di esternalizzazione.
	FI - La cessione di un credito salariale ad un sindacato e il ruolo di quest’ultimo in qualità di ricorrente in giudizio: i diritti procedurali come garanzia di un’efficace tutela dei diritti dei lavoratori in caso di distacco.
	NL - Salute e sicurezza sul lavoro e relazioni industriali: il caso dei Paesi Bassi. L’“Arbo Catalogi” in agricoltura.
	NL – I comitati congiunti per ripristinare condizioni di lavoro eque (lotta contro il lavoro non dichiarato e il lavoro sottopagato): uno strumento di autoregolazione (collettivo).
	NL - Uno strumento di autoispezione per il datore di lavoro: il ruolo delle tecnologie per consentire l’autovalutazione sulle norme relative al lavoro decoroso.
	SE – Il ruolo e i poteri dei sindacati nell’ambito dell’ispezione del lavoro.
	UK – Le ispezioni in agricoltura: il sistema di licenze della GLA (<i>Gangmaster Licensing Authority</i>) e il suo funzionamento.

BELGIO – Il sistema “LIMOSA”

I datori di lavoro belgi che assumono un lavoratore devono presentare, prima dell’inizio del rapporto di lavoro, una dichiarazione Dimona. Ogni relazione contrattuale tra un datore di lavoro e un lavoratore deve essere dichiarata prima dell’inizio della prestazione professionale.

I lavoratori autonomi e gli imprenditori che si installano in Belgio per svolgere la propria attività hanno l’obbligo di presentare una dichiarazione Limosa³¹, nella quale devono indicare la loro identità, l’azienda per conto della quale arrivano in Belgio per svolgere la loro attività e il periodo di permanenza nel paese. All’occorrenza, dovranno anche specificare l’identità di coloro che li accompagnano (lavoratori subordinati o autonomi) per svolgere l’attività richiesta. Il sistema Limosa è previsto dalla legge allo scopo di avere una visione globale di tutti coloro che arrivano in Belgio per prestare un’attività, ma non sono lavoratori subordinati alle dipendenze di un datore di lavoro belga. La finalità è di evitare l’abuso del distacco, il falso lavoro autonomo e il lavoro non dichiarato, come pure il dumping sociale.

* * *

BELGIO – L’esperienza di “Prevent Agri” come esempio di dialogo sociale in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Le parti sociali del settore agricolo hanno preso l’iniziativa di introdurre Prevent Agri³², ovvero una struttura paritetica tra i datori di lavoro e i lavoratori del settore.

Coloro che lavorano per Prevent Agri sono retribuiti attraverso i fondi sociali del settore (i fondi sono gestiti in maniera paritetica dalle parti sociali). Prevent Agri realizza una selezione in loco, recandosi presso le imprese agricole. Il datore di lavoro riceve una relazione con un’analisi dei rischi e delle raccomandazioni da seguire. Prevent Agri tuttavia non redige alcun verbale.

Questa struttura collabora inoltre con i servizi di medicina del lavoro, con le compagnie assicurative per quanto riguarda l’infortunistica del lavoro e con gli ispettorati sociali. Prevent Agri è responsabile di elaborare la documentazione per (sotto)settore (schede tecniche sul funzionamento delle macchine corredate delle istruzioni di sicurezza sul lavoro), che può essere utilizzata dai datori di lavoro.

* * *

³¹ Si veda: https://www.socialsecurity.be/foreign/en/employer_limosa/home.html

³² Si veda: <http://www.secteursverts.be> e <http://www.preventagri.vlaanderen/nl/home>

BELGIO – La responsabilità solidale nelle catene di subappalto

La regolamentazione prevede che un imprenditore possa ricorrere ad un subappaltatore per la realizzazione di lavori agricoli, precisando che qualora quest'ultimo non rispetti il salario minimo, l'appaltatore (imprenditore) è responsabile di farsi carico del pagamento di quella parte della retribuzione che non è stata versata correttamente dal subappaltatore.

In agricoltura, è stato concluso un contratto collettivo di lavoro che dà la possibilità all'appaltatore di rescindere il contratto per evitare di essere ritenuto responsabile del versamento della retribuzione al posto del subappaltatore.

Inoltre, è previsto che una parte dell'importo fatturato possa essere utilizzata per saldare il debito del subappaltatore nei confronti del lavoratore che non abbia ricevuto la retribuzione dovuta.

Questa misura rafforza la sicurezza giuridica dei datori di lavoro nel settore agricolo. È la legge stessa a contemplare la possibilità che le parti sociali concludano accordi sulla responsabilità nelle catene di subappalto.

* * *

ITALIA – La responsabilità solidale nei casi di esternalizzazione

La legge italiana (art. 29.2 D. lgs. n. 276/2003) prevede la responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuale subappaltatore per le somme dovute in relazione alla prestazione svolta durante l'appalto.

Il regime di solidarietà opera ogniqualvolta l'appaltatore (o il subappaltatore) omette di versare in tutto o in parte le retribuzioni dei propri dipendenti, e/o i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto. La responsabilità solidale, che ha natura sussidiaria, ha lo scopo principale di garantire i diritti dei lavoratori che operano nelle esternalizzazioni produttive, laddove un'impresa appalti a terzi parte del proprio processo produttivo.

Il termine per far valere il diritto è di due anni dalla cessazione dell'appalto, cosicché, non è inusuale il fatto che il committente debba pagare il debito dell'appaltatore-datore di lavoro, anche se abbia già liquidato l'intero prezzo dell'appalto. In questo caso, spetta al committente azione di regresso nei confronti dell'appaltatore per quanto ha dovuto pagare in sua vece a titolo di responsabilità solidale.

* * *

FINLANDIA – La cessione di un credito salariale ad un sindacato e il ruolo di quest'ultimo in qualità di ricorrente in giudizio: i diritti procedurali come garanzia di un'efficace tutela dei diritti dei lavoratori in caso di distacco

In virtù della legge finlandese, la capacità dei sindacati di adire l'autorità giudiziaria è disciplinata dal diritto procedurale finlandese, che legittima i sindacati ad agire in giudizio per conto dei lavoratori, e pertanto ad assumere il ruolo di attori in giudizio. Questo specifico diritto procedurale, riconosciuto ai sindacati dalla legge finlandese, è particolarmente efficace nel caso in cui il lavoratore non è un residente fisso del paese in cui viene svolta la prestazione professionale (Finlandia). Questo specifico dispositivo procedurale ha consentito ad alcuni lavoratori polacchi distaccati in Finlandia di adire il tribunale finlandese attraverso i sindacati, come risulta dalla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee nella causa C-396/13. Nonostante essa sia stata impugnata dal datore di lavoro, la Corte ha giudicato questa disposizione procedurale finlandese compatibile con il diritto dell'Unione³³.

* * *

³³ C-396/13, si veda: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-396/13>

PAESI BASSI – Salute e sicurezza sul lavoro e relazioni industriali: il caso dei Paesi Bassi. L’“Arbo Catalogi” in agricoltura

Nei Paesi Bassi, il catalogo “Arbo Catalogi”³⁴ è uno strumento normativo inteso a migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori. La Legge olandese sulle condizioni di lavoro definisce il quadro generale per tutti i settori. Sono poi le parti sociali di ciascun settore a sviluppare, insieme, dispositivi e metodi pratici da mettere in atto nelle aziende per affrontare i principali rischi individuati nello specifico settore. Il catalogo (dei rischi e delle possibili soluzioni) viene ufficialmente riconosciuto se supera l’esame dell’ispettorato del lavoro. Ogni settore può scegliere la forma e il contenuto adatti per il proprio catalogo. Alle parti sociali spetta anche la responsabilità di comunicare con i datori di lavoro.

* * *

PAESI BASSI – I comitati congiunti per ripristinare condizioni di lavoro eque (lotta contro il lavoro non dichiarato e il lavoro sottopagato): uno strumento di autoregolazione (collettivo)

Le parti sociali nel settore agricolo ed orticolo hanno stabilito accordi collettivi specifici allo scopo di assicurare a tutti i lavoratori una retribuzione equa.

Un lavoratore che non venga retribuito in base alle regole del CAO (contratto collettivo di lavoro) può rivolgersi ad un comitato congiunto specifico, costituito sia dai rappresentanti delle organizzazioni datoriali che da quelli delle organizzazioni dei lavoratori. Questo comitato esamina la situazione concreta e, se valuta che la rivendicazione è fondata, contatta il datore di lavoro affinché corrisponda un pagamento supplementare al lavoratore-ricorrente.

* * *

PAESI BASSI – Uno strumento di autoispezione per il datore di lavoro: il ruolo delle tecnologie per consentire l’autovalutazione sulle norme relative al lavoro decoroso

L’ispettorato del lavoro SZW (Ministero degli Affari sociali e del lavoro) nei Paesi Bassi ha messo a punto un dispositivo digitale per l’autoispezione delle condizioni di “lavoro decoroso” (zelfinspectie ‘eerlijk werken’). Si tratta di uno strumento che può essere agevolmente utilizzato dai datori di lavoro per verificare le regole alle quali devono attenersi. Con questo strumento, essi possono anche ottenere suggerimenti concreti su come migliorare la situazione all’interno della loro azienda, nell’interesse dei lavoratori.

Gli ambiti in cui è possibile realizzare questa autoverifica sono: il rispetto del salario minimo, l’alloggio per i lavoratori stagionali stranieri, le condizioni di lavoro, ecc. L’applicazione è accessibile tramite laptop, tablet o smartphone.

Si tratta di un’applicazione il cui utilizzo è fortemente raccomandato dalle organizzazioni dei datori di lavoro nel settore agricolo, nel quadro dell’insieme di strumenti che le organizzazioni come la LTO mettono a disposizione dei membri per incoraggiare “buoni rapporti di lavoro” nelle loro aziende³⁵.

* * *

SVEZIA – Il ruolo e i poteri dei sindacati nell’ambito dell’ispezione del lavoro

I contratti collettivi contengono disposizioni specifiche che legittimano i sindacati ad accedere al luogo di lavoro per procedere ad un esame delle circostanze relative ai rapporti di lavoro. Ad ogni

³⁴ Si veda: <http://www.arbocatalogi.nl>. Per ulteriori informazioni, si prega di consultare <https://www.eurofound.europa.eu/it/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/netherlands/the-netherlands-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour>, soprattutto la sezione 2.2 sulla “salute e sicurezza e promozione della salute”.

³⁵ Si veda: www.zelfinspectie.nl

modo, i sindacati non sono autorizzati a presentarsi sui luoghi di lavoro senza un preavviso, in quanto l'accesso deve essere programmato preventivamente con il datore di lavoro.

Ad esempio, secondo quanto previsto dal contratto collettivo svedese per la categoria dei paesaggisti, l'ufficio locale del sindacato svedese dei lavoratori comunali ha il diritto di recarsi sul luogo di lavoro dei suoi membri per verificare le retribuzioni e i salari. L'azienda e l'ufficio sindacale locale decidono di comune accordo quando verrà effettuato il controllo da parte del sindacato.

Il sindacato svedese dei lavoratori comunali deve trasmettere all'azienda un elenco dei lavoratori iscritti. Le retribuzioni dei lavoratori che *non sono* membri del sindacato sono riportate su un elenco separato, che non contiene informazioni personali, per la tutela della privacy. Inoltre, qualora uno o più lavoratori non desiderino che le informazioni sulla loro retribuzione siano messe a disposizione del rappresentante sindacale, essi vengono esclusi dall'elenco e quindi dalla verifica.

* * *

REGNO UNITO – Le ispezioni in agricoltura: il sistema di licenze della GLA (*Gangmaster's Licensing Authority*) e il suo funzionamento

La *Gangmaster's Licensing Authority* (GLA)³⁶ è l'organo responsabile della gestione del sistema di licenze inteso a controllare le aziende di somministrazione di manodopera alla filiera dei prodotti freschi e al settore orticolo, allo scopo di garantire che rispettino le norme del lavoro previste dalla legge.

Le agenzie di lavoro interinale e i somministratori di manodopera, anche detti "gangmaster", che forniscono manodopera in agricoltura, orticoltura, molluschicoltura e in tutti i relativi settori di trasformazione e imballaggio devono essere muniti della licenza rilasciata dalla GLA.

I somministratori di manodopera sono controllati per verificare se soddisfano le norme della GLA per il rilascio delle licenze, che riguardano la salute e la sicurezza, l'alloggio, la retribuzione, il trasporto e la formazione. La GLA verifica che essi siano adatti a ricevere la licenza e che siano in regola con gli obblighi fiscali, di previdenza sociale e di versamento dell'IVA.

Le domande possono essere presentate online oppure per telefono. Il canone può essere versato su base annua e determinato in funzione di diverse aliquote a seconda delle previsioni di fatturato calcolate a partire dalle cifre dell'anno precedente.

La legislazione sui gangmaster illustra il sistema nei dettagli, spiegando le informazioni da fornire al momento di compilare la domanda. Tali informazioni includono i dati personali del responsabile dell'azienda, il casellario giudiziale, i carichi pendenti e le indagini da parte delle autorità pubbliche, l'esperienza commerciale dei cinque anni precedenti maturata come fornitore agricolo, il fatturato e i nomi degli altri soci o direttori dell'azienda.

La GLA valuterà anche il rispetto degli obblighi legali (ad esempio, criteri in materia di salute e sicurezza) al momento di determinare se il comportamento del richiedente è consona al rilascio della licenza.

Inoltre, la GLA autorizza un richiedente ad agire in quanto somministratore di manodopera solo se rispetta i requisiti di competenza e onorabilità richiesti per lo svolgimento di tale attività. Non è raro, infatti, che la richiesta venga rifiutata. In questo caso, occorre notare che il ricorso alla manodopera agricola fornita da un somministratore di manodopera non autorizzato corrisponde ad un reato. Pertanto, coloro che si avvalgono di manodopera agricola dovrebbero effettuare a monte le verifiche necessarie per assicurarsi che i fornitori siano in possesso dell'apposita licenza rilasciata dalla GLA.

³⁶ Si veda: <http://www.gla.gov.uk>

4.6 Prospettive di semplificazione della regolazione

La presente analisi riconosce un ruolo centrale alla semplificazione della regolazione e degli adempimenti amministrativi, trattandosi di misure di prevenzione necessarie per combattere il lavoro non dichiarato³⁷.

Tema generale	Buona prassi
Prospettive di semplificazione della regolazione	CY - La lotta contro le attività informali.
	HU - Un caso di semplificazione amministrativa: il “contratto di lavoro modello” per i lavoratori stagionali.
	FI - I contratti collettivi e la flessibilità dell’“orario di lavoro”: il caso della Finlandia.
	SE - L’“orario di lavoro annuale medio” in orticoltura. Quali sono le prospettive per l’insieme del settore agricolo in Svezia?

CIPRO – Unità d’ispezione congiunta per lottare contro il lavoro non dichiarato

Per contrastare meglio il lavoro non dichiarato, Cipro ha deciso che occorre avvalersi di una cooperazione più stretta tra le autorità nazionali preposte ai controlli, vale a dire il Dipartimento delle Relazioni di lavoro e il Dipartimento del Lavoro e dei Servizi di previdenza sociale. A tal fine, nel 2009 sono state create specifiche “Unità d’ispezione congiunta”. Attualmente a Cipro sono quattro le “Unità d’ispezione congiunta” che operano nei diversi distretti, con buoni risultati operativi (oltre 6.500 ispezioni all’anno).

* * *

UNGHERIA – Un caso di semplificazione amministrativa: il “contratto di lavoro modello” per i lavoratori stagionali

I contratti di lavoro possono essere conclusi unicamente per iscritto, ad eccezione del caso del lavoro stagionale. Il rapporto di lavoro è da considerarsi concluso una volta soddisfatto l’obbligo di notifica previsto dalla legge.

Per promuovere un modello di contratto di lavoro specifico, gli adempimenti amministrativi sulla regolazione della registrazione dell’orario di lavoro e la contabilizzazione dei periodi di riposo e delle buste paga non sono applicabili qualora le parti utilizzino tale modello per concludere un contratto di lavoro occasionale.

* * *

FINLANDIA – I contratti collettivi e la flessibilità dell’“orario di lavoro”: il caso della Finlandia

Le parti sociali hanno concordato contratti collettivi in agricoltura, orticoltura, edilizia negli spazi verdi e allevamento. Questi accordi includono disposizioni relative all’orario di lavoro normale medio, e offrono l’opportunità ai datori di lavoro di modificare l’orario nel corso dell’anno.

La regolamentazione prevede quanto segue: l’orario di lavoro medio è di 40 ore settimanali; quello giornaliero di 4-10 ore, oppure di 11 ore stabilite tramite accordo locale per periodi di lavoro brevi; l’orario settimanale è di 50 ore (cinque giorni lavorativi alla settimana); il rinvio delle giornate libere settimanali è possibile con una conseguente settimana lavorativa di 6 o 7 giorni (ad esempio, 6 giorni di 10 ore ciascuno per un orario di lavoro settimanale normale di 60 ore); è previsto il recupero dell’orario di lavoro extra prestatato (secondo la formula di un’ora di recupero per un’ora di straordinario) senza retribuzioni extra, ma entro un periodo di riferimento di 52 settimane; occorre che il calendario dell’orario di lavoro sia presentato in anticipo.

La flessibilità dell’orario di lavoro permette di concentrare l’orario di lavoro normale nei periodi di attività più intensa (ad esempio, durante la stagione della semina o della raccolta). Questo

³⁷ Si veda capitolo 3, paragrafo n. 2.

sistema consente inoltre di ridurre il costo del lavoro annuale (non sono previste maggiorazioni per gli straordinari) e incoraggia il ricorso ad una manodopera permanente. La flessibilità dell'orario di lavoro favorisce il lavoro stabile in agricoltura con un reddito fisso, grazie al fatto che le retribuzioni possono essere versate regolarmente per 40 ore a prescindere dalle variazioni dell'orario di lavoro, che sono compensate attraverso una riduzione dell'orario di lavoro in altri periodi dell'anno.

* * *

SVEZIA - “L’orario di lavoro annuale medio” in orticoltura. Quali sono le prospettive per l’insieme del settore agricolo in Svezia?

Per raggiungere una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro, alcuni dei contratti collettivi svedesi prevedono un sistema/metodo definito “orario di lavoro annuale medio”. Questo sistema permette al datore di lavoro di organizzare il lavoro in una maniera molto più flessibile rispetto a quanto stipulato dalle disposizioni di legge. Attualmente, questo metodo è applicato, ad esempio, nel settore orticolo, e il datore di lavoro vorrebbe che fosse esteso anche ai contratti collettivi del comparto agricolo.

L'orario di lavoro annuale medio funziona in base al meccanismo seguente: il datore di lavoro è autorizzato ad organizzare l'orario di lavoro in maniera che sia più lungo in alcuni periodi dell'anno, in funzione dalla stagionalità dell'attività agricola (soprattutto in estate), e a compensare i periodi di massima intensità del lavoro con altri in cui l'orario di lavoro è ridotto (inverno).

Questa organizzazione flessibile soddisfa le esigenze dei datori di lavoro, che possono disporre della manodopera nel momento esatto in cui ne hanno bisogno, ma anche gli interessi dei lavoratori in quanto incoraggia il lavoro stabile.

4.7 Contrattazione collettiva: misure innovative e flessibilità stabilita dal contratto per affrontare il fenomeno del lavoro non dichiarato

Le buone prassi illustrate di seguito sono esempi di misure di regolazione stabilite dal contratto, intese a lottare direttamente o indirettamente contro il lavoro non dichiarato. Esse consentono di dimostrare il ruolo e l'interesse crescente che assumono in tutt'Europa la contrattazione collettiva e il dialogo sociale in questo ambito.

Tema generale	Buona prassi
Contrattazione collettiva – Misure innovative e flessibilità prevista dal contratto	BE - L’“etichetta sociale” nella coltivazione dei funghi.
	NL - “Fair Produce”: un’etichetta sociale per la produzione dei funghi.
	BE - La regolamentazione tripartita settoriale in agricoltura (parti sociali e governo) intesa ad individuare indicatori e criteri distintivi tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, in quanto strumento per contrastare il fenomeno del “falso lavoro autonomo”.
	IT - Gli “Avvisi comuni” per combattere il lavoro nero in agricoltura.
	IT - L’esperienza della “Rete del lavoro agricolo di qualità” in Italia.
	NL - La Fondazione per il lavoro: un esempio di dialogo sociale e di regolazione tripartita.
	PT - La “Campagna 2015 per contrastare il lavoro non dichiarato”: strumenti e risultati.
	SE - Un gruppo di lavoro tripartito con le autorità fiscali per affrontare il problema del lavoro non dichiarato.

BELGIO – L’“etichetta sociale” nella coltivazione dei funghi

Il settore della “coltivazione dei funghi” versa in gravi difficoltà a causa dei prezzi, che non sono sufficienti per molti produttori. In Belgio, numerose imprese sono scomparse.

Insieme alle parti sociali, è stato deciso di attuare nel settore un piano per il futuro: i datori di lavoro che si impegnano a rispettare la regolamentazione sociale in Belgio (mediante la firma di

una dichiarazione ogni anno) e ad evitare sistemi di dumping sociale (abuso del distacco, falsi lavoratori autonomi), e che inoltre assicurano il mantenimento del numero di lavoratori fissi al livello del 2011, possono avvalersi del sistema del lavoro stagionale fino a 100 giorni per lavoratore stagionale all'anno, invece di 65 giorni. Sono le parti sociali ad elaborare l'elenco delle imprese che potranno applicare questo sistema allargato.

Spetta poi al Ministro degli Affari sociali approvare questo elenco, che verrà quindi trasmesso all'amministrazione. Il sistema dell'etichetta sociale, previsto dalla legge, ha consentito nuovamente un aumento del numero di imprese nel settore della coltivazione dei funghi.

* * *

PAESI BASSI – “Fair Produce”: condizioni di lavoro eque nel settore olandese dei funghi

La Fondazione “Fair Produce”³⁸ certifica le aziende che hanno dimostrato di perseguire una politica sociale rispettosa delle condizioni di lavoro eque, conformemente alle prescrizioni legali e supplementari stabilite dalle parti sociali nella filiera di produzione dei funghi, in Olanda.

“Fair Produce” incoraggia il rispetto delle buone prassi lavorative nella filiera dei funghi. Le parti sociali, come la LTO Nederland, si sono assunte le loro responsabilità al fine di garantire una produzione ‘equa’ nel comparto dei funghi. Per questo motivo hanno deciso di fondare nel 2011 “Fair Produce”, dopo un periodo di sfruttamento della manodopera e di condizioni di lavoro deprecabili nella filiera di produzione dei funghi.

Attraverso questa fondazione, le parti sociali si adoperano per assicurare condizioni di lavoro giuste. Le aziende che, in Olanda, operano nella filiera di produzione dei funghi si impegnano a offrire condizioni di lavoro eque, corrispondendo retribuzioni che rispettano la legislazione e la regolamentazione in vigore, e proponendo alla manodopera strutture di alloggio e condizioni di lavoro decorose. La certificazione “Fair Produce” è rilasciata in cambio del rispetto di condizioni più rigide di quelle previste dalla legge, ed opera nel quadro di filiere controllate. Il sistema di monitoraggio si concentra, ad esempio, sulla qualità degli alloggi riservati alla manodopera, sulla giusta retribuzione per le ore di lavoro prestate, sull'importo massimo che può essere trattenuto dalla retribuzione per l'alloggio e, qualora intervengano agenzie di lavoro somministrato, sull'obbligo che solo le agenzie a cui viene riconosciuta la certificazione NEN 4400 siano ritenute qualificate. Durante le verifiche, i datori di lavoro devono partecipare a lunghi colloqui, se necessario avvalendosi dell'assistenza di un'interprete. Se risulta che i requisiti stabiliti da “Fair Produce” sono rispettati, l'azienda viene certificata come “Fair Produce” per un determinato periodo di tempo.

Grazie al sostegno dell'etichetta “Fair Produce”, le condizioni di lavoro nella filiera di produzione dei funghi, in Olanda, sono molto migliorate.

* * *

BELGIO - La regolazione tripartita settoriale in agricoltura (parti sociali e governo) intesa ad individuare indicatori e criteri distintivi tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, in quanto strumento per contrastare il fenomeno del “falso lavoro autonomo”

In Belgio, esiste una legge risalente al 2012 che disciplina la natura dei rapporti di lavoro tra le parti interessate³⁹, allo scopo di evitare il fenomeno dei falsi lavoratori autonomi conosciuto in determinati settori.

Questa legge riconosce la possibilità alle parti sociali di definire i criteri da applicare sul campo per distinguere tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi che operano in agricoltura. Le parti sociali del settore agricolo hanno elaborato dieci criteri per valutare la natura del rapporto di lavoro, sanciti da un regio decreto. Esempi del genere già esistevano nel settore dell'edilizia e del trasporto per conto terzi, sempre partendo da disposizioni legislative. In ambito

³⁸ Si veda: <http://www.fairproduce.nl>

³⁹ Il 1° gennaio 2013 è entrata in vigore la legge del 25 agosto 2012, che modificava il titolo XIII della legge programmatica (I) del 27 dicembre 2006 relativa alla natura dei rapporti di lavoro (Gazzetta ufficiale belga dell'11 settembre 2012).

agricolo, esiste un accordo tra le parti sociali che è stato ripreso da un regio decreto e quindi può contare su una base legale.

I criteri stabiliti in collaborazione con le parti sociali si presentano sotto forma di una check-list, che risulta essere molto utile nella pratica. Il numero di casi di falsi lavoratori autonomi è molto diminuito.

* * *

ITALIA - Gli Avvisi comuni per combattere il lavoro nero in agricoltura

Le buone relazioni sindacali che caratterizzano il settore agricolo hanno consentito negli ultimi anni di raggiungere importanti intese per la lotta al lavoro sommerso, irregolare e fittizio con la sottoscrizione di diversi accordi e avvisi comuni finalizzati ad incoraggiare la legalità nei rapporti di lavoro.

In particolare, le parti sociali agricole hanno sottoscritto il 4 maggio 2004 un Avviso comune in materia di emersione del lavoro irregolare in agricoltura⁴⁰ che, oltre a riconoscere l'esigenza di studiare e monitorare costantemente il fenomeno del lavoro sommerso in agricoltura, individuano nella stabilizzazione dell'occupazione, nella riforma dei criteri di erogazione delle prestazioni temporanee e negli incentivi per l'emersione dei lavoratori in nero, alcune misure importanti per il contrasto al lavoro sommerso.

L'Accordo sull'emersione del lavoro nero e sommerso in agricoltura⁴¹ del 21 settembre 2007 sottoscritto dal Governo, le parti sociali agricole, l'INPS e l'INAIL, ha previsto una serie di modifiche normative in tema di disoccupazione agricola, cassa integrazione salari straordinaria per il settore agricolo, incentivi alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro, sicurezza e formazione, volte a sfavorire il ricorso al lavoro sommerso o fittizio.

* * *

ITALIA - L'esperienza della "Rete del lavoro agricolo di qualità" in Italia

La "Rete del Lavoro agricolo di qualità"⁴² è operativa a decorrere dal 1-09-2015, data dalla quale, alle aziende agricole interessate, è stata data la possibilità di inoltrare la richiesta di adesione. Il principio su cui si basa è quello secondo il quale per contrastare i fenomeni di utilizzo irregolare della manodopera occorra premiare le imprese che rispettano i contratti collettivi, la legislazione sociale e la tutela della sicurezza dei lavoratori, al tempo stesso perseguendo con rigore i soggetti che sfruttano il lavoro nero anche attraverso il sistema criminale del caporalato. La Rete quindi genera la nascita della stretta correlazione tra azienda regolare e prodotto di qualità.

La filosofia dell'intervento ha creato molte aspettative anche nel mercato dei prodotti agricoli tant'è che alcuni segmenti della GDO hanno iniziato ad ipotizzare, come condizione di acquisizione del fornitore, l'iscrizione alla Rete. Si tenga presente che questo elemento, se dimostra la bontà dello strumento, rappresenta allo stesso tempo un problema laddove solo alle imprese datrici di lavoro è data facoltà di iscriversi, mentre le imprese condotte da lavoratori autonomi ne sono, per legge, al momento escluse.

Alla data del 10-02-2016 risultavano presentate 814 istanze di cui accolte 207, respinte 11, non ricevibili 7, in istruttoria 535 e da istruire 54, un risultato, a mesi dalla partenza della Rete decisamente deludente, divenendo necessario chiedersi il perché dell'irrisoria entità delle istanze presentate (0,4% delle potenziali iscrivibili). Parte dei problemi deriva certamente dall'attuale legislazione che governa il sistema (che oltretutto non è affatto funzionale allo scopo di sostenere un marchio etico di qualità sul prodotto), ovvero i requisiti di accesso risultano da una parte eccessivi (anche in caso di sanzioni amministrative di lieve entità, magari onorate in quanto meno costoso di una causa per opporvisi, l'azienda non è comunque iscrivibile alla "rete") e dall'altra

⁴⁰ Si veda: <http://www.dplmodena.it/05-05-04avvisocomuneagr.htm>

⁴¹ Si veda:

<http://www.commissioneemersionecalabria.it/images/stories/emersione/uploads/documenti/AccordoEmersAgricolturaRoma21settembre2007.pdf>

⁴²

Si

veda:

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9062>

assolutamente incoerenti laddove ad esempio un imprenditore condannato per reati assai gravi ma non previsti dalle regole della “rete” come ostativi (ad esempio l’associazione mafiosa), a legislazione invariata, avrebbe pieno titolo per essere iscritto. La strada intrapresa è quindi quella corretta ma è necessario, sulla scorta dei primi risultati, ricalibrarne la regolazione.

* * *

PAESI BASSI – La Fondazione per il lavoro: un esempio di dialogo sociale e di regolazione tripartita

La Fondazione per il lavoro, creata il 17 maggio 1945,⁴³ è un organo consultivo nazionale di diritto privato. Ne fanno parte le tre federazioni sindacali e le tre associazioni datoriali più rappresentative dei Paesi Bassi.

La Fondazione costituisce un forum per i propri membri che, in questo ambito, possono affrontare tutte le questioni pertinenti in materia di relazioni di lavoro e di relazioni industriali. Alcune di queste discussioni si concretizzano nella stesura di protocolli, dichiarazioni e altri documenti utilizzati dalla Fondazione per raccomandare gli approcci da seguire ai datori di lavoro e ai sindacati che negoziano i contratti collettivi a livello settoriale o aziendale.

La Fondazione può anche svolgere un ruolo di consulenza del governo su argomenti attinenti all’occupazione, qualora le venga richiesto. Un esempio recente è rappresentato dall’accordo di aprile 2013 sugli affari sociali (“Prospettive per un paese dinamico e socialmente responsabile: riemergere dalla crisi e tornare al lavoro in prospettiva del 2020”)⁴⁴. Questo accordo tra le parti sociali ha permesso di raggiungere un accordo tripartito con il governo, che ha costituito il fondamento della nuova legge sul lavoro e la sicurezza del 2015 (WWZ), intesa a colmare il vuoto in termini di protezione prevista per i “lavoratori flessibili”.

* * *

PORTOGALLO - La “Campagna 2015 per contrastare il lavoro non dichiarato”⁴⁵: strumenti e risultati

In questa campagna organizzata dall’ACT, ovvero l’ispettorato del lavoro, sono state coinvolte le parti sociali ed altri servizi pubblici come i servizi di previdenza sociale e quelli per l’immigrazione. La campagna era intesa a contrastare le seguenti forme di lavoro non dichiarato: (i) assenza di comunicazione obbligatoria dell’inizio del rapporto di lavoro e (ii) mancato versamento dei contributi di previdenza sociale; (iii) comunicazione parziale ai servizi di previdenza sociale, assicurativi e fiscali della retribuzione versata ai lavoratori; (iv) falsa dichiarazione riguardo all’ammontare della retribuzione (“fuori busta”).

Gli obiettivi della campagna erano soprattutto di informare i datori di lavoro e i lavoratori riguardo ai diritti e agli obblighi in materia di lavoro, di mettere al corrente i datori di lavoro, i lavoratori e il pubblico in generale riguardo ai vantaggi del lavoro dichiarato e agli aspetti negativi del lavoro non dichiarato, di promuovere la trasformazione del lavoro parzialmente o totalmente sommerso in lavoro regolare.

Tra gli strumenti utilizzati, sono stati distribuiti volantini e poster e sono state organizzate sessioni pubbliche, alle quali la CAP ha partecipato attivamente.

* * *

SVEZIA – Un gruppo di lavoro tripartito con le autorità fiscali per affrontare il problema del lavoro non dichiarato

I rappresentanti dei lavoratori agricoli, insieme a quelli di altri settori, fanno parte di un gruppo gestito dalle autorità fiscali. Nell’ambito di questo gruppo, sono rappresentate sia le

⁴³ Si veda: <http://www.stvda.nl/en/home.aspx>

⁴⁴ Si veda: <http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2013/20130411-social-akkoord-en.ashx>

⁴⁵ Si veda: <http://www.eurofound.europa.eu/mt/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/national-campaign-on-undeclared-work-portugal>

organizzazioni sindacali che le organizzazioni datoriali, con la missione di convincere i membri del Parlamento ed altri responsabili politici a stabilire gli accordi da adottare. Ad esempio, per assicurare la concorrenza leale sul mercato svedese, alcune delle azioni intraprese si basano sui seguenti principi:

- garantire la “visibilità” di tutte le imprese che operano in Svezia, al contrario di quanto accade oggi, considerato che solo per le imprese svedesi vige l’obbligo di registrarsi presso le autorità competenti;
- le autorità fiscali dovrebbero essere in grado di effettuare ispezioni a sorpresa del personale presente sul luogo di lavoro. Le attività del gruppo si svolgono attraverso seminari annuali ed altre riunioni con i responsabili politici.

CAPITOLO 5: CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Noi, Associazioni dei datori di lavoro in agricoltura, membri del GEOPA-COPA,

In considerazione del fatto che:

1. deploriamo tutte le pratiche di lavoro non dichiarato e di frode sociale, sia a livello nazionale che internazionale, responsabili di causare, da un lato, situazioni di concorrenza sleale tra le imprese e di svantaggio per tutti coloro che osservano le regole e, dall'altro, condizioni ingiuste e svantaggiose per i lavoratori;
2. affermiamo con forza che, anche in base alla vasta esperienza acquisita con l'eccessiva regolazione, tanto a livello europeo quanto sul piano nazionale, per fare fronte al lavoro non dichiarato, come d'altronde a diversi altri fenomeni, **non occorre una maggiore regolazione, ma è possibile avvalersi di una migliore regolazione**. In particolare, un approccio regolatorio di "responsive regulation" offre una regolazione migliore in quanto assicura sussidiarietà e cooperazione tra regolatori e soggetti da regolare, in un quadro regolatorio multilivello ed equilibrato;
3. abbiamo già constatato che, in molti casi, una maggiore regolazione non consente di raggiungere risultati coerenti in termini di applicazione effettiva, ma che invece può contribuire a suscitare la resistenza dei datori di lavoro rispetto alla nuova regolazione;
4. riteniamo che la semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alla gestione del rapporto di lavoro rappresenti uno strumento regolatorio essenziale per contrastare efficacemente il lavoro non dichiarato;

In base ai risultati e agli esiti del progetto VS/2014/0026, presentiamo le seguenti:

Conclusioni e raccomandazioni

I. Verso la semplificazione, la flessibilità e la "responsiveness": adempimenti amministrativi in base ad un approccio regolatorio⁴⁶

Conclusioni

1. L'analisi della letteratura in materia di regolazione tende a confermare che adempimenti amministrativi eccessivi e troppo gravosi non aiutano necessariamente a

⁴⁶ Si vedano capitolo 3 e capitolo 1.

- migliorare il rispetto delle norme. Al contrario, si constata che procedure amministrative onerose e ripetute tendono a favorire la non osservanza delle regole. Inoltre, è un dato di fatto che la complessità come anche le forme di duplicazione degli obblighi amministrativi causano errori in buona fede. Tuttavia, in termini di “enforcement” cioè di applicazione delle regole, questi errori formali sono considerati in alcuni casi dalla legislazione nazionale come ipotesi di lavoro non dichiarato.
2. È abbastanza usuale che gli Stati membri obblighino i datori di lavoro a compilare l'apposita modulistica (relativa alla registrazione del rapporto di lavoro, agli oneri fiscali e previdenziali e ad altri adempimenti attinenti al rapporto di lavoro) e a trasmettere i medesimi dati più volte alla stessa autorità nazionale e/o a diverse autorità all'interno dello stesso paese.
 3. Secondo il parere dell'Associazione europea dei datori di lavoro in agricoltura, è necessaria una semplificazione a livello nazionale nell'ambito di una politica moderna e a più livelli, intesa a contrastare il lavoro non dichiarato in una prospettiva regolatoria basata su un approccio di “responsiveness” (reazione). Tale approccio è già riscontrabile nel contesto regolatorio di alcuni Stati membri, soprattutto quelli in cui le autorità pubbliche tendono a promuovere il rispetto attraverso poche regole facili da attuare.

Raccomandazioni

Alla Piattaforma e alle istituzioni dell'Unione europea per promuovere una migliore regolazione a livello degli Stati membri riguardo agli adempimenti amministrativi connessi all'assunzione dei lavoratori e al pagamento dei contributi fiscali e previdenziali.

1. Promuovere la semplificazione degli adempimenti amministrativi costituisce una priorità assoluta, secondo un approccio di “responsive regulation”. Pertanto, qualora le procedure non siano necessarie o non risultino efficaci in termini di risultati attesi, esse andrebbero abolite.
2. Analogamente, la legislazione dovrebbe evitare qualsiasi forma di duplicazione delle stesse formalità amministrative (se i dati sono gli stessi).
3. Per assicurare la semplificazione delle procedure, la gestione informatizzata tramite e-government è essenziale.
4. La Piattaforma dovrebbe raccogliere i dati tramite gli Stati membri in merito alle procedure e agli adempimenti amministrativi relativi alla registrazione del rapporto di lavoro, per evidenziare e condividere le informazioni sulle buone prassi tra tutti gli Stati membri.
5. Sia la legislazione che le autorità competenti dovrebbero concentrarsi sugli adempimenti strettamente necessari per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle politiche pubbliche.
6. Le autorità nazionali dovrebbero valutare la regolazione esistente in termini di coerenza con gli obiettivi nazionali che intendono raggiungere per verificare come potere ottimizzare le procedure, rendendole più efficaci.
7. Un aspetto importante in materia di regolazione, che è specificamente connesso con gli obblighi amministrativi, raccomanda di garantire, a livello nazionale, un'analisi d'impatto adeguata prima di procedere all'approvazione del sistema regolatorio e, subito dopo la sua applicazione, per verificare la coerenza tra le regole e gli obiettivi politici da realizzare.
8. Nel disciplinare le procedure amministrative, occorrerebbe rivolgere una particolare attenzione soprattutto alle piccole e medie imprese e alle microimprese, per assicurare che il rispetto delle regole risulti semplice e possibile anche per quelle imprese che non possono avvalersi di servizi specializzati per la gestione delle risorse umane.

II. Il ruolo delle parti sociali ⁴⁷

Conclusioni

1. L'esperienza pratica maturata in agricoltura sembra confermare che, laddove le organizzazioni datoriali rappresentano un numero maggiore di imprese, e la loro presenza è forte e diffusa, si constata un rispetto migliore e più elevato della regolazione del mercato del lavoro. I datori di lavoro organizzati all'interno di associazioni possono contare su una conoscenza migliore del sistema regolatorio, avvalendosi dei servizi di informazione e consulenza messi a disposizione dalle loro stesse associazioni. In alcuni casi, la legislazione nazionale attribuisce alle associazioni datoriali delle responsabilità di controllo in materia di rispetto della legislazione e dei contratti collettivi.
2. In numerosi Stati membri esistono esempi importanti di buone prassi riguardo al dialogo sociale e alla regolazione tripartita intesi a migliorare l'osservanza della regolazione del mercato del lavoro e a promuovere il lavoro regolare.
3. La contrattazione collettiva in agricoltura è molto diffusa. Oltre agli ambiti tradizionali che sono regolati tramite la contrattazione collettiva (ad esempio, l'orario di lavoro, la retribuzione, le condizioni di lavoro), stanno emergendo altri aspetti legati all'esigenza da parte dei datori di lavoro di poter contare su una maggiore flessibilità nei rapporti di lavoro (retribuzione in base alla produttività, flessibilità dell'orario di lavoro). Queste forme positive di flessibilità, se correttamente regolate attraverso la contrattazione collettiva, possono favorire il ricorso al lavoro regolare e regolato, rendendo meno interessanti e redditizie forme di lavoro non dichiarato come quella del "fuori busta".
4. A questo riguardo, accade sempre più spesso in tutt'Europa che la legislazione nazionale tenda a cedere crescenti margini di regolazione ai contratti collettivi. Ciononostante, spesso si constatano delle incongruenze tra le regole e la loro attuazione: ad esempio, nella maggior parte dei paesi, la contrattazione collettiva è autorizzata a rendere più flessibile l'orario di lavoro, ma nonostante ciò alcuni Stati membri raramente sfruttano questa possibilità.

Raccomandazioni

1. Le politiche europee e nazionali dovrebbero considerare le associazioni datoriali e le federazioni sindacali come organismi intermedi che svolgono un lavoro di regolazione con effetti importanti volti a contribuire alla costruzione di società regolate meglio e di mercati più rispettosi delle regole, anche in termini di lavoro regolare.
2. I datori di lavoro credono nel dialogo sociale e nel dialogo tripartito come strumenti di regolazione efficace e condivisa dei rapporti di lavoro, che esercitano un'influenza positiva sul mercato del lavoro, contribuendo così a garantire e a promuovere il lavoro regolare e i rapporti di lavoro leali. In quest'ottica, gli Stati membri dovrebbero privilegiare, all'occorrenza, un approccio multilivello rispetto alla regolazione, che non si basi sempre su una regolazione diretta, ma che sia anche aperto, se necessario, al dialogo sociale e ad una regolazione tripartita, come i sistemi di "self-regulation" e di "enforced self-regulation", ovvero di autoregolazione.
3. La regolamentazione europea relativa alla vita lavorativa (ad es., la direttiva sull'orario di lavoro) dovrebbe sempre includere norme intese a riconoscere alle parti sociali a livello nazionale il potere di negoziare e di concludere contratti collettivi per disciplinare i rapporti di lavoro, soprattutto qualora l'intervento

⁴⁷ Si vedano capitolo 3 e capitolo 4.

regolatorio diretto da parte dello Stato non sia strettamente necessario. D'altro canto, le istituzioni europee dovrebbero favorire questo approccio con un'azione appropriata a favore degli Stati membri.

4. Le parti sociali, che sono sempre libere di scegliere se negoziare o meno, dovrebbero essere adeguatamente preparate ad utilizzare i margini di flessibilità positiva offerti dalla regolazione delle condizioni di lavoro, che l'intervento diretto dello Stato cede alla contrattazione collettiva.
5. Le parti sociali, e in particolare le associazioni datoriali, svolgono un ruolo centrale di sensibilizzazione dei datori di lavoro e dei lavoratori che rappresentano, ma anche dell'opinione pubblica (ad es., azioni di comunicazione, campagne di informazione pubblica, promozione della certificazione sociale), al fine di promuovere il rispetto delle norme e il lavoro regolare.
6. Le parti sociali dovrebbero essere pronte, se necessario, a lavorare con i governi nazionali per realizzare iniziative di dialogo tripartito finalizzate a contrastare il lavoro non dichiarato.

III. Benchmarking inteso alla ricerca di buone prassi ⁴⁸

Conclusioni

1. In materia di politiche e di azioni concrete intese a contrastare il lavoro non dichiarato, è stata constatata la presenza in tutt'Europa di numerose buone prassi attuate a livello nazionale, con effetti positivi che sono già stati sperimentati e dimostrati. Le buone prassi rappresentano importanti fonti di informazione per tutti gli Stati membri e per le parti sociali, a livello nazionale, in termini di regolazione e di iniziative da attuare.
2. Le buone prassi in vigore a livello nazionale per fare fronte al lavoro non dichiarato sono definite sia dalla regolazione diretta dello Stato che dal sistema di autoregolazione attraverso il dialogo sociale, a livello centrale e di luoghi di lavoro. In alcuni Stati membri, esiste anche un sistema di autoregolazione volontario a livello dell'azienda, ad esempio laddove "sistemi di qualità aziendali" applicati in agricoltura hanno introdotto forme di "certificazione sociale".

Raccomandazioni

1. La Piattaforma dovrebbe adottare, nell'ambito delle proprie attività, un sistema di benchmarking inteso alla ricerca delle buone prassi esistenti a livello nazionale, come principale aspetto e preoccupazione metodologica.
2. I regolatori nazionali e le parti sociali a livello nazionale dovrebbero avere l'opportunità di essere informati in merito alle buone prassi esistenti altrove. Pertanto, la futura Piattaforma europea dovrebbe raccogliere le buone prassi attuate per contrastare il lavoro non dichiarato e metterle a disposizione dei regolatori nazionali e dei rappresentanti delle parti sociali di tutti i settori, sia a livello nazionale che europeo.
3. I regolatori nazionali dovrebbero essere consapevoli che le buone prassi attuate da altri Stati membri, sebbene non siano sempre facili da trasferire, consentono loro di avvalersi dell'esperienza maturata da altri e di beneficiare dei risultati da essi ottenuti, evitando di commettere gli stessi errori.
4. Le istituzioni europee, nell'ambito delle politiche e delle azioni intese a promuovere i rapporti di lavoro regolari, sono invitate a favorire lo scambio di buone prassi di dialogo sociale tra gli Stati membri.

⁴⁸ Si veda capitolo 4.

IV. Lavoro non dichiarato e approcci nazionali rispetto alla regolazione. Preferenza per la “responsive regulation”⁴⁹

Conclusioni

1. Dal confronto tra gli approcci scelti dagli Stati membri per regolare il mercato del lavoro e contrastare il lavoro non dichiarato, emerge che la regolazione in questa materia riflette i diversi orientamenti politici e culturali che li contraddistinguono, e che, sebbene tipicamente nazionali, possono essere raggruppati come segue:
 - a. preoccupazione (predominante) per la tutela dei lavoratori;
 - b. preoccupazione per l’evasione fiscale (e previdenziale);
 - c. preoccupazione per la frode sociale.Questi diversi approcci determinano esiti regolatori che possono variare considerevolmente da uno Stato membro all’altro.
2. Nella lotta contro il lavoro non dichiarato e tutti i fenomeni attigui, alcuni Stati membri tendono a privilegiare approcci tradizionali basati sulla regolazione diretta e sulla deterrenza attraverso un pesante sistema sanzionatorio. Altri, invece, sono più propensi a ricorrere ad un sistema di regolazione basato sulla “compliance” e a forme di autoregolazione lasciate alla contrattazione collettiva.
3. Il lavoro non dichiarato (inteso in senso stretto), il lavoro illegale, il falso lavoro autonomo, il “fuori busta” sono tutti fenomeni correlati, che alla fine rientrano nel vasto concetto di “lavoro non dichiarato” in virtù della definizione non vincolante contenuta nel COM (2007) 628. Sebbene tutti questi fenomeni siano distinti e creino diversi livelli di allarme sociale in quanto alcuni sono oggettivamente più gravi di altri, non tutti gli Stati membri li trattano in maniera diversa. Infatti, non è inusuale che alcuni Stati membri puniscano casi di violazioni formali e di minore entità nella stessa misura e con lo stesso sistema sanzionatorio applicato per i comportamenti illeciti sul piano oggettivo e di maggiore gravità.
4. D’altro canto, però, alcuni Stati membri affrontano il lavoro non dichiarato e i fenomeni attigui attraverso misure regolatorie ispirate alla gradualità delle sanzioni, in funzione della gravità dello specifico comportamento illecito, ed anche alla prevenzione, attraverso misure preventive intese a promuovere il rispetto delle regole prima che si verifichi la violazione.

Raccomandazioni

A tutti i regolatori, sia a livello europeo che nazionale

1. I datori di lavoro in agricoltura raccomandano un approccio di “responsive regulation”: non occorre una maggiore regolazione, bensì una regolazione migliore, che alla fine possa portare ad una riduzione della regolazione stessa.

Alla futura Piattaforma europea, per promuovere la cooperazione al fine di prevenire e dissuadere il lavoro sommerso.

1. La Piattaforma dovrebbe promuovere approcci regolatori integrati, come suggerito dalla “responsive regulation”⁵⁰, o meglio da “approcci regolamentari equilibrati”⁵¹, per

⁴⁹ Si veda capitolo 2.

⁵⁰ Si veda “responsive regulation” nel capitolo 1, paragrafo 6.

⁵¹ Questa espressione è utilizzata dalla Raccomandazione 204/2015 dell’OIL relativa alla transizione dall’economia informale verso l’economia formale, II.7.k)

affrontare il fenomeno del lavoro non dichiarato: non soltanto quindi una regolazione diretta tradizionale e sistemi di “command and control” (precetto/sanzione) basati sulla minaccia delle sanzioni, ma anche misure preventive strettamente intese a promuovere la “compliance”, cioè il rispetto delle regole, e il processo di transizione dalla “non-compliance” alla “compliance”. Volendo essere più concreti, alcuni esempi di misure preventive specifiche potrebbero essere i seguenti: (i) promuovere regole facili da rispettare in caso di conclusione del rapporto di lavoro; (ii) incentivi/detractions fiscali ad hoc, collegati al rispetto delle regole in determinati casi specifici, per esempio l’assunzione di disoccupati di lunga durata e/o di giovani e/o di disoccupati ultracinquantenni (di questo tipo di incentivi potrebbero beneficiare i datori di lavoro che applicano i contratti collettivi in ogni loro parte), (iii) incentivi/assenza di sanzioni in caso di procedure di “comunicazione volontaria” definite dalla legge in determinate circostanze specifiche, a seconda delle politiche nazionali di lotta al lavoro sommerso (ad esempio, per le “microimprese”), ecc.⁵². Le moderne società democratiche hanno bisogno inoltre di azioni efficaci e concrete di comunicazione pubblica che mettano in evidenza le principali questioni legate al ricorso al lavoro regolare. Ad esempio, andrebbe chiarito a tutti che la protezione sociale può essere garantita ai lavoratori/cittadini fintanto che i contributi di previdenza sociale sono versati regolarmente.

La regolazione basata unicamente sul timore delle sanzioni tende ad essere meno efficace rispetto ad una “responsive regulation” a più livelli. Infatti, il timore di sanzioni dirette comminate a tutti i datori di lavoro, in caso di comportamento illecito, non è particolarmente efficace in termini di prevenzione delle violazioni, in quanto l’efficacia delle sanzioni emerge e viene dimostrata ai soggetti regolati solo dopo il verificarsi del comportamento illecito, e dopo che tale comportamento è stato individuato dalle autorità di contrasto. Al contrario, le misure pedagogiche e preventive si basano sulla prevenzione del comportamento illecito e sono efficaci nella misura in cui il comportamento illecito viene prevenuto, e quindi non si verifica. Per questo motivo, occorre una regolazione “responsive” (equilibrata) che sia integrata. In altri termini, sebbene la regolazione diretta (regole di “command and control” fissate dallo Stato) sia certamente uno strumento regolatorio centrale per contrastare il lavoro sommerso, non dovrebbe essere l’unico dispositivo, né a livello europeo né sul piano nazionale.

2. Pertanto, nel quadro del processo legislativo, gli approcci di “responsive regulation” basati anche su regole positive e di prevenzione intese a favorire l’osservanza (e/o volte a trasformare l’atteggiamento dei trasgressori da “inadempiente” a “adempiente”) sono migliori rispetto agli approcci di “command and control” (precetto/sanzione) esclusivamente tradizionali, fondati sulla deterrenza e intesi unicamente a punire l’inosservanza delle regole.
3. Seguendo un approccio di “responsive regulation”, le misure di “enforcement,” ovvero di applicazione delle regole, e le sanzioni dovrebbero essere coerenti con la regolazione ed i suoi obiettivi di lotta efficace al lavoro non dichiarato. Pertanto, le misure di attuazione insieme alle sanzioni dovrebbero essere (i) proporzionali allo specifico comportamento illecito che intendono punire, (ii) “responsive” (rispondenti) al comportamento del soggetto interessato ed efficaci.

V

⁵² Si veda: Williams C and Renooi P., *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway*, Eurofound, Dublino, 2013, pagina 9.

L'ispezione del lavoro nella lotta al lavoro non dichiarato e ai fenomeni attigui⁵³

Conclusioni

1. Gli Stati membri presentano concetti diversi per quanto riguarda il ruolo, i poteri e i compiti dell'ispezione del lavoro, per cui è possibile dire che, fermo restando la base comune stabilita fondamentalmente dalle regole dell'OIL, attualmente l'ispezione del lavoro va considerata una questione nazionale di cui deve preoccuparsi lo Stato membro, avendo essa delle caratteristiche peculiari a seconda di ciascun contesto nazionale.
2. In generale, gli Stati membri hanno diversi approcci rispetto all'ispezione del lavoro. Alcuni hanno sviluppato sistemi basati sulla deterrenza, con un approccio sanzionatorio inteso a punire il mancato rispetto delle regole, mentre altri hanno adottato sistemi basati sulla "compliance" con finalità e azioni intese a favorire il rispetto delle regole piuttosto che a punire la loro inosservanza.
3. In termini di organizzazione, alcuni Stati membri hanno "sistemi generalisti" di ispezione del lavoro, le cui funzioni riguardano un'ampia gamma di forme di tutela dei diritti dei lavoratori (lavoro sommerso, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, contributi di previdenza sociale, difesa dei principali diritti dei lavoratori), mentre altri preferiscono "sistemi specialistici", in cui l'ispezione del lavoro è responsabile solo di alcune materie (ovvero la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro).
4. Seguendo un approccio regolatorio, la conclusione a cui si è giunti è che non esistono soluzioni organizzative migliori per l'ispezione del lavoro, in quanto il tipo di misure di "enforcement" (applicazione) e di autorità preposte dovrebbe corrispondere al tipo di sistema regolatorio specifico che queste istituzioni sono competenti di applicare. Tuttavia, nel caso in cui la regolazione nazionale si ispiri ad un approccio "responsive", ovvero quell'approccio che si tende a privilegiare per il motivo sopra esposto, ne consegue che l'ispezione del lavoro e le sanzioni debbano essere coerenti con questo approccio e che un'azione concreta debba basarsi sulla gradualità e sulla "responsiveness".
5. Anche in relazione alla natura delle sanzioni (penali, civili, amministrative) che garantiscono il rispetto della regolazione in materia di lavoro non dichiarato, gli Stati membri non hanno una posizione comune. Nonostante le sanzioni pecuniarie si riferiscano a violazioni delle regole per contrastare il lavoro sommerso, le differenze in termini di ammontare "medio" tra gli Stati membri sono alquanto considerevoli.
6. Non tutti gli Stati membri attribuiscono diritti procedurali adeguati alle imprese ispezionate, come ad esempio la durata massima dell'ispezione e la comunicazione scritta di fine degli accertamenti, anche nel caso in cui non siano applicate sanzioni. Riteniamo che il riconoscimento di tali diritti procedurali ai datori di lavoro non soltanto garantisce la sostenibilità e la trasparenza in termini di efficacia dell'applicazione della regolazione diretta, ma risulta anche essere particolarmente importante per i datori di lavoro che intendono rispettare le regole e non tenere un comportamento illecito.

Raccomandazioni

Alla futura Piattaforma europea e agli Ispettorati del lavoro nazionali, se del caso:

1. Una conoscenza migliore degli obiettivi, dei metodi e dell'organizzazione dell'ispezione del lavoro a livello nazionale metterà sicuramente in luce profonde differenze tra gli Stati membri. Pertanto, la prima priorità per la Piattaforma dovrebbe essere di raccogliere tutte le informazioni necessarie attraverso le autorità nazionali riguardo alle procedure e all'organizzazione dell'ispezione del

⁵³ Si veda capitolo 2.

- lavoro e ai sistemi di “enforcement”, in termini di regole e di politiche intese a contrastare il lavoro non dichiarato e altri fenomeni affini.
2. Uno scambio di buone prassi in materia di ispezione del lavoro, attraverso azioni dall’alto verso il basso e dal basso verso l’alto. Per le autorità nazionali, le prime azioni, ovvero quelle dall’alto verso il basso, potrebbero derivare dalla condivisione di buone prassi all’interno della Piattaforma, che consentirebbe loro di scegliere le prassi più adatte e di promuovere azioni concrete tra gli ispettori del lavoro a livello nazionale; le seconde azioni invece, quelle dal basso verso l’alto, potrebbero essere il risultato di programmi di scambi bilaterali/multilaterali tra ispettori del lavoro per periodi limitati, volti ad incoraggiare la cooperazione amministrativa a livello di ispettorati del lavoro e a promuovere progetti con obiettivi comuni, oppure a livello di tutti gli ispettorati nazionali coinvolti.
 3. La “responsiveness” dell’“enforcement”, vale a dire la progressione relativa all’applicazione delle regole in funzione del comportamento del trasgressore è uno dei principi centrali sui quali dovrebbe basarsi l’applicazione della regolazione del lavoro sommerso. A mo’ di esempio, in caso di violazioni minori, il comportamento illecito può portare alla non punibilità, se il reato viene commesso per la prima volta o, ancora meglio, in caso di comportamento illecito che, sebbene commesso, è seguito da azioni ritenute appropriate, e non richieste, da parte del trasgressore per ripristinare la legalità. Su questa base, la Piattaforma dovrebbe promuovere approcci di “enforcement” in relazione alle ispezioni e alle sanzioni basate sulla “responsiveness”. Tale principio dovrebbe anche essere raccomandato agli Stati membri dalle istituzioni europee.
 4. La proporzionalità in quanto principio di “enforcement” andrebbe promossa a livello europeo e raccomandata agli Stati membri. In realtà, la legge dovrebbe prevedere sanzioni proporzionali al tipo di comportamento illecito, in maniera che, da un lato, siano comminate sanzioni più pesanti per violazioni più gravi/infrazioni intenzionali e, dall’altro, per gli errori non intenzionali, le violazioni minori e le omissioni commesse in buona fede vengano comminate sanzioni più leggere.
 5. I diritti procedurali per i datori di lavoro, in caso di ispezione del lavoro, per contrastare le forme di lavoro non dichiarato e i fenomeni affini, come ad esempio (i) fissare una durata massima dell’accertamento ispettivo e (ii) redigere un documento ufficiale di fine accertamento da consegnare anche qualora non sia adottato alcun provvedimento sanzionatorio. Queste misure andrebbero promosse a livello nazionale. Infatti, diritti procedurali adeguati possono permettere ai datori di lavoro, soprattutto quelli in regola, di avere rapporti più chiari e meglio regolati con le autorità nazionali incaricate dell’ispezione del lavoro.

VI

La dimensione transnazionale della frode sociale in agricoltura⁵⁴

Conclusioni

1. Le associazioni dei datori di lavoro del settore agricolo deplorano tutte le pratiche di lavoro non dichiarato e di frode sociale, sia a livello nazionale che transnazionale, in quanto generano concorrenza sleale tra le imprese e svantaggi per coloro che rispettano le regole.
2. Va sottolineato che la “frode sociale” non è regolata da definizioni giuridicamente vincolanti in tutti gli Stati membri e non è nemmeno definita dalla normativa dell’Unione europea. Si tratta di un concetto giuridico che figura nella legislazione di alcuni Stati membri, e tende a raggruppare tutti i fenomeni attigui di “lavoro

⁵⁴ Si veda capitolo 2.

non dichiarato”, “lavoro sottodichiarato” e/o “falso lavoro autonomo” sopra indicati.

3. In agricoltura, il “lavoro non dichiarato”, il “lavoro sottodichiarato” e/o il “falso lavoro autonomo” sono fenomeni riscontrati in tutti gli Stati membri. Secondo il parere dei datori di lavoro, tutti questi fenomeni, benché strettamente collegati tra loro (in quanto risultano essere tutti delle forme di “frode sociale”), si discostano molto l’uno dall’altro e causano livelli diversi di preoccupazione sociale.
4. La maggior parte delle associazioni nazionali di datori di lavoro fanno notare che, per il momento, il fenomeno del distacco dei lavoratori non è molto diffuso in agricoltura, e pertanto pratiche fraudolente o abusi in materia di distacco non sono particolarmente presenti. D’altronde, tuttavia, in alcuni paesi il distacco comincia a rappresentare un fenomeno emergente, in certi casi e in determinate coltivazioni specifiche, come il settore della silvicoltura.

Raccomandazioni

1. La Piattaforma dovrebbe incaricarsi di raccogliere i dati relativi alle operazioni fraudolente e agli abusi a livello transnazionale, riconducibili al lavoro non dichiarato. Questi dati andrebbero possibilmente disaggregati in base ai diversi fenomeni (differenze non legate alla natura, bensì al livello di gravità del comportamento illecito) di “lavoro non dichiarato”, “lavoro sottodichiarato” e/o “falso lavoro autonomo” e esercizio fraudolento/abusivo del distacco.
2. Per riuscire a definire politiche più efficaci in materia di lotta contro il lavoro non dichiarato, la Piattaforma e le istituzioni dell’Unione europea dovrebbero consigliare agli Stati membri di fare in modo che i fenomeni correlati di “lavoro non dichiarato”, “lavoro sottodichiarato” e/o “falso lavoro autonomo” siano diversamente regolati e/o affrontati in termini di “enforcement”.
3. Nella lotta contro il lavoro non dichiarato e il dumping sociale, nonché contro tutte le operazioni fraudolente e abusive messe in atto a livello transnazionale sfruttando la legislazione europea e nazionale, la Commissione europea dovrebbe sempre insistere sul proprio ruolo di coordinamento, attribuitole in generale dalla legislazione europea e, in particolare, dalla decisione di istituire la Piattaforma, cercando il sostegno e l’assistenza delle parti sociali, laddove occorra.
4. Il distacco transnazionale dei lavoratori costituisce una risorsa per le imprese e per i lavoratori, in quanto offre migliori opportunità su mercati più vasti. Ciononostante, l’esercizio abusivo di questo fenomeno deve essere adeguatamente contrastato dalle autorità nazionali competenti.
5. Gli agricoltori che si avvalgono di lavoratori provenienti da altri Stati membri per periodi limitati, soprattutto in caso di lavoro stagionale, sono liberi di scegliere se assumere direttamente cittadini di altri Stati membri oppure ricorrere al distacco, a condizione di ottemperare alla regolamentazione in vigore.

VII.

Definizioni giuridicamente vincolanti dei fenomeni attigui al lavoro non dichiarato⁵⁵

Conclusioni

1. A livello europeo, non esiste una definizione giuridicamente vincolante di “lavoro non dichiarato” e nemmeno dei fenomeni attigui di “lavoro illegale”, “falso lavoro autonomo”, “fuori busta”/“lavoro sottodichiarato”, ecc. Pertanto, le definizioni legali di questi concetti vanno ricercate, sempre che esistano, a livello nazionale.
2. A livello europeo, una definizione ampia del lavoro sommerso è stabilita dalla Comunicazione COM(2007) 628 in base alla quale esso corrisponde a: “qualsiasi

⁵⁵ Si veda capitolo 2.

attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri”. Tale definizione, sebbene non sia giuridicamente vincolante per gli Stati membri, li può aiutare a definire politiche nazionali intese a contrastare il lavoro non dichiarato e a stabilire, qualora decidano, delle definizioni giuridiche (regole di “command and control”) del lavoro non dichiarato per consentire l’applicazione di tali politiche.

3. Tuttavia, non tutti gli Stati membri adottano definizioni giuridicamente vincolanti relative a questi concetti e, qualora esistano delle definizioni, esse tendono ad essere molto distinte da uno Stato membro all’altro, non soltanto in termini concettuali, ma anche per quanto riguarda le misure di applicazione (“enforcement”).
4. Alcuni Stati membri hanno adottato concetti giuridici più generali, come quello di “frode sociale”, intesi a regolare diversi fenomeni legati al lavoro sommerso, al lavoro illegale, al falso lavoro autonomo, al “fuori busta”, ecc. Tuttavia, sebbene il concetto di frode sociale sia generalmente comprensibile e, in alcuni casi, perfino intrinseco a numerosi ordinamenti nazionali, esso non può avvalersi di una definizione legale specifica in tutti gli Stati membri.

Raccomandazioni

Alla futura Piattaforma europea per rafforzare la cooperazione intesa a prevenire e dissuadere il fenomeno del lavoro non dichiarato.

1. La Piattaforma dovrebbe promuovere una conoscenza comune delle definizioni legalmente vincolanti a livello nazionale del lavoro non dichiarato e dei fenomeni attigui per rendere accessibili le informazioni raccolte a tutte le autorità nazionali competenti e a tutte le parti interessate, soprattutto alle parti sociali a livello europeo e nazionale.
2. Inoltre, il ruolo della Piattaforma dovrebbe anche essere quello di promuovere una comprensione comune di tali fenomeni.
Più precisamente, la discussione a livello europeo dovrebbe assistere gli Stati membri nel:
 - a) Programmare meglio le proprie politiche di contrasto al lavoro non dichiarato e, coerentemente con esse, definire chiaramente cosa si debba intendere per “lavoro non dichiarato” a livello nazionale e cosa, d’altro canto, vada inteso per “attività illegali” (o “lavoro illegale”), che non rientrano nel concetto di “lavoro non dichiarato”.
 - b) Definire meglio concetti come quelli di “lavoro illegale” e/o “impiego illegale” (si veda, ad esempio, la direttiva 2009/52/CE, articolo 2, lettera d) e/o di “attività illegali” (si vedano le definizioni statistiche fornite da Eurostat e da altre istituzioni internazionali nell’ambito della definizione di “economia non osservata”).
 - c) Discutere in maniera adeguata i concetti giuridici di “lavoro non dichiarato” e “lavoro sottodichiarato” (“fuori busta”, o “lavoro parzialmente dichiarato”) per acquisire una migliore conoscenza condivisa da tutti di questi concetti che renda possibile la definizione, a livello nazionale, di regole perfettamente adeguate alle politiche e alle priorità specifiche che gli Stati membri intendono attuare. Questa potrebbe essere una base solida per un possibile percorso di armonizzazione che, alla fine, potrebbe essere considerato necessario in futuro.
 - d) Visto che il lavoro non dichiarato e i concetti ad esso attigui sono strettamente collegati al concetto di “frode sociale” (tutte fattispecie che rientrano nell’ambito della “frode sociale”), avviare una discussione a livello europeo sul concetto di “frode sociale” che, pur esistendo nella legislazione di alcuni Stati membri, non è un concetto legale comune a tutti gli Stati membri.
 - e) Stabilire e chiarire che il “lavoro non dichiarato” causa il “dumping sociale” (e la “frode sociale”), sia a livello nazionale che transnazionale.
3. La creazione della Piattaforma suscita grandi aspettative rispetto al suo ruolo di spazio di riflessione sui metodi finalizzati a consentire una migliore cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali soprattutto, ma non solo, per garantire meglio uno scambio di informazioni più efficace e tempestivo in caso di lavoro transnazionale.