

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso

[COM(2014) 221 final — 2014/0124 (COD)]

(2014/C 458/08)

Relatore: **PALMIERI**

Correlatrice: **Ana BONTEA**

Il Parlamento europeo, in data 16 aprile 2014, e il Consiglio europeo, in data 29 aprile 2014, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 153, paragrafo 2, lettera a), e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso

COM(2014) 221 final — 2014/0124 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 agosto 2014.

Alla sua 501^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta del 10 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 172 voti favorevoli, 88 voti contrari e 22 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE):

1.1 Reputa il lavoro sommerso un problema che, riguardando tutti gli SM — pur con differenti gradi di intensità — tende a pregiudicare gli ideali europei di legalità, di sicurezza, di solidarietà, di giustizia sociale e fiscale, di libera concorrenza dei mercati e di libera circolazione dei lavoratori nell'UE.

1.2 Ritiene che la lotta al lavoro sommerso, ovvero non dichiarato, realizzata attraverso le opportune misure di prevenzione, controllo e contrasto, rappresenti una scelta strategica fondamentale per consentire l'emersione del lavoro irregolare e assicurare il rilancio della competitività del sistema economico e sociale dell'Unione europea (UE), nel rispetto delle priorità e degli indirizzi stabiliti dalla strategia Europa 2020.

1.3 Valuta positivamente la proposta di istituire una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione nella lotta al lavoro sommerso. Una proposta coerente con i diversi pronunciamenti, attraverso i quali il Parlamento europeo, il Consiglio e lo stesso CESE hanno ribadito — nel corso degli ultimi anni — la necessità di attuare una strategia — coordinata a livello europeo — per la creazione di occupazione, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché per una più efficace cooperazione nel contrasto al lavoro sommerso, colmando così un vuoto a livello di UE, dato che finora il lavoro sommerso è stato trattato in modo asimmetrico e non sufficientemente coordinato.

1.4 Accoglie favorevolmente la proposta di istituire la piattaforma europea attraverso la partecipazione obbligatoria di tutti gli Stati membri (SM) e ritiene che, attraverso la partecipazione congiunta e coordinata di tutti i paesi dell'UE, sia possibile affrontare gli aspetti transfrontalieri e le problematiche connesse alla presenza di lavoratori sommersi extracomunitari in condizioni di irregolarità.

1.5 Pur riconoscendo che il lavoro sommerso e il lavoro autonomo falsamente dichiarato, quindi lavoro autonomo fittizio, siano due nozioni distinte, ritiene corretto l'inserimento del lavoro autonomo fittizio tra le forme di lavoro sommerso da prevenire, scoraggiare e contrastare — da parte della piattaforma, per le conseguenze negative che produce: i) sui diritti e garanzie dei lavoratori; ii) sul normale svolgimento della libera concorrenza dei mercati; iii) sulla libera circolazione dei lavoratori nell'UE.

1.5.1 Auspica che i lavori della piattaforma — nel rispetto delle normative e delle prassi nazionali — consentano, mediante una valutazione delle esperienze maturate nei diversi SM, di pervenire, attraverso la definizione di falso lavoro autonomo, ad un'efficace strategia di contrasto del fenomeno.

1.6 Pur concordando pienamente con le funzioni e i compiti della piattaforma, ritiene che il mandato possa essere ampliato comprendendo la possibilità di formulare raccomandazioni in merito a normative, sia a livello dell'UE che dei singoli Stati membri, tali da garantire l'attuazione di una strategia più efficace (ad esempio proponendo attività di cooperazione transfrontaliere più incisive nell'attività ispettiva di controllo e di contrasto).

1.7 Ritiene che nella nomina del punto di contatto nazionale gli SM debbano obbligatoriamente coinvolgere le parti sociali ed invitare le organizzazioni di rappresentanza della società civile che — avendo sviluppato una conoscenza specifica del fenomeno del sommerso — garantiscono un effettivo valore aggiunto nella strategia di contrasto del fenomeno.

1.7.1 Trova opportuno che le riunioni della piattaforma europea siano adeguatamente preparate, attraverso riunioni preparatorie e riunioni informative che consentano la diffusione dei risultati dei lavori della piattaforma (assicurando una completa trasparenza delle sue attività).

1.8 Ritiene che gli interventi volti a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso debbano combinare diversi strumenti, affiancando controlli e sanzioni con misure di regolamentazione intelligente, volte a garantire un quadro giuridico stabile e prevedibile ove si riducano i costi di applicazione delle norme, si eviti un carico fiscale eccessivo sul lavoro, si faccia ricorso a modalità efficienti al fine di incoraggiare i datori di lavoro a dichiarare il lavoro prestato e a rispettare la legge, anche mediante incentivi fiscali e sistemi semplificati per il pagamento delle imposte e il versamento dei contributi sociali, e si introducano misure di vantaggio fiscale per favorire l'emersione del lavoro non dichiarato.

1.9 Nell'ambito della strategia definita dall'UE per il contrasto al lavoro sommerso, il CESE, nel corso di questi anni, si è impegnato costantemente per promuovere e incentivare la condivisione di strumenti, politiche e buone pratiche di lotta al sommerso, intervenendo sia sui fattori economici che sul contesto culturale e sociale. Per tale ragione il CESE si aspetta che, in sede di attuazione della piattaforma, il suo ruolo sia ufficialmente riconosciuto e sia così inserito fra gli osservatori della piattaforma.

1.10 Trova che, nell'ambito della sensibilizzazione dell'opinione pubblica, la capacità di coinvolgimento della società civile deve essere rafforzata, in particolare attraverso un'azione congiunta del CESE e dei consigli economici e sociali nazionali all'interno dell'attività svolta dal comitato direttivo della strategia Europa 2020 e degli altri organismi in seno al CESE.

1.11 Auspica che, all'interno della piattaforma, sia riconosciuto il ruolo che potranno svolgere:

- l'Eurostat, mediante l'elaborazione di stime in grado di permettere l'individuazione della dimensione e della dinamica dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato nell'UE;
- l'Eurofound, nel predisporre una banca dati interattiva delle buone pratiche degli interventi di contrasto del sommerso a livello europeo;
- l'OCSE, nel fornire un supporto tecnico per la comprensione del fenomeno.

1.12 Ritiene opportuno che la piattaforma si doti di un sistema di monitoraggio e valutazione attraverso un sistema di indicatori «ad hoc» e di valutatori esterni alla Commissione.

2. Il fenomeno del lavoro sommerso o non dichiarato nell'Unione europea

2.1 Nell'ambito dell'Unione europea il lavoro sommerso o non dichiarato è definito 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»⁽¹⁾. In questa fattispecie ricade anche il lavoro dichiarato falsamente, o lavoro autonomo fittizio, che si manifesta quando un lavoratore, pur essendo formalmente dichiarato come lavoratore autonomo in base ad un contratto di prestazione di servizi, nei fatti, sulla base delle normative e prassi nazionali, svolge un'attività di lavoratore dipendente⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 628.

⁽²⁾ COM(2014) 221 final.

2.2 Il lavoro non dichiarato e il lavoro autonomo falsamente dichiarato sono aspetti diversi di un fenomeno che ha ricadute negative sui diritti e garanzie dei lavoratori, sul normale svolgimento della concorrenza nel libero mercato e sulla libera circolazione dei lavoratori dell'UE. L'inserimento del lavoro autonomo fittizio tra le forme di lavoro sommerso da contrastare con la piattaforma è assolutamente coerente, trattandosi di tipologie di irregolarità in espansione in relazione alla terziarizzazione del lavoro sommerso, che determinano per i lavoratori condizioni di privazione di diritti e garanzie, assimilabili a quelle che connotano il lavoro sommerso ⁽³⁾.

2.2.1 Come già rilevato dal CESE ⁽⁴⁾, attualmente non esiste una definizione univoca della categoria di lavoro autonomo a livello europeo e, quindi, ciascuna autorità competente fa riferimento al quadro normativo nazionale, rendendo così difficile l'attuazione di una strategia di contrasto del fenomeno del lavoro autonomo falsamente dichiarato — a livello europeo — in particolare per i contesti di lavoro transfrontaliero.

2.2.2 In questo contesto, il CESE si è già pronunciato a favore dell'opportunità di procedere ad una valutazione delle varie esperienze maturate nei diversi SM, al fine di trarne una serie di conclusioni e di formulare delle raccomandazioni per un'efficace strategia di contrasto del lavoro autonomo fittizio o falsamente dichiarato. Nel parere «Abuso della qualifica di lavoratore autonomo» ⁽⁵⁾, il CESE sottolineava la necessità di pervenire ad una normativa affidabile attraverso una definizione del lavoratore autonomo fittizio in grado di garantire i lavoratori autonomi e le microimprese autentiche dai rischi della concorrenza sleale nei mercati.

2.2.2.1 Una posizione, questa, coerente con quanto già espresso dalla Corte di giustizia europea che, con l'obiettivo di assicurare il normale funzionamento dei mercati e la libera circolazione dei lavoratori, pur ribadendo la competenza degli SM nella definizione di lavoratore dipendente e di lavoratore autonomo, ha comunque fornito delle linee guida per una loro definizione di massima — attraverso standard — in modo da garantire l'applicazione uniforme delle disposizioni dei trattati ⁽⁶⁾.

2.2.2.2 Il CESE ritiene che attraverso tale indirizzo il ruolo socio-economico del lavoro autonomo verrebbe ulteriormente valorizzato, rientrando così in questa categoria solo gli autentici lavoratori autonomi. Verrebbe così rispettato lo status legittimo di lavoratore autonomo per chiunque possa liberamente scegliere di prestare la propria opera in modo autonomo. In questo ambito il CESE si limita a fornire degli orientamenti agli Stati membri proponendo dei modelli di buone pratiche.

2.3 L'eterogeneità e la complessità del fenomeno del lavoro sommerso o dichiarato falsamente vedono coinvolti una pluralità di soggetti molto diversi: dipendenti non coperti dalla sicurezza sociale o senza contratto o pagati in parte «fuori busta», coadiuvanti familiari, lavoratori che non dichiarano il secondo lavoro, autonomi che scelgono di non regolarizzarsi, lavoratori autonomi fittizi, immigrati irregolari che svolgono lavoro non dichiarato, lavoratori di paesi terzi che effettuano subforniture verso gli SM dell'UE in assenza di standard minimi di lavoro dignitoso ⁽⁷⁾. Tale eterogeneità rende il lavoro sommerso difficile da affrontare e richiede strategie specifiche.

2.4 Quello del lavoro sommerso è un problema che riguarda tutti gli SM ed è un fenomeno che contrasta con gli ideali europei di legalità, di sicurezza, di solidarietà, di giustizia sociale e fiscale, di libera concorrenza dei mercati e di libera circolazione dei lavoratori nell'UE.

2.4.1 La necessità di contrastare seriamente il lavoro non dichiarato deriva dai molteplici effetti sia sulle imprese che sui lavoratori, nonché sul bilancio pubblico:

— la competizione tra le imprese viene distorta a causa della concorrenza sleale tra chi rispetta le regole e chi no, mantenendo in vita attività che sarebbero probabilmente fuori mercato; si crea inoltre inefficienza dinamica quando le imprese non crescono per rimanere sommerse, non dispongono di accesso al credito e non possono avere accesso alle possibilità offerte dagli appalti pubblici;

⁽³⁾ Parlamento europeo (2013) *Social protection rights of economically dependent self-employed workers*. Study; Floren, B. (2013), *Fake Self-employment in the EU — A comparison between the Netherlands and the UK*. Tilburg University.

⁽⁴⁾ CES2063-2012_00_00_TRA_PA.

⁽⁵⁾ GU C 161 del 6.6.2013, pagg. 14–19.

⁽⁶⁾ Come rilevato da Floren, B. (2013) op.cit., la sentenza della Corte di giustizia europea (CGE) C-66/85 Judgment of 03/07/1986, Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg definiva il lavoratore dipendente come: «a person who for a certain period of time performs services for and under the direction of another person in return for which he receives remuneration». Tale definizione venendo accolta in sentenze recenti della CGE (Joined cases C-22/08 and C-23/08, Athanasios Vatsouras and Josif Koupatantze v Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900; C-268/99 Judgment of 20/11/2001, Jany and others) implicitamente fissava i presupposti per individuare — per esclusione — anche il lavoro autonomo. A riprova di ciò si dimostra che nella già citata sentenza C-268/99 la CGE affermava esplicitamente che: «any activity which a person performs outside a relationship of subordination must be classified as an activity in a self-employed capacity».

⁽⁷⁾ Commissione europea (2014), *Undeclared work in the EU*. Special Eurobarometer 402; A.T. Kearney, VISA, Schneider, F., (2013) *The Shadow Economy in Europe*.

- i lavoratori subiscono condizioni di insicurezza fisica, reddituale, lavorativa e previdenziale, con conseguenze non solo dal punto di vista etico sulla loro dignità, ma anche dal punto di vista professionale, mancando la possibilità di formazione permanente, aggiornamento professionale, riqualificazione delle mansioni, dei processi di produzione e dei prodotti;
- le finanze pubbliche subiscono una sottrazione di risorse, con l'effetto di contrarre il gettito fiscale e contributivo (*tax gap*) e di rendere iniqua la ripartizione del costo dei servizi pubblici e del *welfare state* (*free riding*).

2.4.2 Attualmente il fenomeno del lavoro non dichiarato è riscontrabile all'interno dell'UE, con differenti livelli di intensità, nei diversi settori: l'agricoltura, le costruzioni, il manifatturiero artigiano (tessile, abbigliamento, calzature, ecc.), il commercio al dettaglio, l'alberghiero, la ristorazione, i servizi di manutenzione e riparazione, i servizi di cura alla persona e i servizi domestici ⁽⁸⁾.

2.5 Le stime del lavoro sommerso variano ampiamente, e la quantificazione statistica del fenomeno a livello dell'UE risulta assai complessa. I risultati che emergono, anche dalle più recenti indagini ⁽⁹⁾, evidenziano tale criticità. Questa opacità ha ovviamente riflessi diretti sulla capacità di mettere in campo interventi efficaci che richiederebbero azioni mirate con declinazioni settoriali.

2.5.1 In uno degli ultimi studi di Eurofound, il 18,6 % del campione intervistato nei 27 SM dell'UE risultava aver svolto — nel 2008 — un lavoro non dichiarato ⁽¹⁰⁾. Di questa quota: il 31,3 % erano lavoratori dipendenti che ricevevano una parte del salario «fuori busta» non dichiarato dai propri datori di lavoro (di solito nei termini di circa un quarto del loro salario); il 14,4 % erano lavoratori dipendenti totalmente non dichiarati; il 14,4 % erano lavoratori autonomi non dichiarati; il 39,7 % erano prestazioni di servizi in denaro tra persone con legami familiari, sociali, di amicizia, ecc. Secondo l'ultima indagine Eurobarometro ⁽¹¹⁾ del 2013 ⁽¹²⁾, soltanto il 4 % dei rispondenti ha ammesso di aver svolto lavoro sommerso. Tuttavia, l'11 % ha ammesso di aver acquistato nell'anno precedente beni o servizi la cui produzione aveva con buona probabilità coinvolto il lavoro sommerso. A questo riguardo, vi sono notevoli variazioni all'interno dell'UE ⁽¹³⁾.

2.5.2 A tutt'oggi, vi è incertezza sulle dinamiche del sommerso nel corso della crisi. Tale fenomeno rischia di acuirsi nei settori di attività e per le tipologie di occupazione nelle quali è già presente ed estendersi in altre (ad esempio con lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) ⁽¹⁴⁾.

2.6 Il processo di globalizzazione e i cambiamenti socio-demografici creano peraltro più spazio per l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, per cui le politiche di contrasto devono poter evolvere di conseguenza. In questo quadro, la capacità di intervento dei singoli paesi è sicuramente limitata. Ciò è particolarmente evidente negli aspetti transnazionali del lavoro sommerso.

2.7 La partecipazione degli immigrati non regolari al lavoro sommerso è un problema serio da affrontarsi nell'ambito della strategia globale di lotta contro l'immigrazione non regolare. Per molti immigrati non regolari il lavoro sommerso è una condizione obbligata che costituisce una strategia di sopravvivenza. Inoltre, il lavoro sommerso può fungere da fattore trainante dell'immigrazione non regolare.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 La decisione di predisporre una piattaforma europea rappresenta l'esito di un lungo percorso di presa di coscienza della gravità del fenomeno e di un'attenta elaborazione avviata dalle principali istituzioni europee ⁽¹⁵⁾.

3.2 La proposta di istituire una Piattaforma europea attraverso la partecipazione obbligatoria di tutti gli SM è da ritenersi un'iniziativa coerente dell'UE poiché il lavoro sommerso è oggi un problema che riguarda, pur con diversi livelli d'intensità ma con caratteri comuni, tutti gli Stati membri.

⁽⁸⁾ Commissione europea (2014), Op.cit.; Commissione europea (2013), *Employment and Social Development in Europe*; Hazans, Mihails (2011), *Informal Workers across Europe: Evidence from 30 European Countries*. World Bank.; Koettl, Johannes; Packard, Truman; Montenegro, Claudio E. (2012), *In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*. Washington, DC: World Bank.

⁽⁹⁾ Si vedano, in particolare: Eurofound (2013), *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway Approaches and measures since 2008*; Eurofound (2013) [b] *Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries*; Special Eurobarometer 402, *Undeclared work in the European Union*, marzo 2014.

⁽¹⁰⁾ Eurofound (2013) [b].

⁽¹¹⁾ Tutte le cifre sono il risultato di indagini dirette, basate su interviste faccia a faccia con i cittadini dell'UE. Di conseguenza, il fatto che i cittadini dichiarino o meno di aver svolto lavoro sommerso o di averne tratto beneficio è influenzato dalla consapevolezza, dalle definizioni nazionali e dalla trasparenza del lavoro sommerso nonché dalla fiducia nell'intervistatore.

⁽¹²⁾ Speciale Eurobarometro 402 *Undeclared work in the European Union* [«Il lavoro sommerso nell'Unione europea»], 2013. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

⁽¹³⁾ COM(2014) 221 final.

⁽¹⁴⁾ Commissione europea, 2013, op.cit.

⁽¹⁵⁾ Si vedano i seguenti documenti: COM(2010) 2020, COM(2012) 173, decisione 2010/707/UE del Consiglio del 21 ottobre 2010, risoluzione del 14 gennaio 2014 adottata dal Parlamento europeo 2013/2112(INI)-14/01/2014.

3.2.1 L'importanza di istituire questa forma di cooperazione tra gli SM è inoltre rafforzata dall'esigenza di assicurare il rispetto e la salvaguardia: degli ideali europei di solidarietà e di giustizia sociale; della libera concorrenza dei mercati; dei principi fondamentali della libera circolazione dei lavoratori dell'UE, così come le questioni connesse agli aspetti transfrontalieri del lavoro sommerso e le sfide connesse alla mobilità del lavoro.

3.2.2 L'istituzione della piattaforma dovrà garantire un maggiore coordinamento tra i diversi comitati e gruppi di lavoro esistenti negli SM, colmando così un vuoto a livello di UE, ove finora il lavoro sommerso è stato trattato in modo asimmetrico e non sufficientemente coordinato.

3.2.3 La partecipazione congiunta e coordinata di tutti i paesi dell'UE è essenziale per rafforzare l'impegno al contrasto delle diverse forme del lavoro irregolare (compreso il lavoro autonomo fittizio), nonché per affrontare gli aspetti transfrontalieri e le problematiche connesse alla presenza di lavoratori non dichiarati extracomunitari in condizioni d'irregolarità.

3.3 È da valutare favorevolmente che la proposta della piattaforma europea rispetta e dovrà continuare a rispettare pienamente i principi di sussidiarietà e proporzionalità vigenti nell'UE.

3.3.1 Le azioni volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso restano competenza degli Stati membri. Le sanzioni non penali (amministrative e non) e penali sono comminate in base al principio di legalità, nel rispetto della procedura e degli atti normativi in vigore in ciascuno Stato.

3.4 La lotta al lavoro non regolare rappresenta una scelta strategica fondamentale per l'UE. Attraverso tale strategia è possibile consentire l'emersione del lavoro irregolare — fattore di crescita economica essenziale — per assicurare il rilancio della competitività del sistema economico e sociale dell'UE secondo gli indirizzi fissati dalla strategia Europa 2020.

3.5 Le azioni volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso devono orientarsi verso le cause reali di tale fenomeno e la necessità di combinare gli strumenti di lotta al lavoro sommerso — attraverso controlli e sanzioni intesi a contrastare le pratiche commerciali o imprenditoriali scorrette, inique e non dichiarate — con misure di regolamentazione intelligente volte a garantire un quadro giuridico stabile e prevedibile.

3.5.1 È auspicabile la costituzione di un contesto favorevole per le imprese e i lavoratori in cui si riducano i costi di applicazione delle norme, si riformino e semplifichino le procedure amministrative e fiscali, si migliorino le normative sul lavoro e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, sul lavoro stagionale e occasionale e sulle nuove forme di lavoro.

3.5.2 Un ruolo importante nell'azione di prevenzione e scoraggiamento del lavoro sommerso può essere svolto da politiche fiscali di vantaggio, attraverso l'introduzione di sgravi fiscali che premiano i comportamenti improntati al rispetto delle regole e favoriscono l'emersione del lavoro non dichiarato, compreso il lavoro domestico e i servizi di cura alla persona.

3.6 Con l'istituzione della piattaforma europea occorre evitare sovrapposizioni con le iniziative e le forme di cooperazione già esistenti, nonché obblighi di dichiarazione inefficaci per la soluzione del problema e quindi superflui.

4. Osservazioni di carattere particolare

4.1 A fronte di un quadro conoscitivo delle dimensioni e delle dinamiche del lavoro sommerso che spesso appare lacunoso, è del tutto evidente che l'azione delle autorità nazionali di contrasto risulterebbe rafforzata dal contributo di conoscenza diretta di cui sono portatrici le parti sociali, nonché le organizzazioni delle PMI, le libere professioni, l'economia sociale e, più in generale, gli organismi di rappresentanza della società civile. Tale flusso informativo costituisce, infatti, la migliore garanzia per indirizzare i lavori della piattaforma nel modo più efficace.

4.2 Nella nomina nazionale del punto di contatto unico è importante che gli SM coinvolgano obbligatoriamente le parti sociali e invitino le organizzazioni della società civile che svolgono un ruolo determinante nell'azione nazionale di contrasto al lavoro non dichiarato.

4.2.1 È fondamentale che le riunioni della Piattaforma europea siano adeguatamente preparate in ciascuno SM — attraverso una riunione preparatoria — e siano seguite da una riunione nazionale attraverso la quale diffondere i risultati dei lavori della piattaforma.

4.3 Il CESE ha sottolineato la necessità di rafforzare l'azione di contrasto al lavoro non dichiarato attraverso «un sistematico scambio di informazioni, dati e valutazioni a livello europeo, in modo da realizzare il coinvolgimento e la cooperazione delle autorità incaricate e delle parti sociali coinvolte»⁽¹⁶⁾.

4.3.1 Il CESE si è impegnato costantemente per promuovere e incentivare la condivisione di strumenti, politiche e buone pratiche, per intervenire sia sui fattori economici che sul contesto culturale e sociale. Per tale ragione, in sede di attuazione della piattaforma, il CESE chiede che il suo ruolo sia ufficialmente riconosciuto e quindi sia inserito fra gli osservatori della piattaforma.

4.4 L'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, prevista nella piattaforma, rappresenta un'importante occasione per dare impulso all'azione di prevenzione, riduzione e contrasto del fenomeno del sommerso da parte di tutti gli Stati membri. In tale ambito non dovrebbe essere sottovalutata la capacità di coinvolgimento della società civile, attivata attraverso un'azione congiunta del CESE e dei consigli economici e sociali nazionali, all'interno del comitato direttivo della strategia Europa 2020 e di altre strutture del CESE.

4.4.1 Le autorità nazionali hanno svolto un ruolo insufficiente in materia di prevenzione, informazione e consulenza⁽¹⁷⁾, ed è importante che la piattaforma discuta misure di questo tipo, anche mediante attività comuni, quali campagne europee, previste peraltro all'articolo 4, lettera i).

4.5 Il CESE concorda pienamente con la definizione di funzioni e compiti della piattaforma. Lo scambio di informazioni e la condivisione di buone pratiche, così come lo sviluppo di analisi, ricerche e competenze (attraverso corsi di formazione comuni), sono certamente il primo passo per attuare azioni operative transnazionali coordinate. In questo ambito, il CESE sarebbe favorevole ad ampliare il mandato della piattaforma in modo che essa possa anche formulare raccomandazioni in merito a normative, sia a livello dell'UE sia dei singoli Stati membri, tali da attuare una strategia di contrasto più efficace (ad esempio proponendo azioni di cooperazione transfrontaliere più incisive nell'attività ispettiva di controllo e di contrasto).

4.6 Come già espresso in un precedente parere, la piattaforma dovrebbe promuovere le condizioni affinché si possa pervenire ad una valutazione quantitativa e qualitativa: i) del fenomeno del lavoro non regolare (fortemente eterogeneo fra i diversi SM); ii) degli effetti negativi economici e sociali, che a loro volta incidono in maniera differenziata negli SM sulla base delle diverse condizioni strutturali e di contesto; iii) dell'efficacia degli interventi di contrasto attuati all'interno degli SM.

4.6.1 In questo ambito è importante l'istituzione della piattaforma, così come è auspicabile che sia Eurostat che Eurofound possano svolgere un ruolo importante all'interno della piattaforma.

— Eurostat potrebbe fornire un supporto tecnico per risolvere i problemi metodologici riguardanti le stime della dimensione e dell'evoluzione dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato, tuttora incomplete e non condivise;

— Eurofound potrebbe sviluppare — a supporto dei lavori della piattaforma — l'attuale database di cui dispone in una banca dati interattiva (*Interactive knowledge bank*) delle buone pratiche degli interventi di contrasto al sommerso.

4.7 L'OCSE da molti anni ha sviluppato un'esperienza specifica sul lavoro sommerso⁽¹⁸⁾ e per tale ragione il CESE ritiene opportuno che sia invitata a partecipare alla piattaforma europea, in qualità di osservatore.

4.8 È opportuno che il monitoraggio dell'attività della piattaforma, oltre ad essere continuo — e non limitato ad un esame quadriennale — assicuri un reale coinvolgimento di valutatori esterni nella scelta degli indicatori di risultato e di incidenza e nella fase di valutazione del programma della piattaforma.

Bruxelles, 10 settembre 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ GU C 177 dell'11.6.2014, pagg. 9-14.

⁽¹⁷⁾ Nelle raccomandazioni specifiche per paese 2014 i seguenti paesi sono stati oggetto di raccomandazioni specifiche di intervento per contrastare il fenomeno del sommerso: Bulgaria, Croazia, Ungheria, Italia, Lettonia, Romania e Spagna.

⁽¹⁸⁾ OECD, 2002, *Measuring the Non-Observed Economy — A Handbook*; OECD, 2014, *The Non-Observed Economy in the System of National Accounts*, Gyomai, G., van de Ven, P., Statistics Brief, n. 18.

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso della discussione, ma hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei voti espressi:

Punto 1.5

Modificare come segue:

~~«Il CESE osserva, pur riconoscendo che il lavoro sommerso e il lavoro autonomo falsamente dichiarato, quindi lavoro autonomo fittizio, sono due nozioni distinte, ritiene corretto l'inserimento del lavoro autonomo fittizio tra le forme di lavoro sommerso da prevenire, scoraggiare e contrastare — da parte della piattaforma, per le conseguenze negative che produce: i) sui diritti e garanzie dei lavoratori; ii) sul normale svolgimento della libera concorrenza dei mercati; iii) sulla libera circolazione dei lavoratori nell'UE. Come già sottolineato dal CESE in un precedente parere ⁽¹⁾, in questo campo "occorrono prove più sicure", e il Comitato raccomanda altresì "di esaminare la soluzione dei problemi specifici dei lavoratori autonomi nel quadro del dialogo sociale a livello sia europeo che nazionale, e di far sì che le organizzazioni che rappresentano gli interessi di questi lavoratori possano partecipare a tale dialogo".»~~

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 107

Voti contrari: 153

Astensioni: 12

Punto 1.5.1

Modificare come segue:

~~«Auspica che i lavori della piattaforma — nel rispetto delle normative e delle prassi nazionali — consentano, mediante una valutazione delle esperienze maturate nei diversi SM, di pervenire, attraverso la definizione di falso lavoro autonomo, ad un'efficace strategia di contrasto del fenomeno incoraggiare la cooperazione tra i paesi dell'UE attraverso iniziative mirate a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte.»~~

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 113

Voti contrari: 149

Astensioni: 10

Punto 1.6

Modificare come segue:

~~«Pur concordando pienamente con le funzioni e i compiti della piattaforma, ritiene che il mandato possa essere ampliato comprendendo la possibilità di formulare raccomandazioni in merito a normative, sia a livello dell'UE che dei singoli Stati membri, tali da garantire l'attuazione di una strategia più efficace (ad esempio proponendo attività di cooperazione transfrontaliere più incisive nell'attività ispettiva di controllo e di contrasto). Concorda con le funzioni e i compiti della piattaforma, in quanto sono puramente orientativi.»~~

⁽¹⁾ GU C 161 del 6.6.2013, pagg. 14-19.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 114

Voti contrari: 150

Astensioni: 9

Punto 2.1

Modificare come segue:

«Nell'ambito dell'Unione europea il lavoro sommerso o non dichiarato è definito 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”⁽¹⁾. ~~Ha~~ questa fattispecie ricade anche il lavoro dichiarato falsamente, o lavoro autonomo fittizio, che si manifesta quando un lavoratore, pur essendo formalmente dichiarato come lavoratore autonomo in base ad un contratto di prestazione di servizi, nei fatti, sulla base delle normative e prassi nazionali, svolge un'attività di lavoratore dipendente⁽²⁾.»

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 104

Voti contrari: 142

Astensioni: 6

Punto 2.2

Modificare come segue:

«Il lavoro non dichiarato e il lavoro autonomo falsamente dichiarato sono aspetti diversi di un fenomeno che ha ricadute negative sui diritti e garanzie dei lavoratori, sul normale svolgimento della concorrenza nel libero mercato e sulla libera circolazione dei lavoratori dell'UE. Lo status di “lavoratore autonomo fittizio” viene stabilito in base al quadro normativo nazionale, alla definizione e alla distinzione sotto il profilo giuridico tra lavoro dipendente e lavoro autonomo; inoltre, compete a ciascuno Stato membro adottare i provvedimenti necessari per il rispetto del corretto regime di imposizione fiscale e di versamento dei contributi. Il lavoro autonomo falsamente dichiarato non può essere affrontato a livello dell'UE senza far riferimento alla diversità delle definizioni nazionali e dello status di lavoro autonomo. Contrastare il L'inserimento del lavoro autonomo fittizio tra le forme di lavoro sommerso da contrastare con la piattaforma è necessario, assolutamente coerente, trattandosi di tipologie di irregolarità in espansione in relazione alla terziarizzazione del lavoro sommerso, che determinano per i lavoratori condizioni di privazione di diritti e garanzie, assimilabili a quelle che connotano il lavoro sommerso.»

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 112

Voti contrari: 142

Astensioni: 10

Punto 2.2.1

Modificare come segue:

«Come già rilevato dal CESE⁴, attualmente non esiste una definizione univoca della categoria di lavoro autonomo a livello europeo e, quindi, ciascuna autorità competente fa riferimento al quadro normativo nazionale, rendendo così difficile l'attuazione di una strategia di contrasto del fenomeno del lavoro autonomo falsamente dichiarato a livello europeo in particolare per i contesti di lavoro transfrontaliero. Il Comitato ha sottolineato che⁽³⁾: “[il] lavoro autonomo si presenta in forme diverse da uno Stato membro all'altro e che [le] definizioni sono divergenti non solo tra i diversi ordinamenti nazionali, ma anche all'interno del diritto dell'UE”.»

⁽¹⁾ COM(2007) 628.

⁽²⁾ COM(2014) 221 final.

⁽³⁾ GU C 161 del 6.6.2013, pagg. 14-19.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 115
Voti contrari: 151
Astensioni: 5

Punto 2.2.2

Modificare come segue:

«In questo contesto, il CESE si è già pronunciato a favore dell'opportunità di procedere ad una valutazione delle varie esperienze maturate nei diversi SM, al fine di trarne una serie di conclusioni e di formulare delle raccomandazioni per un'efficace strategia di contrasto del lavoro autonomo fittizio o falsamente dichiarato. Nel parere "Abuso della qualifica di lavoratore autonomo"⁵, il CESE sottolineava la necessità di pervenire ad una normativa affidabile attraverso una definizione del lavoratore autonomo fittizio in grado di garantire i lavoratori autonomi e le microimprese autentiche dai rischi della concorrenza sleale nei mercati che "occorrono prove più sicure per valutare il numero di lavoratori interessati da questi fenomeni e stabilire quali siano le frontiere più critiche sotto questo profilo. È quindi necessario svolgere ricerche più professionali su questi aspetti", e raccomandava inoltre "di esaminare la soluzione dei problemi specifici dei lavoratori autonomi nel quadro del dialogo sociale a livello sia europeo che nazionale, e di far sì che le organizzazioni che rappresentano gli interessi di questi lavoratori possano partecipare a tale dialogo".»

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 113
Voti contrari: 156
Astensioni: 9

Punto 3.3

Modificare come segue:

«È da valutare favorevolmente che la La proposta della piattaforma europea rispetta e dovrà continuare a deve rispettare pienamente l'acquis dell'Unione europea e i principi di sussidiarietà e proporzionalità vigenti nell'UE.»

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 105
Voti contrari: 152
Astensioni: 13
