



Bruxelles, 2.4.2020
COM(2020) 129 final

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

**sull'attuazione della decisione (UE) 2016/344 relativa all'istituzione di una piattaforma
europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non
dichiarato**

1. INTRODUZIONE

Il lavoro non dichiarato, inteso come qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche¹, può assumere varie forme che spaziano dalla totale mancanza di documentazione alla sottosegnalazione di ore, al "fuori busta" e al lavoro autonomo fittizio. Il lavoro non dichiarato espone i lavoratori ad una moltitudine di rischi, mina le finanze pubbliche e più in generale la coesione sociale. In un mercato del lavoro in rapida evoluzione e sempre più mobile, tale fenomeno alimenta il dumping sociale e distorce la concorrenza leale all'interno e tra gli Stati membri. In media, si stima che il lavoro non dichiarato rappresenti circa il 14,3 % del valore aggiunto lordo (VAL) nel settore privato nell'UE, con ampie variazioni tra gli Stati membri². Una recente indagine Eurobarometro mostra anche che circa un europeo su dieci (10 %) ha riferito di aver acquistato nell'ultimo anno beni o servizi che, a loro avviso, hanno comportato lavoro non dichiarato. Il 3 % afferma di aver svolto attività non dichiarate negli ultimi dodici mesi, sebbene un terzo conosca qualcuno che lo ha fatto³.

Contrastare il lavoro non dichiarato impone il ricorso a un approccio olistico che combina politiche in diversi settori (quali il diritto del lavoro, la sicurezza sociale, le tasse) e la loro attuazione attraverso tanto la deterrenza (ad esempio ispezioni e sanzioni) quanto misure di prevenzione (quali informazioni migliori). L'efficacia delle misure politiche varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. Inoltre, mentre la lotta al lavoro non dichiarato è principalmente nelle mani delle autorità nazionali, questa sfida persistente presenta un'importante dimensione transfrontaliera.

La piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato è stata lanciata nel 2016 con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri in tale contesto ai sensi della decisione (UE) 2016/344⁴. In un contesto nel quale la cooperazione transfrontaliera era principalmente ad hoc, la piattaforma ha agito da catalizzatore per il cambiamento. Ha riunito le autorità preposte all'applicazione della legge e le parti sociali degli Stati membri in un'unica rete per consentire un apprendimento reciproco dalla controparte e un'azione comune, contribuendo a un mercato del lavoro europeo più equo. Agendo in tal senso tale piattaforma ha altresì contribuito a fornire risultati in relazione al pilastro europeo dei diritti sociali.

Nel settore della mobilità del lavoro, un importante sviluppo recente è stato l'istituzione nel 2019 dell'Autorità europea del lavoro⁵ (ELA) che garantirà l'applicazione delle norme dell'UE sulla mobilità dei lavoratori in maniera equa, semplice ed efficace. Il regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro prevede l'integrazione (presumibilmente nel 2021) della piattaforma in seno a tale Autorità come gruppo di lavoro permanente⁶. Grazie a tale passo, le

¹ Comunicazione della Commissione "Rafforzare la lotta al lavoro non dichiarato", COM(2007) 628 definitivo.

² Williams C.C., Horodnic I.A., Bejakovic P., Mikulic D., Franic J., Kedir A. (2017), *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)* [Valutazione della portata del lavoro non dichiarato nell'Unione europea e dei suoi aspetti strutturali determinanti: definizione di stime utilizzando il metodo dell'input di lavoro].

³ Indagine speciale Eurobarometro 498, Lavoro non dichiarato nell'UE, settembre 2019.

⁴ Decisione (UE) 2016/344 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato (GU L 65 dell'11.3.2016, pag. 12).

⁵ <https://ela.europa.eu/index.html>.

⁶ Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344.

attività della piattaforma nell'ambito della lotta al lavoro non dichiarato potranno avvalersi della più ampia prospettiva dell'ELA in materia di applicazione e prevenzione, oltre a sviluppare sinergie con altri compiti svolti dall'ELA quali la fornitura di informazioni, le ispezioni congiunte e concertate e il rafforzamento delle capacità. A questo proposito costituisce un altro passo importante l'avvio, il 2 marzo 2020, della prima campagna europea a favore del lavoro dichiarato #EU4FairWork con la partecipazione dell'ELA.

La presente relazione sull'applicazione e sul valore aggiunto della decisione (UE) 2016/344 esamina i progressi compiuti nella sua attuazione, dando seguito alla relazione biennale della piattaforma adottata nel 2018⁷. Ai sensi dell'articolo 12 della decisione, il presente documento valuta in che misura la piattaforma ha raggiunto gli obiettivi di cui all'articolo 4, soddisfatto la sua missione di cui all'articolo 5, svolto le attività di cui all'articolo 6 e affrontato le priorità del proprio programma di lavoro. La relazione integra i risultati di un'indagine specifica condotta tra i membri della piattaforma nel 2019, nonché del monitoraggio continuo delle attività della piattaforma.

La piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato, in sintesi

La piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato (in appresso "la piattaforma") è stata istituita nel 2016 per rafforzare la cooperazione tra Stati membri, in seguito alla risoluzione del Consiglio del 2003 e alla comunicazione della Commissione del 2007 sulla lotta al lavoro non dichiarato⁸.

La piattaforma è volta a contribuire a una maggiore efficacia delle azioni dell'Unione e nazionali: a) rafforzando la cooperazione tra le autorità competenti e gli altri soggetti degli Stati membri; b) migliorando la capacità delle autorità e dei soggetti competenti degli Stati membri di contrastare il lavoro non dichiarato nei suoi aspetti transfrontalieri; e c) sensibilizzando l'opinione pubblica in merito alle questioni relative al lavoro non dichiarato e incoraggiando gli Stati membri a intensificare con urgenza i loro sforzi (articolo 4 "Obiettivi"). Tali obiettivi dovrebbero essere conseguiti mediante: a) lo scambio di migliori prassi e di informazioni; b) lo sviluppo di competenze e di analisi; c) la promozione e la facilitazione di approcci innovativi a una cooperazione transfrontaliera efficace ed efficiente e la valutazione delle esperienze; d) il contributo a una comprensione orizzontale delle questioni relative al lavoro non dichiarato (articolo 5 "Missione").

La piattaforma riunisce oltre 50 parti interessate. I membri sono rappresentanti ad alto livello dei ministeri e delle autorità preposte all'applicazione della legge (ispettorati del lavoro, autorità fiscali e di sicurezza sociale), nonché delle parti sociali intersettoriali. Essi agiscono come un punto unico di contatto, ponendosi in contatto con le parti interessate nazionali e diffondendo i risultati di apprendimento. Gli osservatori comprendono 14 organizzazioni di parti sociali di settori chiave, nonché Eurofound, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro e l'Organizzazione internazionale del lavoro, la Norvegia e l'Islanda in qualità di membri dello Spazio economico europeo. L'ufficio di presidenza, composto da un presidente rappresentante della Commissione e da due copresidenti eletti tra i rappresentanti ad alto livello, dirige il lavoro della piattaforma e indica una direzione strategica da seguire, con il sostegno del segretariato, avente sede presso la Commissione. La

⁷ Relazione biennale, disponibile (in inglese) all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en>.

⁸ Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare (GU C 260 del 29.10.2003, pag. 1) e comunicazione della Commissione europea "Rafforzare la lotta al lavoro non dichiarato" [COM(2007) 628 definitivo].

plenaria della piattaforma si riunisce due volte l'anno.

La piattaforma è sostenuta da un bilancio annuale di 1,35 milioni di EUR nel contesto del programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI). Inoltre, cinque progetti di cooperazione transfrontaliera sulla lotta al lavoro non dichiarato hanno ricevuto sostegno (tramite l'EaSI) grazie a inviti a presentare proposte per un importo di 1,67 milioni di EUR, contribuendo agli obiettivi della piattaforma.

2. PROGRESSI NELL'ASSOLVIMENTO DELLA MISSIONE E NELLA REALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ DELLA PIATTAFORMA

In seguito all'adozione del suo programma di lavoro iniziale a maggio del 2016, le attività della piattaforma sono iniziate regolarmente. Da allora la piattaforma ha conseguito risultati in media in relazione a 15 attività annuali e ha riunito oltre 1 450 parti interessate con l'obiettivo di consentire l'apprendimento reciproco e la cooperazione su questioni che vanno da promettenti approcci strategici a strutture organizzative e ad azioni transfrontaliere.

La presente sezione fornisce informazioni in merito a tali attività e al modo in cui esse hanno contribuito alla realizzazione della missione della piattaforma (articolo 5). È strutturata seguendo le tre priorità strategiche individuate nei programmi di lavoro 2017-2018 e 2019-2020 della piattaforma⁹ (ossia: 1) cooperazione e azione comune, 2) apprendimento reciproco e 3) aumento della conoscenza) ed evidenzia come la piattaforma le abbia affrontate.

Panoramica delle attività della piattaforma dal 2016¹⁰



Secondo l'indagine del 2019, la maggior parte dei membri e degli osservatori della piattaforma (84 %) condivide il parere secondo il quale la piattaforma ha compiuto progressi

⁹ I programmi di lavoro 2017-2018 e 2019-2020 sono disponibili (in inglese) ai seguenti indirizzi:

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en>,

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en>.

¹⁰ I dati riguardano le attività fino alla fine del 2019.

"buoni" o "molto buoni" verso l'assolvimento della sua missione¹¹. Tra le principali attività che hanno contribuito a ciò si annoverano: seminari (84 %), workshop su riesami tematici (74 %), gruppi di lavoro (68 %), visite di apprendimento del personale (45 %).

2.1. Cooperazione e azione comune

Tra il suo inizio nel 2016 e la fine del 2019, la piattaforma ha organizzato **31 visite del personale e attività comuni** in 14 paesi ospitanti per le quali le spese di viaggio e alloggio sono state coperte dal contratto a sostegno della piattaforma. Tali iniziative sono state sfruttate specificamente per sostenere le ispezioni congiunte effettuate in un paese con la partecipazione di altre autorità nazionali (42 %), principalmente nei settori delle costruzioni e dell'agricoltura. Altri tipi di visite (ad esempio per scambi formativi, formazione e attività comuni) hanno aiutato i membri a sviluppare una conoscenza più approfondita in merito a un argomento, una prassi o un processo specifico/a attraverso un'esperienza di apprendimento diretta e pratica. Tali visite hanno affrontato in particolare le questioni relative alle strutture organizzative degli organismi preposti all'applicazione della legge; alla valutazione dei rischi, all'estrazione e all'analisi di dati; a sistemi informativi, banche dati e strumenti online per la condivisione di informazioni; al distacco fraudolento di lavoratori. Le visite di apprendimento del personale sono considerate da circa la metà dei rispondenti all'indagine del 2019 come una delle cinque attività principali che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi e alla realizzazione della missione della piattaforma.

Sostegno a favore di un'ispezione congiunta nel settore agricolo in Spagna

Nel luglio del 2019 l'ispettorato del lavoro spagnolo ha invitato quello rumeno, unitamente alla polizia spagnola e rumena, ad effettuare ispezioni congiunte durante la stagione della raccolta dell'aglio ad Albacete, con il sostegno operativo della piattaforma. Sono stati condotti colloqui e ispezioni presso datori di lavoro spagnoli, agenti di lavoro interinale spagnoli e intermediari rumeni. Sono stati individuati più di 500 lavoratori che sono stati informati dei loro diritti. Indagini sono attualmente in corso e quattro persone sono state arrestate per reati di tratta di esseri umani e sfruttamento dei lavoratori.

Un totale di sette gruppi di lavoro ha riunito i membri della piattaforma in una riflessione congiunta sulle questioni fondamentali che essi devono affrontare, conferendo loro un ruolo attivo nella definizione delle attività della piattaforma. I gruppi hanno sviluppato una varietà di realizzazioni pratiche, quali una proposta per il rafforzamento dello scambio di informazioni tra autorità nazionali attraverso un potenziale modulo dedicato al lavoro non dichiarato del **sistema di informazione del mercato interno**, nonché un glossario di termini e misure contro il lavoro non dichiarato¹². Altri gruppi di lavoro hanno sviluppato il programma di lavoro della piattaforma e hanno risposto alle priorità nazionali e delle parti sociali. La maggior parte dei membri della piattaforma (68 %) ritiene che i gruppi di lavoro rappresentino una delle cinque attività principali che contribuiscono agli obiettivi e alla missione della piattaforma.

¹¹ Complessivamente 31 membri e osservatori della piattaforma hanno risposto all'indagine sulla soddisfazione e sull'adozione del 2019, tra cui 27 membri della piattaforma che rappresentano il loro Stato membro; nonché 1 osservatore e 3 rappresentanti delle parti sociali.

¹² Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=it>.

Progetti di reciproca assistenza sono stati finalizzati con successo in Bulgaria, a Cipro, in Grecia, in Lettonia, in Lituania, in Romania e in Slovacchia¹³. Tali progetti hanno offerto ai membri l'opportunità di ricevere consulenza da un gruppo di esperti della piattaforma in settori strategici per le autorità preposte all'applicazione della legge. Tali progetti sono spesso nati dalle priorità nazionali relative a riforme strutturali, comprese quelle evidenziate nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo. Un approccio che prevede l'autoriflessione, il sostegno pratico di pari fornito nel corso di due visite e lo sviluppo di un piano d'azione ha contribuito al conseguimento di cambiamenti significativi, quali la progettazione di misure nuove e una cooperazione rafforzata tra gli organismi preposti all'applicazione della legge. Dall'indagine del 2019 è emerso che questa è una delle attività che hanno contribuito maggiormente all'assolvimento della missione della piattaforma.

Esiti dell'assistenza reciproca in Lettonia

A seguito di una visita nel 2017 nel contesto del progetto di assistenza reciproca della piattaforma del 2017, l'ispettorato statale del lavoro della Lettonia ha riveduto la propria strategia sul lavoro non dichiarato, modernizzato gli obiettivi strategici e adottato nuovi indicatori chiave di prestazione. Il risultato è stato una transizione verso una maggiore enfasi sulle misure preventive. L'attenzione è ora concentrata sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in lavoro dichiarato; in tale contesto il 74 % di tutti i casi individuati di lavoro non dichiarato viene ora trasformato in lavoro dichiarato¹⁴.

2.2. Apprendimento reciproco

L'apprendimento reciproco e lo scambio sistematico di informazioni sono stati fondamentali per le attività della piattaforma, contribuendo a migliorare l'efficacia degli sforzi per affrontare il lavoro non dichiarato in tutta l'UE.

Seminari sulla piattaforma hanno esaminato questioni urgenti e prassi emergenti (ad esempio la prevenzione, approcci olistici affrontare il lavoro non dichiarato, la sensibilizzazione), nonché i principali settori interessati dal lavoro non dichiarato (ad esempio edilizia, agricoltura, trasporti). I risultati di tali eventi sono stati documentati tramite documenti sulle risorse per l'apprendimento accessibili al pubblico sul sito web della piattaforma¹⁵.

Sei **workshop su riesami tematici** hanno sostenuto i membri nel miglioramento della loro efficienza e nell'intensificazione della cooperazione transfrontaliera, mediante un approccio di apprendimento reciproco più approfondito e di risoluzione di problemi (che comprende una visita di seguito e la produzione di un insieme di strumenti per i professionisti). I temi selezionati hanno compreso: accordi bilaterali e protocolli d'intesa; l'estrazione di dati; la valutazione dei rischi; la sensibilizzazione di lavoratori e imprese; azioni concertate e comuni a livello transfrontaliero, nonché il ruolo e il profilo delle competenze futuri degli ispettorati del lavoro. Nell'indagine del 2019 i seminari della piattaforma (84 %) e i workshop su

¹³ Nel 2020 è previsto il sostegno a favore del Belgio.

¹⁴ Ciò può includere, ad esempio, l'assicurazione che i lavoratori non dichiarati riceveranno un contratto di lavoro formale.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=it>.

riesami tematici (74 %) sono stati spesso menzionati come le attività che contribuiscono maggiormente all'assolvimento della missione della piattaforma.

Condivisione di idee e loro trasformazione in prassi efficaci in Grecia

Il workshop sul riesame tematico concernente la valutazione dei rischi tenutosi in Spagna nel 2018 ha ispirato l'ispettorato del lavoro ellenico a perfezionare il proprio strumento di analisi dei rischi per migliorare l'individuazione dei datori di lavoro illegali. L'ispettorato del lavoro ellenico ha utilizzato questo nuovo metodo di valutazione dei rischi per inviare lettere di notifica ad imprese potenzialmente a rischio. Grazie alle lettere contenenti gli avvisi di ispezione, è cresciuto del 31 % il numero di contratti a tempo pieno dichiarati nel primo mese successivo all'invio della lettera.

Inoltre, **le riunioni semestrali della plenaria hanno previsto una giornata tematica** per discutere in merito a uno specifico settore del lavoro non dichiarato e a potenziali approcci strategici di successo. Tra questi rientrano le priorità evidenziate nella decisione che istituisce la piattaforma quali le imprese fittizie (società "cassetta postale") la protezione e lo scambio di dati.

2.3. Conoscenza in crescita

Trovare soluzioni per affrontare il lavoro non dichiarato è complesso e ampliare la base di conoscenze su tutti i suoi aspetti contribuisce alla competenza dei soggetti pertinenti in merito a questioni specifiche relative al lavoro non dichiarato. La piattaforma ha prodotto **nuova conoscenza** su tipi specifici di lavoro non dichiarato (ad esempio il "fuori busta", il lavoro non dichiarato nell'economia delle piattaforme collaborative, il lavoro autonomo fittizio) nonché misure per prevenirli e scoraggiarli, un'attività questa che ha prodotto oltre 100 risorse di apprendimento e 120 schede che presentano le buone prassi.

Complessivamente sono stati pubblicati **14 studi e indagini** che hanno contribuito a un approccio maggiormente basato su dati concreti. Tali studi ed indagini hanno sintetizzato le competenze esistenti e prodotto nuove conoscenze su tipi specifici di lavoro non dichiarato, tendenze emergenti e approcci strategici. Secondo le priorità stabilite nella decisione, tali studi si sono concentrati anche sul lavoro autonomo fittizio, sul lavoro sottodichiarato, sulla protezione dei dati e sullo scambio di informazioni, sugli approcci preventivi, sulla cooperazione transfrontaliera e sulla documentazione di storie di successo del coinvolgimento di parti sociali. Gli studi e le indagini prodotti dalla piattaforma hanno sfruttato esperienze e know-how collettivi per proporre soluzioni basate su dati concreti. Tuttavia, soltanto il 32 % dei membri della piattaforma li colloca tra le prime cinque attività che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi e alla realizzazione della missione della piattaforma. La traduzione è stata suggerita come via da seguire per migliorarne l'utilità.

La portata del lavoro non dichiarato

È difficile stimare l'entità del lavoro non dichiarato in Europa dato che, per definizione, si tratta di lavoro sommerso. Come primo passo, le schede informative hanno riassunto le

caratteristiche del lavoro non dichiarato in tutti i paesi dell'UE e le istituzioni coinvolte nel contrastare tale fenomeno¹⁶. Nel 2017 è stato prodotto anche uno studio sulla portata del lavoro non dichiarato in Europa. Sulla base delle discrepanze emerse tra i contributi di manodopera segnalati da lavoratori e imprese, lo studio ha stimato che il 9,3 % del contributo totale di manodopera nel settore privato nell'UE costituisca lavoro non dichiarato e che quest'ultimo rappresenti il 14,3 % del valore aggiunto lordo (VAL) nel settore privato¹⁷. Tuttavia esistono notevoli differenze nella portata di questo fenomeno tra gli Stati membri, che oscillano dal 7 % al 27 % del VAL.

2.4. Attività di comunicazione

La piattaforma ha sviluppato risorse basate su dati concreti concernenti le modalità migliori per affrontare il lavoro non dichiarato. La sua **biblioteca virtuale**¹⁸ contiene informazioni e pratiche preziose generate dal lavoro della piattaforma. Una newsletter semestrale, inviata dopo le riunioni plenarie, fornisce un aggiornamento alle parti interessate coinvolte in merito alla piattaforma, alle attività e ai membri. Per la comunicazione interna, i membri della piattaforma e gli osservatori condividono documenti e annunciano eventi sul proprio spazio di lavoro collaborativo. Il 2 marzo la piattaforma ha lanciato #EU4FairWork, la prima campagna europea a favore del lavoro dichiarato.

2.5. Ambito tematico della piattaforma: raccolta di prove su una vasta gamma di questioni

Durante i suoi primi anni di attività, la piattaforma ha consolidato le conoscenze e sviluppato ulteriori prove su una vasta gamma di questioni, che vanno dagli approcci strategici alla gestione strategica e alla cooperazione transfrontaliera.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=it>.

¹⁷ Williams C.C., Horodnic I.A., Bejakovic P., Mikulic D., Franic J., Kadir A. (2017), *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)*, disponibile (in inglese) all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en>.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=it>.

Alcuni argomenti importanti affrontati attraverso attività di apprendimento



Approcci efficaci: insegnamenti tratti

Gli elementi fondamentali di approcci efficaci, evidenziati nei primi anni di attività, comprendono quelli riportati in appresso.

Collaborazione: di norma la competenza per la lotta al lavoro non dichiarato spetta a più dipartimenti governativi, circostanza questa che può comportare l'assenza di un approccio coordinato. La misura in cui gli Stati membri coinvolgono le parti sociali è spesso limitata allo scambio e alla consultazione reciproci. Un approccio strategico tra agenzie fornisce un migliore accesso a dati e informazioni, contribuisce a sviluppare la comprensione reciproca, strategie comuni ed azioni concrete.

Concentrazione degli sforzi e delle risorse - valutazione dei rischi e analisi dei dati: taluni Stati membri hanno sviluppato modelli di valutazione dei rischi che consentono alle autorità preposte all'applicazione della legge di mettere in evidenza i casi più rischiosi di lavoro non dichiarato. Tale approccio mira alle risorse in maniera efficace e migliora le percentuali di successo delle ispezioni. L'uso dei dati in modo più efficace costituisce un aspetto essenziale della valutazione dei rischi.

Combinazione di approcci deterrenti e preventivi: occorre sviluppare un approccio che combini in maniera più efficace le attività di controllo e applicazione della legge in seguito al verificarsi del lavoro non dichiarato, con misure per prevenirlo sin dal suo insorgere. I membri della piattaforma stanno utilizzando una serie di approcci preventivi diversi, tra i quali incentivi sul lato dell'offerta e su quello della domanda, campagne di sensibilizzazione (rivolte ai datori di lavoro, ai lavoratori e al pubblico) e riforme delle istituzioni a sostegno di ciò.

Approcci olistici, impiegando una serie di misure in parallelo: l'uso di misure dirette e indirette produce il modo più efficace ed efficiente per affrontare il lavoro non dichiarato. Un approccio olistico è tanto strategico quanto coordinato e ricorre a una combinazione di approcci diretti (ad esempio ispezioni sul posto di lavoro e sorveglianza tra pari) e indiretti (ad esempio campagne di sensibilizzazione e iniziative educative) per contribuire a trasformare il lavoro non dichiarato in lavoro dichiarato.

Secondo i rispondenti all'indagine del 2019, in futuro la piattaforma dovrebbe concentrarsi maggiormente sulle iniziative di sensibilizzazione e di rafforzamento della fiducia (65 % dei rispondenti), su incentivi ad operare ricorrendo a lavoro dichiarato¹⁹ (55 %) e su operazioni a livello transfrontaliero (55 %). I rispondenti non ritengono vi sia la necessità di apportare cambiamenti importanti alle attività. L'attenzione dovrebbe comunque essere concentrata sugli eventi che riuniscono i membri per lo scambio di prassi nel contesto di seminari (74 %), workshop su riesami tematici (65 %), gruppi di lavoro (61 %) e visite di apprendimento del personale (52 %). Secondo il 48 % dei rispondenti sarebbe opportuno proseguire la condivisione di schede sulle buone prassi e di storie di successo.

3. PROGRESSI COMPIUTI NEL PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DELLA PIATTAFORMA

La presente sezione esamina i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi della piattaforma di cui all'articolo 4 della decisione.

Risultati conseguiti dalla piattaforma: una panoramica



3.1. Rafforzamento della cooperazione tra le autorità competenti e gli altri soggetti degli Stati membri al fine di contrastare in modo più efficiente ed efficace il lavoro non dichiarato

Creazione di una rete dalle molteplici sfaccettature

La piattaforma ha riunito oltre 50 parti interessate in una rete unica, in un contesto nel quale la competenza per contrastare il lavoro non dichiarato è in genere diffusa tra diversi organismi e il coinvolgimento delle parti sociali è disomogeneo. Prima dell'istituzione della piattaforma i casi di cooperazione a livello UE erano pochi e per lo più costituiti ad hoc (ad esempio attraverso il comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro, il comitato di esperti sul distacco dei lavoratori e il comitato per l'occupazione, che non si concentrano principalmente sulla lotta al lavoro non dichiarato), caratterizzati da uno scarso livello di scambio di conoscenze e di cooperazione.

¹⁹ Tali incentivi includono un'ampia gamma di misure, tra le quali ad esempio ispezioni consultive, servizi di formalizzazione e riduzione mirata dell'IVA nei settori a rischio.

La piattaforma ha **ampliato le reti esistenti e rafforzato la cooperazione** nella lotta al lavoro non dichiarato, tanto all'interno dei paesi quanto oltre i rispettivi confini. Pressoché tutti i rispondenti (94 %) dell'indagine del 2019 hanno riferito che le sue attività hanno contribuito all'ampliamento delle reti e dei contatti delle loro organizzazioni. La maggior parte (68 %) condivide il parere secondo il quale la piattaforma ha contribuito a migliorare la cooperazione tra le autorità competenti e gli altri soggetti pertinenti degli Stati membri.

In genere i membri e gli osservatori sono stati attivi e tutti hanno preso parte alle attività. Tuttavia tra i vari paesi si sono registrati livelli diversi di impegno e partecipazione alla piattaforma. La rete sta ancora maturando e i membri e gli osservatori, nonché le parti sociali, presentano ancora un livello molto elevato di potenziale non sfruttato per quanto concerne l'impegnarsi pienamente e il diffondere meglio l'apprendimento per ottenere un maggiore consenso e impatto.

Sviluppo del consenso in merito ad approcci strategici efficaci

Quando la piattaforma ha avviato i suoi lavori, gli Stati membri si trovavano in situazioni di partenza molto diverse in termini di livello e natura del loro approccio globale, della loro capacità organizzativa e della misura in cui il lavoro non dichiarato era percepito come una priorità. Da allora la piattaforma ha **contribuito a rendere la lotta al lavoro non dichiarato un'azione prioritaria e a creare un consenso a favore di approcci strategici efficaci**. Attraverso la cooperazione con loro pari e in particolare il ricorso all'assistenza reciproca, i membri della piattaforma hanno ricevuto un sostegno diretto alla progettazione e all'attuazione di tali approcci.

Il riscontro dei membri suggerisce che la piattaforma ha contribuito in particolare allo **sviluppo di un approccio più olistico contro il lavoro non dichiarato**. Al di là di una forte enfasi sull'informazione e sulla sensibilizzazione, tale approccio ha incoraggiato altresì un passaggio alla trasformazione del lavoro non dichiarato in lavoro dichiarato attraverso approcci di deterrenza più efficaci quali ispezioni e sanzioni, sostenuti dalla valutazione dei rischi e da un migliore scambio di dati. I membri della piattaforma hanno riferito che il loro paese o la loro organizzazione ha attuato o sta pianificando di attuare cambiamenti (ad esempio dei quadri politici e delle misure di attuazione) a seguito del coinvolgimento nelle attività della piattaforma, in relazione a: iniziative di sensibilizzazione e rafforzamento della fiducia (52 %), misure di deterrenza ed individuazione (39 %), operazioni a livello transfrontaliero (32 %), incentivi a operare ricorrendo a lavoro dichiarato (23 %), modelli organizzativi (16 %) e riforme strutturali più ampie (16 %).

Tuttavia, in termini di approcci destinati a contrastare il lavoro non dichiarato, l'enfasi della piattaforma è stata principalmente orientata sulla lotta contro le violazioni del diritto del lavoro, piuttosto che sul mancato rispetto delle normative fiscali e previdenziali, circostanza questa che riflette la composizione dei suoi membri. Inoltre, la limitata base di prove sulle quali basare le attività ha ostacolato ulteriori progressi in questo settore.

Verso un approccio maggiormente olistico

Tra i membri e gli osservatori della piattaforma è emerso consenso sul fatto che occorre adottare un "approccio olistico" per affrontare il lavoro non dichiarato a livello strategico ed operativo, sfruttando l'intera gamma di misure politiche disponibili e la cooperazione tra

gli organismi principali e con le parti sociali.

L'indagine della piattaforma del 2019 ha messo in luce importanti miglioramenti a tale riguardo, con la creazione di nuovi organismi nazionali di coordinamento in Francia, Lituania e Romania e un progetto pilota nazionale in Finlandia²⁰, nonché una serie più completa di misure e/o nuove strategie in Francia, Grecia e Lettonia.

3.2. Miglioramento della capacità delle autorità e dei soggetti competenti degli Stati membri di contrastare il lavoro non dichiarato nei suoi aspetti transfrontalieri

Tipi specifici di lavoro non dichiarato transfrontaliero, ad esempio lavoratori mobili UE non dichiarati o collegati a un distacco fraudolento di lavoratori, anche attraverso imprese fittizie, richiedono una cooperazione transfrontaliera più ampia e migliore. In genere i canali di cooperazione spaziano attualmente dallo scambio di informazioni e personale a ispezioni congiunte, sostenute da accordi bilaterali e protocolli d'intesa.

Progetto comune nordico sul lavoro non dichiarato

Sostenute da finanziamenti dell'UE nel quadro del programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), Danimarca, Estonia, Finlandia, Islanda, Lettonia, Norvegia e Svezia hanno unito le forze per cooperare in un progetto comune nordico sul lavoro non dichiarato. Il progetto si concentra su ispezioni congiunte, sulla condivisione di buone prassi (in particolare sulla comunicazione e su approcci preventivi) e sulla valutazione dei risultati. Mira a preparare meglio i paesi nordici ad affrontare il lavoro non dichiarato attraverso la condivisione di informazioni, la collaborazione, le possibilità di assistenza e la condivisione di conoscenze.

La piattaforma ha aiutato gli Stati membri a rafforzare i partenariati nella lotta al lavoro non dichiarato transnazionale, spianando la strada a un'ulteriore cooperazione nel quadro dell'Autorità europea del lavoro. Grazie alla crescente fiducia reciproca e ai contatti regolari, gli Stati membri hanno consolidato partenariati esistenti e si sono impegnati con nuovi paesi. Inoltre, il programma di lavoro ha posto una crescente attenzione sugli aspetti transfrontalieri e ha fornito strumenti che sostengono i paesi coinvolti nel miglioramento delle loro prassi attraverso studi (ad esempio sulla cooperazione transfrontaliera), gruppi di lavoro (sullo scambio di dati), workshop su riesami tematici e insiemi di strumenti (su accordi e protocolli d'intesa bilaterali, ispezioni congiunte e concertate).

Tuttavia, il livello dell'**impegno nella cooperazione transfrontaliera rimane disomogeneo**. Le autorità nazionali si concentrano principalmente sulla cooperazione ad hoc con i paesi limitrofi, rispondendo alle sfide immediate piuttosto che seguendo un piano strategico. La maggior parte degli ispettorati del lavoro si lascia raramente coinvolgere in ispezioni

²⁰ Il progetto pilota nazionale sulla criminalità legata al lavoro ha incluso autorità competenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché autorità fiscali e di polizia con l'obiettivo di consentire loro di cooperare in modo più strategico in azioni comuni e progetti di cooperazione.

transnazionali concertate e congiunte (1-2 volte l'anno)²¹. La cooperazione nel contesto dell'Autorità europea del lavoro, anche con le organizzazioni delle parti sociali, potrebbe consentire di affrontare alcune di queste sfide e superare la capacità operativa limitata della piattaforma.

Forte incremento della collaborazione transfrontaliera e progressi nel miglioramento delle capacità

Nell'indagine del 2019, il 61 % dei rispondenti ha dichiarato che la piattaforma ha contribuito al miglioramento della capacità dei soggetti pertinenti degli Stati membri di affrontare il lavoro non dichiarato nei suoi aspetti transfrontalieri. Le organizzazioni hanno intrapreso o prevedono di impegnarsi in attività transfrontaliere nel prossimo anno, tra le quali: riunioni transfrontaliere di funzionari (52 %), scambi di personale/azioni comuni (41 %), ispezioni congiunte (39 %).

3.3. Sensibilizzazione dell'opinione pubblica in merito alle questioni relative al lavoro non dichiarato e incoraggiamento degli Stati membri a intensificare con urgenza i loro sforzi

La piattaforma ha contribuito a una **maggiore enfasi sulla sensibilizzazione tra i suoi membri**, la metà dei quali ha riferito cambiamenti in questo settore. Il lavoro si è concentrato principalmente sull'incoraggiamento dei membri a condividere il loro apprendimento su campagne di sensibilizzazione attraverso attività specifiche (ad esempio un workshop su riesami tematici e un insieme di strumenti²², seminari su approcci preventivi e diffusione di informazioni sulle attività della piattaforma).

Tuttavia, **l'impatto diretto sulla sensibilizzazione dell'opinione pubblica è stato più lento da sviluppare**. Soltanto il 35 % dei rispondenti all'indagine del 2019 concorda sul fatto che la piattaforma abbia compiuto progressi "molto buoni" o "buoni" rispetto al conseguimento di questo obiettivo. Riconoscendo la necessità di tradurre ciò in azione, il programma di lavoro 2019-2020 si è concentrato maggiormente sulla comunicazione e sulla sensibilizzazione. La prima campagna della piattaforma sui vantaggi del lavoro dichiarato, sviluppata da membri e osservatori, si svolgerà da marzo a giugno del 2020 e sarà sostenuta da una settimana di azione volta a invitare i membri a contribuire a tali sforzi.

4. CONCLUSIONI

Sin dal suo avvio nel 2016, la piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato ha facilitato una maggiore cooperazione tra i paesi e all'interno degli stessi. Basandosi su una governance forte, un programma di lavoro completo e un coinvolgimento attivo dei membri, essa ha contribuito al miglioramento dell'efficienza e alla modernizzazione degli organismi preposti all'applicazione della legge in tutta l'UE. Ha prodotto conoscenze affidabili basate su dati

²¹ Stefanov R., Mineva D., Terziev P. (2019) *Cross-border actions tackling undeclared work* [Azioni transfrontaliere contro il lavoro non dichiarato]. Piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato, Bruxelles.

²² *Information tools and approaches to reach out to employers and workers in the fight against undeclared work* [Strumenti e approcci informativi per raggiungere datori di lavoro e lavoratori nella lotta al lavoro non dichiarato], disponibile (in inglese) all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en>.

concreti consentendo agli Stati membri e alle parti sociali di imparare gli uni dalle altre e viceversa, di innovare e di agire insieme.

Per quanto riguarda le sfide rimanenti, le attività della piattaforma hanno evidenziato la necessità di rafforzare l'impegno di tutti i membri e di aumentare la capacità operativa della piattaforma. Gli organismi preposti all'applicazione della legge e le parti sociali devono continuare a sviluppare una cooperazione più efficace, a livello tanto nazionale quanto transfrontaliero, rafforzando ulteriormente approcci strategici e operativi contro il lavoro non dichiarato. Esiste un notevole potenziale di maggiore apprendimento reciproco tra le autorità degli Stati membri e di migliore efficacia delle misure contro il lavoro non dichiarato, in particolare migliorando la condivisione e l'analisi dei dati, nonché la valutazione dei rischi, anche attraverso una migliore cooperazione transfrontaliera. In parte, tali miglioramenti possono essere conseguiti sviluppando ulteriormente i sistemi informativi a livello UE, che verrebbero utilizzati non soltanto per individuare le imprese ad alto rischio a fini di ispezione, ma anche per focalizzare meglio gli approcci preventivi. A tale proposito è essenziale anche conseguire un ulteriore sviluppo di sinergie con importanti iniziative e politiche dell'UE (ad esempio quelle relative alle condizioni di lavoro dei lavoratori delle piattaforme digitali, il semestre europeo e l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, lo scambio a fini fiscali di informazioni comprendenti i redditi da lavoro²³) e con strumenti di finanziamento (come il Fondo sociale europeo+). È importante sviluppare ulteriormente un approccio globale che combini misure efficienti ed efficaci di deterrenza con misure volte a prevenire il lavoro non dichiarato sin dal suo insorgere. In futuro si potrà inoltre porre ulteriore enfasi sull'istruzione e sulla sensibilizzazione di cittadini, lavoratori e datori di lavoro in merito ai loro diritti, alle loro responsabilità e ai loro doveri. #EU4FairWork, la prima campagna di informazione e sensibilizzazione della piattaforma, che si svolgerà tra marzo e giugno del 2020, costituisce un passo importante in questa direzione, sul quale si dovranno fondare gli sviluppi futuri.

La cooperazione tra gli Stati membri nel contesto dell'Autorità europea del lavoro può crescere a partire dagli alti livelli di fiducia e dalla collaborazione consolidata tra i membri e gli osservatori della piattaforma. Ciò fornirà una base solida per una migliore cooperazione transfrontaliera e per lo sviluppo di capacità nella fase iniziale di attività dell'ELA, che dispone di un mandato molto più ampio. La maggiore portata dell'ELA andrà a compensare la capacità operativa più limitata della piattaforma, come anche il coinvolgimento disomogeneo dei suoi membri.

Il programma di lavoro della piattaforma per il periodo 2019-2020 sarà attuato come previsto, consentendo una transizione regolare. La decisione (UE) 2016/344 sarà abrogata una volta che l'Autorità europea del lavoro avrà raggiunto la piena capacità operativa, tuttavia gli obiettivi, le missioni e le attività attuali della piattaforma sono stati ampiamente confermati nel regolamento che istituisce detta autorità (articolo 12 e allegato)²⁴. Inoltre, l'istituzione dell'ELA offre l'opportunità di apportare ulteriori cambiamenti e affrontare le sfide che emergono dalla configurazione iniziale della piattaforma.

L'Autorità europea del lavoro stabilirà le priorità e proporrà le modalità per affrontare le sfide di cui sopra nel lungo termine. Si può prevedere che la piattaforma, in quanto gruppo di lavoro permanente dell'ELA, si concentrerà sul proprio compito principale di contrastare il

²³ Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (GU L 64 dell'11.3.2011, pag. 1).

²⁴ Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344.

lavoro non dichiarato, mentre alcuni compiti più orizzontali come il sostegno alla cooperazione operativa transfrontaliera, lo sviluppo di capacità negli organismi preposti all'applicazione della legge e lo sviluppo di strumenti a livello di UE potranno essere svolti in maniera più coerente mediante le attività di più ampio respiro dell'Autorità stessa. La piattaforma beneficerà di una struttura operativa completa in seno a quest'ultima autorità, nonché dell'esperienza di personale specializzato in diversi settori. In ragione di sinergie con altre attività dell'ELA e di un forte mandato di lotta al lavoro non dichiarato, le attività gestite dalla piattaforma potranno assumere una portata maggiore e potranno essere perfezionate, mirate e pianificate in un arco di tempo più lungo. La partecipazione dell'Autorità europea del lavoro alla campagna della piattaforma sui vantaggi del lavoro dichiarato che si terrà nel 2020²⁵ costituisce un buon esempio delle sinergie e dell'allineamento delle iniziative a livello UE a sostegno dell'equità nel mercato del lavoro europeo.

L'istituzione dell'Autorità europea del lavoro fornirà un maggiore impulso alla lotta più efficace contro il lavoro non dichiarato e alla trasformazione di quest'ultimo in lavoro dichiarato, contribuendo a condizioni di lavoro eque, a una concorrenza leale ed a una mobilità equa a beneficio dei lavoratori, dell'economia e della società in generale.

²⁵ Autorità europea del lavoro, programma di lavoro 2020, https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf.