Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi in Diritto del Lavoro

LE POLITICHE DI EMERSIONE E DI CONTRASTO DEL LAVORO SOMMERSO

Relatrice:

Chiar.ma Prof.ssa Silvia Bertocco

Tesi di Laurea di:

Chiara Zanusso

Matricola 1027474

Anno Accademico 2025/2026

A mia madre e a Federico,

"Per aspera ad astra"

INDICE

INTRODUZIONE 1

CAPITOLO 1 5

IL LAVORO SOMMERSO NELL'AMBITO DELLA "ECONOMIA NON OSSERVABILE" 5

1. La complessa determinazione dei confini dell'economia sommersa e del lavoro sommerso 5

1.1 La nozione di matrice europea di "lavoro non dichiarato" 10

1.2 Il lavoro "nero" e il lavoro "grigio" 15

2. L'evoluzione storica delle cause e degli effetti del lavoro sommerso 16

2.1 Gli impatti economici e sociali del lavoro sommerso 24

3. I soggetti protagonisti del lavoro sommerso 25

4. I settori di maggiore diffusione del lavoro sommerso: edilizia e agricoltura 28

4.1 Il lavoro sommerso nell'agricoltura 40

4.2 Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex art. 603 bis c.p. 46

5. Il lavoro sommerso nei c.d. "altri servizi alla persona" 51

6. I metodi di misurazione del sommerso e i dati in Italia 54

CAPITOLO 2 57

LE POLITICHE DIRETTE E INDIRETTE DI EMERSIONE E DI CONTRASTO DEL LAVORO SOMMERSO 57

1. Premessa: le politiche dirette e indirette 57

2. Le politiche dirette: le politiche premiali 58

2.1 Dalla repressione all'emersione del lavoro sommerso: i contratti di riallineamento 59

2.2 Il Piano per l'emersione della legge n.383 del 2001 e le successive modifiche 63

2.3 Il D.L. 19 maggio 2020, n.34, c.d. Decreto Rilancio 65

2.4 Le politiche premiali del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025: la compliance contributiva e gli Indicatori Sintetici di Affidabilità Contributiva (c.d. ISAC) 66

3. Le politiche dirette: l'attività di vigilanza e ispettiva 68

3.1 L'organizzazione e le funzioni dell'INL; i poteri degli Ispettori del lavoro e gli altri soggetti coinvolti nella lotta al lavoro sommerso 74

3.2 Il coordinamento della vigilanza 80

4. Le politiche dirette: la repressione del lavoro sommerso attraverso la maxisanzione 82

4.1 Il provvedimento di sospensione dell'attività di impresa 91

5. Le sanzioni indirette 98

6. Cenni sulle sanzioni penali 105

7. Le politiche preventivo-promozionali 112

8. Cenni sulle politiche indirette 118

CAPITOLO 3 121
IL CONTRASTO AL LAVORO SOMMERSO NELLA DIMENSIONE EUROPEA 121
1. Le motivazioni che hanno condotto l'Unione Europea ad inserire la lotta contro il lavoro non dichiarato tra gli obbiettivi della propria agenda politica 121
2. La fase esplorativa 124
3. La fase sensibilizzatrice 126
4. La fase interventista 131
5. L'Autorità Europea del Lavoro 135
6. Le ispezioni concertate e congiunte 139
7. Il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro nella lotta al lavoro non dichiarato nel settore del trasporto su strada e dell'agricoltura 144
CONCLUSIONI 153
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI 155
RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI 161
SITOGRAFIA 162

INTRODUZIONE

L'elaborato mira ad analizzare il fenomeno del lavoro sommerso, che rappresenta una delle principali patologie del sistema occupazionale non solo italiano, ma anche europeo; infatti, il lavoro non dichiarato si presenta come un fenomeno strutturale, consolidato nelle relazioni socio-economiche.

Nel primo capitolo, la trattazione si sofferma innanzitutto sulla difficoltà di determinare i confini del concetto di economia sommersa e di lavoro sommerso; prosegue mettendo in luce le cause e gli effetti del lavoro non dichiarato ed analizzando gli attori del sommerso, ossia le diverse tipologie di lavoratori e di imprese – datori di lavoro normalmente coinvolti nel fenomeno. Il capitolo continua indagando i settori in cui il lavoro sommerso è maggiormente diffuso, concentrandosi dapprima sul settore edile e agricolo, e successivamente sul comparto che ad oggi risulta essere quello con la maggiore incidenza di lavoro sommerso, ossia il settore dei cd. "altri servizi alla persona", che include attività come il lavoro domestico di colf, badanti e babysitter. Questa prima parte della trattazione si chiude volgendo lo sguardo ai metodi di misurazione del sommerso e riportando i dati sulla diffusione del fenomeno in Italia, da cui si evince che il nostro Paese si colloca tra gli Stati dell'Europa occidentale in cui il problema è maggiormente radicato.

Il secondo capitolo si occupa dell'analisi delle politiche dirette e indirette di emersione e di contrasto del lavoro sommerso. Le prime, sono volte a costruire un sistema equilibrato, capace di evolvere nel tempo e adattarsi al mutevole contesto socio-economico, nella consapevolezza che nessuna strategia diretta è in grado da sola di risolvere il problema, mentre è la loro combinazione e il loro coordinamento a poter dare esiti positivi nel lungo periodo. Le seconde, sono misure che, pur essendo pensate per altri fini, riducono il grado di convenienza del sommerso.

Nell'ambito delle politiche dirette, l'elaborato si concentra innanzitutto sulle politiche premiali, che prevedono un sistema di incentivi all'emersione dei rapporti di lavoro irregolari già esistenti e procede poi con l'analisi dell'evoluzione storica e dell'attuale organizzazione degli enti deputati allo svolgimento dell'attività di vigilanza

e ispettiva, evidenziando l'importanza del coordinamento in tale ambito. La trattazione prosegue volgendo lo sguardo alle misure volte alla repressione del sommerso, dalla maxisanzione al provvedimento di sospensione dell'attività di impresa, per continuare poi con l'analisi delle altre sanzioni indirette in cui può incorrere colui che si avvale di lavoratori irregolari, soffermandosi in particolare sulla riforma delle sanzioni civili, recentemente introdotta dal D.L. n.19/2024, che punisce le ipotesi di omissione ed evasione contributiva. La descrizione dell'apparato sanzionatorio si conclude con un rapido sguardo alle ipotesi in cui l'impiego di lavoratori irregolari comporta anche l'applicazione di sanzioni penali. Si presta infine attenzione alle politiche preventivo-promozionali, che concludono la categoria delle politiche dirette. Si fa riferimento a quelle politiche che sono volte a rendere più semplice e consapevole l'uso del lavoro regolare, riducendo la probabilità di ricorrere al sommerso.

Il terzo capitolo, che chiude la trattazione, analizza le tre fasi in cui si è articolato il dibattito europeo sul lavoro sommerso, ossia la fase esplorativa, la fase sensibilizzatrice ed infine quella interventista. La prima, è la fase di analisi del fenomeno del sommerso e della sua complessità, iniziata a cavallo fra gli anni '80 e '90, quando l'Unione Europea si è avvicinata al tema con una serie di iniziative, tra cui la prima Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso del 1998. Segue la fase sensibilizzatrice, avviata a seguito dell'entrata nell'Unione dei Paesi dell'Est Europa, quando il contrasto al lavoro sommerso entra definitivamente tra gli obiettivi prioritari dell'agenda comunitaria. In questa fase, in cui il contrasto del lavoro sommerso avviene attraverso atti di *soft law*, nonché mediante la condivisione di *guidelines* e *best practices*, la cooperazione amministrativa transfrontaliera fra Stati membri, che inizialmente si presentava come uno dei possibili mezzi di contrasto al lavoro non dichiarato, inizia ad assumere un ruolo centrale. Nel testo si analizzano alcuni tentativi di cooperazione transfrontaliera, che tuttavia sono risultati essere delle iniziative frammentate, espressione di una forma di cooperazione definita "orizzontale", ossia un tipo di cooperazione che preserva l'autonomia dei servizi ispettivi nazionali in quanto non prevede alcun obbligo o sanzione per quegli Stati membri che non si conformano alle iniziative di cooperazione

amministrativa e non predispone un'organizzazione comune per la gestione delle operazioni di cooperazione poste in essere.

Infine, l'elaborato analizza la fase interventista, ossia quella fase in cui risulta chiaro che un efficace contrasto del lavoro sommerso necessita di una cooperazione tra i diversi servizi ispettivi nazionali istituzionalizzata e formalizzata a livello europeo, nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. Su proposta della Commissione Europea, questo ha condotto il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea, nel 2016, ad istituire la Piattaforma europea "per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato" disponendo la partecipazione obbligatoria dei Paesi membri, ma lasciando ad essi la facoltà di decidere in che misura partecipare e se conformarsi alle proposte della Piattaforma. Essa ha rappresentato una tappa intermedia del percorso che ha condotto all'istituzione dell'Autorità Europea del Lavoro, la cui struttura, obbiettivi e prerogative vengono analizzate nel presente elaborato. Essa è stata istituita con il Regolamento n.1149/2019/UE e, tra i suoi scopi, vi è quello di sostenere e supportare la cooperazione fra gli Stati membri nella lotta al lavoro non dichiarato, grazie alla creazione di un gruppo di lavoro permanente. In particolare, nel saggio viene analizzato il ruolo dell'Autorità nelle ispezioni concertate e congiunte, soffermando l'attenzione sul differente ruolo che essa ha assunto in due settori molto rilevanti nel mercato unico e nell'economia europea, ossia quello del trasporto su strada e dell'agricoltura, caratterizzati entrambi da un'ampia diffusione del lavoro sommerso. Va sottolineato che gli Stati membri, nel rispetto della loro sovranità nazionale, hanno la possibilità di non partecipare a tali ispezioni concertate e congiunte. L'elaborato ha lo scopo di evidenziare che, se da un lato l'Autorità Europea del Lavoro potrebbe consentire l'applicazione uniforme del diritto europeo in materia di lavoro transnazionale e garantire quindi un'azione unitaria nella lotta al lavoro sommerso, dall'altro, tale possibilità è mitigata dall'assenza di un potere precettivo e sanzionatorio in capo ad essa, la quale ricopre piuttosto un ruolo di regia e di supporto. Tuttavia, risulta chiaro che la lotta al lavoro non dichiarato non può che passare attraverso un'attività ispettiva coordinata a livello europeo e l'istituzione dell'Autorità Europea del Lavoro rappresenta la prima tappa di tale progetto.

CAPITOLO 1

IL LAVORO SOMMERSO NELL'AMBITO DELLA "ECONOMIA NON OSSERVABILE"

1. La complessa determinazione dei confini dell'economia sommersa e del lavoro sommerso – 1.2 La nozione di matrice europea di "lavoro non dichiarato" – 1.3 Il lavoro "nero" e il lavoro "grigio" – 2. L'evoluzione storica delle cause e degli effetti del lavoro sommerso – 2.1 Gli impatti economici e sociali del lavoro sommerso – 3. I soggetti protagonisti del lavoro sommerso – 4. I settori di maggiore diffusione del sommerso: edilizia e agricoltura – 4.1 Il lavoro sommerso nell'agricoltura – 4.2 Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex art 603 bis c.p. – 5. Il lavoro sommerso nei c.d. "altri servizi alla persona" – 6. I metodi di misurazione del sommerso e i dati in Italia

1. La complessa determinazione dei confini dell'economia sommersa e del lavoro sommerso

Il lavoro sommerso è una delle principali patologie del sistema occupazionale italiano[1]. Tale realtà si presenta come un fenomeno strutturale, consolidato nell'articolato sistema delle relazioni sociali e non solo in quello delle relazioni economiche[2]. Il lavoro sommerso costituisce un tema rilevante per tutti i Paesi dell'Unione europea[3], in quanto da un lato riduce "l'occupazione buona e regolare" limitando la tutela sociale e le opportunità di lavoro delle persone, dall'altro intacca il finanziamento dei servizi sociali, riducendone la quantità e la qualità, a causa delle minori entrate fiscali a favore dello Stato[4].

[1] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, Quaderni, Jovene editore, Napoli, 2014, p.5

[2] Sul punto M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, Bonanno editore, Roma, 2007, p.7

[3] V. M. Sala-Chiri, *Introduzione,* in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.1

[4] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.10

Risulta difficile definire in modo chiaro e preciso il concetto di lavoro sommerso e, ancor prima, di economia sommersa. Sono stati lo SNA93[5] e il SEC95[6] che hanno cercato di fare chiarezza sul punto, distinguendo tra economia informale, economia illegale ed economia sommersa, nell'ambito dell'economia "non direttamente osservabile". Ad oggi è in vigore il SEC2010, adottato dal Consiglio dell'Unione europea nel 2013, nel quale si conferma tale suddivisione[7].

Per comprendere correttamente il significato della distinzione sopracitata è utile servirsi di tre criteri sviluppati dalla letteratura internazionale: il criterio economico, il criterio giuridico, e infine il criterio statistico[8].

Il criterio economico viene utilizzato per distinguere l'economia formale da quella informale. L'economia formale "corrisponde a quei processi di produzione e scambio di beni e servizi regolati dal mercato e realizzati da imprese orientate al profitto, che agiscono uniformandosi alle regole del diritto commerciale, tributario e del lavoro. [..] Il rispetto di queste norme garantisce il corretto funzionamento dei mercati e produce ricchezza ed effetti sociali positivi"[9]. L'economia informale invece si riferisce "ai

[5] Si tratta del System of Nation Account 93, ossia del Sistema di contabilità nazionale, redatto dall'ONU e da altre istituzioni internazionali, tra cui l'Eurostat, entrato in vigore nel febbraio del 1994. Tale documento ha sostituito lo schema SNA del 1953, dopo un periodo di revisione iniziato nella metà degli anni '80. Sul punto I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.11.; v. Istituto Nazionale di Statistica, *Conti Economici Nazionali. Anni 1970-2010, Glossario*, p.9 in https://www.istat.it/files/2011/04/glossario (consultato il 29 ottobre 2025)

[6] "Nel 1970 l'Istituto Statistico delle Comunità Europee (Eurostat) ha adottato un sistema armonizzato dei conti: il SEC. Nel 1995 tale sistema è stato modificato coerentemente con il nuovo Sistema dei conti nazionali SNA93. Il SEC95, approvato con il regolamento del Consiglio Europeo del 25 giugno 1996 n.2223, arricchisce di elementi di dettaglio lo SNA93 e permette una descrizione quantitativa completa e comparabile dell'economia dei Paesi membri dell'attuale Unione Europea attraverso un sistema integrato di conti di flussi e di conti patrimoniali definiti per l'intera economia e per raggruppamenti di operatori economici." Istituto Nazionale di Statistica, *Conti Economici Nazionali. Anni 1970-2010*, *Glossario*, p.9 in https://www.istat.it/files/2011/04/glossario (consultato il 29 ottobre 2025). Possiamo quindi affermare che il SEC95 è la versione europea e più dettagliata dello SNA93, e serve per descrivere e misurare in modo preciso e uniforme il funzionamento dell'economia dei Paesi europei, considerando sia i flussi economici sia la situazione patrimoniale dei vari settori.

[7] V. Regolamento (UE) n.549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, l.174 del 26 giugno 2013, allegato A, capitolo 11, punto 11.26, p.352; sul punto anche L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* Cacucci Editore, Bari, 2022, p. 34

[8] V. C. Lucifora, *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna, 2003, p.23; I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.12

[9] L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* cit., p.34

processi di produzione e scambio di beni e servizi non regolati dal mercato e realizzati da imprese non orientate al profitto. Si tratta quindi di processi di produzione e di scambio che non rispettano, totalmente o in parte, le regole del diritto commerciale, fiscale e del lavoro"[10]. Quando si parla di economia informale ci si riferisce quindi all'economia domestica o familiare, a quella comunitaria e associativa, nonché all'economia sociale, in cui la retribuzione, e quindi l'economicità dell'operazione, è sostituita dal carattere di relazionalità e reciprocità[11]. L'economia informale non è assimilabile alle attività imprenditoriali, in quanto presenta un basso livello di organizzazione del lavoro, una quasi inesistente distinzione tra capitale e lavoro ed è caratterizzata da rapporti di lavoro di natura occasionale, privi di inquadramento formale e tutele contrattuali. Proprio per queste sue caratteristiche strutturali, l'economia informale si differenzia dall'economia sommersa, in cui invece è presente una evidente connotazione economica e imprenditoriale, pur condividendo con essa lo svolgimento di un'attività legale[12]. È da segnalare che vi è chi sostiene che non vi sarebbe alcuna differenza fra economia informale ed economia sommersa, in quanto la prima comprenderebbe la seconda. Tuttavia, tale teoria determina l'associazione di attività molto diverse tra loro, con il rischio di pervenire ad una omogeneizzazione e generalizzazione di fenomeni differenti[13].

Il secondo criterio cui fare riferimento è quello giuridico, che consente di distinguere l'economia illegale da quella irregolare. In questo caso la distinzione verte sulla liceità o meno dell'attività posta in essere. Nell'economia illegale le imprese producono e scambiano beni e servizi illeciti e quindi proibiti dalla legge (si pensi ad esempio alla prostituzione o al traffico di droga); nell'economia irregolare invece i beni e i servizi

[10] A. Bagnasco, *L'altra metà dell'economia. La ricerca sull'economia informale*, Liguori Editore, Napoli, 1986, p.13

[11] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* cit., p.36

[12] V. C. Tartaglione, *Il concetto di economia sommersa e di lavoro irregolare: problemi di definizione*, in S. Palmieri, E. Mariano, *Emersione e legalità. Per un lavoro sicuro quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di Ricerca nazionale*, Ediesse editore, Roma, 2009, p.31-32; I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.14; F. Buffa, *Lavoro nero*, G. Giappichelli editore, Torino, 2008, p.2

[13] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* cit., p.38; A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, G. Giappichelli editore, Torino, 2002, p.12

prodotti e scambiati sono leciti, ma tali attività vengono poste in essere in violazione delle norme (ad esempio amministrative, fiscali o contributive). In altri termini, nell'economia irregolare le attività economiche poste in essere sono lecite, ma si pongono al di fuori della legalità formale, in quanto non rispettano le regole dettate in materia di registrazione, di contratti di lavoro, nonché quelle relative al sistema di protezione sociale[14]. È utile puntualizzare che l'economia illegale non coincide con l'economia criminale, ma ne fa parte. Chi opera nell'economia criminale, come ad esempio le organizzazioni mafiose, non si limita a svolgere attività illegali, ma agisce anche per mezzo di attività legali, per questo risulta più difficile distinguere l'economia criminale da quella irregolare, in quanto anche in quest'ultima l'attività svolta è connotata dalla legalità[15].

Il terzo e ultimo criterio da considerare è il criterio statistico, che consente di distinguere l'economia irregolare, da intendersi come l'insieme delle attività legali svolte in modo non conforme alla legge e dunque intenzionalmente nascoste, dall'economia sommersa, che comprende anche tutte le attività economiche che sfuggono alle rilevazioni del sistema statistico.

L'economia sommersa deve quindi essere considerata un concetto più ampio dell'economia irregolare, perché comprende al suo interno sia le attività legali che vengono celate per scelta (le attività irregolari), sia le attività legali, che si potrebbero definire "invisibili" a causa dei limiti di rilevazione del sistema statistico ufficiale[16].

È possibile a questo punto dare una definizione di economia sommersa. Nonostante via sia chi sostiene di dover ricomprendere nell'economia sommersa sia le attività informali, sia le attività illegali, sia quelle irregolari - ossia tutte le attività che potrebbero rientrare nel computo del prodotto interno lordo, ma non sono registrate ufficialmente e quindi sfuggono al controllo dello Stato - è da preferire una definizione più

[14] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.14
[15] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* cit., p.36; I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.15
[16] Sul punto I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.15; L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* cit., p.35

circoscritta[17]. L'economia sommersa include solo la produzione e lo scambio legale di beni e servizi, volontariamente occultata o non rilevabile per i limiti del sistema statistico, e quindi sconosciuta alle pubbliche autorità per molteplici cause: evitare il pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali, evitare il rispetto degli standard previsti dalla legge in materia di occupazione, come ad esempio le norme relative al numero massimo di ore di lavoro, al salario minimo, alla sicurezza sul lavoro, nonché evitare obblighi amministrativi come la compilazione dei questionari statistici. Rimangono quindi escluse dalla definizione di economia sommersa le attività informali e quelle illegali[18]. Questa definizione di economia sommersa coincide con quella proposta dall'Istat e dallo SNA93 che ha sottolineato come "certe attività possono essere economicamente produttive e anche del tutto legali, ma deliberatamente nascoste alle pubbliche autorità per varie ragioni [..]"[19].

Nell'ambito dell'economia sommersa è utile infine ricordare la distinzione già accennata tra sommerso economico e sommerso statistico, che ne rappresentano due sottotipi. Il sommerso economico si riferisce, come spiegato poc'anzi, a quelle attività in cui vi è una esplicita volontà di violare la legge per ridurre i costi del lavoro ed ampliare i profitti, senza però porre in essere un illecito penalmente perseguibile[20], mentre il sommerso statistico include tutte le attività che sfuggono alle rilevazioni ufficiali a causa di limiti o errori dei metodi statistici.

Occorre focalizzare l'attenzione sul sommerso economico, che si distingue in "sommerso d'azienda", in cui sia l'impresa sia i lavoratori sono totalmente invisibili all'autorità pubblica, operando in modo esclusivamente irregolare[21], e "sommerso di lavoro". Si parla di sommerso di lavoro quando un'impresa regolare utilizza

[17] Sul punto I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.16-17
[18] Ibidem
[19] Sul punto M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Quaderni, Jovane editore, Napoli, 2008, p.10
[20] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* cit., p.35
[21] Si parla anche di "imprese fantasma". In argomento A. Bellavista, *Il lavoro nero e le imprese fantasma*, in Riv. giur. lav. e prev., 2012, N.2, p.249. Si tratta di aziende non registrate alla Camera di Commercio. Tale iscrizione tuttavia non implica necessariamente la regolarità dell'azienda, perché questo è solo il primo passo di una procedura che prevede il rilascio di diversi permessi e autorizzazioni. Sul punto M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, cit., 2008, p.17

manodopera in nero ossia lavoratori non dichiarati, oppure nasconde solo parzialmente l'attività lavorativa dei propri dipendenti[22]. In definitiva, nell'economia del presente lavoro, possiamo distinguere i concetti di economia sommersa e di lavoro sommerso; di quest'ultimo principalmente ci si occupa in questa tesi.

1.1 La nozione di matrice europea di "lavoro non dichiarato"

Non esiste una norma che fornisca una definizione giuridica chiara e puntuale dei confini del lavoro sommerso. Si è assistito ad un'ampia proliferazione di termini utilizzati per riferirsi al lavoro sommerso, ed è in questa moltitudine di definizioni che l'interprete deve ricercare la declinazione di suo interesse[23]. All'interno di questa policromia lessicale[24] si rilevano locuzioni come ad esempio quella di lavoro nero, grigio, irregolare, prestato irregolarmente, invisibile.

L'individuazione di una definizione giuridica è resa ancor più difficoltosa dalla confusione ravvisabile negli interventi del legislatore[25]. Già solo nel nostro ordinamento si può notare che nell'art. 4 della l. n.183/2010 (c.d. collegato lavoro) viene utilizzata la locuzione "lavoro sommerso" per riferirsi alle situazioni "di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro" cui viene associata una sanzione amministrativa pecuniaria. In questo caso sarebbe stato più opportuno utilizzare l'espressione "lavoro non dichiarato".

Inoltre, la locuzione "lavoro sommerso" viene utilizzata in modo generico, senza alcun chiarimento circa il suo ambito soggettivo di applicazione, anche nel d.lgs. n.149/2015 istitutivo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e, più recentemente, nel PNRR che prevede, tra i suoi interventi, un Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso. Nell'art. 36 bis della l. n.248/2006 (c.d. decreto Bersani) si utilizza invece la

---

[22] V. C. Lucifora, *Economia sommersa e lavoro nero*, cit., p.24; I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.18

[23] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* cit., p.43

[24] In argomento A. Viscomi, *Lavoro e legalità "settori a rischio" o "rischio di settore"? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in Riv. giur. lav., 2015, N.3, p.604

[25] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit. p.45

formula più mediatica di "lavoro nero". La normativa sul reddito di cittadinanza menziona l'omessa comunicazione alle autorità pubbliche delle variazioni di reddito generate da "attività irregolari" tra le condotte sanzionate per indebita percezione di tale beneficio economico, senza però specificare la tipologia di tali attività né i parametri per valutarne la natura irregolare. L'incertezza lessicale ha trovato manifestazione anche negli artt.78 e 79 della l. n. 448/1998 in cui i termini lavoro irregolare e sommerso sono stati impiegati in modo intercambiabile[26].

Dal momento che il tema del lavoro sommerso interessa tutti gli Stati dell'Unione Europea, quest'ultima se ne è occupata direttamente. Il primo intervento dell'Unione Europea in materia di lavoro sommerso risale al Libro Bianco "Crescita, Competitività, Occupazione", elaborato dalla Commissione Europea nel 1993, in cui si esortano gli Stati membri ad agevolare "la reintegrazione nel mercato del lavoro ufficiale di molte persone che svolgono attualmente forme marginali di lavoro o lavoro in nero"[27]. Al Libro Bianco aveva fatto seguito il progetto di costruire un tavolo di confronto sul fenomeno del lavoro sommerso previsto dal Programma d'azione sociale a medio termine per gli anni 1995-1997[28].

La Commissione Europea è tornata ad occuparsi di questa tematica nel 1998 con la sua prima Comunicazione sul lavoro sommerso in cui ne ha fornito una definizione[29]. La Commissione parla di "*undeclared work*", "lavoro non dichiarato", riferendosi a "qualsiasi attività retribuita di per sé lecita ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto della diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri"[30]. Rimangono quindi escluse da questa definizione "le attività criminali, le forme di lavoro

[26] Ivi, pp.44-47
[27] Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco* "*Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo"*, COM (93) 700, Bruxelles, 5 dicembre 1993, p.156
[28] V. M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, cit., 2008, p.2
[29] Questa comunicazione aveva l'obiettivo di avviare un dibattito sulle cause del lavoro non dichiarato e sulle possibili modalità di contrasto di tale fenomeno. Tale comunicazione sottolineava come il lavoro non dichiarato interessasse tutti gli Stati membri, configurandosi quindi come una questione di interesse comune in ambito occupazionale. V. M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, cit., 2008, p.10
[30] Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (1998) 219, Bruxelles, 7 aprile 1998

non coperte dal normale quadro normativo e che non devono essere dichiarate alle autorità pubbliche, si pensi alle attività espletate nell'ambito dell'economia familiare"[31].

Questa nozione elaborata dalla Commissione Europea è in grado di includere numerose situazioni connotate da irregolarità. I parametri cui tale definizione si riferisce sono cinque: l'attività, la natura retributiva di quest'ultima, la sua liceità, la mancanza di una dichiarazione alle autorità pubbliche ed infine il "sistema regolativo interno"[32].

Iniziando da quest'ultimo, si tratta di un parametro che evidenzia come la Commissione sia consapevole dei limiti legati alla natura non vincolante dell'atto utilizzato. Da ciò deriva la necessità di tenere in considerazione la proiezione nazionale "ad ampiezza variabile"[33] del fenomeno del lavoro sommerso e l'eventualità che alcune attività economiche siano illegali in alcuni Stati e legali in altri. Questo rende difficoltoso elaborare una definizione comune valida per tutta l'Unione Europea[34]. Questo aspetto, legato al principio di sussidiarietà, è confermato dalla Risoluzione del Consiglio del 1999[35] in cui si afferma che "in tutti i casi la presente definizione non deve essere più restrittiva della legislazione in vigore in ciascuno Stato membro"[36].

Il secondo criterio è quello dell'attività, che presenta un'ampia capacità inclusiva, non essendo legato a soggetti (datore o lavoratore) specifici. In questo modo è possibile ricomprendere nel parametro dell'attività sia il c.d. "sommerso d'impresa" sia il "sommerso di lavoro", di cui si rinvia la spiegazione al paragrafo precedente. A queste ipotesi si aggiungono i casi di sotto-dichiarazione, quando si dichiara meno "utile di impresa" di quello effettivamente percepito, e sotto-fatturazione, quando si emettono fatture di importo inferiore al compenso realmente ricevuto, da parte di aziende e lavoratori autonomi, nonché i c.d. fuori busta, ossia retribuzioni non ufficialmente dichiarate erogate a lavoratori muniti di contratto regolare. Il riferimento all' "attività"

---

[31] Ibidem
[32] M. Peruzzi, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna dell'Unione Europea*, in Diritti Lavori Mercanti, 2015, N.1, p.129
[33] Ibidem
[34] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit., p.49
[35] Sul punto M. Peruzzi, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna dell'Unione Europea*, cit., p.129
[36] Consiglio dell'Unione Europea, Risoluzione del 22 aprile 1999, 1999/C 125/01, GUUE, serie C, n.125, 22 maggio 1999

sottolinea la grande varietà di soggetti in grado di eludere gli obblighi di dichiarazione previsti nei loro confronti[37].

Il terzo parametro è quello della natura retribuita dell'attività. Innanzitutto, occorre ricordare che questa caratteristica dell'attività permette, come già illustrato nel paragrafo precedente, di distinguere le attività dell'economia sommersa da quelle dell'economia informale. Il diritto dell'Unione Europea concepisce la nozione di remunerazione in modo alquanto elastico, se si considera che tale parametro è stato riconosciuto sussistere anche in attività, certamente economiche, ma che non prevedono alcun compenso monetario[38]. Il criterio della remunerazione richiede inoltre che l'attività sia tracciata economicamente, e che quindi sia dichiarata o registrata.

Quest'ultimo aspetto si collega ad un ulteriore requisito che emerge dalla definizione indicata dalla Commissione Europea di lavoro non dichiarato e, cioè, la non dichiarazione alle autorità pubbliche competenti. La mancata dichiarazione del rapporto di lavoro alle autorità pubbliche competenti rappresenta il momento genetico della effettiva elusione delle norme dettate in materia di lavoro e previdenza, e dell'evasione fiscale che ne può conseguire. La dichiarazione consente infatti di assoggettare l'attività economica alla specifica normativa che stabilisce la sua registrazione e verificarne l'adempimento[39]. La mancata dichiarazione si presenta quindi come uno strumento per eludere l'applicazione delle disposizioni fiscali e previdenziali che sanciscono tale obbligo[40].

Il quinto e ultimo parametro menzionato dalla Commissione è quello della liceità dell'attività economica. Attraverso questo parametro è possibile distinguere le attività illegali, ossia quelle attività poste in essere da imprese che producono e scambiano beni e servizi illeciti, dalle attività ritenute lecite dall'ordinamento nazionale ma irregolari

[37] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit., p.50
[38] Ad esempio, nella sentenza Steymann si afferma di poter considerare retribuzione anche il solo vitto e alloggio assicurati al lavoratore. Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit., p.52
[39] In argomento A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, cit, 2002, p. 8; sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit., p.54
[40] Ibidem

nella loro esecuzione[41]. Da questo criterio emerge quanto già rilevato nell'ambito del primo parametro, ossia che una prestazione considerata lecita in uno Stato potrebbe non esserlo in un altro.

Il concetto di liceità è utile per guardare anche ad ipotesi in cui la prestazione lavorativa svolta è lecita, ma il soggetto che la pone in essere è irregolare[42]. Si pensi ai lavoratori senza permesso di soggiorno, provenienti da Paesi terzi, che svolgono la loro attività lavorativa in completa clandestinità e senza essere in alcun modo dichiarati alle autorità, come ad esempio i braccianti agricoli. Costoro sono spesso costretti ad accettare rapporti di lavoro sommersi per la necessità di sostentarsi e non per la convenienza economica di tale rapporto, subendo la negazione dei loro diritti più basilari e di quelli connessi alla loro condizione di lavoro. Da ciò si evince la stretta connessione dell'immigrazione clandestina al lavoro sommerso, poiché la promessa di un lavoro è il principale motivo per cui i soggetti migrano[43]. La Direttiva 2009/52/CE ha introdotto delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che si servono di soggetti clandestini provenienti da Paesi terzi sottolineando che il contrasto al lavoro irregolare scoraggia gli ingressi e i soggiorni non autorizzati[44].

In conclusione, si può affermare che la nozione europea di lavoro non dichiarato ha il merito di essere in grado di ricomprendere varie forme di lavoro irregolare. Si tratta di una definizione dotata di un'ampia portata includente, che vuole porsi come minimo comune denominatore del fenomeno del lavoro sommerso per consentire ai vari Stati europei di approcciarsi al problema[45].

[41] Sul punto M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.16
[42] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit., p.53
[43] Sul punto anche M. Giaconi*, Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto) soft law e (poco) hard law*, in Dir. e lav., Il Mulino, 2016, N.3, p.449; L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit., p.53
[44] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit., p.54
[45] Ivi, pp.56-57

1.2 Il lavoro "nero" e il lavoro "grigio"

Con l'espressione lavoro sommerso si intende "l'occultamento o oscuramento del lavoro, interamente o in alcuni profili, all'occhio del diritto, per evitare o distorcere l'applicazione di alcune norme o serie di norme"[46]. Quindi "accanto al totale occultamento sussiste anche il parziale occultamento dell'attività lavorativa"[47]. Si nota la differenza tra lavoro "nero" e lavoro "grigio" o irregolare.

L'area del lavoro nero comprende i lavoratori sommersi, e quindi non dichiarati, che operano sia alle dipendenze di datori di lavoro anch'essi sommersi (c.d. sommerso d'azienda), sia alle dipendenze di datori di lavoro emersi che però non rispettano gli obblighi di registrazione di questi lavoratori. L'area del lavoro grigio o irregolare invece si riferisce ai lavoratori dichiarati, ma il contenuto della dichiarazione non riflette l'effettivo svolgimento del rapporto di lavoro[48].

La nozione di lavoro sommerso quindi non comprende soltanto l'attività lavorativa del tutto nascosta, ossia non dichiarata, ma anche quella che è formalmente visibile dalla legge, ma viene in parte intenzionalmente oscurata da una o entrambe le parti contraenti del rapporto di lavoro[49].

Un'ulteriore ipotesi da considerare è quella del "falso lavoro bianco". In questo caso il lavoratore è formalmente in regola, ma il datore di lavoro non gli corrisponde realmente tutta la retribuzione dichiarata in busta paga. Il datore trattiene una parte dello stipendio dovuto, in modo da far gravare sul lavoratore il pagamento di una parte dei contributi dovuti dal datore di lavoro[50].

---

[46] M. dell'Olio, *Il lavoro sommerso e la "lotta per il diritto",* in Arg. dir. lav., 2000, N.1, p. 43, cit. in I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.20

[47] I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.22

[48] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., pp.21-22; A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, cit., 2002, p.11

[49] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.22

[50] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.22; A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, cit., 2002, p.12

Il lavoro nero e il lavoro grigio possono riferirsi anche al lavoratore autonomo. Infatti, quando il lavoratore autonomo è totalmente invisibile alle autorità pubbliche si parla di lavoro nero; quando invece il lavoratore autonomo è visibile alle autorità perché ha ottemperato ai suoi obblighi di registrazione ufficiale, ma nasconde parte della sua attività lavorativa in modo da occultarne i relativi profitti, si parla di lavoro grigio[51].

È necessario sottolineare che nel linguaggio comune i termini lavoro nero, grigio, irregolare sono utilizzati in modo alternativo. Come accennato, è lo stesso legislatore che spesso impiega un linguaggio impreciso, alternando l'uso di tali termini in modo indistinto[52].

2. L'evoluzione storica delle cause e degli effetti del lavoro sommerso

È opportuno procedere con l'analisi delle diverse tipologie di cause che determinano il sommerso e i relativi effetti, soffermandosi preliminarmente su una breve analisi dell'evoluzione storica del mercato del lavoro che consente di comprendere meglio l'origine della diffusione del fenomeno.

Nel periodo del fordismo, affermatosi negli anni Trenta del ventesimo secolo, il lavoro era fortemente legato alla produzione di massa di beni standardizzati nell'ambito di imprese di grandi dimensioni. Questo consentiva di abbassare i costi di produzione e di rendere i beni prodotti accessibili ad un numero maggiore di soggetti. In questo stesso periodo storico si assiste ad un maggiore intervento dello Stato nella regolazione dell'economia che ha dato vita all'instaurazione di un sistema di protezione sociale e alla istituzionalizzazione della contrattazione collettiva. Si assiste ad una standardizzazione dei rapporti di lavoro che, da un lato, garantisce migliori condizioni di lavoro e di retribuzione, dall'altro, mitiga la condizione di debolezza dei lavoratori nei confronti dei datori di lavoro. L'istituzionalizzazione dei rapporti di lavoro si sostituisce alle forme di occupazione instabili e informali che avevano caratterizzato la prima fase di industrializzazione. Questo periodo storico è caratterizzato da un rapporto di fiducia tra Stato, imprese e lavoratori che godono di certezze e tutele.

[51] V. A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, cit., 2002, p.12
[52] Ibidem

A partire dagli anni Settanta questo sistema entra in crisi per diversi motivi: la globalizzazione dei mercati e la crescente concorrenza dei Paesi di nuova industrializzazione che possono accedere ad un minor costo del lavoro, la scoperta di nuove tecnologie, la necessità delle imprese di contenere i costi e diventare più flessibili per rimanere competitive, nonché la diffusione di nuove abitudini e modelli di consumo. In questo contesto, anche il mercato del lavoro cambia posto che da un lato le imprese sono più libere e, dall'altro, si assiste ad un processo di deregolamentazione del sistema occupazionale. Lo Stato non riesce più a garantire le medesime tutele e lo stesso livello di welfare ai lavoratori, diminuendo la loro stabilità economica e le loro garanzie. Il lavoro diventa più flessibile e frammentato e i lavoratori si trovano spesso ad accettare per necessità forme di lavoro irregolari. In questo contesto aumenta il ricorso al lavoro sommerso nelle sue varie forme[53].

La Commissione Europea distingue le cause del lavoro sommerso in tre tipologie: economiche, istituzionali e socio-culturali[54].

I motivi economici sono quelli che inducono maggiormente i datori di lavoro e i lavoratori a fare ricorso al lavoro sommerso[55]. Va peraltro precisato che non sempre il lavoro sommerso è espressione dello sfruttamento del lavoratore da parte del datore, a volte è il frutto della complicità tra le parti contraenti del rapporto di lavoro[56].

Attraverso il lavoro sommerso, il datore sostiene un costo del lavoro inferiore rispetto a quanto graverebbe su di lui in un contesto di totale legalità in quanto consegue un illecito risparmio determinato dal mancato pagamento dei contributi previdenziali e sociali. Inoltre, il ricorso al lavoro sommerso consente al datore di godere della massima flessibilità nella gestione del personale, sottraendosi ai vincoli di orario di lavoro o alla disciplina del licenziamento. "Il sommerso è quindi una reazione alle imperfezioni del

---

[53] In argomento M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, Bonanno editore, Roma, 2007, pp.24-25

[54] V. Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (1998) 219, Bruxelles, 7 aprile 1998

[55] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.22

[56] Sul punto A. Bellavista, Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche, in V. Pinto, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Carucci editore, Bari, 2008, p.18; I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.23

mercato del lavoro formale"[57]. Tale imperfezione può essere determinata da diversi fattori come la carenza quantitativa e qualitativa del lavoro, un costo del lavoro elevato, la scarsa flessibilità del mercato del lavoro. A fronte della rigidità del sistema di tutela del lavoro, che non riesce ad adeguarsi alle nuove esigenze organizzative dell'economia, il sommerso può essere visto come una sorta di "vendetta del mercato"[58].

Il lavoratore, dal canto suo, quando entra nell'area del sommerso, soprattutto in quella del lavoro nero, gode di una retribuzione maggiore di quella percepita da un lavoratore in regola, in quanto non subisce trattenute dal proprio stipendio[59]. Si pensi anche al lavoratore disoccupato, che lavorando in nero continua ad usufruire dei sussidi pubblici. In alcuni casi, il soggetto disoccupato lavora nel sommerso per mantenere tale status nella prospettiva di ottenere un'occupazione definitiva che richiede quale presupposto proprio la disoccupazione[60]. Infatti, coloro che beneficiano delle politiche assistenziali sono scoraggiati a lavorare nell'economia formale in quanto perderebbero l'opportunità di sommare i guadagni conseguiti con lo svolgimento di attività irregolari agli introiti derivanti dai sussidi[61].

Pertanto, le politiche di welfare, se usate in modo distorto, possono condurre ad un esito perverso, perché "chi è disoccupato [..] vive in uno stato di estrema incertezza economica, ma paradossalmente, chi percepisce un sussidio di disoccupazione è obbligato a non far niente [..], e se non si attiene a questo precetto è considerato un truffatore sociale"[62]. Trovare un equilibrio tra la necessità di garantire tutela sociale e l'esigenza di impedire che il sistema di welfare funga da incentivo al lavoro sommerso è un compito tutt'altro che semplice[63].

---

[57] I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.23
[58] Ibidem
[59] Ibidem
[60] Sul punto A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, cit., 2002, p.26
[61] In argomento M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.30
[62] Ulrich Beck, La società del rischio, Carocci Editore, 200, p. 129 cit. in M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.31
[63] V. M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.31

Tuttavia, bisogna considerare che il cumulo dei redditi provenienti dal lavoro in nero con i benefici derivanti dalle politiche assistenziali non è sempre espressione di convenienza, ma della necessità di avere un livello di vita dignitoso[64]. Infatti, non sempre la decisione di accedere al lavoro sommerso è una scelta di comodo: spesso i lavoratori entrano nel sommerso per mancanza di alternative, perché necessitano di una fonte di reddito, o di una ulteriore fonte di reddito, per sostentare sé stessi e la propria famiglia[65]. Si pensi non solo ai soggetti disoccupati, ma ad esempio anche ai lavoratori che si trovano nell'esigenza economica di svolgere un secondo lavoro, ai percettori della pensione di vecchiaia che necessitano di integrare la stessa[66], nonché a tutti quei casi in cui le famiglie fanno ricorso al lavoro irregolare a causa dei costi eccessivi di quello regolare e della carenza o assenza di servizi pubblici di agevolazione efficienti (basti pensare ai servizi di assistenza e cura per gli anziani non autosufficienti)[67].

Si possono quindi considerare due modelli di sommerso. Il primo, definito come sommerso "per opportunità" o "per convenienza", si ha quando il sommerso rappresenta una scelta di tutti i soggetti coinvolti nel rapporto di lavoro, che ritengono la condizione sommersa più vantaggiosa delle forme di lavoro regolari; il sommerso, qualificato come sommerso "per necessità" o "di sussistenza", si verifica quando il sommerso diventa una condizione per la sopravvivenza dell'una o dell'altra parte del rapporto di lavoro. In quest'ultimo caso si pensi non solo alle vicende che riguardano il lavoratore di cui si è detto, ma anche al datore di lavoro che ha, come unico modo per riuscire ad esercitare la propria attività di impresa, il ricorso al lavoro sommerso[68].

Ci sono altre cause di natura economica che favoriscono il lavoro sommerso. Innanzitutto, ci si riferisce alla presenza di una domanda molto varia di "servizi

---

[64] Ibidem

[65] Sul punto I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.24

[66] Sul punto A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, cit., 2002, p.26

[67] V. M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., pp.29-30

[68] V. A. Vannucci (a cura di), *Nero, grigio, sommerso. Attori e politiche per l'emersione del lavoro irregolare dal contesto italiano alla dimensione locale: il caso della provincia di Pisa*, Felici, Pisa, 2009, pp.65-66 cit. in I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.24

personalizzati" alle persone e alle famiglie, come la richiesta di servizi di assistenza e di cura della persona, cui si aggiunge l'espansione di settori come quello del turismo, della ristorazione e dello svago in cui è richiesta molta manodopera (si parla di settori *labour intensive*) e il controllo è più difficoltoso. Un'altra causa si ritrova nella diffusione di nuove tecnologie, che rendono l'economia più volatile e quindi più difficile da controllare.

Infine, anche la riorganizzazione delle industrie concorre alla diffusione del sommerso e rende i controlli più difficoltosi, in quanto le imprese creano lunghe catene di subappalti e frammentano la produzione affidandola a tante piccole imprese, determinando un aumento dei lavoratori autonomi o finti autonomi tra cui vi sono anche i lavoratori sommersi[69]. È proprio la dimensione dell'impresa, ossia la diffusione di micro-imprese, un fattore che alimenta il lavoro sommerso. Nelle piccole imprese vi è una maggiore concentrazione del sommerso perché spesso questo è l'unico modo per restare competitive nel mercato controllato dalle multinazionali. Il lavoro irregolare è particolarmente presente nelle piccole imprese perché queste sono in grado di "mimetizzarsi" e sfuggire ai controlli, inoltre nelle imprese di piccole dimensioni di rado sono presenti rappresentanze sindacali, quindi i lavoratori sono meno tutelati. Questa abilità nel mimetizzarsi diventa peraltro un motivo che spinge alcune imprese a rimanere piccole[70].

Nell'analisi delle cause istituzionali che inducono al lavoro sommerso non va trascurata l'elevata entità della pressione fiscale e dei contributi sociali imposti dallo Stato. Sia i datori di lavoro sia i lavoratori sono spinti ad avvalersi del lavoro sommerso quando l'imposizione fiscale e contributiva è sproporzionata, o percepita come tale, rispetto al livello di servizi pubblici garantiti. Tuttavia, ciò determina un ovvio corto circuito del sistema posto che se lo Stato ha meno entrate dovrà aumentare la pressione fiscale oppure ridurre i servizi pubblici, ciò andrà ad incrementare ulteriormente l'utilizzo del lavoro sommerso[71].

---

[69] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.25
[70] Ibidem
[71] Ivi, p.26

Anche i lunghi e onerosi adempimenti burocratici e amministrativi possono frenare la legalizzazione dell'attività lavorativa. La presenza di un apparato legislativo eccessivamente articolato, che prevede il rispetto da parte delle imprese di numerose leggi e molti vincoli autorizzativi, ed è caratterizzato da rigide norme giuslavoristiche che hanno una ridotta capacità di adattarsi ad un mercato più aperto e flessibile, facilita l'incremento del lavoro sommerso[72].

Contribuisce a questa incertezza del quadro normativo il proliferare di numerose figure contrattuali nuove[73]. Prima il c.d. pacchetto Treu[74] e poi la c.d. legge Biagi[75] hanno introdotto diverse tipologie nuove di contratto di lavoro. L'obbiettivo di questi interventi legislativi è stato quello di far emergere e transitare quanti più rapporti di lavoro possibili dall'area del sommerso a quella del lavoro regolare, riducendo l'attrattività economica del lavoro irregolare. Tuttavia, molte di queste nuove figure contrattuali hanno dato luogo a rapporti discontinui, precari e sottopagati, incapaci di offrire adeguate tutele ai lavoratori, soprattutto in riferimento a contributi, pensione e malattia. La riforma Biagi infatti non ha sortito i risultati sperati, soprattutto sul piano previdenziale, scaricando del tutto o in parte sui lavoratori c.d. flessibili i costi della propria tutela pensionistica. Il ricorso al lavoro flessibile risulta invece essere più vantaggioso per il datore di lavoro che sostiene costi ridotti, è più libero nelle assunzioni e nei licenziamenti, gode di una maggiore flessibilità nell'impiego del personale e nella gestione del tempo di lavoro e sostiene oneri contributivi minori rispetto a quanto previsto per il lavoro a tempo pieno e indeterminato. Tutto questo non ha disincentivato il ricorso al lavoro sommerso, perché ogni figura contrattuale atipica ha manifestato una propria propensione ad essere impiegata in modo irregolare[76].

Si pensi ad esempio al contratto di lavoro part-time, cui si applica la disciplina del lavoro subordinato salvo quanto concerne l'orario di lavoro, che risulta ridotto rispetto

[72] Ivi, pp.26-27
[73] Ibidem
[74] Si fa riferimento alla L. 24 giugno 1997, n. 196 che ha introdotti diversi strumenti volti ad una maggiore flessibilità lavorativa per contrastare la disoccupazione.
[75] Si riferisce al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro*, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, che ha ampliato le figure di lavoro atipico.
[76] In argomento F. Buffa, *Lavoro nero*, cit., pp.71-72

al regime ordinario. Nell'ambito del lavoro part-time c.d. orizzontale[77] è possibile occultare un rapporto di lavoro a tempo pieno corrispondendo la differenza retributiva per le ore lavorate eccedenti quanto previsto nel contratto tramite pagamenti "fuori busta". Nel quadro del part-time c.d. verticale invece, si può verificare una gestione non regolare del rapporto di lavoro, dissimulando un lavoro a tempo pieno, superando i limiti legali previsti per il lavoro supplementare nel contratto part-time e retribuendo le ore eccedenti ancora una volta "fuori busta". In entrambi i casi il datore di lavoro può far fronte alle esigenze produttive della propria impresa grazie alla elastica disponibilità del proprio personale, beneficiando al contempo di un illecito risparmio sui costi del lavoro, a fronte del mancato versamento dei contributi fiscali e previdenziali sui compensi erogati "in nero"[78].

Anche il contratto di apprendistato si presta ad un utilizzo irregolare. In questo caso l'irregolarità è generalmente correlata all'inadempimento degli obblighi formativi che caratterizzano questa tipologia contrattuale. L'utilizzo distorto di questo schema contrattuale è spiegato dalle notevoli agevolazioni di cui beneficia il datore di lavoro: gode di una sensibile diminuzione dei contributi da versare, è autorizzato dalla legge a sotto-inquadrare il lavoratore, non deve includere gli apprendisti nei limiti numerici stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi[79].

Queste sono solo alcune delle diverse tipologie contrattuali c.d. flessibili che possono dar luogo a situazioni di irregolarità lavorativa (si pensi anche all'associazione in partecipazione, al lavoro intermittente o a chiamata, al contratto di collaborazione coordinata e continuativa e al lavoro a domicilio)[80].

Tra le cause istituzionali rientra anche l'insufficienza e l'eccesivo lassismo dei controlli svolti da vari organismi istituzionali, che permettono di agire al di fuori delle

[77] Nel lavoro part-time orizzontale il lavoratore lavora tutti i giorni, ma con una riduzione dell'orario di ogni giorno lavorativo rispetto a quanto previsto per il tempo pieno. La riduzione riguarda l'orario di lavoro e non i giorni di lavoro. Nel lavoro part-time verticale invece l'orario di lavoro è pieno nei giorni effettivamente lavorati, si ha una riduzione predeterminata delle giornate lavorative settimanali o mensili. Il lavoro part-time può essere anche c.d. misto, quando vi è una compresenza di entrambe le tipologie di part-time sopracitate.

[78] In argomento S. Dovere, A. Salvati*, Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè editore, Milano, 2011, p.28

[79] Ivi, pp.36-37

[80] Ivi, pp.20-47

regole. Più un soggetto ha la possibilità di agire nel sommerso a basso rischio, tanto più sarà portato ad avvantaggiarsene[81].

Nell'ambito delle cause socio-culturali del lavoro sommerso, si è assistito ad un deterioramento della "moralità fiscale"[82], attribuibile principalmente al progressivo declino dei valori civici e alla sempre maggiore sfiducia nelle istituzioni pubbliche[83]. Lo Stato di diritto risulta inefficace e insufficiente agli occhi dei cittadini che guardano ai governanti come soggetti corrotti e responsabili della carenza di risorse pubbliche[84]. Negli ambienti caratterizzati da una scarsa responsabilità civica, si giunge ad una sorta di giustificazione e comprensione nei confronti di chi opera nel sommerso, nonché ad una tolleranza del fenomeno. Il lavoro nero o irregolare non viene percepito come un danno arrecato alla collettività, ma come una forma di mutua assistenza[85]. In realtà, il lavoro sommerso concorre all'aumento dei costi del lavoro regolare e favorisce un circolo vizioso in base al quale più aumenta il sommerso più aumenta la tassazione[86].

Vi sono ulteriori fattori che incidono sulla dimensione del sommerso e vengono definiti fattori ambientali[87]. Si pensi alla globalizzazione e all'immigrazione. La globalizzazione ha portato molte aziende a trasferire le proprie attività *labour intensive*, ossia quelle attività che richiedono molta manodopera, in Paesi dove il costo del lavoro è inferiore. Se da un lato questo ha determinato una diminuzione della richiesta di lavoro irregolare nei Paesi europei, dall'altro ha provocato un incremento della competizione e di conseguenza della domanda di lavoro sommerso da parte delle piccole imprese. Sussiste inoltre un legame tra immigrazione e sommerso. I soggetti immigrati rappresentano un gruppo di lavoratori potenzialmente disponibile a svolgere la propria

[81] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.27
[82] Ibidem
[83] Ivi, p.28
[84] Ibidem
[85] Sono comunemente accettate dalla maggior parte della popolazione come tipologie di lavoro non soggette a regolamentazione legale il lavoro domestico, i servizi di cura e assistenza alla persona, così come i lavori stagionali. V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.28
[86] Ibidem
[87] Ivi, p.29

prestazione in modo irregolare, soprattutto quando è preclusa loro la possibilità di accedere al mercato del lavoro regolare[88].

Infine, anche la criminalità organizzata incentiva il lavoro sommerso. Tali organizzazioni infatti svolgono spesso le loro attività economiche in modo irregolare e illegale. I gruppi criminali ovviamente prediligono il reclutamento di lavoratori in condizioni di precarietà, facilmente ricattabili data la loro vulnerabilità. Inoltre, le imprese che intrattengono rapporti con la criminalità organizzata evitano i controlli dei vari organismi a ciò preposti e conseguono maggiori profitti[89].

2.1 Gli impatti economici e sociali del lavoro sommerso

Il lavoro sommerso ha delle conseguenze negative innanzitutto sul sistema economico, soprattutto sul mercato del lavoro. Il mancato versamento delle imposte e dei contributi determina una riduzione sleale dei costi che consente di diminuire i prezzi di vendita dei prodotti e di incrementare i guadagni. Quindi il ricorso al sommerso altera la concorrenza, causando uno svantaggio competitivo nei confronti delle imprese che operano in modo legale e regolare[90]. Il lavoro sommerso ha conseguenze negative anche sulle finanze pubbliche perché l'evasione fiscale e contributiva, totale o parziale, riduce le entrate a favore dello Stato. In questo modo lo Stato, avendo minori risorse per finanziare i servizi pubblici, sarà costretto a ridurre la loro quantità e qualità, oppure procederà ad aumentare l'imposizione fiscale per continuare a garantire gli stessi servizi[91].

Il fatto che una parte dell'economia non venga rilevata determina inoltre un'alterazione di diversi indicatori economici (ad esempio il PIL, il tasso di inflazione e quello di disoccupazione), rendendo difficile effettuare una corretta analisi e valutazione delle reali condizioni dell'economia di un Paese[92].

[88] Ibidem
[89] Ibidem
[90] V. C. Lucifora, *Economia sommersa e lavoro nero*, cit., p.54
[91] Ibidem
[92] Ibidem

Infine, il sommerso ha un effetto sociale. La immoralità fiscale non è solo causa del fenomeno, ma ne è anche l'effetto. Il ricorso al lavoro sommerso indebolisce il senso civico e mette a rischio il funzionamento dello Stato di diritto. Tollerare il sommerso significa normalizzare il fenomeno e ciò comporta un progressivo deterioramento del tessuto sociale e della sua qualità[93].

Il lavoro sommerso determina anche degli effetti che non sono del tutto negativi. Il lavoro irregolare funge in qualche modo da correttivo del mercato del lavoro formale, ribellandosi alla eccessiva rigidità dei sistemi regolativi. Inoltre, il reddito derivante dal lavoro sommerso diventa una sorta di ammortizzatore sociale, consentendo alle famiglie di aumentare in modo significativo il loro reddito[94].

3. I soggetti protagonisti del lavoro sommerso

Occorre individuare gli attori del sommerso: si fa riferimento a diverse tipologie di lavoratori, individuate secondo la classificazione del 1998 della Commissione Europea, e di datori di lavoro. Le categorie di lavoratori coinvolti nel sommerso sono: i disoccupati, gli inattivi, i doppiolavoristi ed infine gli immigrati clandestini[95].

La prima tipologia di lavoratori cui riferirsi sono i disoccupati. Essi[96] beneficiano di sussidi statali e per non privarsene, soprattutto se l'assegno di disoccupazione è di importo modesto, sono spinti a lavorare nel mercato sommerso. Così come i disoccupati, spesso anche i lavoratori che si trovano in cassa integrazione e i pensionati cumulano

[93] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., pp.30-31
[94] Ivi, p.31
[95] Ivi, p.34
[96] "I disoccupati comprendono le persone non occupate tra i 15 e i 74 anni che hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che precedono la settimana di riferimento e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma" entro le due settimane successive; oppure inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro." Istituto Nazionale di Statistica, *Rilevazione sulle forze di lavoro – media 2014 e 2013, Glossario*, in https://www.istat.it/files/2015/05/Glossario (consultato il 6 novembre 2025).

l'indennità o la pensione che ricevono dallo Stato ai proventi ottenuti lavorando nel sommerso[97].

Segue poi la categoria degli inattivi[98]. Si tratta di soggetti che hanno più autonomia nella gestione del proprio tempo libero e sono più disponibili e flessibili, questo può favorire il loro coinvolgimento nel sommerso. Si pensi ad esempio alle casalinghe, agli studenti e ai pensionati[99]. Tuttavia, casalinghe e pensionati decidono di fare il loro ingresso nel sommerso non solo per colmare il proprio tempo libero, ma anche per far fronte all'esigenza economica di integrare un reddito familiare o pensionistico insufficiente. Inoltre, bisogna ricordare che spesso le casalinghe non hanno mai svolto un lavoro regolarmente retribuito, o comunque hanno avuto una limitata partecipazione al mercato del lavoro, ed anche questo aspetto può incidere sulla scelta di ricercare un'occupazione nel sommerso[100]. Per la categoria degli studenti, il lavoro irregolare o nero da un lato può rappresentare un modo per sostentarsi durante gli studi, in vista di un'occupazione stabile e regolare al termine del loro iter di formazione, dall'altro potrebbe essere l'unico modo che lo studente ha per trovare un impiego a fronte dell'assenza di esperienze lavorative pregresse[101].

La terza categoria di lavoratori predisposti al sommerso è quella dei doppiolavoristi. Si fa riferimento a soggetti che hanno già un impiego nel mercato del lavoro formale e dunque hanno già un'occupazione regolarmente dichiarata alle autorità, ma desiderano integrare il loro reddito con un'attività secondaria irregolare, spesso perché il lavoro

---

[97] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., pp.35-36

[98] "Gli inattivi comprendono le persone che non fanno parte delle forze di lavoro, ovvero quelle non classificate come occupate o in cerca di occupazione." Istituto Nazionale di Statistica, *Rilevazione sulle forze di lavoro – media 2014 e 2013, Glossario*, in https://www.istat.it/files/2015/05/Glossario (consultato il 6 novembre 2025).

[99] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., pp.34-35

[100] In argomento Bollettino ADAPT, *A proposito di disuguaglianza, non tutte le casalinghe sono uguali*, 3 settembre 2022, in https://www.bollettinoadapt.it/2024/10- A proposito di disuguaglianza - non tutte le casalinghe sono uguali (consultato il 6 novembre 2025)

[101] Sul punto I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.35

principale non è considerato economicamente sufficiente. Si pensi, a titolo esemplificativo, agli insegnanti della scuola pubblica che tengono lezioni private "in nero" al di fuori del loro orario di lavoro[102].

Infine, l'ultima categoria è quella dei soggetti che provengono da Paesi extra-UE ed entrano clandestinamente in uno Stato europeo nella speranza di poter garantire a sé stessi e alla propria famiglia condizioni di vita migliori[103]. I clandestini senza permesso di soggiorno non possono stipulare contratti di lavoro regolari e quindi sono fortemente incentivati a cercare un impiego nel sommerso[104]. Si pensi ad esempio al settore dell'agricoltura, in cui si è assistito ad una crescita esponenziale della presenza di lavoratori clandestini a causa della stagionalità e quindi della discontinuità del rapporto di lavoro, del basso livello di qualificazione richiesto, nonché delle difficili condizioni di lavoro del comparto agricolo[105]. Tuttavia, è opportuno precisare che il sommerso non coinvolge soltanto i lavoratori che risiedono illegalmente nel territorio di un Paese membro, ma interessa anche coloro che godono di un regolare permesso di soggiorno. Costoro sono disposti a rischiare di perdere il proprio permesso di soggiorno pur di percepire un reddito maggiore, anche se questo deriva da un lavoro irregolare[106]. Infatti, se il titolare del permesso di soggiorno non dimostra di aver percepito un reddito durante il periodo di soggiorno o se ha oltrepassato il termine massimo di disoccupazione consentito che è pari ad un anno, il suo permesso non verrà rinnovato[107].

Spostando l'analisi sulla parte datoriale, le imprese che sfruttano il lavoro sommerso si possono classificare in cinque categorie. Innanzitutto, vi sono le imprese c.d. trasgressive, cioè le imprese visibili e all'apparenza regolari ma che presentano una propensione all'evasione e all'elusione degli oneri fiscali e contributivi, utilizzando in

---

[102] In Italia si stima la presenza di circa un milione di doppiolavoristi irregolari. Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit., p.69; I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., pp.36-37

[103] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit., pp.70-71

[104] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.37

[105] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del lavoro*, cit., pp.71-75

[106] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.37

[107] V. art. 22, comma 11, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'immigrazione)

modo improprio gli strumenti di flessibilità lavorativa (come i contratti atipici) e adottando schemi di retribuzione irregolari[108].

Vi sono poi le imprese c.d. minimaliste, che rispettano i requisiti minimi di regolarità ma operano per lo più in modo irregolare, utilizzando manodopera totalmente non dichiarata e omettendo di adempiere diversi obblighi previsti dalla disciplina lavoristica come le disposizioni in materia di tutela dei lavoratori, sicurezza sul lavoro e igiene[109].

Fanno seguito le imprese c.d. mimetiche. Si tratta di imprese di piccole dimensioni, ossia imprese con 5-10 dipendenti, totalmente sommerse, che sfuggono ai controlli anche grazie al tipo di attività svolta che non necessita di una sede fissa. Si pensi ad esempio al settore dell'edilizia o dei servizi di pulizia[110].

La quarta categoria viene definita "il formicaio". Con questa definizione ci si riferisce ad una moltitudine di micro-imprese o lavoratori individuali che operano in settori facilmente occultabili, come quello dei servizi di cura alle persone o del lavoro domestico, rendendone difficile l'individuazione e il controllo da parte delle autorità a ciò preposte[111].

Infine, l'ultima categoria è quella dei lavoratori autonomi e dei professionisti irregolari. Si tratta di soggetti che lavorano in proprio, violando le norme fiscali e contributive[112].

4. I settori di maggiore diffusione del lavoro sommerso: edilizia e agricoltura

Secondo i dati ISTAT, il primato per l'impiego di lavoratori irregolari va ai c.d. "altri servizi alle persone", che includono attività come il lavoro domestico di colf, badanti e babysitter, in cui si registra un'incidenza del lavoro irregolare pari al 40,5% sul totale delle unità di lavoro a tempo pieno nel settore[113]. Nell'agricoltura invece,

---

[108] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.38
[109] Ibidem
[110] Ibidem
[111] Ibidem
[112] Ibidem
[113] Si fa riferimento alle ULA, ossia alle unità di lavoro a tempo pieno. Questo strumento consente di tenere conto non solo del numero di soggetti che lavorano in modo irregolare, ma anche delle ore di lavoro equivalenti a tempo pieno svolte in forma irregolare. In questo modo anche chi lavora part-time viene considerato proporzionalmente alle ore effettivamente lavorate.

l'incidenza è scesa dal 24,8% del 2011, con punte estreme in Campania e un tasso più basso in Trentino-Alto Adige[114], al 17,6% del 2023. Il settore agricolo è seguito dal comparto del commercio, all'ingrosso e al dettaglio, dei trasporti, dell'alloggio e della ristorazione, che registrano un 15,0%, mentre nell'ambito delle costruzioni il tasso di irregolarità è pari al 12,8%[115].

Muovendo l'analisi dal settore edile, possiamo rilevare diversi fattori propulsivi del lavoro irregolare e del lavoro in nero. Infatti, il settore edile è caratterizzato dalla presenza di molte piccole imprese, da un forte abusivismo nell'espletamento dell'attività e dal frequente impiego di immigrati clandestini. A ciò si aggiunge l'esistenza di un sistema di protezione sociale (sussidi tra un appalto e l'altro) volto a tutelare i lavoratori edili dalle conseguenze economiche negative derivanti dalla discontinuità lavorativa che caratterizza il comparto edilizio, rendendolo estremamente attrattivo. Inoltre, i datori di lavoro potrebbero tentare di compensare il margine di profitto perso per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico mediante pratiche di irregolarità contributiva e/o retributiva[116].

Per tutte queste ragioni il settore dell'edilizia è storicamente contraddistinto dalla presenza di uno specifico quadro normativo finalizzato a contrastare il ricorso al lavoro irregolare. L'ambito edile è divenuto spesso terreno di sperimentazione per l'introduzione di misure di contrasto al lavoro sommerso successivamente estese anche agli altri comparti economici[117]. È proprio dall'esperienza storica del contrasto al lavoro sommerso nel settore dell'edilizia che si è consolidato il principio secondo cui le politiche di contrasto al lavoro irregolare non possono limitarsi ad azioni di tipo ispettivo e sanzionatorio, ma è necessario che simultaneamente vengano adottati strumenti di tipo premiale e certificativo[118].

---

[114] V. V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.109
[115] Istituto Nazionale di Statistica, *L'economia non osservata nei conti nazionali, Anni 2020-2023, Economia non osservata oltre 217 miliardi nel 2023, al 10,2% l'incidenza sul PIL*, 17 ottobre 2025, in https://www.istat.it/2025/Report-Economia non osservata nei conti nazionali - anno 2023 (consultato l'11 novembre)
[116] Sul punto S. Dovere, A. Salvati, *Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, cit., p.8
[117] Ibidem
[118] Ibidem

Una prima misura di contrasto al lavoro irregolare nell'edilizia è oggi disciplinata negli artt. 20 e 26 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (c.d. Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro)[119]. Si tratta dell'obbligo in capo all'appaltatore di dotare i propri lavoratori di una tessera di riconoscimento[120] in cui devono essere riportate le generalità del lavoratore, nonché la sua fotografia, e deve essere indicato il datore di lavoro[121]. A ciò si aggiunge l'obbligo in capo al lavoratore di esibire tale tessera[122]. In caso di violazione di tale previsione, il datore di lavoro è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 111,68 a 558,41 euro per ciascun lavoratore[123], mentre il lavoratore, munito di tessera di riconoscimento che tuttavia non provvede ad esporla, è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 55,84 a 335,05 euro per la violazione[124].

Una seconda previsione normativa estremamente importante era contenuta nell'art. 36-bis, comma 1, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, che aveva introdotto la facoltà per il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di disporre la sospensione del lavoro nei cantieri edili in presenza di gravi violazioni riguardanti la sicurezza e la salute dei lavoratori, ma anche il lavoro sommerso e irregolare[125]. Tale

---

[119] Tale disciplina era contenuta nell'art. 36-bis, *Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro*, commi 3, 4, 5 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, abrogati dalla L. 17 dicembre 2024, n. 203. L'abrogazione è stata attuata attraverso la modifica dell'art. 304 comma 1 lett. b) del D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81 (c.d. Testo Unico sulla sicurezza del lavoro).

[120] Sul punto S. Dovere, A. Salvati*, Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, cit., p.9

[121] D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81, art. 26, comma 8 "Nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro." Ora l'obbligo relativo alla tessera di riconoscimento è disciplinato in modo uniforme dall'art.26, senza possibilità di deroga per le piccole imprese. È stata infatti abrogata l'eccezione originariamente contenuta nell'art. 36-bis comma 4 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223 che consentiva ai datori di lavoro con meno di dieci dipendenti di assolvere l'obbligo di tesseramento mediante semplice annotazione degli estremi del personale impiegato in un apposito registro di cantiere vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente, da conservare sul luogo di lavoro. Sul punto S. Dovere, A. Salvati*, Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, cit., p.9

[122] D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81, art. 20, comma 3 "I lavoratori di aziende che svolgono attività in regime di appalto o subappalto, devono esporre apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. Tale obbligo grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nel medesimo luogo di lavoro, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto."

[123] D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81, art.55, comma 5, lett. i)

[124] D.Lgs. 9 aprile 2008, art. 59, lett. b)

[125] L'art. 36-bis, comma 1, disponeva che "il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e

istituto è stato poi esteso a tutti gli altri settori produttivi dall'art. 5 della L. 3 agosto 2007, n. 123. La misura in esame è stata nuovamente oggetto di intervento da parte del legislatore ed è stata disciplinata nell'art.14 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81, ossia dal Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che ha abrogato le preesistenti discipline di settore riunendole nel nuovo Testo Unico e introducendo alcune modifiche[126]. Il provvedimento di sospensione dell'attività d'impresa oggi è disciplinato nel predetto art.14 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81, così come modificato dal D.L. 21 ottobre 2021, n.146.

Rinviando al capitolo successivo per un dettagliato approfondimento, qui ci si limita ad anticipare che si tratta di uno dei poteri più rilevanti del personale ispettivo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro che consente di sospendere temporaneamente l'attività d'impresa[127]. Si tratta di provvedimento "di tipo interdittivo, a carattere vincolante, con natura sanzionatoria e finalità cautelare"[128].

Un altro istituto cui fare riferimento nell'ambito della lotta al sommerso nell'edilizia è il Documento Unico di Regolarità Contributiva, detto anche DURC. Si tratta di un istituto introdotto dall'art.86, comma 10, del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ossia la già citata riforma Biagi, la cui operatività è stata poi estesa a tutti i settori economici dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con un proprio decreto del 24 ottobre 2007. Il DURC quindi non opera più limitatamente al settore edile, ma trova applicazione in tutti i comparti produttivi[129]. Il DURC è un attestato che certifica la regolarità contributiva e assicurativa di un'impresa o di un lavoratore autonomo nei confronti di INPS, INAIL e, per il settore edile, delle Casse Edili. Si tratta di un

---

dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), può adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale." In argomento S. Dovere, A. Salvati*, Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, cit., p.11

[126] Ibidem

[127] Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* in Lav. giur., 2022, N.11, p.1008

[128] Ivi, pp.1008-1009

[129] In argomento S. Dovere, A. Salvati*, Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, cit., pp.17-18

certificato che rappresenta una condizione imprescindibile non solo per dimostrare la conformità contributiva e assicurativa nei confronti degli enti di controllo, ma anche per poter usufruire di agevolazioni contributive e normative, per poter accedere alle sovvenzioni e ai benefici previsti dalla disciplina europea, ed infine, per poter partecipare alle gare d'appalto[130]. Si tratta di un documento obbligatorio negli appalti di opere pubbliche, forniture e servizi; nell'edilizia privata, per richiedere un permesso di costruire e nella presentazione della SCIA; per il rilascio dell'attestazione SOA[131]; per l'iscrizione all'albo dei fornitori; ed infine, per l'erogazione di contributi, sussidi, sovvenzioni e vantaggi economici di qualsiasi genere[132].

Il decreto ministeriale del 30 gennaio 2015 ha previsto che dal 1° luglio dello stesso anno la verifica della regolarità contributiva debba avvenire solo in via telematica. L'esito positivo della verifica genera il DURC online, in formato PDF, con validità di 120 giorni dalla richiesta. Se invece la verifica dà esito negativo, si apre un procedimento che deve concludersi entro un termine di 30 giorni. L'ente preposto al controllo invita l'interessato, tramite PEC, a regolarizzare la sua posizione entro un termine di 15 giorni che decorre dalla notifica dell'invito. Se la posizione dell'interessato viene regolarizzata entro tale termine, viene generato il DURC online che attesta la conformità. Se invece la posizione non viene sanata entro il termine indicato, l'esito negativo della verifica viene comunicato all'interessato, a cui vengono indicati gli importi a debito, le cause dell'irregolarità, nonché le condizioni che permettono l'intervento sostitutivo della pubblica amministrazione o della stazione appaltante, la quale potrà versare l'importo dovuto direttamente agli enti previdenziali,

[130] Sul punto V. Mancino, U. Da Milano, *Documento unico di regolarità contributiva (DURC), A cosa serve e come richiedere il certificato che attesta la regolarità contributiva e assicurativa di un'azienda o di un lavoratore autonomo nei confronti dell'INPS, dell'INAIL e delle Casse Edili*, 9 luglio 2024, in https://www.confcommercio.it/durc (consultato l'11 novembre 2025)

[131] L'attestazione SOA consiste in un certificato, rilasciato da Società Organismi di Attestazione, ossia enti privati autorizzati e vigilati dall'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), che attesta che l'impresa possiede tutti i requisiti tecnico-economici previsti dalla legge per partecipare alle gare d'appalto pubbliche per lavori di importo superiore a 150.000 euro.

[132] Sul punto V. Mancino, U. Da Milano, *Documento unico di regolarità contributiva (DURC), A cosa serve e come richiedere il certificato che attesta la regolarità contributiva e assicurativa di un'azienda o di un lavoratore autonomo nei confronti dell'INPS, dell'INAIL e delle Casse Edili*, 9 luglio 2024, in https://www.confcommercio.it/durc (consultato l'11 novembre 2025)

trattenendo le somme corrispondenti dovute all'impresa e sanando in questo modo il debito contributivo dell'impresa stessa[133].

Negli appalti, l'irregolarità è causa di esclusione dalla procedura di gara, di impossibilità di aggiudicazione o di stipula del contratto. La stazione appaltante dovrà assicurarsi che, al momento della presentazione dell'offerta, l'impresa non abbia già presentato ricorsi, né beneficiato di condoni o rateizzazione del debito, poiché in questi casi l'impresa è considerata in regola. Inoltre, il rilascio del DURC non è osteggiato dalla presenza di uno scostamento inferiore al 5% tra le somme dovute e quelle versate o comunque inferiore a 100 euro. Tuttavia, è necessario che l'impresa effettui il versamento dovuto entro 30 giorni dal rilascio del DURC. Qualora l'impresa non provveda al pagamento, l'irregolarità verrà dichiarata nei DURC che verranno rilasciati nelle successive fasi dell'appalto. Nell'edilizia privata, l'irregolarità determina la sospensione del permesso di costruire o, nel caso di presentazione di una SCIA, la sospensione dei lavori. Affinché i lavori possano proseguire sarà necessario attendere il rilascio di un nuovo DURC regolare[134].

In tempi più recenti, il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 giugno 2021, n.143, in fase di prima applicazione del D.L. 16 luglio 2020, convertito in legge con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n.120, ha disciplinato "un sistema di verifica della congruità dell'incidenza della manodopera"[135]nel settore edile[136]. Si tratta di un meccanismo volto a controllare che la manodopera il cui impiego è stato dichiarato in un cantiere sia coerente con la tipologia e l'entità di lavori svolti. Accadeva infatti che le imprese dichiarassero una manodopera inferiore a quella realmente impiegata, ottenendo in questo modo margini di profitto maggiore, riducendo l'ammontare dei contributi versati, e distorcendo la leale concorrenza nel mercato.

[133] Ibidem
[134] Ibidem
[135] Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 giugno 2021, n.143, art. 1
[136] Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 giugno 2021, n.143, art. 2, comma 2: "Rientrano nel settore edile tutte le attività, comprese quelle affini, direttamente e funzionalmente connesse all'attività resa dall'impresa affidataria dei lavori, per le quali trova applicazione la contrattazione collettiva edile, nazionale e territoriale, stipulata dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale."

L'obbiettivo di questo intervento è stato quello di contrastare l'evasione fiscale, il ricorso al lavoro nero, la sotto-dichiarazione delle ore effettivamente lavorate, nonché il fenomeno del dumping contrattuale[137]. La verifica di congruità riguarda sia i lavori pubblici, sia i lavori privati, se il valore dell'opera realizzata è di importo pari o superiore a 70.000 euro, "eseguiti da parte di imprese affidatarie, in appalto o subappalto, ovvero da lavoratori autonomi coinvolti a qualsiasi titolo nella loro esecuzione"[138]. L'attestazione di congruità, c.d. DURC di congruità, viene fornita dalla Cassa Edile o Edilcassa territorialmente competente, entro 10 giorni dalla richiesta[139], e la verifica viene effettuata sulla base di indici minimi di congruità relativi alle singole categorie di lavoratori[140]. Qualora emergano delle difformità, la Cassa Edile o Edilcassa invita l'impresa a regolarizzare la sua posizione entro 15 giorni. Se la regolarizzazione avviene entro il termine indicato il DURC di congruità viene rilasciato. Se invece tale termine decorre inutilmente, la Cassa Edile o Edilcassa provvede a darne comunicazione all'impresa richiedente, comunicando gli importi a debito e i motivi di irregolarità, procedendo inoltre all'iscrizione di tale impresa nella Banca Dati Nazionale delle Imprese Irregolari. Tuttavia, se lo scostamento dagli indici di congruità è "pari o inferiore al 5% della percentuale di incidenza di manodopera, La Cassa edile o Edilcassa rilascia ugualmente l'attestazione di congruità previa idonea dichiarazione del direttore dei lavori che giustifichi tale scostamento"[141]. L'impresa che risulta non essere congrua può comunque dimostrare di aver raggiunto la percentuale di incidenza di manodopera richiesta esibendo la documentazione che attesti costi non registrati[142]. L'esito negativo della verifica, qualora non avvenga la regolarizzazione, influenza peraltro le verifiche successive di regolarità contributiva volte al rilascio del DURC on-line[143].

[137] Il dumping contrattuale viene qui inteso come il ribasso eccessivo dei prezzi ottenuto attraverso la violazione delle norme sul lavoro e sui contratti.
[138] Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 giugno 2021, n.143, art. 2, comma 1
[139] Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 giugno 2021, n.143, art. 4, comma 1
[140] Gli indici minimi di congruità sono contenuti nella tabella allegata all'Accordo 10 settembre 2020, che è stato sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative per il settore edile. V. Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 giugno 2021, n.143, art. 3, comma1. Tali indici vengono aggiornati periodicamente. Sono stati modificati dall'Accordo 24 giugno 2022 e successivamente integrati in forza dell'Accordo 30 gennaio 2024.
[141] Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 giugno 2021, n.143, art. 5, comma 4
[142] Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 giugno 2021, n.143, art. 5, comma 5
[143] Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 giugno 2021, n.143, art. 5, comma 6

È utile ricordare che il 13 luglio 2021 è stato approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, c.d. PNRR[144]. Per darvi concreta attuazione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha adottato il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso[145], entrato in vigore il 21 dicembre 2022, e successivamente aggiornato per gli anni 2023-2025. Nell'ambito delle misure volte alla riduzione del lavoro sommerso, il Piano prevede delle azioni di prevenzione e di contrasto specificamente rivolte ai settori che presentano un rischio più elevato di avvalersi di lavoratori in nero o irregolari, in particolare l'edilizia, l'agricoltura, il turismo e il lavoro domestico[146].

Tra i principali strumenti di prevenzione e di contrasto del lavoro sommerso nell'edilizia il Piano sottolinea l'importanza della verifica di congruità dell'incidenza di manodopera, ossia del già menzionato DURC di congruità; inoltre, con lo specifico obbiettivo di contrastare le frodi fiscali, il Piano spiega che l'applicazione dei contratti collettivi più rappresentativi (cioè "i contratti collettivi del settore edile, nazionale e territoriali, stipulati dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale") è la condizione necessaria per l'accesso ai benefici fiscali, come previsto dal D.L. 27 gennaio 2022, n.4. Nella lotta generale al lavoro sommerso, che coinvolge anche il settore edile, si afferma la necessità di incrementare i controlli digitali, e di fornire una maggiore formazione e informazione agli operatori dei Centri per l'impiego, soprattutto nei settori economici più a rischio, come l'edilizia. Rafforzando le competenze di tali operatori, costoro potranno offrire migliori servizi informativi, in modo da rendere i lavoratori più edotti e consapevoli dei propri diritti, e migliori servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, al fine di ridurre il ricorso ai c.d. caporali; il Piano sostiene inoltre la necessità di rafforzare la capacità di

[144] Per fare fronte alla crisi pandemica dovuta alla diffusione del virus Covid-19 e al conseguente rallentamento delle economie europee, l'Unione europea aveva previsto, nel quadro del Next Generation UE, il Recovery and Resilience Facility, c.d. RRF, ossia uno strumento finanziario volto a favorire la ripresa economica degli Stati membri. L'Italia è stato il Paese che ha ricevuto lo stanziamento maggiore, pari a 194,4 miliardi. Nel PNRR sono indicati gli obiettivi e i traguardi da realizzare, il cui conseguimento è la condizione per l'erogazione dei fondi europei. In argomento Camera dei Deputati, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in https://temi.camera dei deputati.it/pnrr (consultato il 13 novembre 2025)

[145] Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025, in https://www.lavoro.gov.it

[146] Sul punto V. Lippolis, *Nuove misure di contrasto al lavoro sommerso*, in Dir. prat. lav., 2024, N.46, p.2721

tali operatori di coordinarsi con gli altri soggetti deputati alla lotta e alla prevenzione del lavoro sommerso, in modo da contrastare tale fenomeno mediante un'azione congiunta[147].

Da ultimo, il D.L. 2 marzo 2024, n.19, c.d. PNRR quater, ha introdotto alcune importanti novità. Innanzitutto, l'art. 29, ai commi 10-13, ha rafforzato la verifica di congruità dell'incidenza di manodopera, prevedendo che in tutti gli appalti, sia pubblici sia privati, volti alla realizzazione di lavori edili, il responsabile del progetto, negli appalti pubblici, e il committente, in quelli privati, debba accertare tale congruità sull'opera complessiva, prima di procedere al saldo finale dei lavori. Negli appalti pubblici, la condotta del responsabile di progetto che procede al pagamento del saldo finale senza che la verifica di congruità abbia dato esito positivo, rileva ai fini della valutazione della sua *performance* effettuata dalla stazione appaltante; peraltro, la violazione viene comunicata all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)[148]. Originariamente questa disposizione riguardava gli appalti pubblici di valore pari o superiore ai 150.000 euro, ma il D.L. 7 maggio 2024, n.60, sostituendo i sopracitati commi 10-13, ha eliminato questo inciso e ha previsto l'obbligo di accertamento della congruità dell'incidenza di manodopera prima del versamento del saldo finale a prescindere dal valore del contratto[149]. Nell'ambito degli appalti privati invece, qualora esso sia di valore pari o superiore a 70.000 euro[150], il committente che violi tale obbligo viene punito con una sanzione amministrativa da 1.000 a 5.000 euro[151].

Un'altra novità rilevante, prevista dall'art.29, comma 19, del D.L. n.19/2024, consiste nell'introduzione di un "sistema di qualificazione [..] delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili"[152], detto "patente a

[147] Sul punto Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, *Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025*, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 17 novembre 2025)
[148] Sul punto P. Rausei, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, in Dir. prat. lav., 2024, N.12, p.739
[149] Sul punto L. Barbieri, *Misure di prevenzione e contrasto al lavoro sommerso nell'ambito degli appalti, pubblici e privati, di lavori edili,* in Lavoro Diritti Europa, 2024, N.4, p.5
[150] Come disposto dal D.L. 7 maggio 2024, n.60, art. 28, che ha ridotto l'importo da 500.000 euro, originariamente previsto dal D.L. 2 marzo 2024, n.19, a 70.000 euro.
[151] V. P. Rausei, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, in Dir. prat. lav., 2024, N.12, p.739
[152] Ivi, p.737

crediti" o "patente a punti". In presenza di determinati requisiti, tale patente verrà rilasciata dalla sede territoriale competente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, in formato digitale. I requisiti richiesti sono: l'iscrizione alla Camera di Commercio Industria e Artigianato, l'adempimento degli obblighi formativi previsti dal D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81 (Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro), il possesso del DURC e del DVR, ossia del documento di valutazione del dei rischi, nonché del DURF, il documento unico di regolarità fiscale[153]. Attraverso questo strumento sarà possibile rafforzare i controlli sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori nei cantieri, verificando che le imprese rispettino gli standard richiesti. Questo istituto è anche uno strumento di contrasto del lavoro sommerso, perché le imprese, per poter ottenere tale patente, devono dimostrare di essere in possesso del DURC e del DURF, ossia devono provare la loro regolarità contributiva e fiscale.

Al momento del rilascio, la patente è dotata di un punteggio iniziale di 30 crediti. Per poter eseguire lavori nei cantieri temporanei o mobili l'impresa o il lavoratore autonomo deve essere in possesso di una patente dotata di almeno 15 crediti, soglia al di sotto della quale non è possibile operare. I crediti vengono decurtati a seguito di accertamenti che hanno dato esito negativo e a seguito dell'adozione di provvedimenti definitivi nei confronti del titolare della patente, anche se, nell'ambito dello stesso accertamento, la decurtazione non può essere superiore a 20 crediti. Qualora si siano verificati infortuni che hanno determinato la morte del lavoratore o la sua inabilità permanente al lavoro, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro può sospendere in via cautelare la patente, per un tempo massimo di 12 mesi[154]. È possibile accumulare o comunque recuperare crediti attraverso diverse modalità. Innanzitutto, se l'impresa adotta i Modelli di organizzazione e gestione previsti all'art.30 del D.Lgs. 81/2008, è previsto un incremento di 5 crediti; inoltre, è possibile recuperare un credito per ogni anno, fino a un massimo di 10 crediti, qualora il titolare della patente non si sia reso destinatario di ulteriori provvedimenti sanzionatori; infine, i crediti persi possono essere recuperati anche frequentando corsi di formazione[155]. Qualora l'impresa o il lavoratore

[153] Ibidem
[154] Ivi, p.738
[155] Ibidem

autonomo operi senza possedere la patente in esame, oppure con una patente dotata di meno di 15 crediti, subirà una sanzione amministrativa da 6.000 a 12.000 euro, a cui si aggiunge l'applicazione di una misura interdittiva, ossia il divieto di partecipare a lavori pubblici per un periodo di sei mesi[156]. Va precisato che le imprese con attestato di qualificazione SOA[157] non sono obbligate al possesso della patente.

Ad oggi la patente a crediti è un istituto che trova applicazione solo nel settore edile, ma la norma prevede la possibilità di estendere tale istituto anche ad altri settori, che saranno individuati con decreto del Ministero del Lavoro.

Il D.L. n.19/2024 ha introdotto un'ulteriore novità. L'art. 29, comma 2, del predetto decreto ha modificato il D.Lgs. n.276/2003, art.29, comma 2 (c.d. legge Biagi) che disponeva che "in caso di appalto di opere o di servizi, il committente è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto [..]." L'art.29, comma 2, del D.L. n.19/2024 ha esteso l'obbligo di solidarietà del committente anche alle ipotesi di utilizzazione, appalto e distacco illeciti[158].

Il D.L. n.19/2024 ha previsto infine un incremento delle sanzioni e dei controlli. Il PNRR quater ha disposto un aumento della maxisanzione contro il lavoro sommerso, che trova applicazione anche nel settore edile, di un ulteriore 10%, di cui si rinvia la trattazione al capitolo successivo; inoltre, ha reintrodotto la rilevanza penale della somministrazione abusiva, e dell'utilizzazione, dell'appalto e del distacco illeciti, qualificando tali ipotesi come contravvenzioni, e ha disposto il rafforzamento della sanzione penale per la somministrazione fraudolenta, che ha sempre mantenuto la sua

[156] Ibidem

[157] L'attestato di qualificazione SOA è un documento che certifica che un'impresa è in possesso di determinati requisiti economici, finanziari, tecnici e organizzativi. Tal attestato viene rilasciato da organismi autorizzati dall'ANAC, le SOA, ossia Società Organismi di Attestazione.

[158] V. P. Rausei, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, in Dir. prat. lav., 2024, N.12, p.739

rilevanza penale[159]. Infine, il predetto decreto, all'art.29, comma 1, rafforza la protezione effettiva delle condizioni di lavoro regolari, che devono essere garantite anche nelle attività lavorative svolte in appalto o attraverso forme di esternalizzazione. In particolare, il decreto rafforza la valutazione di regolarità dell'impresa, che è condizione necessaria per accedere ai benefici normativi e contributivi[160]: le aziende non possono più limitarsi, come accadeva in passato[161], a dimostrare di essere in possesso di un DURC regolare e di rispettare i diversi obblighi sanciti dalla legge in materia lavoristica nonché gli accordi e i contratti collettivi "di qualunque livello, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale", ma devono dimostrare anche l'assenza di violazioni "in materia di tutela delle condizioni di lavoro nonché di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, individuate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali"[162]. La novità consiste quindi nell'ampliamento delle condizioni che il datore di lavoro deve rispettare per poter fruire dei benefici normativi e contributivi[163]. Inoltre, la disposizione premia il datore di lavoro che si regolarizza[164], infatti specifica che il diritto ai benefici non viene meno in caso di regolarizzazione successiva "degli obblighi contributivi e assicurativi nonché delle violazioni (di legge o contratto) accertate"[165]. Va sottolineato che prima di tale intervento normativo non era ammessa la regolarizzazione successiva all'ispezione che avesse accertato la

[159] D.L. 2 marzo 2024, n.19, art. 29, comma 4. Si tratta di violazioni che in origine configuravano ipotesi di reato, ma che successivamente erano state depenalizzate. Infatti, prima del D.L. 19/2024, queste violazioni configuravano degli illeciti amministrativi, sanzionati con l'irrogazione di multe; con il nuovo decreto queste violazioni assumono rilevanza penale, e vengono punite anche con l'arresto. In argomento P. Rausei, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, 2024, N.12, pp.740-741

[160] Ivi, p.738

[161] Si fa riferimento all'originaria formulazione dell'art. 1, comma 1175, della L. 27 dicembre 2006, n.296, successivamente modificato dall'art.29, comma 1, del D.L. n.19/2024

[162] Art.29, comma 1, lett. a), D.L. n.19/2024; in argomento anche S. Pagani, L. Tettamanti, *Le modifiche al comma 1175 e nuovo comma 1175bis, art 1, L. 296/2006, introdotte dall'art. 29, c. 1, D.L. 19/2024, convertito in L. 56/2024. Le novità in tema di DURC e fruizione di benefici normativi e contributivi*, in Lavoro Diritti Europa, 2024, N.3, p.4

[163] Ivi, p.5

[164] Art. 29, comma 1, lett. b), D.L. n.19/2024, che introduce il comma 1175 bis, dopo il comma 1175 dell'art.1 della L. n.296/2006

[165] Ibidem

violazione[166]. Qualora la violazione non possa essere regolarizzata, l'art.29 del predetto decreto dispone che il recupero dei benefici erogati non possa essere di importo superiore al doppio della sanzione applicata[167].

4.1 Il lavoro sommerso nell'agricoltura

A causa dei diversi fattori che incrementano il ricorso al lavoro irregolare e nero nel settore agricolo si è arrivati a ritenere che il lavoro sommerso costituisca una sorta di elemento strutturale di questo comparto economico[168]. A conferma di ciò è utile ricordare che proprio in questo settore si registrava la percentuale più alta di lavoratori impiegati irregolarmente, anche se oggi la sua incidenza è leggermente in calo[169]. L'impiego massiccio di lavoratori irregolari nell'agricoltura è dovuto a molteplici cause, come il carattere stagionale dell'attività lavorativa svolta, l'impiego di manodopera a basso costo, l'elevato grado di sfruttamento dei lavoratori, soprattutto degli immigrati clandestini, nonché la possibilità di usufruire di ammortizzatori sociali (come ad esempio l'indennità di disoccupazione agricola che viene corrisposta una volta superate le 51 giornate lavorative certificate)[170].

Tra i vari fattori propulsivi del lavoro sommerso nell'ambito dell'agricoltura merita particolare attenzione il dilagante fenomeno del c.d. caporalato. Si tratta di "una forma illegale di reclutamento e organizzazione della manodopera, specialmente agricola, attraverso intermediari, i c.d. caporali, che assumono, per conto dell'imprenditore e percependo una tangente, operai giornalieri, al di fuori dei normali canali di collocamento e senza rispettare le tariffe contrattuali sui minimi salariali"[171]. Il

---

[166] S. Pagani, L. Tettamanti, *Le modifiche al comma 1175 e nuovo comma 1175bis, art 1, L. 296/2006, introdotte dall'art. 29, c. 1, D.L. 19/2024, convertito in L. 56/2024. Le novità in tema di DURC e fruizione di benefici normativi e contributivi*, cit., p.12

[167] Sul punto P. Rausei, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, 2024, N.12, p.739

[168] V. S. Dovere, A. Salvati, *Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, cit., p.18

[169] Istituto Nazionale di Statistica, *L'economia non osservata nei conti nazionali, Anni 2020-2023, Economia non osservata oltre 217 miliardi nel 2023, al 10,2% l'incidenza sul PIL*, 17 ottobre 2025, in https://www.istat.it/2025/Report-Economia non osservata nei conti nazionali - anno 2023 (consultato l'11 novembre)

[170] V. S. Dovere, A. Salvati, *Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, cit., p.18

[171] Definizione tratta da Treccani, in https://www.treccani.it/vocabolario/caporalato (consultato l'11 novembre 2025)

caporalato consiste quindi in un sistema illecito di intermediazione da parte di soggetti che prendono il nome di caporali, i quali fungono da intermediari illegali che reclutano manodopera sfruttando i lavoratori e violandone i diritti[172].

Dal punto di vista storico, la L. 29 aprile 1949, n.264, aveva introdotto il divieto generale di esercizio dell'attività di mediazione di manodopera[173], e sanzionava la violazione del divieto con un'ammenda e con il sequestro del mezzo di trasporto utilizzato per lo svolgimento dell'attività illecita[174]. Tale divieto è stato espressamente abrogato dal D.Lgs. 10 settembre 2003, n.276 (c.d. riforma Biagi), che ha introdotto "un albo ministeriale delle agenzie per il lavoro abilitate[175] all'intermediazione di manodopera"[176]. Quindi, il divieto assoluto di intermediazione di manodopera della L. n.1369/1960 è stato sostituito, nel 2003, dal divieto di svolgere tale attività in mancanza dei titoli abilitativi e dei requisiti previsti agli artt. 4 e 5 del D.Lgs. n.276/2003[177]. Qualora l'attività di intermediazione venga svolta in modo non autorizzato, la riforma Biagi ha introdotto una sanzione, ossia l'arresto e il pagamento di un'ammenda, il cui ammontare diminuisce se non vi è scopo di lucro, e invece aumenta, così come la pena dell'arresto, in caso di sfruttamento di minori[178].

Successivamente, a fronte delle numerose pressioni sindacali, il D.L. 13 agosto 2011, n.138[179], ha introdotto il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, disciplinato all'art. 603 bis del codice penale[180].

---

[172] V. Portale Integrazione Migranti, *Caporalato, Quadro normativo*, in https://integrazionemigranti.gov.it/Caporalato-Quadro normativo (consultato l'11 novembre 2025)

[173] La L. 29 aprile 1949, n.264, è intitolata "Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati"

[174] Tale divieto è stato poi confermato negli artt. 1 e 2 della L. 23 ottobre 1960, n.1369, rubricata "Divieto di intermediazione e interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di manodopera negli appalti di opere e di servizi"

[175] In presenza dei requisiti di cui all'art.4 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n.276

[176] F. Di Todaro, *Il fenomeno del caporalato; dalla legge 1369/60 alla legge 199/20216*, 22 maggio 2019, in https://www.unicost.eu/il-fenomeno-del-caporalato-dalla-legge-1369/60-alla-legge-199/2016 (consultato il 12 novembre 2025)

[177] Ibidem

[178] L'art. 18 del D.Lgs. n.276/2003 dispone la "pena dell'arresto fino a sei mesi e dell'ammenda da euro 1500 a euro 7500. Se non vi è scopro di lucro, la pena è dell'ammenda da euro 500 a euro 2500. Se vi è sfruttamento dei minori la pena è dell'arresto fino a 18 mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo."

[179] Il D.L. n.138/2011 è stato convertito in legge con alcune modifiche dalla L. 14 settembre 2011, n.148

[180] V. Portale Integrazione Migranti, *Caporalato, Quadro normativo*, in https://integrazionemigranti.gov.it/Caporalato-Quadro normativo (consultato l'11 novembre 2025)

Nel 2014, il D.L. 24 giugno 2014, n.91[181], ha introdotto la c.d. Rete del lavoro agricolo di qualità, un istituto volto a rendere le imprese agricole più responsabili, con l'obbiettivo di favorire la creazione di un mercato eticamente orientato e di conseguenza contrastare il fenomeno del lavoro nero e del caporalato nel settore agricolo[182]. La Rete incentiva le imprese ad operare in modo corretto e trasparente e ad assicurare condizioni di lavoro dignitose. Essa è gestita dall'INPS, ed è volta a selezionare le imprese agricole "che si distinguono per il rispetto delle norme in materia di lavoro, di legislazione sociale, imposte sui redditi e sul valore aggiunto"[183]. Attraverso l'iscrizione alla Rete, l'impresa viene pubblicamente riconosciuta come "azienda virtuosa", e ciò le attribuisce un valore aggiunto nel mercato. Da ultimo, va ricordato che l'iscrizione alla Rete può agevolare l'accesso ad alcuni benefici come la partecipazione alle gare pubbliche o la concessione di finanziamenti a condizioni agevolate[184].

Continuando la disamina degli interventi legislativi volti a contrastare il caporalato e il lavoro nero nell'agricoltura, si giunge nel 2016, con la L. 29 ottobre 2016, n.199, recante "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo del settore agricolo", ad una riscrittura dell'art. 603 bis c.p.[185] Per un'attenta analisi della disposizione si rinvia al paragrafo successivo.

Le politiche volte alla prevenzione e al contrasto delle pratiche di sfruttamento lavorativo si collocano nel quadro più ampio della promozione del lavoro dignitoso, coerentemente con gli impegni internazionali che l'Italia ha assunto aderendo all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile[186]. In particolare, tali

[181] Il D.L. n.91/2014 è stato convertito in legge con delle modifiche dalla L. 11 agosto 2014, n.116
[182] Sul punto Portale Integrazione Migranti, *Caporalato, Quadro normativo*, in https://integrazionemigranti.gov.it/Caporalato-Quadro normativo (consultato l'11 novembre 2025)
[183] INPS, *La Rete del lavoro agricolo di qualità*, in https://www.inps.it/la-rete-del-lavoro-agricolo-di-qualit--50213.la-rete-del-lavoro-agricolo-di-qualità (consultato il 12 novembre 2025)
[184] Ibidem
[185] V. Portale Integrazione Migranti, *Caporalato, Quadro normativo*, in https://integrazionemigranti.gov.it/Caporalato-Quadro normativo (consultato il 12 novembre 2025)
[186] "L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. È stata sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU. L'Agenda è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals*, SDGs – inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 target o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale,

misure sono volte alla realizzazione dell'Obbiettivo 8[187] che incentiva "una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti"[188].

Con il D.L. 23 ottobre 2018, n.119, convertito con modifiche nella L. 17 dicembre 2018, n.136, è stato istituito, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, detto anche Tavolo Caporalato. Originariamente previsto per un triennio, con scadenza nel mese di settembre 2022, il Tavolo è stato prorogato fino al 3 settembre 2025. Tale organismo ha l'obbiettivo di elaborare una strategia nazionale efficace di contrasto al fenomeno[189]. Il Tavolo, il 20 febbraio 2020, ha approvato il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022) in cui viene formalizzato il programma nazionale di contrasto di tale patologia del mercato del lavoro[190]. Il Piano si struttura in tre fasi: una prima fase di studio e analisi del fenomeno, cui segue l'indicazione degli interventi di natura emergenziale nelle aree maggiormente colpite. Si procede poi all'individuazione di un'azione sistematica che interessa tutto il territorio nazionale e che riguarda la "prevenzione, la vigilanza e il contrasto al fenomeno, la protezione e l'assistenza per le vittime, e la loro reintegrazione socio lavorativa." Per ognuno di questi ambiti, il Piano individua gli interventi prioritari da effettuare, per un totale di dieci azioni, di cui sette dedicate alla prevenzione, prevedendo il coinvolgimento delle diverse amministrazioni centrali, regionali e locali[191].

---

economico, sociale e istituzionale entro il 2030." Agenzia per la Coesione Territoriale, *Agenda 30 per lo sviluppo sostenibile*, in https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/Agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile (consultato il 13 novembre 2025)

[187] V. Portale Integrazione Migranti, *Caporalato, Quadro normativo*, in https://integrazionemigranti.gov.it/Caporalato-Quadro normativo (consultato l'11 novembre 2025)

[188] Nazioni Unite, *Obiettivo 8: Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti*, 14 marzo 2019, in https://unric.org/it - Obiettivo 8 (consultato il 13 novembre 2025)

[189] In argomento Portale Integrazione Migranti, *Tavolo Caporalato, composizione, organizzazione e mission*, in https://integrazionemigranti.gov.it/ Tavolo-caporalato (consultato il 13 novembre 2025)

[190] Ibidem

[191] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Piano triennale 2020-2022, Contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato*, in https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorità/focus-tavolo-caporalato/piano-triennale-2020-2022, (consultato il 13 novembre 2025)

È da menzionare il Piano nazionale per la lotta al sommerso, già citato nel paragrafo precedente. Il Piano prevede, tra le misure volte alla riduzione del lavoro sommerso, delle azioni di prevenzione e di contrasto specificamente rivolte ai settori che presentano un rischio più elevato di ricorso al lavoro sommerso, tra i quali rientra l'agricoltura[192]. Nello specifico, sono previste delle misure volte a favorire l'impiego regolare dei lavoratori agricoli, soprattutto stranieri[193]. Questo obbiettivo viene perseguito attraverso il contrasto degli insediamenti abusivi, definendo delle linee guida per l'implementazione degli standard abitativi, al fine di migliorare le condizioni alloggiative dei lavoratori stagionali, poiché questi sono fattori che incentivano lo sfruttamento dei lavoratori. Allo stesso scopo vengono poste in essere anche azioni di politica attiva, che si realizzano attraverso attività formative ed informative, soprattutto in ambito agricolo, dei soggetti che lavorano nei Centri per l'impiego e negli altri enti che svolgono attività di prevenzione, vigilanza e contrasto al lavoro sommerso. In questo modo gli operatori hanno maggiori conoscenze e competenze per aiutare sia i lavoratori stranieri sia le aziende agricole a rispettare le regole, promuovendo così le assunzioni regolari e concorrendo al contrasto dello sfruttamento dei lavoratori. Nel Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso viene valorizzato l'approccio "multi-agenzia", ossia si promuove la collaborazione tra diversi enti ed istituzioni che lavorano in sinergia, si riuniscono periodicamente, realizzano campagne informative, e riferiscono annualmente al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano. A tutto ciò si aggiunge la necessità di un coordinamento programmatico con il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)[194].

Da ultimo è stato approvato il D.L. 15 maggio 2024, n.63, convertito in legge con alcune modifiche dalla L. 12 luglio 2024, n.101. Questo decreto, detto Decreto

[192] Sul punto V. Lippolis, *Nuove misure di contrasto al lavoro sommerso*, in Dir. prat. lav., 2024, N.46, p.2721

[193] Il D.M. 58 del 6 aprile 2023, avente ad oggetto l'aggiornamento del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025, ha inserito, nel paragrafo dedicato alla "Premessa", della lettera E), le "misure per favorire l'impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura attraverso il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di azioni di politica attiva"

[194] In argomento Bollettino ADAPT, *I decreti ministeriali sulla lotta al sommerso*, 15 maggio 2023, in https://www.bollettinoadapt.it/i-decreti-ministeriali-sulla-lotta-al-sommerso (consultato il 13 novembre 2025)

Agricoltura, introduce un'importante novità: l'istituzione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del Sistema informativo per la lotta al caporalato nell'agricoltura. Si tratta di uno strumento che consente lo scambio di informazioni tra amministrazioni, statali e regionali, non solo al fine di contrastare il lavoro sommerso nel settore agricolo, ma per la lotta di tale fenomeno in generale. Questo istituto permette inoltre di potenziare le capacità di analisi e vigilanza sulle dinamiche di sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, al fine di sviluppare una strategia più efficace di contrasto al caporalato[195].

Un'altra novità rilevante introdotta dal Decreto Agricoltura consiste nell'istituzione, presso l'INPS, della Banca dati degli appalti in agricoltura. In tale archivio informatico vengono iscritte le imprese che svolgono attività di raccolta di prodotti agricoli e quelle che svolgono un'attività connessa ad essa che desiderano partecipare ad appalti in cui il committente è un'impresa agricola. L'INPS rilascia poi un attestato di conformità all'impresa appaltatrice, in base a requisiti ancora da definire. Chi non sarà munito di tale certificazione potrà incorrere in una sanzione amministrativa pecuniaria e potrà subire l'esclusione temporanea dalla Rete del lavoro agricolo di qualità. Attraverso tale Banca dati è possibile disporre di una sorta di registro che consente di rafforzare i controlli sul rispetto delle disposizioni dettate in materia di lavoro e di legislazione sociale in ambito agricolo. Con questa piattaforma informatica le autorità possono verificare che i lavoratori siano assunti in modo regolare, contrastando in questo modo il ricorso allo sfruttamento dei lavoratori e al caporalato. Inoltre, centralizzando i dati in un'unica Banca è possibile pianificare strategie mirate di lotta al lavoro sommerso[196].

Il Decreto Agricoltura prevede peraltro di implementare le assunzioni presso INPS e INAIL al fine di incrementare l'organico ispettivo, ed anche di favorire l'interoperabilità delle banche dati degli enti preposti alle attività di vigilanza, per consentire controlli più rapidi ed efficaci[197].

[195] In argomento Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Il Decreto Agricoltura è legge*, 15 luglio 2024, in https://www.lavoro.gov.it/il-decreto-agricoltura-è-legge (consultato il 13 novembre 2025)
[196] Ibidem
[197] Ibidem

Per concludere, si accenna all'art.1, comma 3, del D.L. 28 ottobre 2024, n.160, c.d. Decreto PNRR-quinquies, in vigore dal 29 ottobre 20204, che, al fine di favorire l'emersione del lavoro sommerso, l'adesione da parte delle imprese agricole alla Rete del lavoro agricolo di qualità, nonché il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza in cui vertono i lavoratori, prevede dei criteri di premialità per l'accesso ai finanziamenti INAIL (c.d. Bandi Isi Inail Agricoltura) da parte delle micro e piccole imprese agricole che desiderano acquistare o noleggiare macchinari agricoli tecnologicamente avanzati (macchinari che ad esempio riducono le emissioni inquinanti o favoriscono la sostenibilità). In questo modo vengono privilegiate, nell'erogazione del finanziamento, quelle imprese che risultano essere più virtuose[198].

4.2 Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex art. 603 bis c.p.

Come anticipato, la L. 29 ottobre 2016, n.199, ha condotto ad una riscrittura dell'art. 603 bis c.p. Soffermando l'attenzione sul comma 1 dell'art.603 bis c.p.[199], è possibile cogliere la novità più importante rispetto alla precedente formulazione, e cioè il fatto che la condotta punibile non è più soltanto quella del reclutatore – caporale, ma è anche quella del datore di lavoro, ossia di colui che "utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al n.1)". Quindi il datore di lavoro rientra tra i soggetti attivi del reato. Nella vecchia formulazione dell'art. 603 bis invece, il datore di lavoro avrebbe potuto essere punito solo a titolo di concorso nel reato del caporale, e soltanto dimostrando l'elemento soggettivo del dolo in capo al datore, ossia dando prova che costui era a conoscenza dell'uso di minacce, violenza, o intimidazioni nel reclutamento dei lavoratori da parte dell'intermediario, e partecipasse

[198] Sul punto V. Lippolis, *Nuove misure di contrasto al lavoro sommerso*, in Dir. prat. lav., 2024, N.46, p.2723

[199] Art. 603 bis c.p., comma 1, recita: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 € per ciascun lavoratore reclutato, chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello Stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno."

consapevolmente a questa condotta illecita[200]. La disposizione prevede che, "salvo che il fatto costituisca più grave reato", caporale e datore sono puniti con la reclusione da uno a sei anni e con una multa da 500 a 1000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Quanto al comma 2 dello stesso articolo, che disciplina l'ipotesi aggravata in cui i fatti sono commessi con violenza o minacce, non vi è più il riferimento all'intimidazione contenuto invece nella versione originaria dell'art. 603 bis, e la pena prevista è quella della reclusione da cinque a otto anni e una multa da 1000 a 2000 euro per ciascun lavoratore reclutato[201].

Inoltre, il nuovo disposto dell'art. 603 bis c.p. consente di punire lo sfruttamento di manodopera anche quando è posto in essere da un singolo soggetto, ed anche quando lo sfruttamento avviene soltanto occasionalmente, in quanto viene meno il riferimento all'attività "organizzata" di intermediazione e all'"organizzazione dell'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento"[202], in questo modo il soggetto viene punito anche in assenza di una stabile struttura di intermediazione illecita[203].

Quanto agli elementi che qualificano la condotta sanzionata, si fa riferimento allo sfruttamento di manodopera e all'approfittamento dello stato di bisogno in cui verte il lavoratore. Il concetto di sfruttamento ricomprende tutte quelle condotte che sono astrattamente idonee a limitare in modo significativo la libertà di autodeterminazione del lavoratore offeso, anche se tali comportamenti sono posti in essere senza violenza o minaccia. Quanto invece allo stato di bisogno, si richiamano quelle ipotesi in cui il

---

[200] In argomento F. Di Todaro, *Il fenomeno del caporalato; dalla legge 1369/60 alla legge 199/20216*, 22 maggio 2019, in https://www.unicost.eu/il-fenomeno-del-caporalato-dalla-legge-1369/60-alla-legge-199/2016 (consultato il 12 novembre 2025)

[201] Art. 603 bis, comma 2, recita: "Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1000 a 2000 euro per ciascun lavoratore reclutato." V. F. Di Todaro, *Il fenomeno del caporalato; dalla legge 1369/60 alla legge 199/20216*, 22 maggio 2019, in https://www.unicost.eu/il-fenomeno-del-caporalato-dalla-legge-1369/60-alla-legge-199/2016 (consultato il 12 novembre 2025)

[202] Vecchia formulazione dell'art. 603 bis c.p., comma 1: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 Euro per ciascun lavoratore reclutato."

[203] V. F. Di Todaro, *Il fenomeno del caporalato; dalla legge 1369/60 alla legge 199/20216*, 22 maggio 2019, in https://www.unicost.eu/il-fenomeno-del-caporalato-dalla-legge-1369/60-alla-legge-199/2016 (consultato il 12 novembre 2025)

lavoratore è indotto ad accettare condizioni di lavoro peggiori rispetto a quelle di mercato. È venuto meno il riferimento contenuto nella precedente formulazione dell'articolo che menzionava, insieme allo stato di bisogno, anche lo stato di necessità[204].

Il comma 3 dell'art.603 bis c.p. elenca gli "indici di sfruttamento", che non sono elementi costitutivi del reato, ma vengono utilizzati a fini probatori[205]. Il primo parametro consiste nella "reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro prestato." Nella versione originaria dell'articolo ci si riferiva alla "sistematica retribuzione", la formulazione attuale invece richiede soltanto la reiterazione. Questa modifica amplia le ipotesi di punibilità.

Lo stesso vale per il secondo indice elencato al comma 3, dove di nuovo viene meno il riferimento alla sistematicità. Questo parametro concerne "la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie."

Il terzo criterio attiene alla "sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro." Rispetto a questo indicatore è stato eliminato l'inciso contenuto nella versione originaria dell'art.603 bis che richiedeva che tali violazioni fossero "tali da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza e l'incolumità personale." Ancora una volta si nota come la semplificazione della disposizione amplia il novero delle situazioni punibili.

L'ultimo parametro rilevatore di sfruttamento si riferisce alla "sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti". È stato eliminato l'aggettivo "particolarmente", che di nuovo manifesta un abbassamento della soglia di punibilità[206].

Il comma 4 è dedicato alle circostanze aggravanti ad effetto speciale, che comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà. L'articolo ne elenca tre: "1) il

[204] Ibidem
[205] Ibidem
[206] Ibidem

fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; 2) il fatto che uno o più soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa; 3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro."

La L. 29 ottobre 2016, n. 199, ha poi introdotto, all'art. 603 bis 1 c.p., una importante novità, ossia una circostanza attenuante nel caso di collaborazione processuale[207]. La logica sottesa a questa disposizione è di tipo premiale ed ha lo scopo di far emergere il fenomeno del caporalato[208].

Nell'ottica di rafforzare gli strumenti volti ad impedire un illecito arricchimento derivante dall'attività di intermediazione illecita e di sfruttamento del lavoro, la L. 199/2016 prevede tre forme di confisca, che vengono applicate nel caso in cui si configuri la fattispecie di cui all'art. 603 bis c.p.[209] L'art. 603 bis 2 c.p. prevede che in caso di condanna o patteggiamento "è sempre obbligatoria [..] la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato", come ad esempio il veicolo utilizzato per il trasporto dei lavoratori, "e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengono a persona estranea al reato." Inoltre, "ove essa non sia possibile è disposta la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato." Questa ipotesi si riferisce alla seconda forma di confisca, ossia la confisca per equivalente. Infine, vi è una terza ipotesi di confisca, prevista all'art. 5 della L. 199/2016, che viene detta confisca allargata. Si tratta di una presunzione relativa di arricchimento ingiustificato[210]: in caso di condanna o patteggiamento "è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica,

[207] L'art.603 bis 1 c.p., comma 1, recita: "Per i delitti previsti dall'articolo 603 bis, la pena è diminuita da un terzo a due terzi nei confronti di chi, nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite."
[208] V. F. Di Todaro, *Il fenomeno del caporalato; dalla legge 1369/60 alla legge 199/20216*, 22 maggio 2019, in https://www.unicost.eu/il-fenomeno-del-caporalato-dalla-legge-1369/60-alla-legge-199/2016 (consultato il 12 novembre 2025)
[209] Ibidem
[210] Ibidem

risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica."

È opportuno ricordare che il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro rientra tra i delitti per i quali è previsto l'arresto in flagranza.

La L.199/2016 ha introdotto un'altra rilevante novità nell'ambito delle misure cautelari c.d. reali: in luogo del sequestro, può essere disposto il controllo giudiziale dell'impresa. Questo istituto ha non solo l'obbiettivo di impedire la reiterazione delle violazioni accertate, ma è volto anche a preservare il valore economico dell'impresa che ha commesso il reato di cui all'art.603 bis c.p. e ad impedire le conseguenze negative sui livelli occupazionali che l'interruzione dell'attività potrebbe comportare[211]. Qualora il giudice disponga questa misura, l'imprenditore verrà affiancato da uno o più amministratori nominati dal giudice nella gestione dell'impresa[212].

Per concludere, è opportuno ricordare che la L.199/2016 ha incluso il reato di cui all'art.603 bis c.p. nell'elenco dei reati presupposto per i quali sussiste la responsabilità amministrativa degli enti, ai sensi dell'art.25 quinquies, comma 1, lett.a), del D.Lgs. 8 giugno 2001, n.231[213]. L'ente è responsabile se il reato è stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio; inoltre, è necessario che l'ente non abbia adottato e attuato modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire tale reato o che tali modelli siano stati fraudolentemente elusi, nonché che vi sia stata un'omissione o un'insufficienza nell'attività di vigilanza da parte dell'organismo dell'ente a ciò preposto[214].

[211] L. 199/2016, art. 3, comma 1 dispone che: "Nei procedimenti per i reati previsti all'articolo 603 bis del codice penale, qualora ricorrano i presupposti indicati nel comma uno dell'art 321 del Codice di procedura penale, il giudice dispone, in luogo del sequestro, il controllo giudiziario dell'azienda presso cui è stato commesso il reato, qualora l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale. si osservano le disposizioni di cui agli articoli 321 e seguenti del codice di procedura penale."
[212] V. F. Di Todaro, *Il fenomeno del caporalato; dalla legge 1369/60 alla legge 199/20216*, 22 maggio 2019, in https://www.unicost.eu/il-fenomeno-del-caporalato-dalla-legge-1369/60-alla-legge-199/2016 (consultato il 12 novembre 2025)
[213] Ibidem
[214] V. D.Lgs. 8 giugno 2001, n.231, artt. 5 e 6

5. Il lavoro sommerso nei c.d. "altri servizi alla persona"

Il settore in cui l'incidenza del lavoro irregolare è maggiore è quello dei c.d. "altri servizi alle persone", che includono attività come il lavoro domestico di colf, badanti e babysitter. Il Rapporto annuale sul lavoro domestico 2022 afferma che circa un individuo su due occupato in questo settore lavora irregolarmente. Le ragioni principali di questa irregolarità sono dovute agli eccessivi costi da sostenere, all'impiego per un numero di ore o giorni limitato, nonché all'esplicita richiesta del lavoratore stesso che preferisce percepire una retribuzione maggiore, o non perdere i sussidi statali di cui non potrebbe più beneficiare se fosse regolarmente occupato. A ciò si aggiunge la scarsa conoscenza dei propri diritti da parte degli stessi lavoratori occupati in questo settore, infatti dai sondaggi emerge che il 44,1% degli intervistati non sa il perché della propria irregolarità lavorativa[215]. Un'altra causa della diffusione del sommerso nel lavoro domestico è data dalla carenza di servizi alle famiglie, soprattutto di prestazioni sociali e assistenziali[216].

Va menzionato il D.L. 19 maggio 2020, n.34, c.d. Decreto Rilancio, che all'art.103 ha previsto la possibilità di accedere ad una sanatoria volta all'emersione dei rapporti di lavoro in specifici settori quali agricoltura, assistenza alla persona e lavoro domestico. Considerando che circa il 70% degli occupati alle dipendenze di una famiglia sono stranieri, molti dei quali sono immigrati senza permesso di soggiorno[217], il decreto ha previsto la possibilità, per i datori di lavoro operati nei predetti settori, di presentare una istanza per poter stipulare un contratto di lavoro con un soggetto extracomunitario presente irregolarmente sul suolo nazionale, o per dichiarare l'esistenza di un rapporto di lavoro irregolare già in corso con un soggetto italiano, comunitario o extracomunitario al fine della sua emersione e regolarizzazione. La domanda poteva essere presentata dal 1° giugno al 15 agosto 2020, solo in presenza di alcuni requisiti, tra cui il pagamento di un contributo forfettario di 500 euro per ognuno dei lavoratori

[215] Sul punto Bollettino ADAPT, S. Ognibene, *Il lavoro irregolare: la piaga dell'economia sommersa italiana*, 27 ottobre 2025, in https://www.bollettinoadapt.it/il-lavoro-irregolare-la-piaga-dell'economia-sommersa-italiana (consultato il 16 novembre 2025)
[216] Sul punto Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, *Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025*, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 17 novembre 2025)
[217] Ibidem

da regolarizzare ed un altro, di importo variabile, calcolato sulla base degli importi dovuti a titolo contributivo, fiscale e retributivo[218].

Il provvedimento ha soddisfatto le aspettative del Governo, anche se le istanze presentate hanno rappresentato solo una piccola quota dei potenziali beneficiari. Il motivo è probabilmente rappresentato dall'assenza di adeguati incentivi economici che avrebbero dovuto accompagnare questa misura[219].

Il già citato Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso si occupa, tra i settori che presentano un rischio più elevato di ricorso al lavoro irregolare, anche del lavoro domestico, sottolineando come in questo ambito l'azione ispettiva sia un'opzione residuale, a fronte delle difficoltà legate all'espletamento dei controlli nelle abitazioni private. Per questo motivo, oltre alle misure già analizzate che il Piano prevede per tutti i settori che presentano un'alta incidenza di lavoratori irregolari, il programma dispone delle azioni specifiche di promozione della legalità nel lavoro domestico, in cui sono necessari meccanismi di emersione diversi da quello ispettivo[220].

Il Piano propone di creare, all'interno del sito INPS, un portale per la registrazione e la gestione dei rapporti di lavoro domestico, che dovrebbe inoltre fornire risposte in tempo reale alle domande relative all'instaurazione del rapporto e alla sua concreta gestione. L'obbiettivo è quello di semplificare gli adempimenti dei datori di lavoro, che spesso sono singole persone fisiche o nuclei familiari, e di rendere più formale l'incontro tra la domanda delle famiglie e l'offerta dei lavoratori, evitando il passaparola. Esperienze positive sono già state registrate in altri Stati, come ad esempio in Francia[221].

Dal momento che il lavoro domestico viene di frequente impiegato per la cura e l'assistenza di bambini e anziani, spesso non autosufficienti, e quindi percettori

---

[218] Sul punto G. Galli, G. Musso, F. Tucci, *Emersione del lavoro irregolare in Italia: la sanatoria del decreto rilancio è stata efficace?*, 3 aprile 2021, in https://osservatoriocpi.unicatt.it/archivio-studi-e-analisi-emersione-del-lavoro-irregolare-in-italia-la-sanatoria-del-decreto-rilancio (consultato il 17 novembre 2025)

[219] Ibidem

[220] In argomento Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, *Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025*, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 17 novembre 2025)

[221] Ibidem

dell'assegno di accompagnamento, il Piano propone un uso più mirato di tale assegno, che attualmente invece viene erogato senza vincoli di utilizzo[222].

Attualmente, il sistema fiscale consente solo la deduzione dei contributi sociali pagati a colf e badanti, fino a un massimo di 1.549,36 euro. Tale deduzione copre solo il 10-15% del costo totale sostenuto dalla famiglia, per sole 20 ore settimanali. Si tratta una percentuale bassa rispetto alla media internazionale (la Francia, ad esempio, arriva al 50%). Il Piano propone di introdurre un bonus, parametrato all'ISEE familiare, capace di coprire una parte più sostanziosa del costo complessivo sostenuto. L'accesso al bonus dovrebbe essere consentito solo alle famiglie che non abbiano subito sanzioni per irregolarità contributiva[223].

Il Piano, nell'ambito del lavoro domestico, promuove inoltre nuove procedure volte al rafforzamento dell'intermediazione trasparente, per favorire l'incontro tra la domanda delle famiglie e l'offerta di lavoro da parte dei lavoratori attraverso canali ufficiali e più controllati rispetto alle modalità informali o al passaparola che caratterizza l'impiego in questo settore.

Infine, il Piano propone di ripristinare l'utilizzo dei voucher o buoni lavoro, sulla base dell'esperienza positiva di altri Stati europei[224]. Spesso una burocrazia troppo complessa disincentiva il lavoro regolare nell'ambito del lavoro domestico; i voucher invece si acquistano e si attivano in modo facile e veloce, ed includono le tasse e i contributi dovuti. I costi che la famiglia deve sostenere sono quindi certi e trasparenti ed anche il lavoratore risulta essere più tutelato. Inoltre, i buoni che vengono emessi sono registrati, e quindi la prestazione è tracciata e più facilmente controllabile.

Da ultimo, è opportuno menzionare il c.d. Decreto Flussi 2026[225], ossia il D.L. 3 ottobre 2025, n.146, che pianifica l'ingresso in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2026-2028. Il decreto prevede 10.000 ingressi annui, "al di fuori delle quote

[222] Ibidem
[223] Ibidem
[224] Ibidem
[225] Il primo Decreto Flussi è stato emanato nel 2001, sulla base della L. 6 marzo del 1998, n.40, c.d. legge Turco-Napolitano. Questo è stato il primo provvedimento che ha regolamentato i flussi migratori in Italia con cadenza annuale, con l'obiettivo di programmare il numero massimo di stranieri ammessi in Italia per lavoro e per ricongiungimenti familiari.

ordinarie"[226], di lavoratori domestici extracomunitari destinati all'assunzione da parte di famiglie che necessitano di assistenza familiare o sociosanitaria per persone ultraottantenni o con disabilità attestata dalla legge n.104/1992. Questa misura indirettamente favorisce l'assunzione regolare dei lavoratori extracomunitari, riducendo il ricorso al lavoro sommerso nel settore domestico. Il decreto infatti prevede la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo indeterminato e determinato, nonché a tempo pieno o parziale, favorendo quindi la flessibilità contrattuale, con l'obbligo di rispettare i minimi retributivi previsti dal contratto collettivo nazionale del lavoro domestico, e in ogni caso riconoscendo al lavoratore una retribuzione annuale minima pari o superiore all'importo dell'assegno sociale che l'INPS aggiorna annualmente (7002,97 euro nel 2025). Infine, il decreto semplifica il processo di regolarizzazione di tali lavoratori perché le istanze possono essere presentate solo attraverso un intermediario accreditato, come le associazioni di categoria del settore domestico o le agenzie per il lavoro autorizzate [227].

6. I metodi di misurazione del sommerso e i dati in Italia

Prima di concludere la trattazione con uno sguardo ai dati forniti dall'Istat sulla quantificazione dell'economia sommersa in Italia, valutando tale dato nel panorama europeo, è opportuno menzionare brevemente i principali metodi di misurazione del sommerso. Si distinguono approcci diretti e approcci indiretti[228].

Gli approcci diretti si fondano su indagini effettuate su campioni di famiglie e/o imprese, realizzate mediante la somministrazione di questionari a partecipazione volontaria, oppure attraverso controlli fiscali e previdenziali svolti dagli organismi competenti. Il limite maggiore del primo strumento di indagine, ossia della somministrazione di questionari, è rappresentato dalla inaffidabilità dei soggetti intervistati, spesso restii a dichiarare la propria situazione di irregolarità lavorativa o dei

[226] Come precisato dalla Circolare interministeriale del 24 ottobre 2024
[227] Il D.L. 3 ottobre 2025, n.146 è consultabile nel dettaglio nel sito del Ministero dell'Interno https://prefettura.interno.gov.it//dl-146-2025-decreto flussi.pdf (consultato il 17 novembre 2025)
[228] V. M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, Bonanno editore, Roma, 2007, p.52

propri dipendenti. Quanto al secondo metodo invece, è chiaro che i controlli svolti dagli organi di vigilanza sono più affidabili, nonché capaci di superare la reticenza dei lavoratori, tuttavia, anche questo strumento ha dei limiti. L'attendibilità dei risultati ottenuti dipende infatti dall'efficienza dei controllori nello scoprire le irregolarità tra le attività emerse, nonché nello scovare le attività completamente nascoste. Inoltre, le indagini svolte da tali organi spesso prendono avvio a seguito di segnalazioni di terzi e risultano quindi essere ricerche molto mirate, di conseguenza non è possibile estendere i risultati ottenuti a tutta la popolazione di lavoratori[229].

Vi sono poi gli approcci indiretti, ossia approcci di tipo macroeconomico, che cercano di stimare l'entità dell'economia sommersa e del lavoro sommerso utilizzando modelli matematici complessi ed effettuando delle integrazioni tra diverse fonti statistiche e amministrative[230]. Il presupposto degli approcci indiretti è che le attività totalmente o parzialmente occultate, lasciano comunque degli indizi della loro esistenza, e attraverso tali tracce si può cercare di ricostruire le dimensioni del sommerso in modo più generalizzato rispetto a quanto è possibile fare con gli approcci diretti[231].

Gli istituti nazionali statistici, come l'Istat, utilizzano metodi di stima volti a misurare l'occupazione irregolare attraverso l'incrocio dei risultati dei questionari rivolti alle famiglie e alle imprese, di quelli delle banche dati ufficiali, con le informazioni sul fabbisogno occupazionale nazionale. Tali metodologie si fondano sull'indicatore dell'input di lavoro, inteso come la quantità totale di lavoro che è necessaria per svolgere le attività economiche. Per calcolare tale quantità, non si fa riferimento al numero di lavoratori, ma al numero di posti di lavoro equivalenti a tempo pieno. In questo modo si trasformano tutte le ore lavorate, comprese quelle di chi lavora part-time o ha più di un impiego, in un numero che indica l'equivalente numero di posti di lavoro a tempo pieno che sarebbero necessari per soddisfare la domanda di lavoro. Una volta quantificato l'input di lavoro, lo si confronta con il numero di posizioni

[229] Ivi, pp.52-53
[230] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* Cacucci Editore, Bari, 2022, p. 39; M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., pp.53-54
[231] M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.54

lavorative regolari rilevate dalle pubbliche amministrazioni, e la discrepanza tra questi due dati rappresenta una stima del lavoro sommerso e del valore aggiunto che esso genera nel prodotto interno lordo nazionale[232]. Anche questo metodo si espone ad alcune critiche: innanzitutto non consente di distinguere i dati per settore, riemerge inoltre il problema legato all'inattendibilità dei risultati dei questionari somministrati alle famiglie e alle imprese. Tuttavia, attraverso questo metodo è stato possibile stimare approssimativamente l'incidenza dell'economia sommersa[233].

In Italia, l'economia sommersa è quantificata a circa 198 miliardi di euro, quella non osservata ammonterebbe addirittura a 217,5 miliardi di euro, ossia il 10,2% del PIL. Si tratta di un dato inferiore a quello europeo, che si attesta attorno al 17%, ma comunque tra i più elevati dell'Europa occidentale, insieme a Paesi come Grecia, Bulgaria, Romania e Croazia, che presentano i livelli più alti di economia sommersa e non osservata[234].

Si nota quindi che il problema dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato ha una dimensione spiccatamente europea. Occorre sottolineare che l'incidenza del sommerso è maggiore negli Stati che hanno un tasso di disoccupazione elevato e in quei territori caratterizzati da una maggiore arretratezza economica. Inoltre, le minori entrate fiscali, causate dal ricorso al lavoro irregolare, oltre a limitare la capacità degli Stati membri di avviare nuovi piani volti a favorire l'emersione, incidono negativamente sulla possibilità di ridurre la pressione fiscale in capo a quelle imprese che operano nel mercato formale e che, a fronte dell'alto carico fiscale, potrebbe decidere di avvalersi del sommerso. Per tutte queste ragioni, affrontare il problema del lavoro sommerso rappresenta per l'Unione europea un obbiettivo di medio e lungo periodo nel tentativo di ridurre tale distorsione del mercato del lavoro attraverso politiche efficaci e sincronizzate su tutto il territorio degli Stati membri[235].

---

[232] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* cit., pp. 39-40
[233] Ibidem
[234] In argomento Istituto Nazionale di Statistica, *Economia non osservata nei conti nazionali, Anni 2020-2023, Economia non osservata oltre 217 miliardi nel 2023, al 10,2% l'incidenza sul Pil,* 17 ottobre 2025; C. Morvillo, G. J. Lasinio, B. Maggi, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, *L'economia sommersa nell'Unione Europea: analisi statistica ed implicazione di policy,* Working Papers, agosto 2023, N.4, pp.6-7
[235] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* cit., pp. 41-42

CAPITOLO 2

LE POLITICHE DIRETTE E INDIRETTE DI EMERSIONE E DI CONTRASTO DEL LAVORO SOMMERSO

1. Premessa: le politiche dirette e indirette – 2. Le politiche dirette: le politiche premiali – 2.1 Dalla repressione all'emersione del lavoro sommerso: i contratti di riallineamento – 2.2 Il Piano per l'emersione della legge n.383 del 2001 e le successive modifiche – 2.3 Il D.L. 19 maggio 2020, n.34, c.d. Decreto Rilancio – 2.4 Le politiche premiali del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025: la *compliance* contributiva e gli Indicatori Sintetici di Affidabilità Contributiva (c.d. ISAC) – 3. Le politiche dirette: l'attività di vigilanza e ispettiva – 3.1 L'organizzazione e le funzioni dell'INL; i poteri degli Ispettori del lavoro e gli altri soggetti coinvolti nella lotta al lavoro sommerso – 3.2 Il coordinamento della vigilanza – 4. Le politiche dirette: la repressione del lavoro sommerso attraverso la maxisanzione – 4.1 Il provvedimento di sospensione dell'attività di impresa – 5. Le sanzioni indirette – 6. Cenni sulle sanzioni penali – 7. Le politiche preventivo-promozionali – 8. Cenni sulle politiche indirette

1. Premessa: le politiche dirette e indirette

Le politiche dirette di emersione e di contrasto del lavoro sommerso, come suggerito da Vedung in una sua classificazione del 1998, si possono suddividere in "carote, bastoni e sermoni". Le *carote* rappresentano le politiche che prevedono incentivi per l'emersione del lavoro irregolare o nero; i *bastoni* invece alludono all'attività di vigilanza degli organi a ciò preposti che accertano le irregolarità, e alla conseguente azione repressiva, che comporta l'applicazione di pesanti sanzioni[236]. Vi sono poi i *sermoni*, ossia tutte quelle campagne di persuasione e di formazione che dimostrano che emergere conviene[237]. È necessario pervenire alla costruzione di un sistema equilibrato di tali diverse politiche, capace di evolvere nel tempo e adattarsi al mutevole contesto socio-economico. Infatti, se applicate singolarmente, tali politiche rischiano di condurre a risultati parziali e soltanto nel breve periodo, poiché nessuna strategia diretta è in grado

[236] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.85
[237] V. I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, cit., p.60

da sola di contrastare il lavoro sommerso, mentre è la loro combinazione e il loro coordinamento che potrebbe condurre ad esiti positivi nel lungo periodo[238].

Accanto alle politiche dirette, vi sono quelle indirette, ossia misure che, pur essendo pensate per altri fini[239], incidono sul grado di convenienza del lavoro sommerso. Si pensi ad esempio alla riduzione della pressione fiscale o della rigidità del mercato del lavoro[240].

2. Le politiche dirette: le politiche premiali

Verranno di seguito analizzate le politiche dirette di emersione e di contrasto del lavoro sommerso. Iniziando dalle politiche premiali che negli anni '90 e nei primi anni 2000 si sono susseguite in Italia, ci si soffermerà poi sull'attività di vigilanza e di ispezione degli organi a ciò preposti, nonché sulla conseguente attività repressivo-sanzionatoria; infine, si volgerà lo sguardo alle politiche preventivo-promozionali intente a rendere più semplice e consapevole l'uso del lavoro regolare, riducendo quindi la probabilità di ricorrere al sommerso.

Iniziando l'analisi dalle politiche premiali, esse sono politiche che prevedono un sistema di incentivi all'emersione dei rapporti di lavoro irregolari già esistenti.

Il lavoro irregolare è divenuto nel tempo una componente strutturale del mercato del lavoro italiano, tuttavia, il problema del lavoro sommerso è rimasto a lungo ai margini del dibattito politico. Soltanto a partire dagli anni '90 la questione del sommerso ha assunto rilevanza nell'agenda pubblica. Il tema ha assunto importanza sul piano politico a causa di pressanti esigenze "interne" come la presenza di una platea di contribuenti sempre più circoscritta, che rendeva insostenibile il sistema di welfare rivolto ad un numero di beneficiari sempre maggiore, nonché l'esigenza di dare risposte più efficaci ai problemi occupazionali che accentuavano il dualismo tra Nord e Sud. Vi sono state anche delle spinte "esterne" che hanno accentuato la necessità di porre in primo piano

[238] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.85-86
[239] V. M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.127
[240] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.86

il tema del sommerso, come il processo di integrazione europeo, che ha portato con sé i vincoli derivanti dal Patto di Stabilità, il quale ha posto un importante limite alla possibilità di appesantire il debito pubblico, implicando quindi la necessità di ottimizzare la spesa pubblica. Questo ha reso necessario ripensare alla questione del Meridione, dove il ricorso al lavoro sommerso è massiccio, a fronte dell'impossibilità di mantenere i tradizionali strumenti di sostegno al reddito, all'occupazione e allo sviluppo, di cui aveva a lungo beneficiato quest'area territoriale[241].

2.1 Dalla repressione all'emersione del lavoro sommerso: i contratti di riallineamento

In Italia, il contrasto al lavoro sommerso è stato per lungo tempo caratterizzato da un sistema repressivo in cui, accanto alla rilevanza penale delle varie tipologie di illecito, che avrebbe dovuto fungere da deterrente, si sono susseguiti diversi interventi legislativi frammentari e numerosi condoni fiscali e previdenziali, il tutto accompagnato da un'attività ispettiva e di vigilanza lassista, a causa dei pochi mezzi a disposizione, sia in termini di strumentazione, sia di organico, e della carenza di coordinamento, nonché della preoccupante tendenza alla tolleranza del fenomeno.

L'insuccesso di tale meccanismo sanzionatorio "negativo" ha determinato il passaggio ad un approccio di tipo premiale, ossia ad una tecnica sanzionatoria "positiva", volta non più tanto alla repressione del sommerso, quanto piuttosto alla sua emersione[242].

I primi accordi di natura contrattuale volti all'emersione del lavoro sommerso sono stati sperimentati in Puglia nel novembre del 1988, e successivamente sono stati consacrati a livello normativo con la L. 7 dicembre 1989, n.389, nei c.d. contratti di riallineamento. I contratti di riallineamento sono stati il primo vero strumento di politica di emersione diretta, ossia il primo meccanismo normativo funzionale alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro già esistenti[243].

---

[241] In argomento M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.95
[242] Ivi, p.96
[243] Ivi, p.97

Attraverso i contratti di riallineamento è stato attuato il tentativo di orientare la condotta del datore di lavoro nella direzione voluta dal legislatore, consentendogli, in deroga alla normativa vigente, di beneficiare di una serie di agevolazioni gradualmente decrescenti per un periodo limitato di tempo[244]. All'interno dei vincoli sanciti dalla legge, che si limitava ad individuare gli ambiti territoriali e i settori nei quali era possibile concludere gli accordi, nonché le organizzazioni sindacali e datoriali autorizzate a sottoscriverli, era l'accordo provinciale ad avere il compito di stabilire le modalità del riallineamento, e ad esso veniva riconosciuto lo stesso valore dei contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento. Nel corso degli anni sono stati siglati numerosi accordi con differenti contenuti. Le maggiori differenze si riferivano alla retribuzione di partenza e al percorso di riallineamento verso il minimo salariale sancito nel contratto collettivo nazionale, mentre gli elementi comuni riguardavano l'immediata applicazione della parte normativa del CCNL[245] e la durata, generalmente triennale o quadriennale, del riallineamento[246].

La legge n.389/1989 aveva previsto la fiscalizzazione degli oneri sociali[247] e degli sgravi contributivi per le imprese del Mezzogiorno e delle aree ritenute non sufficientemente sviluppate del Centro-Nord. Queste agevolazioni erano state previste per le imprese che avevano aderito ad accordi provinciali di riallineamento, siglati dalle organizzazioni sindacali e datoriali, con cui si impegnavano ad adeguare gradualmente le retribuzioni a quelle previste dal CCNL del settore. Molte imprese però avevano sfruttato la retribuzione stabilita nei contratti di riallineamento come base di calcolo per la determinazione dei contributi previdenziali dovuti, che risultavano in questo modo ridotti. Ciò aveva determinato l'insurrezione dell'Istituto di previdenza (INPS) che reclamava il versamento di quanto dovuto in misura pari ai minimi contributivi stabiliti dalla legge. Il malcontento espresso dall'INPS, a cui si erano sommate diverse

[244] Ivi, p.98
[245] Quando viene stipulato un accordo di riallineamento, si dispone di un periodo di tempo per allineare in modo graduale i livelli retributivi al CCNL di riferimento, invece le norme non economiche del contratto nazionale devono trovare applicazione immediata senza possibilità di essere rinviate.
[246] Ivi, pp.104-105
[247] La fiscalizzazione degli oneri sociali consiste in un meccanismo attraverso cui lo Stato, sostituendosi al datore di lavoro, paga direttamente una parte dei contributi dovuti dal datore stesso.

contestazioni politiche e sindacali, aveva determinato una situazione di incertezza verso questo strumento innovativo e ciò aveva scoraggiato l'emersione dei rapporti di lavoro nascosti o seminascosti.

Questa prima fase dei contratti di riallineamento si è chiusa all'inizio degli anni '90, per riaprirsi poi nel 1996, grazie alla spinta delle parti sociali, con la L. 28 novembre 1996, n.608, che aveva previsto un nuovo intervento di riallineamento rivolto alle sole imprese industriali ed artigiane attive nei territori del Meridione[248]. Successivamente, la L. 24 giugno 1997, n.196, c.d. pacchetto Treu, aveva introdotto alcune importanti novità ed incentivi all'emersione. Innanzitutto, veniva ampliato l'insieme dei settori in cui era possibile stipulare accordi provinciali di riallineamento, ricomprendendovi quello dell'agricoltura e del commercio; inoltre, le nuove disposizioni prevedevano che non solo le imprese "in grigio", ma anche quelle interamente sommerse, potessero accedere al programma di graduale emersione, consentendo in questo modo la sanatoria degli arretrati contributivi e fiscali. Infatti, anche le imprese con pendenze fiscali potevano aderire agli accordi di riallineamento evitando il pagamento delle relative sanzioni, in quanto le disposizioni in materia di sanatoria fiscale trovavano applicazione anche se le violazioni erano già state accertate[249].

Nonostante tali allettanti incentivi all'emersione, essi non hanno prodotto il risultato auspicato. La preoccupazione principale delle imprese abituate ad operare nel sommerso era quella di riuscire a "sopravvivere" ad emersione avvenuta, ossia di poter sostenere i livelli salariali e contributivi previsti dai contratti collettivi. Per cercare di ovviare a questo problema, il pacchetto Treu aveva previsto che, alle imprese che avessero effettuato il riallineamento retributivo, venissero applicati gli stessi incentivi previsti per le nuove assunzioni. In questo modo i benefici del riallineamento si prolungavano ben oltre il termine del riallineamento stesso. Tale istituto ha avuto però vita breve[250]. La Commissione Europea infatti aveva sollevato dei dubbi circa la compatibilità di tale

[248] Ivi, pp.100-101
[249] Ivi, p.102
[250] Ivi, p.103

disposizione con l'art.107 TFUE, in tema di aiuti di Stato alle imprese[251]. Questo aveva condotto ben presto all'abrogazione di tale agevolazione[252]. Il Governo italiano aveva avviato una lunga trattativa con la Commissione Europea, durata quasi l'intero anno 2000, volta all'individuazione di nuove agevolazioni che rendessero il programma di emersione più appetibile per le imprese e che fossero compatibili con la normativa comunitaria in tema di aiuti di Stato. In definitiva, la Commissione aveva autorizzato un regime di sgravi contributivi decrescenti nel tempo, sottolineando però che non avrebbe accettato ulteriori proroghe del termine[253].

Questa normativa volta all'emersione non ha sortito i risultati sperati, infatti l'impatto sull'economia sommersa è stato di scarsa rilevanza. L'aspetto maggiormente criticato di tale istituto ha riguardato l'eccessiva reiterazione delle disposizioni normative che ha finito per premiare coloro che avevano scelto di rimanere in attesa di un successivo intervento legislativo che avrebbe previsto benefici più favorevoli. Questo susseguirsi di interventi legislativi ha determinato una disparità di trattamento tra imprese che avevano beneficiato delle differenti agevolazioni a discapito di quelle aziende che avevano deciso di emergere per prime, e a favore di quelle che invece lo avevano fatto per ultime. A ciò si è sommato il lassismo degli organismi di controllo che non sono stati capaci di incrementare gli svantaggi per chi decideva di continuare ad operare nel sommerso. Tale politica premiale avrebbe avuto maggiore successo se ci

[251] L'art. 107, comma 1, TFUE recita: "Sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi fra Stati membri, per gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza." Quindi qualsiasi misura di incentivo all'emersione del lavoro sommerso, a meno che non riesca a rispettare le deroghe volte a consentire la creazione di nuova occupazione o a favorire lo sviluppo delle regioni sottoccupate, rischia di determinare delle distorsioni della concorrenza e di trovarsi per questo in contrasto con la disciplina sugli aiuti di Stato. V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.94

[252] La normativa così modificata prevedeva inoltre l'esclusione delle imprese che avevano beneficiato del riallineamento, fino alla sua conclusione, dalle gare d'appalto bandite in territori diversi da quelli in cui era possibile siglare gli accordi di riallineamento stessi. L'obbiettivo era quello di tutelare le imprese che, operando nella legalità, avrebbero subito la concorrenza di imprese con un costo del lavoro inferiore al proprio. Tuttavia, sarebbe stato opportuno prevedere questa forma di protezione anche per le imprese che operavano negli stessi territori in cui era possibile stipulare gli accordi di riallineamento, le quali invece si sono trovate a subire sia la concorrenza delle imprese residenti coinvolte nel programma di riallineamento, sia la concorrenza delle imprese non residenti. V. M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.103-104

[253] Ivi, p.104

fosse stato un efficiente controllo e una efficace attività sanzionatoria da parte degli organi a ciò preposti[254]. Infine, un altro problema, di non poco conto, che si è manifestato è stata la grande difficoltà delle imprese coinvolte nelle politiche di emersione di sopravvivere nel mercato una volta terminato il percorso di riallineamento, molte di esse infatti hanno poi ricominciato ad operare nel sommerso[255].

2.2 Il Piano per l'emersione della legge n.383 del 2001 e le successive modifiche

Nonostante il sostanziale fallimento dei contratti di emersione, nel 2001, con la L. 18 ottobre 2001, n.383, viene varato il c.d. Piano per l'emersione. Così come l'esperienza precedente, anche questo nuovo provvedimento è stato caratterizzato da numerose modifiche che hanno determinato l'ampliamento del novero dei soggetti beneficiari, nonché degli stessi benefici; tuttavia, la legge del 2001 presenta, rispetto alla pregressa esperienza normativa, delle novità importanti.

Innanzitutto, il Piano trovava applicazione in tutto il territorio nazionale, senza però elaborare delle soluzioni mirate per il territorio del Mezzogiorno in cui il fenomeno del lavoro sommerso era particolarmente dilagante.

La seconda novità dell'istituto in esame è stata quella di disporre una "gestione individualizzata dell'emersione"[256], prevedendo come unico soggetto promotore dell'emersione l'imprenditore, ed escludendo quindi da qualsiasi ruolo attivo il lavoratore; ma soprattutto escludendo le parti sociali che erano state protagoniste della pregressa esperienza di emersione. Questa previsione però mal si conciliava con la tendenziale avversità di molti imprenditori del Meridione al rispetto delle regole.

La terza differenza sostanziale è data dal fatto che la nuova disposizione non teneva conto dell'aspetto retributivo, che aveva avuto invece un ruolo centrale nel precedente sistema di riallineamento[257].

Per gli imprenditori che decidevano di emergere il provvedimento prevedeva che per un periodo di tre anni si applicasse una imposta sostitutiva, più bassa e quindi più

[254] Ivi, p.109
[255] Ivi, p.110
[256] Ivi, p.113
[257] Ivi, pp.112-114

vantaggiosa, sulla porzione di reddito d'impresa dichiarato in più rispetto al 2000, ossia l'anno di riferimento. Queste agevolazioni fiscali riguardavano anche l'imposta regionale sulle attività produttive (l'IRAP) e il pagamento dei contributi previdenziali (le pensioni) e assicurativi (versati all'INAIL)[258]. Inoltre, con riferimento ai lavoratori coinvolti nel programma di emersione, la legge escludeva il pagamento dei contributi previdenziali a loro carico per tre anni, e disponeva il versamento di un'imposta sostitutiva, agevolata, al posto dell'IRPEF. La dichiarazione di emersione consentiva peraltro all'imprenditore di godere di una totale sanatoria degli inadempimenti fiscali e previdenziali pregressi. Tuttavia, questa previsione risultava essere fortemente vantaggiosa per il datore di lavoro, ma estremamente penalizzante per il lavoratore, poiché nel caso in cui costui avesse voluto recuperare i contributi previdenziali persi, avrebbe dovuto sostenerne personalmente i costi attraverso il versamento di una contribuzione volontaria. Questa modalità di emersione, detta automatica, nel 2002 è stata sostituita da una modalità differente, definita emersione progressiva, con l'obbiettivo di eliminare le criticità della L. n.383/2001[259].

Il nuovo meccanismo prevedeva che gli imprenditori interessati presentassero al sindaco del Comune, in cui aveva sede l'unità da regolarizzare, un piano di emersione recante delle proposte per la graduale regolarizzazione dei rapporti di lavoro interessati e il progressivo adeguamento alla normativa in vigore, entro il termine di tre anni. In questo modo gli imprenditori potevano sia conformarsi alle regole dettate in materia di salute, sicurezza, ecc., sia adeguarsi gradualmente agli obblighi retributivi previsti dai CCNL di riferimento. Ancora una volta si è trattato di una politica di riallineamento individuale, che ha visto l'esclusione delle organizzazioni sindacali e delle associazioni imprenditoriali[260].

Da notare che il sindaco era divenuto l'unico responsabile del percorso di emersione, ma i limiti di tale previsione erano molteplici. Innanzitutto, una prima limitazione era legata alle competenze del sindaco, infatti nei territori di piccole dimensioni spesso costui non poteva usufruire del supporto di esperti che invece, se presenti, avrebbero

[258] Ivi, p.114
[259] Ivi, p.115
[260] Ivi, p.116

potuto affiancarlo nella valutazione del piano proposto; inoltre, un altro aspetto problematico era rappresentato dalla disparità di valutazione tra Comuni diversi[261].

Anche questo meccanismo non aveva sortito gli effetti sperati perché da un lato gli imprenditori erano restii a presentare le domande di emersione ai propri sindaci, dall'altro gli stessi organi dell'amministrazione comunale erano scettici sul ruolo attribuitogli; a ciò si aggiungeva il malcontento delle parti sociali, escluse da tale programma.

Per questo motivo il Governo modificò nuovamente la strategia affidando la valutazione dei piani di emersione ai Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, c.d. CLES, in luogo del sindaco. Inoltre, se il piano individuale di emersione veniva approvato, l'imprenditore godeva della sospensione delle ispezioni, per contro le imprese venivano escluse dalle gare d'appalto fino al termine del periodo di emersione[262].

In conclusione, contrariamente alle previsioni estremamente ottimistiche, il Piano di emersione, nonostante le varie modifiche subite, è stato definito come uno dei provvedimenti più fallimentari della storia recente dell'Italia. Infatti sia la legge n.383/2001 che prevedeva il meccanismo dell'emersione automatica, sia la successiva modifica del 2002, che aveva introdotto l'emersione progressiva, non hanno minimamente raggiunto gli obbiettivi prefissati[263].

Tutte le politiche di emersione analizzate, e il loro fallimento, dimostrano come esse, da sole, non sono sufficienti per contrastare il lavoro sommerso, ed è invece necessario un approccio multilivello, ossia un insieme di politiche che operino su fronti diversi[264].

2.3 Il D.L. 19 maggio 2020, n.34, c.d. Decreto Rilancio

In tempi più recenti è stata varata una nuova politica di emersione con il già citato D.L. 19 maggio 2020, n.34, c.d. Decreto Rilancio. Come già spiegato nel paragrafo dedicato agli "altri servizi alla persona", l'art.103 del suddetto decreto ha previsto la

[261] Ibidem
[262] Ivi, p.117
[263] Ivi, pp.117-119
[264] Ivi, p.121

possibilità, per i datori di lavoro operanti nei settori dell'agricoltura, dell'assistenza alla persona e al lavoro domestico, di presentare un'istanza per poter stipulare un contratto di lavoro con un soggetto extracomunitario presente irregolarmente sul suolo nazionale, o per dichiarare l'esistenza di un rapporto di lavoro irregolare già in corso con un soggetto italiano, comunitario o extracomunitario al fine della sua emersione e regolarizzazione. La domanda poteva essere presentata dal 1° giugno al 15 agosto 2020, solo in presenza di alcuni requisiti, tra cui il pagamento di un contributo forfettario di 500 euro per ognuno dei lavoratori da regolarizzare ed un altro, di importo variabile, calcolato sulla base delle somme dovute a titolo contributivo, fiscale e retributivo[265].

Il provvedimento ha soddisfatto le aspettative del Governo, anche se le istanze presentate hanno rappresentato solo una piccola quota dei potenziali beneficiari. Il motivo è probabilmente dato dall'assenza di adeguati incentivi economici che avrebbero dovuto accompagnare questa misura e che avrebbero indotto più datori a usufruirne[266].

2.4 Le politiche premiali del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025: la compliance contributiva e gli Indicatori Sintetici di Affidabilità Contributiva (c.d. ISAC)

Il già più volte menzionato Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025, adottato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel rispetto degli impegni assunti dall'Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (c.d. PNRR)[267], contempla alcune misure volte a favorire l'emersione spontanea dei rapporti di lavoro sommersi[268].

---

[265] Sul punto G. Galli, G. Musso, F. Tucci, *Emersione del lavoro irregolare in Italia: la sanatoria del decreto rilancio è stata efficace?*, 3 aprile 2021, in https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-emersione-del-lavoro-irregolare-in-italia-la-sanatoria-del-decreto-rilancio (consultato il 18 dicembre 2025)

[266] Ibidem

[267] Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, *Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025*, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 18 dicembre 2025)

[268] Il Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, *Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025*, al punto B.2.2, *Prevenzione e compliance,* prevede "in linea con gli obbiettivi del Piano nazionale ed al fine di potenziare il processo di emersione delle forme di lavoro sommerso nei diversi settori, sono previsti interventi di prevenzione e *compliance*, che intervengono, da un lato, a modificare il quadro normativo esistente e, dall'altro, a realizzare azioni mirate per stimolare i contribuenti verso l'adozione di comportamenti corretti." in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 18 dicembre 2025)

Il Piano propone una riforma delle sanzioni civili, più specificamente prevede di attenuare il regime sanzionatorio ordinario applicato dall'INPS[269], in modo da stimolare l'adempimento degli obblighi contributivi e dunque incentivare l'emersione delle basi imponibili[270]. Quanto auspicato dal Piano ha trovato concreta attuazione nel D.L. 2 marzo 2024, n.19 (c.d. PNRR quater), che all'art.30 ha provveduto a riscrivere il sistema delle sanzioni civili applicate alle violazioni previdenziali[271]. La riforma verrà analizzata nel dettaglio nel paragrafo ad essa dedicato all'interno della famiglia delle politiche repressive, ciò che qui interessa sottolineare è il profilo premiale di tale previsione. Si tratta di una politica anche premiale perché, qualora il datore dia seguito alla regolarizzazione spontanea del rapporto di lavoro, costui potrà godere di una riduzione delle sanzioni civili rispetto a quelle che avrebbe invece subìto se l'irregolarità fosse stata accertata in via ispettiva. In questo modo si riduce il costo della regolarizzazione, si stimola l'assolvimento degli obblighi contributivi e si favorisce l'emersione spontanea delle basi imponibili. Proprio per favorire il corretto adempimento degli obblighi contributivi, l'INPS mette a disposizione del contribuente gli elementi e le informazioni in suo possesso riguardanti il contribuente stesso, attraverso "un invito alla *compliance* e alla correzione spontanea degli inadempimenti riscontrati"[272]. La premialità emerge quindi dalla previsione di un trattamento sanzionatorio più favorevole ed anche dalla predisposizione di una procedura di regolarizzazione agevolata che consiste in un invito a collaborare, e non nell'invio del verbale che contraddistingue la procedura ispettivo-repressiva.

Il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 propone inoltre l'introduzione dei c.d. ISAC, ossia gli Indici Sintetici di Affidabilità Contributiva. Il D.L. 28 ottobre 2024, n.160 (c.d. PNRR quinquies) prevede, ai commi 5-10 dell'art.1, che dal 1° gennaio 2026 entrino in vigore tali indici, volti a incentivare l'emersione spontanea del lavoro sommerso. Questi indicatori sono ispirati agli ISAF, ossia agli

[269] Ibidem
[270] Sul punto P. Rausei, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, in Dir. prat. lav., 2024, N.12, p.743
[271] Ivi, p.742
[272] Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *Deliberazione n.67*, in https://servizi2.inps.it/servizi/ProvvedimentiCDA (consultato il 18 dicembre 2025)

Indici Sintetici di Affidabilità Fiscale, introdotti nel 2017[273]. I primi settori in cui vengono applicati sono quelli dell'*hotellerie* e della grande distribuzione alimentare, successivamente verranno impiegati anche in altri ambiti "a rischio sommerso"[274]. Gli ISAC attribuiranno un punteggio, che sarà più elevato, a coloro che risultano essere più affidabili in riferimento ai contributi dichiarati e a quelli versati. Per questo motivo tale politica può essere considerata premiale, ed anche perché verranno previsti dei benefici concreti a favore di chi ottiene punteggi elevati. Attraverso gli ISAC i professionisti e le imprese potranno avere "un riscontro puntuale e trasparente sul loro livello di affidabilità contributiva"[275]. Tali indici aiuteranno peraltro a controllare la coerenza della forza lavoro dichiarata e la conformità con le disposizioni dei contratti collettivi nazionali che il datore di lavoro applica. L'obbiettivo perseguito è quello di promuovere il rispetto degli obblighi contributivi e di prevenire e contrastare l'evasione contributiva[276].

3. Le politiche dirette: l'attività di vigilanza e ispettiva

La prima forma di tutela del lavoro e della legislazione sociale risale ad un periodo che precede l'entrata in vigore della Costituzione italiana, ossia alla L. 22 dicembre 1912, n.1361, che aveva istituito il Corpo degli ispettori del Lavoro e dell'Industria[277]. Tali soggetti godettero di un ampliamento dei loro compiti e poteri durante il ventennio fascista, modificando nel 1931 l'originaria denominazione (Ispettorato delle Corporazioni) in Ispettorato Corporativo del Lavoro. Nel 1955 vi fu una riorganizzazione e gli Ispettorati del Lavoro, con sede nei capoluoghi di provincia, divennero uffici periferici del Ministero del Lavoro. Nel 1993 gli Ispettorati del Lavoro

[273] Sul punto V. Lippolis, *Nuove misure di contrasto al lavoro sommerso*, in Dir. prat. lav., 2024, N.46, p.2725
[274] Ivi, p. 2726. Si prevede l'estensione degli ISAC ad almeno altri sei settori entro il 31 agosto 2026
[275] Ibidem
[276] Sul punto M. Regina, *ISAC al via del 2026: per quali settori?*, IPSOA Quotidiano, Wolters Kluwer, in https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2024/10/29/isac-via-2026-settori (consultato il 19 dicembre 2025)
[277] V. A. Interdonato, *Le nuove ispezioni in materia di lavoro: il d.l. n.19 del 2 marzo 2024*, in Lavoro Diritti Europa, 2024, N.3, p.2

cambiarono denominazione e furono definiti Direzioni (regionali e provinciali) del lavoro[278].

Successivamente, la L. 14 febbraio 2003, n.30, c.d. Legge Biagi, aveva delegato il Governo a riformare il servizio ispettivo in materia di lavoro e previdenza, evidenziando come l'ispezione del lavoro sia una componente essenziale della tutela del lavoro stesso. Per comprendere i motivi che hanno condotto alla riforma bisogna ricordare che dal 1906 al 1912 l'Ispettorato del Lavoro era stato deputato in via generale ad effettuare le indagini sul mondo del lavoro, ma successivamente il legislatore aveva ampliato il novero dei soggetti titolari dei poteri ispettivi. Oltre all'Ispettorato del Lavoro concorrevano all'espletamento delle attività ispettive, con un obbligo di informazione successiva, ma non di coordinamento preventivo, il personale dell'INPS, dell'INAIL e delle Aziende sanitarie locali, c.d. ASL, (queste ultime nell'ambito dell'igiene e della sicurezza), la Guardia di Finanza e gli ispettori dell'Agenzia delle Entrate, i funzionari delle SIAE e dell'ENPALS (nell'ambito dello spettacolo) ed infine la Polizia di Stato e i Carabinieri. Questo incremento quantitativo degli ispettori aveva generato il problema dell'accavallamento degli interventi ispettivi, che si sovrapponevano in archi temporali anche molto brevi, causando un danno sia alla pubblica amministrazione deputata all'azione di vigilanza, all'economicità e all'efficienza di tale attività e alle imprese. Inoltre, i controlli effettuati da più soggetti, generavano spesso esiti tra loro contraddittori[279].

Con il D.Lgs. 23 aprile 2004, n.124, attuativo della sopracitata L.30/2003, il Governo perseguì un obbiettivo di razionalizzazione e di coordinamento tra le diverse attività ispettive poste in essere dai vari organismi a ciò preposti. Lo scopo era quello di migliorare la gestione degli interventi ispettivi, alla luce dei principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa[280], e proprio al fine di garantire l'esercizio unitario

[278] Sul punto L. Gaeta e L. Pelliccia, *L'Ispettorato nazionale del lavoro: composizione e funzioni*, in (a cura di) M. Esposito, *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp.1-2

[279] In argomento P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi, D.lgs.23 aprile 2004, n.124, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art.8 della l.14 febbraio 2003, n.30*, in Adapt University Press, 2024, pp.6-7

[280] Ivi, p.9

dei servizi ispettivi su tutto il territorio nazionale si decise di ridare all'Ispettorato del Lavoro quella visibilità che nel tempo era andata perduta[281]. Venne inoltre istituita una Direzione generale per l'attività ispettiva presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con compiti di "direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero", con l'obbiettivo di garantire un riferimento centrale e dirigenziale ai servizi di vigilanza e ispettivi espletati a livello regionale e provinciale[282], nonché un loro coordinamento unitario a livello nazionale[283]. Si ricordi che ad oggi la Direzione generale non esiste più e le sue funzioni sono state assorbite nell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, c.d. INL.

La riforma dei servizi ispettivi, iniziata nel 2004, venne portata a compimento con il D.Lgs. 14 settembre 2015, n.149, che ha istituito l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, ossia una "agenzia unica per le attività ispettive e di vigilanza sul lavoro"[284], operativa dal 1° gennaio 2017. L'INL, con sede centrale a Roma e numerose sedi territoriali, è dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, gode di autonomia organizzativa e contabile e soggiace alla vigilanza del Ministero del Lavoro[285]. Con la creazione di questo organismo è stato perseguito l'obbiettivo di unificare sotto un'unica guida tutta l'attività ispettiva in ambito di lavoro e di legislazione sociale, in modo da garantire uniformità di azione all'intera attività di ispezione e di vigilanza su tutto il territorio nazionale, risolvendo il problema della sovrapposizione delle ispezioni. A questo scopo è stata introdotta la dipendenza funzionale dei servizi ispettivi del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL all'INL, nonché l'obbligo, per ogni organismo di vigilanza che voglia esercitare la propria attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale, di addivenire ad un raccordo preventivo con l'INL[286].

---

[281] Ivi, p.10
[282] Ivi, p.8
[283] V. P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, in Dir. prat. lav., 2024, N.38, p.2227
[284] P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi, D.lgs.23 aprile 2004, n.124, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art.8 della l.14 febbraio 2003, n.30*, cit., p.14
[285] V. L. Gaeta e L. Pelliccia, *L'Ispettorato nazionale del lavoro: composizione e funzioni*, in (a cura di) M. Esposito, *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, cit., p.4
[286] V. P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi, D.lgs.23 aprile 2004, n.124, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art.8 della l.14 febbraio 2003, n.30*, cit., p.15

Tuttavia, nei suoi primi anni di operatività, l'INL aveva manifestato delle importanti debolezze, causate da alcune scelte normative poco coerenti con gli obbiettivi perseguiti. Infatti, diverse sedi provinciali erano state accorpate, e questo aveva privato le rispettive aree territoriali di una struttura decisionale locale permanente, inoltre, l'INL era strutturato su base interregionale, i cui principali punti di raccordo erano situati nelle regioni Lombardia, Veneto, Lazio e Campania, lasciando in questo modo scoperte in termini di coordinamento la maggior parte delle regioni italiane. È utile ricordare fin d'ora che, nonostante le riforme, di cui a breve si dirà, intervenute di recente per ovviare a questi problemi, la questione in parte persiste tuttora perché la regione Sicilia e le provincie autonome di Trento e Bolzano godono di una gestione dei servizi ispettivi pressoché autonoma, pur facendo parte del sistema dell'INL, e questo rischia di generare delle disparità di trattamento[287].

Escludendo dall'analisi l'anno 2017, inteso come anno di rodaggio del neocostituito INL, è infatti possibile notare che dal 2018 al 2023, nonostante ci sia stato un incremento del numero di ispettori in servizio, si è assistito ad un importante decremento delle attività ispettive effettuate (un decremento pari al 55,69%) e la mortalità è diminuita soltanto del 19,43% (si pensi ad esempio al crollo del cantiere Esselunga di via Mariti del 16 febbraio 2024 o alla strage della centrale idroelettrica di Bargi di Suviana del 9 aprile 2024). Da questi dati si può evincere che il sistema ispettivo delineato dal D.Lgs. n. 149/2015 risulta essere totalmente inefficiente e che gli obbiettivi prefissati non sono stati raggiunti[288].

Per risolvere le problematiche di cui si è detto, il già citato D.L. n.19/2024 ha previsto che l'Ispettorato Nazionale del Lavoro[289] cessi di essere "l'agenzia unica",

[287] Ibidem

[288] In argomento A. Interdonato, *Le nuove ispezioni in materia di lavoro: il d.l. n.19 del 2 marzo 2024*, cit., pp. 7-10

[289] L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dopo il D.Lgs. 149/2015, era stato rafforzato con il D.L. 21 ottobre 2021, n.146, che aveva attribuito all'INL piena competenza in materia di vigilanza sull'applicazione delle disposizioni dettate in materia di salute e sicurezza sul lavoro, svolta parallelamente anche dalla ASL territorialmente competente. In seguito, l'INL era stato ulteriormente potenziato con il D.L. 4 maggio 2023, n.48, a fronte dell'ambizioso obbiettivo affidatogli dal PNRR, ossia di effettuare, entro il 2025, un +20% di ispezioni rispetto alla media del triennio 2019-2021, e di ridurre, entro il 2026, di almeno il 2% l'incidenza del lavoro sommerso in Italia. Particolarmente rilevante è l'art. 15 del D.L. n.48/2023 che prevede l'obbligo in capo a tutti gli enti pubblici e privati di condividere le informazioni in loro possesso con l'INL, allo scopo di una migliore programmazione dell'attività ispettiva, dirigendo l'azione verso

ossia l'unico soggetto istituzionale di riferimento per le attività di vigilanza e di ispezione in materia di lavoro e di legislazione sociale, disponendo la restituzione all'INPS e all'INAIL e alle ASL della rispettiva autonomia nella gestione dell'attività ispettiva in materia, rispettivamente, di previdenza e assistenza sociale[290].

Per comprendere appieno la riforma operata dal D.L. n.19/2024, ossia il ripristino dell'attività ispettiva dell'INPS e dell'INAIL e delle ASL, è necessario ricordare che, prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n.149/2015, gli ispettori dell'INPS erano deputati a verificare la regolarità contributiva e la corretta applicazione delle norme dettate in materia di previdenza da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori, individuando eventuali irregolarità o frodi poste in essere nel sistema previdenziale ed assicurando la corretta fruizione delle prestazioni ai beneficiari. Gli ispettori dell'INAIL, assieme ai servizi ispettivi delle ASL, invece avevano il compito di verificare la corretta applicazione delle disposizioni normative dettate in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, effettuando ispezioni nelle imprese, valutando i rischi presenti e l'adeguatezza delle misure di prevenzione adottate per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. Con il D.Lgs. n.149/2015 si è assistito alla migrazione delle funzioni dell'INPS e dell'INAIL verso l'INL, ma alla luce delle problematiche già illustrate che il sistema del 2015 aveva portato a galla e dell'inefficienza complessiva di tale sistema ispettivo, nel 2024 si è giunti alla reitroduzione del ruolo ispettivo autonomo dell'INPS, dell'INAIL e delle ASL e alla eliminazione della preesistente dipendenza funzionale dall'INL, che permane invece, attraverso protocolli e convenzioni, per i servizi ispettivi della regione Sicilia e delle province autonome di Trento e Bolzano. Ciò ha determinato

quelle imprese che manifestano sintomi di irregolarità. La norma dispone peraltro che alle stesse informazioni abbia accesso anche la Guardia di Finanza. Tuttavia, nel terzo comma del predetto art.15 si dispone che le amministrazioni dovranno assolvere questo obbligo di condivisione dei dati con le risorse a loro disposizione sulla base della legislazione vigente, senza gravare ulteriormente sulla finanza pubblica. Quest'ultima previsione risulta essere un'ipoteca sull'effettiva realizzazione di tale obbiettivo di condivisione. L'art.16 del D.L. n.48/2023 aveva inoltre cercato di estendere l'ambito territoriale di operatività dell'INL anche nelle regioni Sicilia e Trentino - Alto Adige, tuttavia questo tentativo è naufragato e tali regioni continuano ad operare in materia di vigilanza e di ispezione sul lavoro in modo autonomo e scollegato da quanto previsto a livello nazionale dall'INL. In argomento P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi, D.lgs.23 aprile 2004, n.124, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art.8 della l.14 febbraio 2003, n.30*, cit., pp.15-17

[290] Sul punto P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, in Dir. prat. lav., 2024, N.38, p.2228

la fine della politica di accentramento ispettivo, risultata essere assolutamente non performante[291]. Il D.L. n.19/2024 dispone che, nonostante INPS e INAIL tornino ad essere protagonisti delle attività di vigilanza e di ispezione nei rispettivi ambiti di competenza, spetti all'INL "definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento e dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo, compreso quello in forza presso l'INPS e l'INAIL"[292]. L'INL non abbandona quindi l'obbiettivo di garantire l'uniformità dell'azione di vigilanza e di quella ispettiva[293]. Il nuovo INL, come delineato dal D.L. n.19/2024, pur riconoscendo l'autonomia funzionale dell'INPS e dell'INAIL e degli altri Enti (ASL, Vigili del Fuoco, Guardia di Finanza e Nucleo speciale dei Carabinieri) in materia ispettiva, si presenta come un'"Agenzia di coordinamento e di decisione circa la programmazione e lo svolgimento delle azioni di vigilanza e di ispezione in materia di lavoro e di legislazione sociale" su tutto il territorio nazionale, al fine di evitare le altrimenti possibili sovrapposizioni di ispezioni[294]. Inoltre, bisogna ricordare che "ai funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL sono attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ivi compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria"[295]. Permane quindi anche dopo l'entrata in vigore del D.L. n.19/2024 la piena parificazione dei poteri e delle funzioni di vigilanza e di ispezione tra il personale ispettivo ministeriale e quello previdenziale introdotta dal D.Lgs. n.149/2015[296].

Si potrebbe pensare che l'esito della riforma del 2024 sia un depotenziamento dell'INL, ma in realtà l'Ispettorato è semplicemente chiamato a riorganizzarsi. A tal fine

[291] Sul punto A. Interdonato, *Le nuove ispezioni in materia di lavoro: il d.l. n.19 del 2 marzo 2024*, cit., pp.10-13
[292] P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, cit., p.2229
[293] Ibidem
[294] Sul punto P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi, D.lgs.23 aprile 2004, n.124, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art.8 della l.14 febbraio 2003, n.30*, cit., p.18
[295] Art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2015, che rimane in vigore anche dopo l'intervento del D.L. n.19/2024. Sul punto P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi, D.lgs.23 aprile 2004, n.124, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art.8 della l.14 febbraio 2003, n.30*, cit., p.18
[296] V. P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, cit., p.2230

il D.L. n.19/2024 dispone un incremento del personale dell'INL[297], accompagnato da un programma di adeguata formazione professionale dell'organico[298], e lo stanziamento di 20 milioni di euro per il suo efficientamento[299]. Questo è in linea con i due *target* quantitativi di cui il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 ha previsto il raggiungimento, ossia "l'incremento nella misura almeno del 20% del numero di ispezioni rispetto al periodo 2019-2021 entro la fine del 2024 e la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di almeno 2 punti percentuali nei settori economici interessati dal Piano nazionale"[300].

3.1 L'organizzazione e le funzioni dell'INL; i poteri degli Ispettori del lavoro e gli altri soggetti coinvolti nella lotta al lavoro sommerso

Attualmente l'Ispettorato Nazionale del Lavoro è organizzato in quattro Direzioni Centrali (Vigilanza e sicurezza del lavoro; Coordinamento giuridico; Innovazione tecnologica e pianificazione strategica; Personale, amministrazione e bilancio) e tre Direzioni Interregionali del Lavoro dette DIL (la Direzione Interregionale del Nord con sede a Milano; quella del Centro con sede a Roma ed infine quella del Sud con sede a Napoli). Vi sono poi undici Ispettorati di Area Metropolitana, c.d. IAM, e cinquantacinque Ispettori territoriali del lavoro, c.d. ITL[301].

L'INL svolge le funzioni che sono già assegnate anche al Ministero del Lavoro[302], nello specifico: coordina e svolge la vigilanza (anche le vigilanze speciali) in materia di lavoro, legislazione sociale, contribuzione e assicurazione obbligatoria, su tutto il

---

[297] Sul punto P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi, D.lgs.23 aprile 2004, n.124, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art.8 della l.14 febbraio 2003, n.30*, cit., p.18

[298] V. Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, *Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025*, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 6 gennaio 2026)

[299] Sul punto P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi, D.lgs.23 aprile 2004, n.124, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art.8 della l.14 febbraio 2003, n.30*, cit., p.18

[300] Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, *Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025*, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 6 gennaio 2026)

[301] Questo disegno organizzativo è previsto nei Decreti Direttoriali 27 luglio 2024, n.49; 5 ottobre 2023, n.64 e 29 febbraio 2024 n.22. Sul punto P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, cit., p.2230

[302] V. art. 1, comma 2, D.Lgs. n.149/2015; art.1, D.P.C.M. 23 febbraio 2016; art.2, D.P.R. 26 maggio 2016, n.109 ossia lo Statuto dell'INL.

territorio nazionale; individua gli obbiettivi qualitativi e quantitativi dei controlli e si occupa anche di monitorare la loro realizzazione; previo parere conforme del Ministero del Lavoro, emette circolari interpretative in materia di ispezioni e sanzioni e le direttive operative per il personale ispettivo; promuove la legalità e svolge attività di prevenzione per contrastare il lavoro sommerso; effettua studi e analisi sul fenomeno del lavoro sommerso per orientare in modo efficace l'attività di vigilanza; per garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza gestisce le risorse che gli sono assegnate; si occupa della formazione del personale ispettivo; svolge ogni altra attività legata all'esercizio delle proprie funzioni ispettive che gli venga assegnata dal Ministero del Lavoro; infine, si interfaccia con il Ministero del Lavoro, con l'INPS e l'INAIL riferendo loro ogni informazione utile all'espletamento delle loro attività istituzionali[303].

Di recente, il D.L. n.19/2024 ha introdotto un ulteriore compito in capo all'Ispettorato, ossia quello di occuparsi della redazione della cd. lista di conformità INL. Il decreto prevede che, nel caso in cui non venga riscontrata alcuna violazione o irregolarità, e vi sia quindi un esito positivo dell'ispezione, l'INL rilasci un attestato e proceda ad iscrivere il datore di lavoro, previo suo consenso, in un elenco informatico, pubblico, disponibile sul sito dell'Ispettorato, che costituisce una lista di conformità[304]. L'essere iscritti in tale lista comporta un importante vantaggio, perché l'INL considera quel datore di lavoro un soggetto "a basso rischio"[305] e pertanto non potrà sottoporlo ad ulteriori accertamenti nelle materie già oggetto di verifica per un periodo di un anno. Fanno tuttavia eccezione gli accertamenti in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro, quelli già programmati a fronte di richieste di intervento e le indagini disposte dalla Procura della Repubblica[306]. Essere iscritti nella lista giova anche alla reputazione del datore di lavoro in quanto l'elenco è pubblico e quindi è consultabile da chiunque[307]. Tuttavia, il datore di lavoro non può considerarsi totalmente al sicuro da ulteriori

[303] Sul punto P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, cit., pp.2230-2231
[304] V. P. Rausei, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, in Dir. prat. lav., 2024, N.12, pp.744-745
[305] Sul punto V. Lippolis, *Nuove misure di contrasto al lavoro sommerso*, in Dir. prat. lav., 2024, N.46, p. 2725
[306] V. P. Rausei, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, cit., p.745
[307] Sul punto V. Lippolis, *Nuove misure di contrasto al lavoro sommerso*, cit., p. 2725

accertamenti, in quanto tutti gli altri organismi di vigilanza (come INPS e INAIL) potranno svolgere le loro verifiche, e qualora vengano riscontrate violazioni o irregolarità, l'Ispettorato provvederà a cancellare quel datore dalla lista di conformità[308].

Con il D.L. n.160/2024 il Governo ha però dovuto modificare tale istituto a fronte delle osservazioni mosse dalle Commissione europea che ha lamentato la possibilità che si potesse creare una zona di esenzione a favore degli iscritti nella lista di conformità, in aperto contrasto con gli obbiettivi del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso. Se nella disposizione dell'art. 29, comma 8, del D.L. n. 19/2024 si prevedeva che i datori di lavoro muniti di attestato non potessero essere sottoposti ad ulteriori accertamenti per un anno, con la nuova formulazione si afferma che l'INL "può" non procedere ad ulteriori verifiche[309]. In conclusione, bisogna sottolineare che ad oggi la lista di conformità non è ancora operativa, in quanto devono essere ancora definite le istruzioni per il suo concreto funzionamento[310].

Ci si limita infine a ricordare che il D.L. n.19/2024 ha assegnato all'Ispettorato un ulteriore compito, ossia quello di rilasciare la c.d. "patente a crediti" o "a punti" alle imprese e ai lavoratori autonomi che lavorano nei cantieri temporanei o mobili[311]. Per una spiegazione dettagliata si rinvia al capitolo precedente (cap.1, par.4).

Quanto agli Ispettori del lavoro, l'art. 7 del D.Lgs. n.124/2004 individua i loro poteri investigativi e sanzionatori. Innanzitutto, costoro godono del potere di accesso al fine di ispezionare cose e luoghi diversi dalla dimora privata, nonché del potere di accertamento, ossia di osservare luoghi, fatti o situazioni con l'obbiettivo di acquisire informazioni. Una volta accertata la violazione, gli ispettori esercitano il potere di contestazione, ossia provvedono a comunicare al trasgressore le violazioni accertate a lui addebitabili. Il personale ispettivo ha poi la facoltà di esercitare il potere di sequestro e quindi, quando agisce come autorità amministrativa, può effettuare un sequestro cautelare o conservativo di cose o documenti al fine di consentirne l'eventuale successiva confisca amministrativa, ma può procedere anche con un sequestro

[308] V. P. Rausei, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, cit., p.745
[309] Sul punto V. Lippolis, *Nuove misure di contrasto al lavoro sommerso*, cit., p. 2725
[310] Ibidem
[311] V. P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, cit., p.2228

preventivo quando agisce in veste di polizia giudiziaria. Inoltre, gli ispettori hanno il potere di specificare il precetto normativo da applicare nel contesto aziendale di riferimento, precisandone la sua applicazione nel dettaglio e disponendo come il datore di lavoro debba adeguare la propria condotta (potere di disposizione). Il personale ispettivo ha inoltre il compito di diffidare il datore di lavoro a regolarizzare le condotte sanabili. Infine, gli ispettori possono esercitare anche il potere di sospensione, di cui si dirà nell'ambito della repressione del lavoro irregolare e dell'esercizio del potere sanzionatorio; tale potere consente loro di sospendere l'attività dell'imprenditore a causa dell'impiego di lavoratori irregolari "sopra la soglia" o a fronte di reiterate violazioni in materia di sicurezza sul lavoro[312].

Soffermando l'attenzione sul potere di diffida, è opportuno svolgere una breve digressione su tale istituto e spiegare che esistono diversi tipi di diffida.

La prima, che verrà analizzata nel dettaglio nel paragrafo dedicato alla maxisanzione, è la diffida obbligatoria, introdotta dall'art.13 del D.Lgs. n.124/2004, che consiste in una procedura premiale per cui si prevede il pagamento della sanzione nel minimo edittale se il lavoratore in nero viene regolarizzato[313].

L'art.12 dello stesso decreto legislativo ha previsto anche la diffida accertativa per crediti patrimoniali. Qualora il personale ispettivo dell'INL accerti che il lavoratore è titolare di un credito patrimoniale certo, liquido ed esigibile, derivante da violazioni della disciplina contrattuale (per es. retribuzioni o TFR non pagato), diffida il datore di lavoro a pagare gli importi accertati. Il datore gode di un termine di 30 giorni entro cui versare l'importo accertato dall'INL direttamente al lavoratore. Qualora tale termine decorra inutilmente, la diffida diviene automaticamente un provvedimento amministrativo con efficacia di titolo immediatamente esecutivo e quindi il lavoratore, mediante atto di precetto, può agire per ottenere i crediti a lui dovuti[314].

[312] Sul punto P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, cit., p.2232
[313] In argomento V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, in Dir. prat. lav., 2024, N.17, pp.1052-1053
[314] In argomento V. Lippolis, *Controlli ispettivi semplificati e azzeramento delle sanzioni amministrative*, in Dir. prat. lav., 2024, N.38, p.9

Più di recente, il D.Lgs. 12 luglio 2024, n.103, entrato in vigore il 2 agosto dello stesso anno, ha introdotto una novità ossia l'istituto della diffida amministrativa[315]. L'art.6 del predetto decreto prevede che tale istituto operi solo in presenza di violazioni che comportano l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, di importo non superiore, nel massimo, a cinquemila euro, e non l'applicazione di sanzioni penali. È inoltre necessario che la violazione sia stata accertata per la prima volta nell'arco di un quinquennio, questo significa che se nei cinque anni precedenti all'ispezione è stata commessa la stessa od altra violazione in materia di lavoro o legislazione sociale, l'istituto della diffida amministrativa non può operare rispetto all'ultima violazione accertata perché si è in presenza di una recidiva. Affinché tale istituto trovi applicazione è necessario che la violazione sia materialmente sanabile, pertanto sarà inapplicabile in tutti quei casi in cui l'interesse pubblico violato non è recuperabile. Inoltre, l'istituto non opera nel caso di violazione di obblighi o inadempimenti che attengono alla tutela della salute e della sicurezza sul posto di lavoro[316]; peraltro, è necessario che la sanzione che sarebbe applicabile in base alla violazione accertata non sia espressione dell'adempimento a vincoli derivanti dall'ordinamento europeo o dal diritto internazionale[317]. L'art. 1 dello stesso decreto spiega che la diffida amministrativa consiste in un invito a sanare la violazione accertata attraverso l'invio di un verbale di ispezione antecedente alla eventuale (in caso di inottemperanza) contestazione formale della violazione stessa[318]. L'ispettore diffida il trasgressore a cessare la violazione, ad

[315] Ivi, p.5

[316] Art. 6, comma 1, D.Lgs. n.103/2024 "Salvo che il fatto costituisca reato, per le violazioni per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria non superiore nel massimo a cinquemila euro, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti, per la prima volta nell'arco di un quinquennio, l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato a porre termine alla violazione, ad adempiere alle prescrizioni violate e a rimuovere le conseguenze dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a venti giorni dalla data della notificazione dell'atto di diffida. In caso di ottemperanza alla diffida, il procedimento sanzionatorio si estingue limitatamente alle inosservanze sanate. L'istituto della diffida amministrativa di cui al presente decreto non si applica a violazioni di obblighi o adempimenti che riguardano la tutela della salute, la sicurezza e l'incolumità pubblica e la sicurezza sui luoghi di lavoro."

[317] In argomento V. Lippolis, *Controlli ispettivi semplificati e azzeramento delle sanzioni amministrative*, cit., pp.5-6

[318] Art. 1, coma 2, lett.d), D.Lgs. n.103/2024 "«diffida amministrativa»: invito, contenuto nel verbale di ispezione, rivolto dall'accertatore al trasgressore e agli altri soggetti di cui all'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n.689, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa."

adempiere alle disposizioni violate e a rimuovere le conseguenze derivanti dall'illecito amministrativo, entro un termine non superiore a 20 giorni, che decorre dalla data in cui la diffida è stata notificata[319]. "In caso di ottemperanza alla diffida" da parte del datore di lavoro, "il procedimento sanzionatorio si estingue limitatamente alle inosservanze sanate"[320] e quindi nessuna sanzione viene applicata. Nel caso invece di inottemperanza della diffida entro il termine di 20 giorni, l'ispettore contesterà formalmente l'illecito, entro il termine di 90 giorni dall'accertamento[321].

È opportuno evidenziare che l'Ispettorato nazionale del lavoro non è il solo soggetto deputato a svolgere l'attività di vigilanza e ad operare attivamente nella lotta al lavoro sommerso. Innanzitutto, bisogna ricordare il ruolo ricoperto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che esercita una funzione di indirizzo nei confronti dell'Ispettorato, attraverso la direttiva annuale ad esso rivolta, e successivamente di controllo sul suo operato. Partecipano alla realizzazione delle politiche di prevenzione e di contrasto del lavoro sommerso, negli aspetti di propria competenza, i Ministeri dell'Economia e delle Finanze, nonché il Ministero dell'Interno e quello della Salute. Tra i soggetti maggiormente coinvolti nella lotta al sommerso vi sono anche i più volte menzionati INPS e INAIL. L'INPS, tra i suoi numerosi compiti, nell'ambito della repressione del sommerso, ha quello di recuperare le somme dovute e non versate dal contribuente; l'INAIL invece, ha come principale obbiettivo quello di assicurare che i datori di lavoro versino i premi assicurativi dovuti, contrastandone l'evasione e l'elusione, e di vigilare sulla regolarità dei rapporti di lavoro. Vi sono poi le ASL, ossia le Aziende Sanitarie Locali, che, attraverso la propria struttura operativa SPISAL, ossia il Servizio Prevenzione, Igiene e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro, sono deputate allo svolgimento dell'attività ispettiva e di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi lavoro, verificando il rispetto del D.Lgs. n.81/2008. Anche la Guardia di Finanza, tra le sue diverse funzioni in ambito economico-finanziario, ha quella di concorrere alla

[319] Art. 6, comma 1, D.Lgs. n.103/2024
[320] Ibidem
[321] Art. 6, comma 2, D.Lgs. n.103/2024 "In caso di mancata ottemperanza alla diffida di cui al comma 1 entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n.689 [..]". In argomento V. Lippolis, *Controlli ispettivi semplificati e azzeramento delle sanzioni amministrative*, cit., p.6

prevenzione e al contrasto dell'economia sommersa, comprensiva di sommerso d'azienda e di lavoro sommerso. È da menzionare il Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro. Si tratta di un comparto speciale, composto da 5 gruppi e 101 nuclei dislocati su tutto il territorio nazionale, che svolge funzioni di contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori nelle sue varie forme, si occupa inoltre di individuare le frodi a discapito del sistema previdenziale e assistenziale. Da ultimo, occorre ricordare che il 1° marzo del 2024 è stato ufficialmente dismesso l'ANPAL, ossia l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, le cui funzioni sono state trasferite al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Attraverso l'esercizio di funzioni di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive del lavoro, al fine di favorire l'occupazione dei lavoratori, anche tale Agenzia concorreva nella lotta contro il lavoro sommerso[322].

3.2 Il coordinamento della vigilanza

L'art.3 del D.Lgs. n.124/2004, come modificato dall'art.11 del D.Lgs. n.149/2015, ha istituito la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, presieduta dal Ministero del Lavoro e formata dai rappresentanti dei vari istituti ed organismi che esercitano il potere di vigilanza e ispezione, nonché da rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori incaricati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale. Si tratta di una sede permanente che, sulla base dei rapporti che annualmente l'INL presenta, è deputata a definire le priorità e gli obbiettivi strategici dell'attività di vigilanza e di ispezione, nonché ad indicarne le linee guida e gli orientamenti e a monitorare la congruità dell'attività già posta in essere. È il direttore dell'INL ad essere poi incaricato di dare concreta attuazione al coordinamento, in modo da assicurare l'uniformità di comportamento dei vari organismi deputati all'attività di vigilanza e di ispezione[323].

[322] Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, *Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025*, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 7 gennaio 2026)
[323] Sul punto P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, cit., p.2232

Il Protocollo d'intesa del 12 marzo 2021, sottoscritto da INL, INPS e INAIL, ha poi istituito la Commissione centrale e le Commissioni regionali di programmazione dell'attività ispettiva. Si tratta di organi interni all'INL. La Commissione centrale, nel rispetto degli obbiettivi strategici stabili dall'INL, dall'INPS e dall'INAIL, ha il compito di programmare e monitorare l'attività di vigilanza, garantendone l'uniformità, e tal fine può avvalersi dell'ausilio di Gruppi di lavoro, composti da soggetti che rappresentano tutti e tre i soggetti istituzionali. Le Commissioni regionali favoriscono l'applicazione a livello locale degli indirizzi elaborati dalla Commissione centrale, provvedendo a monitorare e a mappare i rischi delle realtà produttive del territorio di propria competenza[324].

Sempre in un'ottica di coordinamento, l'art.10 del D.Lgs. n.124/2004 aveva previsto la raccolta in un unico *data base* telematico delle informazioni relative alle aziende ispezionate, al tipo di violazioni che sono state accertate, contestate e poi sanzionate, alle dinamiche occupazionali, ed anche agli aggiornamenti normativi. È stato l'art.19 del D.L. 30 aprile 2022, n.36, in attuazione del PNRR, a modificare il suddetto art.10, comma 1, e a disporre l'istituzione del Portale nazionale del sommerso, c.d. PNS, la cui gestione è stata affidata all'INL. È stato previsto che nel PNS confluiscano tutti i risultati delle attività ispettive svolte da INL, INPS, INAIL, nonché Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza[325]. Tali istituzioni (ed anche il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Istat e l'Agenzia delle Dogane) scambiavano già tra loro molteplici informazioni, pertanto la condivisione del patrimonio informativo si inserisce in un quadro di collaborazioni già avviate, con l'obbiettivo di implementare le potenzialità di tale cooperazione e coordinamento per renderlo più sistematico e organico. Mediante tale Portale, attraverso la condivisione di dati, risultati e metodi applicati, si persegue l'obbiettivo di contrastare in modo più efficace il lavoro sommerso[326]. Si ricordi che nonostante l'istituzione del Portale sia stata prevista nel 2022, è stato il Piano nazionale per a lotta al lavoro sommerso 2023-2025 a stabilire come renderlo operativo, ed è

[324] Ivi, p.2233
[325] Ivi, p.2234
[326] Sul punto Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, *Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025*, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 7 gennaio 2026)

divenuto effettivamente tale solo nel maggio del 2025, grazie al D.M. 20 novembre 2024, n.170[327].

È da segnalare che, per garantire un coordinamento operativo nell'attività di vigilanza e di ispezione, il comma 3 del predetto art.10 contempla la possibilità di costituire delle *task force* regionali, ossia gruppi di intervento straordinario, deputati alla repressione di illeciti o elusioni particolarmente rilevanti nell'ambito territoriale di propria competenza.

Infine, al solo scopo di evitare sovrapposizioni e duplicazioni delle ispezioni a carico dello stesso datore di lavoro, il comma 2 dello stesso articolo ha previsto l'istituzione di un *network* telematico in cui ciascun organo di vigilanza deve dare comunicazione dell'ispezione svolta immediatamente dopo l'ispezione stessa[328].

4. Le politiche dirette: la repressione del lavoro sommerso attraverso la maxisanzione

Prima del 2002, il datore di lavoro che impiegava lavoratori in modo irregolare veniva punito con l'applicazione delle varie sanzioni amministrative previste per le violazioni commesse. Per censurare in modo più rigoroso i datori che facevano ricorso al lavoro irregolare, il legislatore, con il D.L. 22 febbraio 2002, n.12, art. 3, ha aggiunto, e non sostituito, alle sanzioni già previste, un provvedimento *ad hoc*, ossia la maxisanzione per il lavoro nero. Il fine di tale intervento normativo era quello di fungere da forte deterrente del lavoro irregolare, introducendo una sanzione amministrativa il cui importo era molto elevato. In origine infatti la sanzione veniva calcolata, "per ciascun lavoratore irregolare, dal 200% al 400% del costo del lavoro – sulla base dei

[327] Da ultimo, vi è stata una ulteriore novella con il D.L. n.160/2024, che prevede che l'INL garantisca l'accessibilità al Portale nazionale del sommerso alle pubbliche amministrazioni e agli enti che erogano fondi pubblici. In questo modo costoro potranno verificare in modo continuativo la presenza di contestazioni a carico dei datori di lavoro in materia di lavoro e legislazione sociale (per es. le stazioni appaltanti potranno effettuare tali controlli nei confronti delle imprese affidatarie di appalti pubblici). Sul punto V. Lippolis, *Nuove misure di contrasto al lavoro sommerso*, cit., pp.2726-2727

[328] V. P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, cit., p.2234

vigenti contratti collettivi nazionali – per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione"[329].

La disposizione è stata più volte modificata. Particolarmente rilevante è stata la riforma del 2015, attuata con il D.Lgs. 14 settembre 2015, n.151, il cui art. 22 ha integralmente riscritto la maxisanzione per lavoro nero, prevedendone una nuova struttura "articolata per fasce di durata della prestazione irregolare"[330].

La L. 30 dicembre 2018, n.145, ossia la legge di bilancio 2019, ha poi disposto un ulteriore incremento del 20% degli importi sanzionatori, rimasti in vigore fino al 1° marzo 2024[331].

Il D.L. n.19/2024, all'art. 29, comma 3, al fine di intensificare ulteriormente il contrasto al lavoro sommerso ha previsto un ulteriore incremento dell'importo della maxisanzione, pari al 10% in più di quanto precedentemente applicato. Dal 2 marzo 2024 quindi la sanzione prevede il pagamento di una somma da euro 1.950 a euro 11.700, per ciascun lavoratore impiegato in nero, fino a 30 giorni di lavoro; da euro 3.900 a euro 23.400, se il lavoratore è stato occupato in nero per un periodo di tempo che va da 31 a 60 giorni di lavoro e da 7.800 a 46.800 nel caso in cui i giorni di lavoro siano più di 60. Gli importi menzionati subiscono un aumento del 20% in situazioni di particolare disvalore, ossia se il lavoratore è un soggetto extracomunitario privo di regolare permesso di soggiorno; un minore, di età inferiore a quella lavorativa; oppure un lavoratore di una famiglia che usufruisce del c.d. reddito di inclusione

[329] La Corte costituzionale, nel 2005, ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione nella parte in cui non riconosce al datore – trasgressore la possibilità di dimostrare che il rapporto di lavoro irregolare è iniziato dopo il 1° gennaio dell'anno in cui è stato accertato. Sul punto F. Sagratini, *Lavoro sommerso e maxisanzione*, in Dir. prat. lav., 2025, N.32-33, p.1974

[330] Nello specifico, l'art.22 prevedeva che si applicasse, "per ciascun lavoratore, la sanzione amministrativa pecuniaria: fino a 30 giorni di lavoro nero da euro 1500 a euro 9.000; da 31 a 60 giorni di lavoro nero da euro 3000 a euro 18.000; oltre 60 giorni di lavoro nero da euro 6000 a euro 36.000. I predetti importi vengono maggiorati del 20% nell'ipotesi in cui il lavoratore impiegato risulti essere un extracomunitario non in regola con il permesso di soggiorno ovvero un minore in età non lavorativa." F. Sagratini, *Lavoro sommerso e maxisanzione*, cit., p.1976

[331] "In caso di accertato impiego di lavoratori subordinati senza la preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, andava applicata, per ciascun lavoratore, la seguente sanzione amministrativa pecuniaria: fino a 30 giorni di lavoro nero da euro 1.800 a euro 10.800; da 31 a 60 giorni di lavoro nero da euro 3.600 a euro 21.600; oltre 60 giorni di lavoro nero da euro 100 a euro 43.200." V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, cit., p.1051

(precedentemente detto reddito di cittadinanza). In presenza di recidiva, ossia se il datore di lavoro ha subito sanzioni amministrative per gli stessi illeciti nei tre anni precedenti, la maggiorazione, che complessivamente è pari al 30%, viene raddoppiata. L'Ispettorato nazionale del lavoro ha chiarito che si può parlare di recidiva solo se l'illecito è stato accertato in via definitiva (per es. in presenza di sentenza passata in giudicato), essa invece non può sussistere se l'illecito è stato estinto in via amministrativa (per es. nel caso in cui il datore abbia dato adempimento alla diffida)[332].

Il presupposto della maxisanzione è l'aver impiegato un lavoratore subordinato senza la comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro agli uffici competenti, ossia l'aver commesso un illecito che viene definito di natura omissiva, istantaneo e con effetti permanenti. Questo significa che l'illecito si consuma nel momento in cui decorre inutilmente il termine entro cui deve essere effettuata la comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto, ossia nel momento in cui il datore di lavoro non effettua tale adempimento nel termine prescritto.

Al fine di individuare la disciplina applicabile, tradizionalmente la giurisprudenza affermava che, nel caso in cui fossero intervenute delle modifiche normative, come appunto quelle introdotte dal D.L. n.19/2024, occorresse fare riferimento alla normativa in vigore nel momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro in nero, e non alla cessazione della condotta antigiuridica (a seguito della cessazione del rapporto di lavoro o della sua regolarizzazione)[333], come invece precedentemente sostenuto[334]. Tuttavia, di recente la Corte di Cassazione Civile, Sezione Lavoro[335], ha qualificato la maxisanzione come una sanzione amministrativa "sostanzialmente penale", applicando i criteri Engel

[332] Ibidem
[333] V. F. Sagratini, *Lavoro sommerso e maxisanzione*, cit., p.1971
[334] Sul punto V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, cit., p.1051
[335] La Cassazione ha aderito alla posizione che la Corte costituzionale ha recentemente assunto: pur non rinnegando la regola del *tempus regit actum*, ossia l'assoggettamento del fatto alla legge in vigore nel tempo del suo verificarsi, la Consulta ha consentito l'ingresso del principio del *favor rei*, ossia l'applicazione della legge più favorevole all'imputato in presenza di mutamenti normativi, precisando che tale garanzia opera solo in presenza di "singole e specifiche discipline sanzionatorie" qualificabili in concreto come sostanzialmente penali, alla luce dei criteri Engel (Corte Cost., 20 luglio 2016, n.193, Corte Cost. 16 novembre 2027, n.269; Corte Cost. 21 marzo 2019, n.63). In argomento C. Santoro, *La maxisanzione per lavoro sommerso ha natura sostanzialmente penale*, in Lav. giur., 2024, N.8-9, pp.808-809

elaborati dalla Corte EDU[336]. Di conseguenza, troverebbe applicazione il principio della retroattività *in mitius* della norma, secondo cui il regime sanzionatorio da applicare deve essere quello più favorevole al trasgressore[337]. Nonostante ciò, con la nota n.1156 del 2024, l'Ispettorato nazionale del lavoro ha fornito dei chiarimenti riguardo all'applicazione del nuovo regime della maxisanzione. Sul piano amministrativo, l'INL continua a riferirsi al criterio tradizionale, affermando che, in riferimento agli importi sanzionatori, come nel caso di quelli introdotti dal D.L. n.19/2024, la normativa applicabile sia quella in vigore al momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro in nero[338].

Quanto all'ambito di applicazione soggettivo della maxisanzione, essa si applica ai datori di lavoro privato, organizzati o meno in forma di impresa. È escluso il datore di lavoro domestico, a meno che il lavoratore assunto come domestico sia in realtà impiegato in un'attività imprenditoriale o professionale. Rispetto all'ambito di applicazione oggettivo della maxisanzione, l'illecito si consuma quando il datore di lavoro non ha effettuato la comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di

[336] Secondo i giudici di Strasburgo, per qualificare una sanzione come penale occorre fare riferimento principalmente a tre criteri: la qualificazione della sanzione nel diritto nazionale, la natura e la gravità della sanzione. Il primo criterio non è ritenuto decisivo dalla Corte. Quanto al secondo criterio, con l'espressione "natura" della sanzione si fa riferimento al fine della stessa: la sanzione ha natura penale se il suo scopo è afflittivo. Si ritiene che tale natura sussista anche nel caso in cui la sanzione abbia una funzione di prevenzione generale, ossia sia volta ad impedire comportamenti antidoverosi e a scoraggiare i cittadini dal reiterare tali condotte. La gravità della sanzione invece, ossia il terzo criterio, si riferisce all'entità della pena. Bisogna precisare che la gravità della pena si desume anche dalla sua capacità di condizionare la vita sociale o professionale del suo destinatario. Qualora sussistano una o più di queste condizioni la sanzione è considerata sostanzialmente penale, nonostante il diritto nazionale possa averla qualificata in modo differente. La qualificazione fornita dal diritto interno assume infatti una rilevanza solo sussidiaria. Qualora si sia in presenza di una sanzione sostanzialmente penale, troveranno applicazione tutte le garanzie, sostanziali e procedimentali, previste sia dal diritto convenzionale sia dal diritto nazionale, tra cui il principio del *favor rei*, ossia della retroattività della legge più favorevole al reo (*lex mitior*), che nel nostro ordinamento è un principio previsto dall'art. 2, comma 4, del codice penale, e quindi da una legge ordinaria. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea considera il principio della retroattività *in mitius* come un principio generale del diritto eurounitario, pertanto ne afferma la prevalenza su eventuali norme nazionali contrastanti. In argomento C. Santoro, *La maxisanzione per lavoro sommerso ha natura sostanzialmente penale*, cit., pp.807-808

[337] In argomento C. Santoro, *La maxisanzione per lavoro sommerso ha natura sostanzialmente penale*, cit., pp.807-811; si veda anche Cass. Civ., Sez. Lav., 13 maggio 2024, n.13071

[338] In argomento Ispettorato Nazionale del Lavoro, *Nota n.1156/2024: Aggiornato il vademecum sulla maxisanzione per lavoro sommerso*, 3 luglio 2024, in https://www.lavorosi.it/vigilanza-e-accertamenti-ispettivi/provvedimenti-del-personale-ispettivo/inl-nota-n-1156/2024: Aggiornato il vademecum sulla maxi-sanzione per lavoro sommerso (consultato l'8 gennaio 2026)

lavoro agli uffici competenti entro le ore 24 del giorno precedente a quello di instaurazione di tale rapporto. Il secondo requisito necessario è costituito dal fatto che sia stato instaurato un rapporto di lavoro munito dei requisiti della subordinazione[339] ex art. 2094 c.c.[340] Di recente la Cassazione Civile, Sezione Lavoro, con l'ordinanza n.13115/2025, ha chiarito che, ai fini dell'applicazione della sanzione, "non è necessaria la prova puntuale del numero di giornate effettivamente lavorate, essendo sufficiente l'accertamento del rapporto di lavoro subordinato"[341]. Normalmente difettano del requisito della subordinazione le prestazioni lavorative espletate nell'ambito di rapporti societari o familiari, pertanto essi sono esclusi dall'ambito di applicazione oggettivo della maxisanzione. Per l'instaurazione di tali rapporti infatti non è neppure necessaria la preventiva comunicazione ordinaria agli uffici competenti; essi sono invece soggetti alla Denuncia Normativa Assicurati, c.d. DNA, da effettuare presso l'INAIL. La maxisanzione non si applica neppure in tutti quei casi in cui, dagli adempimenti contributivi del datore, si evince la sua volontà di non occultare il rapporto di lavoro[342]. Ne consegue che il personale ispettivo non adotterà la maxisanzione in due ipotesi. Innanzitutto, nel caso in cui il datore di lavoro provveda alla integrale regolarizzazione spontanea del rapporto di lavoro prima che venga effettuato qualsiasi accertamento oppure prima della convocazione volta all'espletamento del tentativo di conciliazione monocratica. La regolarizzazione che esclude l'applicazione della maxisanzione si ritiene avvenuta in due casi. Si ha regolarizzazione se il datore di lavoro ha effettuato la comunicazione di assunzione, nella quale deve essere indicata la data in cui il rapporto di lavoro è stato effettivamente instaurato, entro la scadenza del primo adempimento contributivo, ossia "fino al giorno 16 del mese successivo a quello di inizio del rapporto

[339] Sul punto V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, cit., p.1052

[340] L'art. 2094 c.c. definisce il prestatore di lavoro subordinato come colui che "si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore".

[341] Cass. Civ., Sez. Lav., 16 maggio 2025, ord. n.13115. Il caso riguardava un datore di lavoro sanzionato per più di 50.000 euro per l'impiego di una lavoratrice in nero. Il datore aveva presentato ricorso in Cassazione sostenendo che non fosse stato provato il numero esatto di giornate effettivamente lavorate. La Corte ha rigettato il ricorso e confermato la sanzione, chiarendo che per punire il lavoro in nero è sufficiente dimostrare l'esistenza del rapporto di lavoro subordinato, ritenendo irrilevante la conta esatta delle ore effettivamente lavorate.

[342] Sul punto V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, cit., p.1052

di lavoro"[343]. Qualora invece sia scaduto il termine per il primo adempimento contributivo, il datore di lavoro può comunque regolarizzare il rapporto di lavoro irregolare se, previa comunicazione di assunzione in cui sia indicata la data di effettiva instaurazione di tale rapporto, il trasgressore provveda a denunciare spontaneamente la propria posizione debitoria entro il termine di 12 mesi decorrente dalla scadenza stabilita per il pagamento dei contributi o dei premi dovuti, abbia interamente versato gli importi dovuti ed abbia provveduto al pagamento di una sanzione civile[344]. La maxisanzione non viene adottata neppure nel caso in cui il datore di lavoro abbia comunicato preventivamente l'instaurazione del rapporto di lavoro, ma indicando una qualifica differente da quella reale[345].

Esistono inoltre due ipotesi di non punibilità con la maxisanzione. Innanzitutto, la maxisanzione non opera qualora il datore di lavoro non abbia potuto effettuare la comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto a causa della chiusura, anche per ferie, dell'ufficio abilitato a cui ha demandato la gestione degli adempimenti in ambito lavoristico. Chiaramente, il primo giorno successivo alla riapertura dell'ufficio il datore dovrà provvedere alla comunicazione dell'assunzione[346]. Come esplicitato dal Ministero del Lavoro[347], vi sono altre due situazioni che consentono al datore di lavoro di venire legittimamente meno all'obbligo di comunicare preventivamente l'instaurazione del rapporto. Il primo caso si riferisce all'assunzione d'urgenza per esigenze produttive. Se il datore, per motivi legati alla produzione, non può rinviare l'assunzione di quel lavoratore, e non è in grado di effettuare la comunicazione preventiva ordinaria (perché ad esempio non dispone di tutti i dati necessari), potrà, previa comunicazione sintetica provvisoria da effettuare il giorno prima dell'assunzione, provvedere a quella ordinaria entro i cinque giorni successivi. Affinché tale deroga possa trovare applicazione è necessario che il datore sia in grado di dimostrare la sussistenza di una esigenza produttiva effettiva, che non consente in alcun

[343] V. F. Sagratini, *Lavoro sommerso e maxisanzione*, cit., p.1972
[344] Sanzione prevista dalla L. 23 dicembre del 2000, n.388, art.116, comma 8, lett. b)
[345] V. Ministero del Lavoro, circolare n.38/2010, richiamata nel Vademecum dell'INL; sul punto anche V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, cit., p.1052
[346] Sul punto F. Sagratini, *Lavoro sommerso e maxisanzione*, cit., p.1973
[347] Con le note 4 gennaio 2007, n.440 e 14 febbraio 2007, n.4746

modo di differire l'assunzione[348]. Quanto al secondo caso, la maxisanzione non si applica neppure in presenza di assunzioni che si sono rese necessarie per motivi di forza maggiore o per caso fortuito. In questo caso il datore di lavoro dovrà dare comunicazione dell'assunzione il primo giorno utile successivo ad essa, senza l'obbligo di una preventiva comunicazione sintetica, in quanto l'evento che ha giustificato l'assunzione è talmente imprevedibile da determinarne non solo l'indifferibilità, ma anche l'impossibilità che essa venisse prevista il giorno prima. In questo caso il datore dovrà dare prova della sussistenza di entrambe le condizioni, ossia del fatto che l'assunzione non fosse procrastinabile e che fosse del tutto impossibile prevederla il giorno precedente[349].

La maxisanzione può essere contestata da tutti gli organi di vigilanza che detengono il potere di svolgere accertamenti in ambito di lavoro, previdenza e fisco (per es. l'INL, l'Agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza, ecc.)[350].

Nell'ambito della maxisanzione può trovare applicazione la diffida obbligatoria[351] che consiste in una procedura premiale che consente il pagamento della sanzione nel minimo edittale qualora il lavoratore in nero venga regolarizzato. La diffida obbligatoria consiste in un atto amministrativo, posto in essere dal personale ispettivo, ed è condizione di procedibilità della procedura sanzionatoria, ciò significa che, se non viene espletato questo tentativo, il procedimento risulterà viziato e i provvedimenti sanzionatori adottati saranno nulli. Si tratta di uno strumento che consente di ripristinare la legalità violata dal datore di lavoro, permettendogli di porre in essere, seppur tardivamente, la condotta prevista dalla legge, dopo aver accertato che costui non ha rispettato le norme sul lavoro o sulla legislazione sociale, previste dalla legge o dal contratto collettivo (solo se quest'ultimo integra il disposto normativo). Affinché la diffida possa operare è necessario che l'inadempimento commesso dal datore sia materialmente sanabile. In caso di ottemperanza alla diffida da parte del trasgressore, il procedimento sanzionatorio si estingue, chiaramente soltanto rispetto alle violazioni

[348] V. F. Sagratini, *Lavoro sommerso e maxisanzione*, cit., p.1973
[349] Ibidem
[350] Sul punto V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, cit., p.1052
[351] Art. 13, D.Lgs. n.124/2004

oggetto della diffida. La diffida non è impugnabile perché non consiste in un provvedimento che lede direttamente il suo destinatario[352].

Quanto all'adempimento della diffida, la modalità cambia a seconda che il lavoratore irregolare sia o meno ancora in forza presso il datore di lavoro al momento della diffida stessa. Nel caso in cui il lavoratore sia ancora alle dipendenze del datore - trasgressore, la regolarizzazione si considera avvenuta se il lavoratore viene assunto con un contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche part-time (la regolarizzazione può avvenire anche con un contratto di apprendistato, purché ne sussistano i presupposti e vi sia la reale possibilità di recuperare la mancata formazione non erogata nel periodo di lavoro in nero). La posizione del lavoratore può essere regolarizzata anche mediante un contratto di lavoro a tempo pieno e determinato, la cui durata non può essere però inferiore a tre mesi. La regolarizzazione non può mai avvenire con la stipulazione di un contratto di lavoro intermittente. È opportuno ricordare che il contratto decorre dal primo giorno in cui il lavoratore è stato impiegato irregolarmente e che una volta che il lavoratore è stato regolarizzato costui deve rimanere in servizio per almeno tre mesi, escludendo dal calcolo il periodo di tempo in cui, prima dell'ispezione, il lavoratore ha eseguito la propria prestazione in nero. Qualora questa condizione non sia rispettata, la diffida verrà considerata non adempiuta, indipendentemente dalla causa di interruzione del rapporto di lavoro. Tuttavia, se la causa dell'interruzione del rapporto non è imputabile al datore di lavoro, e tale interruzione avviene tra il momento in cui è stato effettuato l'accesso ispettivo e il momento della notifica del verbale dell'accertamento, il datore può dare adempimento alla diffida mediante un contratto separato, che dovrà comunque rispettare la condizione secondo cui il lavoratore deve rimanere in servizio per almeno tre mesi. Entro centoventi giorni dalla notifica del verbale dell'accertamento ispettivo, il datore di lavoro deve dare prova dell'avvenuta regolarizzazione, del pagamento delle sanzioni, nonché dei contributi e dei premi dovuti. In questo modo sarà possibile verificare il rispetto della condizione della durata minima del rapporto di lavoro regolarizzato[353].

[352] Sul punto V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, cit., p.1054
[353] Ivi, p.1054

Nel caso in cui invece nel momento dell'accertamento ispettivo il lavoratore in nero non fosse più occupato presso il datore di lavoro, la diffida potrà essere adempiuta solo regolarizzando tutto il periodo in cui il lavoratore ha espletato la propria prestazione in nero, pagando le retribuzioni e versando i contributi e i premi a lui dovuti.

Qualora il datore di lavoro debba essere sanzionato con l'importo della maxisanzione maggiorato del 20%, nei casi sopraelencati, la diffida è preclusa[354].

Si può quindi affermare che lo scopo della diffida obbligatoria sia quello di premiare il datore di lavoro – trasgressore che tiene un comportamento collaborativo, ponendosi come strumento che incentiva la regolarizzazione del rapporto e contrasta il lavoro nero[355].

Riportando l'attenzione sulla maxisanzione, è opportuno ricordare che, per evitare che la medesima condotta venga punita con più sanzioni, nel caso in cui trovi applicazione la maxisanzione non verranno applicate le sanzioni relative alla omessa comunicazione preventiva di assunzione, da presentare in via telematica; alla mancata consegna al lavoratore della lettera di assunzione; alle omissioni sul Libro unico del lavoro riguardanti i dati del lavoratore; all'omessa comunicazione di cessazione del rapporto. Nel caso in cui il lavoratore sia stato retribuito in contanti, la maxisanzione potrà essere cumulata[356] alla sanzione (da euro 1.000 a euro 5.000) erogata per i pagamenti effettuati con strumenti non tracciabili[357]. Va sottolineato che, nell'ipotesi in cui il datore di lavoro impieghi un lavoratore extracomunitario, privo di permesso di soggiorno, in nero, vi sarà il cumulo della sanzione amministrativa e di quella penale, poiché esse sono volte a sanzionare condotte differenti. La sanzione amministrativa punisce l'impiego di un lavoratore che non risulta dalla documentazione che il datore di lavoro deve tenere per legge, e rispetto al quale non sono quindi stati assolti i relativi obblighi contributivi, la sanzione penale invece punisce la violazione delle norme

[354] Ibidem
[355] Ibidem
[356] Nota INL 19 aprile 2022, n.856 – Vademecum maxisanzione
[357] Sul punto V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, cit., p.1054

sull'immigrazione. Pertanto, la giurisprudenza[358] ritiene che il principio del *ne bis in idem* sia rispettato[359].

L'ultimo aspetto da considerare rispetto alla maxisanzione è relativo al fatto che il datore di lavoro può fare ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro, con sede presso le Direzioni Interregionali del Lavoro dell'INL, contro il verbale di accertamento ispettivo che ha determinato l'applicazione della maxisanzione. Il ricorso va presentato entro il termine di 30 giorni, che decorre dalla notifica del provvedimento. Tale termine viene interrotto dalla diffida obbligatoria e l'interruzione si protrae fino alla scadenza del termine previsto per il compimento degli adempimenti. Il ricorso viene deciso dal Comitato entro 90 giorni dal suo ricevimento, con provvedimento motivato. Vale la regola del silenzio – rigetto secondo cui, qualora il ricorso non venga deciso nel termine, esso si intende rigettato[360].

Alla luce degli importi estremamente elevati con cui il datore di lavoro – trasgressore viene sanzionato, è possibile chiedersi se davvero assumere un lavoratore in modo regolare sia troppo costoso. La risposta negativa dovrebbe essere scontata, se si considera che la maxisanzione non è l'unico provvedimento fortemente penalizzante in cui può incorrere il datore di lavoro, tuttavia l'impiego di lavoratori irregolari continua ad essere una pratica molto diffusa.

4.1 Il provvedimento di sospensione dell'attività di impresa

Tra i poteri più importanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro c'è quello di adottare il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, la cui disciplina è contenuta nell'art.14 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n.81, recentemente sostituito dall'art.13 del D.L. 21 ottobre 2021, n.146[361]. Tale potere è stato esteso anche al personale deputato all'esercizio del potere di vigilanza incardinato nelle Aziende Sanitarie Locali per

[358] Cass. Civ., Sez. Lav., 24 maggio 2018, ord. n.12936; Cass. Civ. Sez. Lav., 11 giugno 2018, n.15096
[359] Sul punto V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, cit., p.1055
[360] Ibidem
[361] Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* in Lav. giur., 2022, N.11, p.1008

quanto riguarda le gravi violazioni in materia di sicurezza sul lavoro, nonché ai Vigili del Fuoco nell'ambito delle gravi violazioni in materia di prevenzione degli incendi[362].

Si tratta di un provvedimento amministrativo "di tipo interdittivo, a carattere vincolato, con natura sanzionatoria e finalità cautelare"[363]. L'ispettore è tenuto a motivare il provvedimento, anche in modo sintetico[364], indicando i presupposti di fatto e le ragioni di diritto che, sulla base dei risultati istruttori, lo hanno portato ad adottarlo. La circolare dell'INL n.3 del 2021 ha peraltro precisato che, nell'adottare il provvedimento, il personale ispettivo non può più effettuare alcuna valutazione discrezionale, dovendo limitarsi a verificare la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto[365]. Nel provvedimento deve essere inoltre indicato il termine e l'autorità presso cui è possibile fare ricorso[366].

Vi sono due fattispecie che costituiscono i presupposti oggettivi per l'adozione del provvedimento sospensivo. La prima fattispecie si riferisce all'ipotesi di "lavoro irregolare oltre soglia"[367], che si concretizza quando dall'ispezione risulta che almeno il 10% dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro è impiegato senza la preventiva comunicazione di assunzione agli uffici competenti; l'ipotesi di "lavoro irregolare oltre soglia" si ha anche nel caso in cui dall'ispezione emerga la presenza di lavoratori autonomi impiegati occasionalmente presso il datore di lavoro senza che siano rispettate le condizioni prescritte dalla legge (in particolare l'obbligo introdotto dal recente D. Lgs. N.146/2021 di preventiva comunicazione all'Ispettorato territoriale del lavoro competente per territorio). La percentuale di cui si è detto dev'essere calcolata facendo riferimento ai lavoratori che, al momento dell'ispezione, erano effettivamente presenti sul luogo di lavoro[368], e non al totale dei lavoratori impiegati nell'impresa sottoposta a

[362] Ivi, p.1013
[363] Ivi, p.1009
[364] Nota del Ministero del Lavoro dell'8 novembre 2010, n.18802
[365] Nel testo di legge è stata eliminata l'espressione "possono adottare" che è stata sostituita con "adotta". Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1014
[366] Ivi, p.1009
[367] Ivi, p.1010
[368] La circolare dell'INL n.3 del 2021 (FAQ n.9) chiarisce che vanno computati nel calcolo anche i lavoratori distaccati presso il datore di lavoro che subisce l'ispezione. La stessa circolare afferma inoltre che è del tutto ininfluente la regolarizzazione dei lavoratori avvenuta durante l'ispezione, pertanto in tal caso il provvedimento verrà comunque adottato.

ispezione[369]. Il provvedimento sospensivo non può invece trovare applicazione quando il lavoratore impiegato irregolarmente è l'unico soggetto occupato nell'impresa[370].

La seconda fattispecie che funge da presupposto oggettivo del provvedimento sospensivo riguarda la sussistenza anche alternativa di una delle "gravi violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro"[371]. Esse sono elencate in un'apposita tabella dell'Allegato I del D.Lgs. n.81/2008. Si fa riferimento a rischi di carattere generale come ad esempio la mancanza del DVR, ossia del documento di valutazione dei rischi, o del Piano di Emergenza ed Evacuazione (cd. PEE), così come del Piano Operativo di Sicurezza (c.d. POS), nonché l'assenza del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (c.d. RSPP); ci si riferisce anche a rischi di tipo particolare come al rischio di caduta dall'alto, di seppellimento, di elettrocuzione o ancora al rischio di esposizione all'amianto o di lavori confinanti[372].

Una volta accertata la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto che determinano l'applicazione del provvedimento di sospensione dell'attività d'impresa, l'ispettore deve allontanare il lavoratore che risulta essere impiegato irregolarmente, fino alla sua regolarizzazione. Nel caso in cui invece la sospensione sia determinata da violazioni in materia di sicurezza sul lavoro, fintanto che non interviene la revoca del provvedimento, il datore di lavoro non potrà avvalersi di quel lavoratore nella parte di attività non sospesa[373]. L'INL ha chiarito[374] che il datore di lavoro deve comunque corrispondere al lavoratore la retribuzione dovutogli e versare i corrispondenti contributi previdenziali, dal momento che il lavoratore non può svolgere la propria prestazione per causa a lui non imputabile[375].

---

[369] Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1010
[370] Ivi, p.1011
[371] Ibidem
[372] Ivi, pp.1011-1012
[373] È utile sottolineare che gli ispettori, oltre al provvedimento di sospensione, possono peraltro applicare "ulteriori e specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro". Questo dimostra che gli ispettori, in questo specifico ambito, godono di un potere generalizzato di disposizione. Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., pp.1014 - 1015
[374] Nota dell'INL n.3 del 2021
[375] Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1014

Quanto alla efficacia del provvedimento di sospensione, normalmente, la sospensione decorre dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo all'ispezione oppure dal momento in cui cessa l'attività lavorativa in corso, qualora questa non possa essere immediatamente interrotta[376]. Tuttavia, il provvedimento sospensivo avrà effetti immediati qualora sussistano "situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi"[377]. L'INL afferma[378] infatti che, nonostante gli ispettori debbano valutare caso per caso, quando il provvedimento sospensivo è emesso per motivi legati alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, esso normalmente deve avere effetto immediato[379]. Quindi si può ritenere che la non adozione del provvedimento sospensivo sia da intendere come una *extrema ratio,* pertanto tale provvedimento non verrà adottato soltanto quando la sospensione determinerebbe "situazioni di pericolo imminente o grave rischio"[380] per la restante attività di impresa.

Quanto ai destinatari del provvedimento, esso si applica in tutti i settori merceologici, ma soltanto nei confronti di coloro che si possono definire imprenditori[381].

In merito all'estensione del provvedimento, si ritiene che possa riguardare anche soltanto quella porzione o quella singola unità produttiva in cui sono state accertate le violazioni che fungono da presupposto applicativo della sanzione. Alternativamente, è possibile che la sospensione riguardi solo quelle attività che sono state poste in essere da lavoratori nei confronti dei quali è stata accertata l'assenza della formazione o dell'addestramento prescritto oppure solo quelle attività che è emerso venissero svolte

---

[376] Ivi, p.1011

[377] *INL: le FAQ sulla sospensione dell'attività imprenditoriale*, 4 luglio 2017, in https://www.dottrinalavoro.it/notizie-inl (consultato il 12 gennaio 2026), in particolare la FAQ INL n.5 del 23 giugno 2017

[378] Circolare dell'INL n.3 del 2021

[379] Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1014

[380] Nota INL del 7 giugno 2022, n.1159; V. anche P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1014

[381] Questo significa che il provvedimento di sospensione non potrà trovare applicazione per esempio in presenza di attività che non hanno il requisito dell'economicità; di organizzazioni di tendenza prive dello scopo di lucro; nei confronti delle professioni intellettuali c.d. protette che richiedono l'iscrizione ad un albo per poter essere esercitate, nonché delle professioni intellettuali non protette qualora essere siano poste in essere con modalità non imprenditoriali. Il provvedimento non può operare neppure rispetto al lavoro domestico o in presenza di un singolo affare che non risulta sufficientemente complesso e quindi non necessita di una adeguata organizzazione per un periodo di tempo prolungato. V. P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1013

da lavoratori privi del dispositivo di sicurezza individuale volto a proteggere dalle cadute dall'alto[382].

Su istanza dell'imprenditore che ha subìto la sospensione della propria attività di impresa, l'organo di vigilanza che ha adottato il provvedimento di sospensione può procedere alla sua revoca[383]. Quanto alla prima fattispecie di cui si è detto, che rappresenta il presupposto applicativo del provvedimento, esso viene revocato quando il datore di lavoro provvede alla regolarizzazione dei lavoratori. In questo caso è necessario che la regolarizzazione riguardi anche l'adempimento dei doveri che fanno capo al datore di lavoro in materia di salute e sicurezza. La circolare n.26 del 2015 dell'INL ha chiarito che, di norma, la regolarizzazione debba avvenire mediante la stipulazione di uno dei contratti prescritti in materia di diffida obbligatoria nell'ambito della maxisanzione contro il lavoro nero. Il datore – trasgressore deve inoltre provvedere al pagamento di una somma pari a 2.500 euro, nel caso in cui i lavoratori impiegati irregolarmente fossero in numero non superiore a cinque, di 5.000 euro se invece costoro sono stati più di cinque[384]. Nel caso in cui invece la sospensione sia stata determinata dall'accertamento di gravi violazioni della disciplina dettata in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, la revoca del provvedimento opera una volta accertato che il datore di lavoro ha provveduto al "ripristino delle regolari condizioni di lavoro"[385]. In questo caso la somma da pagare dipende dalla violazione che è stata accertata ed è quindi di importo variabile[386]. Queste somme aggiuntive che il datore di lavoro la cui attività è stata sospesa deve pagare per ottenere la revoca sono raddoppiate in caso di recidiva, ossia se, nei cinque anni precedenti all'accertamento che ha determinato l'emanazione del provvedimento di sospensione, quello stesso imprenditore ha subito

[382] Allegato I, n. 3 e 6, D.Lgs.81/2008; sul punto anche V. P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1013
[383] Art. 14, comma 9, D.Lgs. n.81/2008
[384] Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., pp.1015-1016
[385] Ivi, p.1016
[386] La nota INL n.3 del 2021 specifica che "il datore di lavoro deve provvedere al pagamento per ciascuna fattispecie di violazione riscontrata". Pertanto, se vengono accertate più violazioni, l'importo da versare per ottenere la revoca del provvedimento è dato "dalla somma di quanto indicato accanto a ciascuna fattispecie di cui all'Allegato I e/o di quanto indicato dalla normativa in relazione all'impiego di lavoratori irregolari." V. P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1016

un ulteriore provvedimento sospensivo[387]. Il datore di lavoro -trasgressore potrebbe, per ottenere la revoca, chiedere una rateizzazione dell'importo da pagare[388]. Il provvedimento verrà revocato se il datore provvede immediatamente al versamento del 20% della somma dovuta, impegnandosi a versare il restante importo entro sei mesi, termine decorrente dal momento della presentazione della domanda di revoca. Tuttavia, in questo caso il datore subirà una maggiorazione dell'importo da pagare in misura pari al 5%. Va ricordato che, se il datore non provvede al versamento effettivo della somma residua rateizzata, il provvedimento di revoca, che costituisce titolo esecutivo, consente la riscossione coattiva di quanto dovuto[389].

Il datore di lavoro che non rispetta il provvedimento di sospensione della propria attività di impresa, nel caso di gravi violazioni in materia di salute e sicurezza, è punito con la pena detentiva dell'arresto fino a 6 mesi, nel caso invece di impiego di lavoro irregolare oltre la soglia è punito alternativamente o con l'arresto da 3 a 6 mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro[390]. Quanto all'elemento soggettivo del reato, presupposta la necessaria sussistenza della *suitas* della condotta, ossia di un'azione cosciente, il reato è perpetrato in presenza di dolo o anche soltanto di colpa. Tuttavia, il datore non commette reato se riprende l'attività per stato di necessità, caso fortuito o forza maggiore. Va inoltre precisato che qualora il datore trasgredisca al provvedimento di sospensione emesso per gravi violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, costui potrà godere, previo ripristino integrale delle regolari condizioni di lavoro, della sostituzione della pena con il pagamento di una somma, il cui importo è stabilito di volta in volta dal giudice, ma comunque non inferiore a 2.000 euro. Nel caso invece di inottemperanza al provvedimento di sospensione per impiego di lavoratori irregolari oltre la soglia, a fronte di una loro integrale regolarizzazione, il datore potrà essere

[387] Ibidem
[388] Art. 14, comma 11, D.Lgs. n.81/2008
[389] V. P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., pp.1016-1017
[390] Art. 14, comma 15, D.Lgs. n.81/2008

punito con una sanzione amministrativa pari a 1.600 euro, ossia un quarto del massimo dell'ammenda prescritta (6.400 euro)[391].

Il datore – trasgressore può fare ricorso amministrativo solo avverso il provvedimento di sospensione per lavoro irregolare oltre la soglia[392]. Il ricorso va effettuato entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento di sospensione e deve essere presentato all'Ispettorato interregionale del lavoro competente per territorio. Quest'ultimo deve pronunciarsi entro 30 giorni dalla presentazione del ricorso, e qualora tale termine decorra inutilmente, il provvedimento di sospensione decade e perde la propria efficacia in quanto è espressamente prevista come ipotesi di silenzio – accoglimento[393]. Il nuovo testo dell'art.14 del D.Lgs. 81/2008 esclude invece la possibilità di presentare ricorso contro il provvedimento di sospensione emanato per l'accertamento di gravi violazioni in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, tuttavia non sembra escludersi la possibilità per il datore di lavoro di impugnare il provvedimento in sede giurisdizionale, mediante ricorso giudiziale, da esperire entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento, al TAR. competente per territorio[394].

Accanto al ricorso amministrativo, la circolare del Ministro del Lavoro n.33 del 2009 ricorda la possibilità per il datore di lavoro sospeso di annullare il provvedimento in autotutela qualora non sussistano le condizioni necessarie per l'adozione del provvedimento, ossia nel caso in cui costui abbia provveduto alla integrale regolarizzazione dei lavorati coinvolti, prima dell'emanazione del provvedimento stesso[395].

Per concludere, è opportuno sottolineare che quando il datore di lavoro subisce la sanzione della sospensione dell'attività di impresa, essa è accompagnata da un'ulteriore sanzione interdittiva. Infatti, l'imprenditore sospeso ha il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione e di partecipare alle gare pubbliche per tutta la durata della

[391] Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1018
[392] Art. 14, comma 14, D.Lgs. n.81/2008
[393] Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1018; la circolare del Ministero del Lavoro n.33 del 2009 parla di "silenzio incidente".
[394] Sul punto P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* cit., p.1019
[395] Ibidem

sospensione. A tal fine, il provvedimento di sospensione deve essere portato a conoscenza dell'Autorità nazionale anticorruzione (c.d. ANAC) e al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile affinché esso adotti questo ulteriore provvedimento interdittivo[396].

5. Le sanzioni indirette

Quando il datore di lavoro impiega lavoratori irregolari, oltre alla possibilità di subire la maxisanzione e la sospensione dell'attività di impresa, può incorrere in ulteriori sanzioni.

Il datore di lavoro è obbligato a tenere un registro, definito Libro Unico del Lavoro, c.d. LUL, istituito nel 2008, all'art.39 del D.L. 25 giugno 2008, n.112, in cui deve annotare tutte le informazioni relative ai propri dipendenti. Molto spesso, quando il lavoratore è impiegato in modo irregolare, tali registrazioni non vengono effettuate o vengono effettuate in modo inesatto. Nel caso in cui il datore ometta di registrare i dati del lavoratore nel LUL oppure li registri in modo infedele (indicando una prestazione lavorativa qualitativamente o quantitativamente diversa da quella effettivamente resa oppure riportando somme differenti da quelle effettivamente erogate), "salvo i casi di errore meramente materiale", la disposizione di cui all'art. 22 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n.151, prevede sanzioni amministrative di importo progressivo a seconda della gravità dell'inadempimento, senza tuttavia conseguenze penali. La disposizione afferma che quando "l'omessa o infedele registrazione dei dati[397] [..] determina differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali" viene irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria da 150 euro a 1.500 euro. La disposizione contempla poi delle ipotesi aggravate che comportano l'applicazione di sanzioni pecuniarie più gravose, perché "se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori ovvero a un periodo superiore a 6 mesi la sanzione va da 500 a 3.000 euro. Se la sanzione si riferisce a più di 10

[396] Ibidem

[397] Art. 22, comma 5, D.Lgs. n.151/2015 specifica che "La nozione di omessa registrazione si riferisce alle scritture complessivamente omesse e non a ciascun singolo dato di cui manchi la registrazione e la nozione di infedele registrazione si riferisce alle scritturazioni dei dati di cui ai commi 1 e 2 diverse rispetto alla qualità o quantità della prestazione lavorativa effettivamente resa o alle somme effettivamente erogate."

lavoratori ovvero ad un periodo superiore a 12 mesi la sanzione va da 1000 a 6.000 euro". Qualora invece il datore non conservi i dati dei lavoratori per almeno 5 anni, costui è punito con una sanzione amministrativa che va da 100 a 600 euro. Ad irrogare tali sanzioni sono gli organismi che esercitano il potere di vigilanza e che svolgono i conseguenti accertamenti in materia di lavoro e di previdenza[398].

Il comma 7 dello stesso art.22 prevede che nel caso in cui il datore di lavoro non consegni la busta paga al lavoratore, o tardi nella consegna, ma anche qualora in tale prospetto vengano rilevate delle omissioni o delle inesattezze, costui subisce una sanzione amministrativa pecuniaria da 150 a 900 euro, purché tale condotta non integri un reato. Anche in questo caso l'importo da pagare aumenta se la violazione riguarda più di 5 lavoratori o se la violazione viene perpetrata per più di 6 mesi, in tale ipotesi la sanzione va da 600 a 3.600 euro, e aumenta da 1.200 a 7.200 euro se i lavoratori interessati dalla violazione sono più di 10 o se l'inadempimento si protrae per più di 12 mesi[399]. La disposizione di cui al comma 7 specifica inoltre che se il datore di lavoro consegna al lavoratore copia del LUL, al posto del cedolino paga, non si applicano le sanzioni prescritte al comma 7, ma quelle di cui al predetto comma 5[400].

Un altro aspetto da considerare, legato all'impiego di lavoratori irregolari, è dato dal fatto che spesso il datore di lavoro che vi fa ricorso necessita di corrispondere la retribuzione mediante modalità non tracciabili, per esempio mediante il pagamento in contanti. La legge di bilancio del 2018 è intervenuta disponendo che "i datori di lavoro o committenti non possono corrispondere la retribuzione per mezzo di denaro contante direttamente al lavoratore, qualunque sia la tipologia del rapporto di lavoro instaurato". Il datore di lavoro che viola questo obbligo subisce l'applicazione di una sanzione

[398] Sul punto B. Garbelli, *Lavoro nero: il nuovo regime sanzionatorio, i costi diretti e quelli indiretti*, Euroconference Lavoro, 17 aprile 2024, in https://www.eclavoro.it/lavoro-nero-regime-sanzionatorio-costi-diretti-indiretti.pdf (consultato il 13 gennaio 2026)

[399] Ibidem

[400] L'art.22, comma 7, D.Lgs. n.151/2015, afferma che in quest'ultimo caso "il datore di lavoro è sanzionabile esclusivamente ai sensi dell'art.39, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n.112 [..]." Il motivo del rinvio all'art.39, comma 7, del D.L. n.112/2008, è spiegato dal fatto che esso non è stato poi formalmente abrogato, ma il suo contenuto è stato semplicemente trasposto nell'art.22, comma 5, D.Lgs. n.151/2015, volto a riordinare la disciplina del LUL. Il rinvio all'art.39, comma 7, deve essere quindi inteso come il rinvio ad una disposizione il cui contenuto è oggi sostanzialmente riprodotto nell'art.22, comma 5, del D.Lgs. n.151/2015.

amministrativa pecuniaria da 1.000 a 5.000 euro, secondo quanto previsto dall'art.1, comma 913, della L. 27 dicembre 2017, n.205[401].

Occorre ora evidenziare un ulteriore aspetto. Quando un datore di lavoro ricorre al lavoro irregolare, spesso si configura anche un'omissione o un'evasione contributiva. Il D.L. 2 marzo 2024, n.19, ha riformato il sistema delle sanzioni civili che trovano applicazione in entrambe le fattispecie. L'obbiettivo della novella è quello di "incentivare la regolarizzazione contributiva e l'emersione delle basi imponibili"[402]. La disciplina delle sanzioni civili che il datore di lavoro subisce quando non paga i contributi o i premi dovuti entro il termine imposto oppure quando effettua il pagamento ma di importo inferiore a quello dovuto, è contenuta nell'art.116, comma 8, della L. 23 dicembre del 2000, n.388.

È opportuno premettere che queste sanzioni civili perseguono l'obbiettivo di rendere più stringente l'obbligo contributivo in capo al datore, nonché di risarcire il danno patito dall'ente previdenziale. Si tratta di sanzioni che non hanno natura afflittiva (al contrario delle sanzioni amministrative), e la Corte di Cassazione ha precisato che esse sono conseguenza automatica dell'inadempimento, pertanto non hanno natura personale e sono quindi trasmissibili agli eredi[403].

La fattispecie dell'omissione contributiva, di cui alla lettera a) dell'attuale formulazione dell'art.116, comma 8, si verifica in caso di mancato o ritardato pagamento dei contributi o dei premi dovuti. La Corte di Cassazione afferma che "questa fattispecie si realizza quando tutti gli adempimenti obbligatori risultano regolarmente effettuati, mancando solo il pagamento"[404]. L'ipotesi di omissione contributiva "è sanzionata con l'applicazione di una sanzione civile, in ragion d'anno,

[401] Sul punto B. Garbelli, *Lavoro nero: il nuovo regime sanzionatorio, i costi diretti e quelli indiretti*, Euroconference Lavoro, 17 aprile 2024, in https://www.eclavoro.it/lavoro-nero-regime-sanzionatorio-costi-diretti-indiretti.pdf (consultato il 13 gennaio 2026)
[402] G. R. Valensise, *Omissione ed evasione contributiva: la riforma delle sanzioni civili*, Altalex – Wolters Kluwer, 17 settembre 2024, in https://www.altalex.com/documents/news/omissione-evasione-contributiva-riforma-sanzioni-civili (consultato il 14 gennaio 2026)
[403] Ibidem
[404] Cass. Civ. Sez. Lav., 7 ottobre 2022, n.29272

pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti"[405]. Ad oggi, il tasso ufficiale di riferimento è quello fissato dalla BCE per le principali operazioni di rifinanziamento dell'Eurozona, ed è pari a 3,65%. Quindi la sanzione è pari al 9,15%, per ogni anno di ritardo (ossia 3,65% + 5,5%). Il D.L. n.19/2024 introduce un'importante novità al predetto art.116, comma 8, lett. a), ossia dispone che la maggiorazione non trovi applicazione nel caso in cui il datore di lavoro, entro 120 giorni, versi spontaneamente i contributi o i premi dovuti in un'unica soluzione[406], prima che gli organismi impositori procedano ad accertamenti e contestazioni. Si tratta di un'ipotesi di ravvedimento operoso. Occorre precisare che la sanzione non può mai essere superiore al 40% dell'importo dei contributi o dei premi non versati.

Quanto all'ipotesi di evasione contributiva, il D.L. n.19/2024 ha interamente riscritto la norma, con l'obbiettivo di sottolineare l'intento doloso del datore di lavoro che la commette[407]. La lettera b) dell'attuale art. 116, comma 8, si riferisce alla "evasione connessa a registrazioni[408], denunce[409] o dichiarazioni obbligatorie[410] omesse o non conformi al vero, poste in essere con l'intenzione specifica di non versare

[405] G. R. Valensise, *Omissione ed evasione contributiva: la riforma delle sanzioni civili*, Altalex – Wolters Kluwer, 17 settembre 2024, in https://www.altalex.com/documents/news/omissione-evasione-contributiva-riforma-sanzioni-civili (consultato il 14 gennaio 2026)

[406] La circolare INPS n.90 del 4 ottobre 2024 precisa che "il pagamento deve intendersi "in unica soluzione" anche se effettuato con versamenti plurimi avvenuti in date differenti, ma pur sempre entro il limite dei centoventi giorni dalla data di scadenza legale e purché l'importo totale versato corrisponda all'intera contribuzione dovuta. Diversamente, la misura agevolata non può trovare applicazione in caso di pagamento in modalità rateale, non avendo il legislatore espressamente previsto tale facoltà."

[407] V. G. R. Valensise, *Omissione ed evasione contributiva: la riforma delle sanzioni civili*, Altalex – Wolters Kluwer, 17 settembre 2024, in https://www.altalex.com/documents/news/omissione-evasione-contributiva-riforma-sanzioni-civili (consultato il 14 gennaio 2026)

[408] Come ad esempio alle registrazioni nel LUL.

[409] Quando si parla di denuncia obbligatoria ci si riferisce ad esempio alla denuncia di iscrizione del datore di lavoro all'INPS, nonché alla denuncia mensile UNIEMENS all'INPS, "sulla base della quale il datore di lavoro è tenuto a presentare all'INPS, entro la fine del mese successivo a quello in cui il personale dipendente ha prestato attività lavorativa, la "dichiarazione retributiva e contributiva" contenente: i dati relativi alle retribuzioni mensili corrisposte ai dipendenti e le altre informazioni necessarie per il calcolo dei contributi, le informazioni utili all'implementazione della posizione assicurativa individuale del lavoratore e all'erogazione delle prestazioni da parte dell'INPS." Sul punto v. INPS, denuncia UNIEMENS ed Estratto Conto contributivo del lavoratore, 7 dicembre 2020, in https://www.inps.it/Denuncia-UNIEMENS-ed-Estratto-Conto-contributivo-del-lavoratore (consultato il 14 gennaio 2026). Rientra tra le denunce obbligatorie anche quella di infortunio che viene fatta all'INAIL.

[410] Si pensi ad esempio il modello UNILAV, ossia il documento obbligatorio, in formato digitale, utilizzato per comunicare al centro per l'impiego assunzioni, proroghe, cessazioni e trasformazioni del rapporto di lavoro.

contributi o premi mediante l'occultamento di rapporti di lavoro in essere, retribuzioni erogate o redditi prodotti, ovvero di fatti o notizie rilevanti per la determinazione dell'obbligo contributivo". Per quanto riguarda il dolo del datore di lavoro la Cassazione specifica che "l'omissione o l'infedeltà della denuncia, ove non meramente accidentale, episodica o strettamente marginale, deve considerarsi di per sé sintomatica della volontà di occultare i rapporti e le retribuzioni. Si tratta di una presunzione relativa che quindi può essere vinta [..]"[411], ciò significa che "grava sul datore di lavoro inadempiente l'onere di provare la mancanza dell'intento fraudolento e quindi la sua buona fede"[412] attraverso allegazione di prove, soprattutto documentali[413]. Quanto all'ipotesi di evasione contributiva, la sanzione civile è pari al 30% dell'importo dovuto a titolo contributivo, e non versato, per ogni anno in cui è stata perpetrata la violazione, ma in ogni caso non può superare il 60% dell'importo dei contributi o dei premi non versati[414]. Il D.L. n.19/2024 ha previsto due riduzioni di questa sanzione. La prima riduzione si ha nel caso in cui, prima di qualsiasi contestazione da parte degli organismi impositori, e comunque non oltre 12 mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o dei premi dovuti, il datore di lavoro provvede spontaneamente a denunciare la propria situazione debitoria. In questo caso la sanzione è quella prevista in via ordinaria per l'ipotesi di omissione contributiva, ossia è pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti (quindi oggi la sanzione è pari al 9,15%), purché il pagamento sia effettuato entro 30 giorni dalla denuncia, in un'unica soluzione. Qualora invece il pagamento sia effettuato, sempre in un'unica soluzione, ma entro 90 giorni dalla denuncia, il tasso ufficiale di riferimento è maggiorato di 7,5 punti (quindi oggi la sanzione è pari al 11,15%). Questa è la seconda riduzione introdotta dal predetto decreto

[411] Cass. Civ., Sez. Lav., 11 luglio 2022, n.21831
[412] Cass. Civ., Sez. Lav., 27 dicembre 2011, n.28966; Cass. Civ., Sez. Lav., 27 gennaio 2023, ord. n.2580; Cass. Civ., Sez. Lav., 21 agosto 2023, ord. n.24917
[413] Sul punto G. R. Valensise, *Omissione ed evasione contributiva: la riforma delle sanzioni civili*, Altalex – Wolters Kluwer, 17 settembre 2024, in https://www.altalex.com/documents/news/omissione-evasione-contributiva-riforma-sanzioni-civili (consultato il 14 gennaio 2026)
[414] Art. 116, comma 8, lett. b), L. n.388/2000

legge. Va precisato che "la sanzione civile non può, in ogni caso, essere superiore al 40% dell'importo dei contributi o premi, non corrisposti entro la scadenza di legge"[415].

Il D.L. n.19/2024 ha previsto anche una fattispecie nuova, disciplinata nell'attuale art.116, comma 8, lett. b-bis), L. n.388/2000, ossia l'ipotesi di una "situazione debitoria rilevata d'ufficio dagli enti impositori ovvero a seguito di verifiche ispettive". Con l'obbiettivo di ridurre il numero di contenziosi e sollecitare il datore di lavoro a pagare tempestivamente quanto dovuto[416], la disposizione prevede una riduzione del 50% dell'ammontare delle sanzioni civili previste in via ordinaria per le ipotesi di omissione o evasione contributiva qualora, a seguito della rilevazione d'ufficio da parte degli organismi impositori dell'importo dovuto oppure qualora esso venga accertato a seguito di verifiche ispettive, il datore di lavoro – trasgressore effettui il pagamento entro 30 giorni dalla notifica della contestazione, in un'unica soluzione[417].

L'ultima ipotesi da considerare è quella del "mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti orientamenti giurisprudenziali o amministrativi sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo, successivamente riconosciuto in sede giudiziale o amministrativa". In questo caso la riforma prevede soltanto il pagamento degli interessi legali secondo quanto disposto dall'art.1284 c.c.[418], purché il pagamento venga effettuato entro il termine imposto dagli organismi impositori[419]. Prima della modifica appostata dal D.L. n.19/2024, in questa

[415] Art. 116, comma 8, lett. b), L. n.388/2000, la disposizione chiarisce inoltre che se il datore di lavoro opta per il pagamento rateale, le due riduzioni trovano applicazione se viene versata la prima rata, e qualora non vengano versate le rate successive, oppure il versamento è insufficiente o tardivo, si applica la sanzione ordinaria pari al 30% di quanto dovuto, nel limite massimo del 60%.

[416] V. G. R. Valensise, *Omissione ed evasione contributiva: la riforma delle sanzioni civili*, Altalex – Wolters Kluwer, 17 settembre 2024, in https://www.altalex.com/documents/news/omissione-evasione-contributiva-riforma-sanzioni-civili (consultato il 14 gennaio 2026)

[417] Questa agevolazione trova applicazione anche nel caso in cui il datore di lavoro voglia rateizzare il pagamento di quanto dovuto. In questo caso entro 30 giorni dalla notifica della contestazione deve essere presentata la domanda per la rateizzazione e il riconoscimento dell'agevolazione è subordinato al versamento della prima rata. Qualora il pagamento delle successive rate non sia regolare, verrà applicata la sanzione ordinaria per l'omissione o l'evasione contributiva. V. INPS, Sanzioni per inadempimento dell'obbligo contributivo, 3 aprile 2017, ultimo aggiornamento 31 ottobre 2025, in https://www.inps.it/dettaglio-approfondimento.schede-informative-sanzioni-per-inadempimento-dell-obbligo-contributivo (consultato il 14 gennaio 2026)

[418] L' art. 1284 c.c., al comma 1, afferma che "Il saggio degli interessi legali è determinato in misura pari al 5 per cento in ragione d'anno [..]."

[419] Art. 116, comma 10, L. n.388/2000

ipotesi si applicava la stessa sanzione civile prevista per l'omissione contributiva (ossia il tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti, con limite pari al 40% di quanto dovuto).

Per concludere, va ricordato che la riforma contempla una clausola di salvaguardia per cui sono fatti salvi i regimi sanzionatori più favorevoli al contribuente[420].

Un'altra sanzione da menzionare è quella che trova applicazione nel caso in cui il datore di lavoro trattenga dalla retribuzione lorda del lavoratore la quota di contributi previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore stesso, ma ometta poi di effettuare il versamento di tale somma agli organismi impositivi. Tale sanzione è disciplinata nell'art. 2, comma 1-bis, del D.L. 12 settembre 1983, n. 463, che è stato parzialmente depenalizzato nel 2016 e ha subito poi delle ulteriori modifiche nel 2023[421]. L'attuale disciplina prevede che si configuri un illecito penale, di cui si dirà nel paragrafo successivo, nel caso in cui l'importo omesso superi i 10.000 euro annui; nel caso in cui invece l'importo rimanga al di sotto di tale soglia, si configura un illecito amministrativo, punito con una sanzione amministrativa pecuniaria che prevede il pagamento di una somma pari da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso. È stato in questo senso recepito il principio costituzionale della proporzionalità in quanto, prima di tale modifica normativa, il D.L.12 settembre 1983, n. 463, all'art.2, comma 1-bis, disponeva che, se l'importo non superava i 10.000 euro annui, si applicava una sanzione amministrativa pecuniaria fissa, compresa tra i 10.000 e i 50.000 euro, a prescindere dall'effettivo importo omesso. Il datore di lavoro non può subire l'applicazione né della sanzione penale né di quella amministrativa nel caso in cui versi le ritenute entro tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'accertamento[422].

Ovviamente, oltre al pagamento degli importi stabiliti a titolo di sanzione, il datore di lavoro è obbligato a pagare anche i contributi o le parti dei contributi non versati, sia

---

[420] G. R. Valensise, *Omissione ed evasione contributiva: la riforma delle sanzioni civili*, Altalex – Wolters Kluwer, 17 settembre 2024, in https://www.altalex.com/documents/news/omissione-evasione-contributiva-riforma-sanzioni-civili (consultato il 14 gennaio 2026)

[421] Le modifiche sono state apportate dall'art. 23, D.L. 4 maggio 2023, n.48

[422] V. INPS, *Sanzioni per inadempimento dell'obbligo contributivo*, 3 aprile 2017, ultimo aggiornamento 31 ottobre 2025, in https://www.inps.it/dettaglio-approfondimento.schede-informative-sanzioni-per-inadempimento-dell-obbligo-contributivo (consultato il 14 gennaio 2026)

che si tratti della quota a proprio carico, sia che si tratti di quella a carico del lavoratore[423].

6. Cenni sulle sanzioni penali

L'impiego di lavoratori irregolari può portare anche all'applicazione di sanzioni di natura penale.

Ciò accade quando vengono utilizzati lavoratori in nero da parte di intermediari che operano illegalmente, sfruttandoli e violandone i diritti più basilari. Ci si riferisce al fenomeno del caporalato, diffuso soprattutto in ambito agricolo ma non solo, e al reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, disciplinato all'art. 603 bis c.p. Per un'analisi approfondita si rinvia al paragrafo ad esso dedicato (cap.1, par.4.2).

È poi opportuno menzionare le conseguenze, anche penali, che derivano dall'impiego di lavoratori minori, in età da lavoro, occupati senza rispettare le specifiche disposizioni in materia, nonché quelle che scaturiscono dall'utilizzo, ovviamente in nero, e in alcuni casi dallo sfruttamento, di lavoratori minori che non sono in età da lavoro. Per comprendere i risvolti anche penali che tale situazione può determinare, è necessario analizzare brevemente la disciplina sul lavoro dei soggetti minori. Il lavoro dei minori è tutelato dalla Costituzione agli artt. 34 e 37 ed è disciplinato da specifiche leggi volte a proteggere lo sviluppo psicofisico di tali individui quando sono occupati con qualsiasi contratto di lavoro[424]. In particolare, la disciplina è contenuta nella L. 17 ottobre 1967, n.997, "Tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti", successivamente modificata dai D.Lgs. 4 agosto 1999, n.345, e D.Lgs. 18 agosto 2000,

[423] In argomento G. Mariano, *Omesso pagamento dei contributi: il datore deve versare anche la quota a carico del lavoratore*, in Diritto e Giustizia, 17 settembre 2015; si veda anche Cass. Civ., Sez. Lav., 17 settembre 2015, n. 18232. Va sottolineato un ulteriore aspetto. Con la circ. n. 48 del 24 febbraio 2025 l'INPS ha chiarito il contenuto dell'art.30 della L. 13 dicembre 2024, n.203, c.d. Collegato Lavoro, sulla costituzione della rendita vitalizia, in relazione ai contributi pensionistici obbligatori non versati e prescritti. La finalità della rendita vitalizia è quella di sanare l'omissione contributiva e riscattare i periodi contributivi che sono andati in prescrizione. Si tratta quindi di un'importante opportunità per i lavoratori che hanno subito omissioni contributive da parte del datore di lavoro ed anche per i lavoratori in nero che non hanno nessuna posizione contributiva aperta presso l'INPS.

[424] V. Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro – Sindacato Unitario, S. Baghin, *L'angolo della sicurezza. Gli adempimenti obbligatori nei confronti dei lavoratori minorenni*, 16 giugno 2023, p.4

n.262, che hanno recepito la normativa europea[425]. L'età minima necessaria per poter lavorare regolarmente è fissata al momento in cui il minore ha terminato il periodo di istruzione obbligatoria[426] e comunque non può essere ammesso al lavoro regolare colui che non ha ancora compiuto i 16 anni di età, limite minimo che scende a 15 anni nell'ambito dell'alternanza scuola-lavoro[427]. Al di sotto dei 15 anni è possibile svolgere "attività lavorative di carattere culturale, artistico o pubblicitario o comunque nel settore dello spettacolo"[428] purché vi sia stata l'autorizzazione preventiva dell'Ispettorato territoriale del lavoro del luogo in cui verrà espletata l'attività lavorativa e l'assenso scritto di coloro che hanno la potestà genitoriale di tali soggetti; è inoltre necessario "si tratti di attività che non pregiudicano la sicurezza, l'integrità psicofisica e lo sviluppo del minore, la frequenza scolastica o la partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale"[429]. Nel caso in cui tali limiti di età vengano violati, il contratto stipulato è nullo e il minore ha comunque diritto alla retribuzione e alle prestazioni previdenziali e assicurative per il periodo in cui ha eseguito la prestazione lavorativa[430].

Va precisato fin da subito che i minori non possono essere occupati "in mansioni che li possono esporre ad agenti fisici, chimici e biologici, nonché a processi lavorativi particolarmente pericolosi per la loro salute e integrità psico-fisica"[431]. Inoltre, ai lavoratori minorenni va garantito un ambiente salubre e sicuro in cui poter svolgere la

[425] V. Portale Integrazione Migranti, *Minori al lavoro. Quali sono le regole per un corretto impiego?*, 3 settembre 2021, in https://integrazionemigranti.gov.it/Ricerca-news/Dettaglio-news/Minori-al-lavoro-Quali-sono-le-regole-per-un-corretto-impiego (consultato il 27 gennaio 2026)

[426] L'obbligo scolastico in Italia è di 10 anni di studio, dai 6 ai 16 anni. Il ciclo di studi è composto da 5 anni di scuola primaria, 3 anni di scuola secondaria di primo grado e 2 anni di scuola secondaria di secondo grado.

[427] V. Portale Integrazione Migranti, *Minori al lavoro. Quali sono le regole per un corretto impiego?*, 3 settembre 2021, in https://integrazionemigranti.gov.it/Ricerca-news/Dettaglio-news/Minori-al-lavoro-Quali-sono-le-regole-per-un-corretto-impiego (consultato il 27 gennaio 2026)

[428] Art.4, comma 2, L. n.977/1967

[429] Ibidem

[430] V. Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro – Sindacato Unitario, S. Baghin, *L'angolo della sicurezza. Gli adempimenti obbligatori nei confronti dei lavoratori minorenni*, 16 giugno 2023, p.7

[431] V. Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro – Sindacato Unitario, B. Garbelli, *L'angolo della sicurezza. Gli adempimenti obbligatori nei confronti dei lavoratori minorenni*, 16 giugno 2023, p.7. Le attività lavorative in cui non possono essere adibiti i minori sono elencate nell'Allegato I della legge numero n.977/1967, richiamato all'art.6. Il comma 2 dell'art. 6 precisa che "le lavorazioni, i processi e i lavori indicati nell'Allegato I possono essere svolti dagli adolescenti per indispensabili motivi didattici o di formazione professionale e soltanto per il tempo strettamente necessario alla formazione stessa[..]".

propria prestazione, per questo, oltre a garantire il rispetto delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e fornire, ove necessario, adeguati dispositivi di protezione individuale, il datore di lavoro è obbligato ad effettuare, prima dell'assunzione, una specifica valutazione dei rischi cui è sottoposto il minore. Va ricordato che, quando viene impiegato un minore, sussiste l'obbligo di fornire tutte le informazioni sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro non solo al lavoratore, ma anche al titolare della potestà genitoriale[432]. Proprio allo scopo di garantire la salute e la sicurezza del minore sul luogo di lavoro, è necessario che, prima della sua assunzione, venga verificata la sua idoneità fisica allo svolgimento dell'attività lavorativa cui è addetto[433]. Tale idoneità "deve essere accertata mediante visite periodiche da effettuare ad intervalli non superiori ad un anno"[434]. L'esito della visita medica è attestato in un certificato di idoneità al lavoro specifico per il minore, che costituisce un documento obbligatorio ai fini dell'assunzione.

Quanto all'orario di lavoro, i minori non possono lavorare per più di 8 ore al giorno e 40 ore settimanali[435], ciò significa che non sono ammessi al lavoro straordinario. Inoltre, il minore non può svolgere la propria attività lavorativa per più di 4 ore e mezza consecutive e ha poi diritto al riposo di almeno un ora[436]. In linea generale, i minori non sono ammessi al lavoro notturno[437]. Costoro hanno inoltre diritto a 2 giorni di riposo

[432] Art. 7, comma 2, L. n.997/1967; sul punto anche Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro – Sindacato Unitario, B. Garbelli, *L'angolo della sicurezza. Gli adempimenti obbligatori nei confronti dei lavoratori minorenni*, 16 giugno 2023, p.17

[433] Art. 8 L. n.997/1967

[434] Art. 8, comma 2, L. n.997/1967

[435] Questo è quanto indicato per gli adolescenti, ossia coloro che hanno tra i 16 e i 18 anni e non sono più soggetti all'obbligo scolastico. Se il lavoratore è un bambino, ossia non ha ancora compiuto i 16 anni, nei casi in cui può essere occupato, costui non può lavorare per più di 7 ore giornaliere e 35 ore settimanali. Tuttavia, durante l'obbligo scolastico l'attività lavorativa può essere svolta solo se risulta compatibile con la frequenza delle lezioni scolastiche oppure con l'adempimento dei doveri di studio, o se coincide con il periodo estivo. V. Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro – Sindacato Unitario, S. Barghin, *L'angolo della sicurezza. Gli adempimenti obbligatori nei confronti dei lavoratori minorenni*, 16 giugno 2023, p.16

[436] La durata del riposo intermedio può essere ridotta a mezz'ora dai contratti collettivi o previa autorizzazione dell'Ispettorato del lavoro quando l'attività lavorativa svolta non presenta elementi di pericolosità o gravosità.

[437] Il lavoro notturno copre un arco temporale di 12 ore, dalle 22.00 alle 6.00 o dalle 23.00 alle 7.00. Tuttavia, se il minore ha compiuto i 16 anni e il funzionamento dell'azienda è ostacolato da cause di forza maggiore, costui è messo al lavoro notturno. In tal caso è necessario darne immediata comunicazione all'Ispettorato territoriale del lavoro, al quale devono essere forniti i nominativi dei minori occupati e l'orario in cui sono stati impiegati, vanno inoltre dimostrati i motivi di forza maggiore. L'impiego notturno

settimanale, se possibile consecutivi, che comprendano la domenica[438]. I minori devono godere di un periodo di ferie che non può essere inferiore a 30 giorni o a 20 giorni, a seconda che il lavoratore abbia compiuto o meno i 16 anni di età. Per concludere, va ricordato che i lavoratori minori godono delle stesse tutele riconosciute agli altri lavoratori in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale, infatti sono regolarmente iscritti all'INAIL.

Ciò premesso, è possibile volgere lo sguardo all'apparato sanzionatorio che trova applicazione qualora vengano impiegati lavorati minori, in età da lavoro, in modo irregolare o in nero, oppure lavoratori minori, non in età da lavoro, chiaramente in nero. È opportuno ricordare che, sotto il profilo delle sanzioni amministrative, se il lavoratore impiegato in nero è un minore in età non lavorativa, la maxisanzione (già aumentata del 10% dal D.L. n.19/2024) viene incrementata del 20%; inoltre, il ricorso a tali soggetti può comportare anche la sospensione dell'attività d'impresa, se dal loro impiego deriva che il numero di lavoratori occupati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro supera la soglia del 10% dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, oppure qualora, nell'utilizzo di lavoratori minori, sono state commesse gravi violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Dal punto di vista penalistico, si fa riferimento all'art. 26 della L. n.977/1967 così come sostituito dall'art.14 del D.Lgs. n.345/1999. Per le violazioni più gravi è previsto l'arresto fino a 6 mesi. Questa pena si applica in tre ipotesi specifiche, ossia innanzitutto quando viene violato il divieto di adibire al lavoro i bambini, senza rispettare le

---

dei lavoratori minori è ammesso solo "eccezionalmente e per il tempo strettamente necessario [..] purché tale lavoro sia temporaneo e non ammetta ritardi [..] e non siano disponibili lavoratori adulti." V. Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro – Sindacato Unitario, S. Barghin, *L'angolo della sicurezza. Gli adempimenti obbligatori nei confronti dei lavoratori minorenni*, 16 giugno 2023, p.17; v. anche Portale Integrazione Migranti*, Minori al lavoro. Quali sono le regole per un corretto impiego?*, 3 settembre 2021, in https://integrazionemigranti.gov.it/Ricerca-news/Dettaglio-news/Minori-al-lavoro-Quali-sono-le-regole-per-un-corretto-impiego (consultato il 27 gennaio 2026)

[438] L'art. 22, L. n.977/1967, specifica che "Per comprovate ragioni di ordine tecnico e organizzativo, il periodo minimo di riposo può essere ridotto, ma non può comunque essere inferiore a 36 ore consecutive. Tali periodi possono essere interrotti nei casi di attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati o di breve durata nella giornata. Ai minori impiegati in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario o nel settore dello spettacolo, nonché, con esclusivo riferimento agli adolescenti, nei settori turistico, alberghiero o della ristorazione, il riposo settimanale può essere concesso anche in un giorno diverso dalla domenica."

condizioni di cui all'art.4, comma 2, ossia la preventiva autorizzazione dell'Ispettorato territoriale del lavoro e senza consenso scritto del titolare della potestà genitoriale, nonché senza rispettare gli specifici presupposti prescritti dalla legge sulle condizioni e i settori in cui il loro impiego è ammesso. La pena dell'arresto fino a 6 mesi si applica anche nel caso in cui il datore di lavoro violi il divieto di adibire gli adolescenti alle lavorazioni, ai processi e ai lavori elencati nell'Allegato I della predetta legge, ossia quando il datore di lavoro espone tali soggetti ad agenti fisici, chimici e biologici, nonché a processi lavorativi particolarmente pericolosi per la loro salute e integrità psico-fisica. Infine, tale sanzione penale trova applicazione anche nel caso in cui il minore, a fronte della inidoneità ad un determinato lavoro emersa dalla visita medica obbligatoria, venga ugualmente adibito ad esso[439]. Altre violazioni della disciplina, ritenute di minor disvalore, vengono sanzionate alternativamente con l'arresto fino a 6 mesi o con l'ammenda fino a 5.164 euro. Queste sanzioni trovano applicazione nel caso in cui non venga rispettata l'età minima per l'ammissione al lavoro; qualora siano violate le disposizioni che consentono lo svolgimento dei lavori di cui all'Allegato I, ossia di lavori pericolosi, per motivi didattici o di formazione professionale; nel caso in cui le informazioni sulla salute e sulla sicurezza del lavoratore minore non siano fornite anche al titolare della sua potestà genitoriale; quando non sono rispettate le disposizioni relative all'obbligo di visita medica pre-assuntiva e gli obblighi sui successivi controlli periodici, nonché quelli relativi alla loro attestazione in un certificato medico; quando viene violato il divieto di adibire il minore al lavoro notturno; se non vengono rispettati i limiti sull'orario di lavoro dei minori; qualora non vengano rispettate le regole sui riposi intermedi nell'ambito dello svolgimento di lavori pericolosi o gravosi (in questo caso la disposizione di cui all'art.21 prevede che l'Ispettorato territoriale del lavoro possa prescrivere che il lavoro non duri più di 3 ore senza interruzioni, ed è lo stesso Ispettorato a stabilire la durata del riposo intermedio); se non sono rispettate le

[439] L'art. 26, comma 1, L. n.977/1967, rinvia all'inosservanza delle disposizioni contenute negli artt. 4, comma 1 e 2; 6, comma 1; 8, comma 7.

disposizioni sul riposo settimanale o le condizioni per le possibili deroghe sulla durata minima di tale riposo[440].

Vi sono poi violazioni meno rilevanti che vengono punite soltanto con una sanzione amministrativa pecuniaria[441].

Va infine ricordato che il predetto art.603 bis c.p., che disciplina il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, sanzionato con "la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato"[442], al comma 4, annovera tra le specifiche aggravanti che determinano un aumento di pena da un terzo alla metà "il fatto che uno o più soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa".

Un'altra ipotesi penalmente sanzionata riguarda il caso in cui il datore di lavoro si avvalga di lavoratori stranieri privi di regolare permesso di soggiorno o con permesso di soggiorno scaduto senza che ne sia stato richiesto il rinnovo nei termini stabiliti dalla legge, nonché di lavoratori con permesso di soggiorno annullato o revocato. Tali lavoratori sono normalmente impiegati in nero. La disciplina di riferimento si trova nell'art.22, comma 12, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n.286, ossia nel TU sull'immigrazione. La disposizione è stata modificata nel 2008, infatti prima di tale intervento normativo l'art.22 qualificava la condotta del datore di lavoro come contravvenzione, oggi invece, a seguito della modifica intervenuta, il legislatore definisce tale comportamento come delitto. La modifica ha inciso sull'elemento

[440] L'art. 26, comma 2, L. n.977/1967, rinvia all'inosservanza delle disposizioni contenute negli artt. 3; 6, comma 2; 7, comma 2; 8, commi 1,2,4,5; 15, comma 1; 17, comma 1; 18; 21; 22.

[441] Tale sanzione va da 516,46 euro a 2.582,28 euro. L'art. 26, comma 3, L. n.977/1967, si riferisce all'inosservanza delle disposizioni contenute negli artt.8, comma 6; 17, comma 2; 19; 20, comma 1 e 2; mentre il comma 4 si riferisce all'art.4 comma 2; il comma 5 del medesimo art.26 si riferisce all'art.6 comma 3. Si fa riferimento alla violazione delle condizioni a cui è ammessa la deroga al divieto di impiego dei minori al lavoro notturno; alla violazione del divieto di adibire i minori al trasporto di pesi; alla inosservanza delle regole sulla durata massima della prestazione lavorativa giornaliera dei minori (pari a 4 ore e mezza), nonché sul riposo intermedio (almeno 1 ora di riposo se l'orario di lavoro giornaliero supera le 4 ore e mezza) e sulle sue possibili riduzioni. Tale sanzione amministrativa pecuniaria si applica anche nel caso in cui i minori siano stati impiegati in attività lavorative di carattere culturale artistico sportivo o pubblicitario nel settore dello spettacolo, ma senza preventiva autorizzazione dell'Ispettorato territoriale del lavoro; infine, trova applicazione anche nel caso in cui la deroga al divieto di adibire gli adolescenti alle lavorazioni e ai processi e ai lavori indicati nell'Allegato I non sia stata preventivamente autorizzata dall'Ispettorato territoriale del lavoro, previo parere della ASL competente per territorio.

[442] Art. 603 bis c.p. comma 1

soggettivo del reato in quanto, se per le contravvenzioni è di norma sufficiente la sussistenza della colpa, per i delitti è necessario che la condotta sia stata tenuta con dolo[443]. La Corte ha specificato che "il reato sussiste anche in caso di assunzione in prova del lavoratore irregolare e che la responsabilità del datore di lavoro non è esclusa dalla buona fede invocata per aver preso visione della richiesta di permesso di soggiorno avanzata dallo straniero"[444]. Quanto all'autore del reato, la Cassazione ha fin da subito chiarito che "il datore di lavoro non è soltanto l'imprenditore o colui che gestisce professionalmente un'attività di lavoro organizzata, ma anche il semplice cittadino che assume alle proprie dipendenze una o più persone per svolgere attività lavorativa subordinata di qualsiasi natura, a tempo determinato o indeterminato, come nel caso di collaboratrici domestiche o badanti"[445].

La pena prevista per questa ipotesi delittuosa è la reclusione, da sei mesi a tre anni, e una multa di 5.000 euro per ogni lavoratore. Vi sono poi delle circostanze aggravanti che determinano un aumento della pena da un terzo alla metà[446].

Spostando l'attenzione nell'ambito della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, quando il datore di lavoro assume un lavoratore subordinato deve provvedere ad una serie di adempimenti obbligatori come garantire la visita medica preventiva quando la mansione svolta lo richiede, l'informazione e la formazione dei lavoratori, il loro addestramento, nonché l'obbligo di consegnare loro i necessari dispositivi di protezione individuale. Quando un lavoratore è occupato in modo irregolare tali adempimenti generalmente vengono meno e questo fa sorgere in capo al datore di lavoro

[443] Parlamento italiano, Camera dei Deputati, Temi dell'attività parlamentare - *L'assunzione di lavoratori stranieri privi di regolare permesso di soggiorno: la fattispecie penale*, in https://camera.it (consultato il 15 gennaio)
[444] Cass. Pen., Sez 1, 25 ottobre 2006, n. 37409; Parlamento italiano, Camera dei Deputati, Temi dell'attività parlamentare - *L'assunzione di lavoratori stranieri privi di regolare permesso di soggiorno: la fattispecie penale*, in https://camera.it (consultato il 15 gennaio)
[445] Cass. Pen. Sez. 1, 12 luglio 2003, n. 25665; Cass. Pen., Sez. 1, 12 aprile 2005, n.16431
[446] L'art.22, comma 12, D. Lgs. 25 luglio, 1998, n.286, si riferisce alle ipotesi in cui "I lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa; i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di cui al terzo comma dell'articolo 603 bis del codice penale." Il terzo comma dell'art.603 bis c.p. elenca le condizioni che costituiscono indici di sfruttamento.

una responsabilità di natura anche penale che comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'art.55, D. Lgs. 81/2008 (ossia l'arresto e un'ammenda)[447].

Per concludere questa breve disamina delle principali sanzioni penali in cui può incorrere il datore di lavoro che impiega lavoratori irregolari, si riprende quanto già analizzato nel paragrafo precedente rispetto all'ipotesi in cui il datore di lavoro ometta di versare quanto trattenuto dalla retribuzione lorda del lavoratore ai fini del pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore. Se l'omesso versamento riguarda un importo superiore a 10.000 euro annui, il datore di lavoro commette il reato di omesso versamento di ritenute certificate[448] e subisce l'applicazione di una sanzione penale che prevede la reclusione fino a tre anni e una multa fino a 1.032 euro[449].

7. Le politiche preventivo-promozionali

Le politiche preventivo-promozionali sono quelle politiche volte a rendere più semplice e consapevole l'uso del lavoro regolare, riducendo quindi la probabilità di ricorrere al sommerso.

In merito a questo specifico aspetto è opportuno analizzare le misure preventive elaborate nel Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025 che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha adottato in attuazione degli impegni assunti a livello nazionale con il PNRR (Missione 5, Componente 1)[450].

Il Piano sottolinea innanzitutto l'importanza della raccolta tempestiva dei dati e della loro condivisione. Attraverso la racconta e l'integrazione dei dati sul sommerso, provenienti da molteplici fonti, si vuole costruire un quadro più completo del fenomeno, in modo da poter elaborare degli indicatori volti al reale monitoraggio del lavoro

[447] In argomento B. Garbelli, Lavoro nero: il nuovo regime sanzionatorio, i costi diretti e quelli indiretti, Euroconference Lavoro, 17 aprile 2024, in https://www.eclavoro.it/lavoro-nero-regime-sanzionatorio-costi-diretti-indiretti.pdf (consultato il 15 gennaio 2026)
[448] Disciplinato all'art.10 del D. lgs. 10 marzo, 2000, n.74
[449] INPS, *Sanzioni per inadempimento dell'obbligo contributivo*, 3 aprile 2017, ultimo aggiornamento 31 ottobre 2025, in https://www.inps.it/dettaglio-approfondimento.schede-informative-sanzioni-per-inadempimento-dell-obbligo-contributivo (consultato il 14 gennaio 2026)
[450] Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 7 gennaio 2026)

sommerso e poter valutare l'efficacia sia delle politiche di contrasto poste in essere, sia dell'attività di vigilanza e di ispezione, in modo da migliorarne poi la successiva pianificazione. I risultati dell'attività di vigilanza risultano essere la più importante fonte diretta di informazione sul lavoro sommerso, tuttavia con delle limitazioni. Innanzitutto, l'INL non ha lo stesso potere di vigilanza su tutto il territorio nazionale, in quando Sicilia e Trentino Alto-Adige godono di proprie strutture per l'espletamento di tale attività, inoltre, l'INL concentra i suoi controlli nei settori più a rischio, in cui è più probabile che vengano commesse delle violazioni, pertanto si tratta di un'attività che ha la caratteristica della selettività. L'aspetto della selettività, secondo quanto affermato nel Piano, può essere migliorato apportando un correttivo, ossia utilizzando un criterio statistico nella pianificazione dell'attività di vigilanza, in modo da sottoporre a controllo un campione di imprese esemplificativo dell'intero sistema economico italiano. In questo modo si potrebbero predisporre dei correttivi statistici, che il Piano definisce "sistema di pesi", in grado di rendere utilizzabili a livello nazionale anche i dati ottenuti dalle ispezioni ordinarie, che da sole forniscono dati distorti. Un'altra fonte di informazione fondamentale circa il fenomeno del lavoro irregolare a livello nazionale è rappresentata dalle stime fornite dall'Istat. In questo caso il limite è dato dal fatto che i dati vengono elaborati con un ritardo temporale di due anni[451], tempistica che non può essere compressa; pertanto si tratta di stime che consentono un monitoraggio soltanto tardivo del sommerso. Il Piano propone un correttivo, prevedendo la creazione "di un indicatore del lavoro sommerso che utilizzi i conti nazionali come benchmark e sia prodotto con sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento", questo consentirebbe un monitoraggio più tempestivo del fenomeno[452].

Quanto alla condivisione dei dati raccolti, il Piano spiega in che modo costruire la banca dati che andrà ad alimentare il Portale nazionale del sommerso (PNS), istituito con il D.L. n.36/2022. Per questo aspetto si rinvia a quanto illustrato nel paragrafo ad

[451] Il Piano spiega che "tale ritardo temporale è conseguenza del necessario consolidamento delle informazioni a livello di impresa che diventano disponibili un anno e mezzo dopo il periodo di riferimento, che poi vengono integrate con le informazioni sui lavoratori."
[452] Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025, punto A.1, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 7 gennaio 2026)

esso dedicato (cap.2, par.3.2). Sul punto si rinvia anche alla trattazione sugli ISAC, ossia sugli Indicatori Sintetici di Affidabilità Contributiva (cap. 2, par. 2.4), che andranno, secondo quanto si legge nel Piano, ad alimentare il PNS, fornendo dei dettagli non soltanto a livello settoriale, ma anche nazionale, implementando in questo modo la interoperabilità dei dati raccolti[453].

Nell'ottica di prevenire il ricorso al sommerso, il Piano sottolinea l'importanza delle politiche attive del lavoro, volte a favorire l'occupazione regolare. Per questo motivo il Piano rafforza il ruolo dei Centri per l'impiego, soprattutto in riferimento al compito loro affidato di fungere da intermediari nella domanda e nell'offerta di lavoro. In questo senso il Piano introduce un elemento di novità, ossia il Programma per la garanzia di occupabilità dei lavoratori, c.d. GOL, affiancato dal Piano nazionale giovani, donne e lavoro. Nell'ambito del GOL, viene effettuata un'attenta valutazione delle esigenze dell'utente e sulla base di esse vengono proposti quattro percorsi differenti. Il primo percorso è volto al reinserimento nel mondo del lavoro delle persone più facilmente occupabili, e a questo scopo vengono erogate delle attività di orientamento; il secondo invece è volto all'aggiornamento professionale del lavoratore mediante corsi di breve durata, mentre il terzo percorso prevede una formazione più lunga ed è volto alla riqualificazione professionale. Infine, l'ultimo percorso riguarda le persone con esigenze complesse, che necessitano di un supporto polivalente, al fine di incentivare la loro inclusione nel mondo del lavoro. Questi ultimi, soprattutto donne, giovani, soggetti disoccupati da molto tempo, nonché individui vulnerabili, sono coloro che sono esposti ad un rischio maggiore di essere impiegati irregolarmente, e sono anche il *target* del Piano nazionale giovani, donne e lavoro, che individua per questi soggetti dei percorsi dedicati.

Alle politiche attive sono inoltre connesse delle specifiche azioni, volte ad incrementare la formazione del personale che lavora nei Centri per l'impiego, cercando di potenziarne le competenze, in quanto tali Centri svolgono un ruolo importante nella prevenzione del lavoro "nero" e "grigio", soprattutto in alcuni settori come l'edilizia, l'agricoltura e i servizi alle persone. Il Piano afferma l'importanza di incrementare le

[453] Ivi, par. A.2, A.3, B.2.2

competenze degli operatori dei Centri soprattutto per quanto riguarda la loro capacità di fornire adeguati servizi informativi ai lavoratori, affinché costoro sia resi adeguatamente consapevoli ed edotti dei loro diritti e dei rischi connessi alla loro salute e sicurezza in cui potrebbero incorrere operando in determinati settori. Il Piano fa, altresì, emergere la necessità di potenziare le competenze degli addetti nei CPI relative alla promozione dei loro servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro; infine, è auspicabile migliorare le possibilità degli intermediari di interfacciarsi e intersecarsi con altri servizi del territorio, sia pubblici che privati[454].

A completamento delle azioni previste nel Piano, non meno importante risulta la realizzazione di una campagna informativa da attuare su tutto il territorio nazionale, volta alla valorizzazione del lavoro regolare, ossia un lavoro di qualità e dignitoso, che tutela i diritti dei lavoratori e la loro sicurezza, sottolineando il disvalore di quello irregolare. L'obbiettivo è quello di agire sul piano della prevenzione, nella speranza di poter ridurre la successiva attività repressiva. Questa campagna informativa è delineata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e poi concretamente attuata dall'INL, INPS e INAIL, in collaborazione con le Parti sociali. I destinatari di tale campagna, posta in essere sia con iniziative di portata nazionale, sia con iniziative locali, comprendono lavoratori, datori di lavoro, organizzazioni sindacali e datoriali, studenti e migranti. Particolare attenzione è rivolta alla realizzazione di tale campagna nei luoghi di formazione, ossia nelle scuole, nelle università e nei centri di formazione di datori di lavoro e lavoratori, in modo da diffondere la cultura della legalità[455].

Da ultimo, il Piano sottolinea che, a fini preventivi, è fondamentale monitorare le misure attuate e affida tale attività ad un apposito comitato, definito Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso. Questo organismo ha innanzitutto il compito di valutare l'attuazione, l'andamento e l'efficacia degli interventi programmati nel Piano, successivamente fungerà da organo stabile di raccordo tra i diversi enti deputati alla prevenzione e al contrasto del lavoro irregolare. Il Comitato è presieduto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed è formato da

[454] Ivi, par. B.2.4
[455] Ivi, par. C

rappresentanti dello stesso Ministero, del Ministero dell'Interno, dell'INL, INPS e INAIL, dell'Istat, ed anche della Banca d'Italia, dell'Agenzia delle Entrate, della Guardia di Finanza e dei carabinieri, nonché della Conferenza delle Regioni; del Comitato fanno inoltre parte tre esperti scelti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dotati di specifiche competenze ed ampia esperienza. Il Piano prevede che il Comitato si riunisca con cadenza trimestrale e almeno una volta all'anno in composizione allargata, assicurando la partecipazione delle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative; inoltre, il Comitato, ogni sei mesi, deve presentare al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali una relazione in cui analizza i risultati raggiunti con le misure previste dal Piano rispetto agli obbiettivi prefissati e, sulla base di tale rapporto, il Ministero pone in essere gli eventuali correttivi necessari[456].

Anche la semplificazione amministrativa è un elemento che concorre a prevenire il ricorso al lavoro sommerso perché, riducendo gli adempimenti burocratici e digitalizzando i processi di assunzione, si rende più agevole impiegare i lavoratori in modo regolare. Per fare qualche esempio, si può pensare alla proposta, avanzata dal sopramenzionato Piano nazionale, sulla base dell'esperienza positiva di altri Stati, di creare un portale, all'interno del sito INPS, per la registrazione e la gestione agevolata dei rapporti di lavoro domestico. Questo portale, che verrà abbinato anche ad un'*app*, sarà inoltre in grado di rispondere alle domande e ai dubbi su tali rapporti in tempo reale. Si pensi anche al decreto Cutro del 2023[457], ossia un decreto inserito in un più ampio intervento in materia di immigrazione, che introduce delle modifiche volte a consentire l'impiego più rapido dei lavoratori che entrano in Italia per motivi di lavoro[458]. Un altro esempio che si può menzionare è la Piattaforma di gestione delle azioni di *compliance* e di contrasto al lavoro sommerso, finanziata dal PNRR, il cui rilascio è stato

[456] Ivi, par. D
[457] D.L. 20 marzo 2023, n.23, convertito nella L. 5 maggio 2023, n.50
[458] In argomento, Portale Integrazione Migranti, *Quali semplificazioni per l'assunzione di lavoratori stranieri dall'estero ha previsto il D.L. Cutro?*, 23 giugno 2023, in https://integrazionemigranti.gov.it/Ricerca-news/Dettaglio-news/Quali-semplificazioni-per-lassunzione-di-lavoratori-stranieri-dall'estero-ha-previsto-il-DL-Cutro? (consultato il 18 gennaio 2026)

comunicato dall'INPS nel novembre del 2024[459], e ancor prima è stato contemplato nel Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso[460]. L'obbiettivo della Piattaforma è quello di introdurre nuovi e più semplici canali di comunicazione tra il contribuente e l'INPS, in modo da rendere più facili gli adempimenti e quindi, da un lato spingere il contribuente ad assolvere i suoi obblighi, dall'altro agevolare la spontanea emersione delle basi imponibili[461]. Si può affermare che tale Piattaforma sia il mezzo tecnico attraverso cui la riforma delle sanzioni civili, prevista nel D.L. n.19/2024, diviene operativa. La Piattaforma digitalizza i controlli, in quanto consente di individuare quei datori di lavoro che presentano anomalie[462], di inviare loro lettere di invito alla *compliance* e di monitorare il loro comportamento successivo e, qualora l'inadempimento perduri, consente l'attivazione dei controlli effettuati d'ufficio dagli enti impositori e le verifiche ispettive[463]. Si tratta di una Piattaforma che coopera con il Portale nazionale del sommerso per potenziare a lotta contro il lavoro irregolare. Da ultimo, si può menzionare il Portale Italia Semplice, introdotto dal Ministero per la Pubblica Amministrazione nel settembre del 2025. Nel sito del Ministero si legge che tale portale "raccoglie e organizza le procedure già semplificate dall'avvio del Piano nazionale di ripresa e resilienza, spiegando in modo operativo che cosa è cambiato"[464]. Attraverso questo portale, cittadini, imprese e professionisti potranno venire facilmente a conoscenza di quali adempimenti sono stati semplificati o eliminati, riducendo in

[459] La comunicazione è avvenuta con il messaggio n.3782 del 13 novembre 2024, disponibile in https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2024.11.messaggio-numero-3782-del-13-11-2024_14696.html (consultato il 18 gennaio 2026)
[460] Sul punto Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025, Appendice 4, *Sperimentazioni finalizzate alle attività di compliance*, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 18 gennaio 2026)
[461] Sul punto INPS, *PNRR: la piattaforma per compliance e contrasto al lavoro sommerso*, 13 novembre 2024, in https://www.inps.it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2024.11.pnrr-la-piattaforma-per-compliance-e-contrasto-al-lavoro-sommerso (consultato il 18 gennaio 2026)
[462] INPS, messaggio n.3782 del 13 novembre 2024, l'anomalia si riferisce a "un rapporto di lavoro attivo non coperto da corrispondente denuncia UniEmens", in https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2024.11.messaggio-numero-3782-del-13-11-2024_14696.html (consultato il 18 gennaio 2026)
[463] Istituto nazionale di previdenza sociale, *Delibera n.6 - Relazione di verifica per l'anno 2024*, 13 maggio 2025, p.68
[464] Ministero per la Pubblica Amministrazione, Nasce "Italia Semplice": il portale sulle semplificazioni, 2 ottobre 2025, in https://www.funzionepubblica.gov.it/notizie-del-dipartimento/nasce-italia-semplice-il-portale-sulle-semplificazioni (consultato il 18 gennaio 2026)

questo modo i tempi e i costi che altrimenti bisognerebbe sostenere. Lo scopo del Portale è quello di creare un luogo virtuale sempre aggiornato, in cui sia possibile conoscere gli interventi che sono in corso e quelli conclusisi. Attraverso questa semplificazione digitale è possibile incentivare il rispetto della legalità e disincentivare il ricorso al lavoro sommerso che potrebbe essere invece incrementato dalle procedure complesse e poco chiare[465].

In ottica preventiva, ci si limita infine a ricordare che anche gli incentivi all'occupazione previsti a livello normativo, riducendo il costo del lavoro, disincentivano e dunque prevengono il ricorso al lavoro sommerso. In questo senso si pensi agli esoneri e alle agevolazioni contributive previste per l'assunzione di giovani, donne e categorie svantaggiate, come ad esempio i lavoratori la cui sede di lavoro è collocata in una regione del Mezzogiorno[466].

8. Cenni sulle politiche indirette

Ai fini dell'emersione del lavoro sommerso, vengono utilizzate non solo le politiche dirette, ma anche alcuni strumenti pensati per altri scopi che indirettamente riducono il grado di convenienza del sommerso[467]. Al contrario di quanto accade per le politiche dirette, rispetto alle quali ci si aspetta risultati nel breve periodo, quelle indirette possono essere valutate in termini di efficacia solo nel lungo periodo[468].

Un primo intervento di tipo indiretto consiste nella riduzione della pressione fiscale e degli oneri contributivi in capo alle imprese, introducendo ad esempio livelli forfettari minimi di imposta, che agevolano soprattutto le microimprese. È lo stesso Parlamento europeo che nel 2008 ha sottolineato "la possibilità di arginare il sommerso privandolo di ogni attrattiva mediante una fiscalità favorevole per i datori di lavoro"[469]. È necessario

---

[465] Ibidem

[466] INPS – Coordinamento generale statistico attuariale, *Incentivi all'occupazione - Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali*, 25 settembre 2025, in https://servizi2.inps.it/osservatoristatistici/Allegato (consultato il 18 gennaio 2026)

[467] Sul punto M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, Bonanno editore, Roma, 2007, p.127

[468] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, Cacucci Editore, Bari, 2022, p.101

[469] Parlamento europeo, Risoluzione del 9 ottobre 2008 "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso"

che queste misure siano tendenzialmente temporanee e di portata generale in modo da rispettare quanto affermato dalla Corte di Giustizia Europea in materia di aiuti di Stato, che sostiene che non rientrino in questa nozione "quelle misure di carattere e portata generali che non favoriscono specificamente determinate imprese o produzioni"[470]. Attraverso queste agevolazioni, anche le microimprese possono partecipare alle gare pubbliche e quindi godere di maggiori possibilità di guadagno; in questo modo esse saranno meno attratte dal ricorso al sommerso[471].

Un'altra tipologia di misura che può essere definita indiretta, e che quindi funge da disincentivo all'utilizzo del lavoro sommerso, è quella delle certificazioni, richieste ai datori di lavoro, relative ai pagamenti dovuti e all'adempimento degli obblighi previdenziali e assicurativi in favore dei propri lavoratori. Si pensi ad esempio al DURC, ossia il Documento Unico di Regolarità Contributiva, che pur essendo stato pensato in origine per il settore edile è stato poi esteso a tutti i settori in ragione della sua fortunata esperienza; o ancora si pensi al DURC di congruità ossia "un sistema di verifica della congruità dell'incidenza della manodopera"[472]nel settore edile; nonché alla "patente a crediti" introdotta nel 2024, ossia al sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili, un istituto ad oggi applicato solo nel settore edile, senza escludere però la possibilità che esso venga in futuro esteso anche ad altri settori (per un'analisi approfondita di questi due istituti si rinvia al cap.1, par.4).

Per concludere, un'ultima politica che può essere definita indiretta consiste nella flessibilizzazione del mercato del lavoro. In origine, il ricorso al lavoro irregolare veniva considerato una sorta di "correttivo" alla rigidità dei rapporti di lavoro, volto a dare al mercato del lavoro italiano quella flessibilità ritenuta necessaria in un panorama economico nazionale e internazionale in continua evoluzione[473]. Per fare fronte a questa

[470] Corte di Giustizia Europea, 29 Giugno 1999, causa C-200/1997
[471] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, Cacucci Editore, Bari, 2022, pp.102-103
[472] Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 15 giugno 2021, n.143, art. 1
[473] V. M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.130

distorsione, prima il c.d. pacchetto Treu del 1997[474] e poi la c.d. legge Biagi del 2003[475] hanno introdotto diverse tipologie nuove di contratto di lavoro, meno onerose, con l'obbiettivo di far emergere e far transitare quanti più rapporti di lavoro possibili dall'area del sommerso a quella del lavoro regolare, riducendo l'attrattività economica del lavoro irregolare. Tuttavia, non sono stati raggiunti gli obbiettivi sperati in quanto, se da un lato, attraverso queste nuove figure contrattuali, il datore di lavoro ha potuto sostenere costi ridotti, essere più libero nelle assunzioni e nei licenziamenti, godere di una maggiore flessibilità nell'impiego del personale e sostenere oneri contributivi minori, dall'altro tali figure hanno dato luogo a rapporti discontinui, precari e sottopagati, incapaci di offrire adeguate tutele ai lavoratori[476]. Per questi motivi, tali interventi normativi, se da un lato hanno contribuito a ridurre il ricorso al lavoro "nero", non hanno di certo disincentivato il ricorso al lavoro "grigio", che anzi, non ha accennato ad arrestarsi, perché ogni figura contrattuale atipica ha manifestato una propria propensione ad essere impiegata in modo irregolare; la flessibilità contrattuale è stata infatti utilizzata a fini elusivi, anche a causa della difficoltà di dimostrare l'utilizzo distorto dei contratti atipici[477]. Non si dubita quindi che tale flessibilità contrattuale abbia avuto un qualche effetto positivo sul sommerso, soprattutto nella lotta al lavoro nero, ma occorre sottolineare che da un lato, il ricorso al lavoro irregolare non può essere considerato semplicemente una sorta di "risposta" alla rigidità del mercato del lavoro, così come dall'altro lato non si può pensare che l'introduzione di contratti atipici possa da sola risolvere il problema del lavoro sommerso che, avendo manifestato una grande capacità di adattamento al mutamento del contesto economico e normativo, richiede un intervento multilivello e multidirezionale[478].

[474] Si fa riferimento alla L. 24 giugno 1997, n. 196 che ha introdotto diversi strumenti volti ad una maggiore flessibilità lavorativa per contrastare la disoccupazione.
[475] Si riferisce al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro*, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, che ha ampliato le figure di lavoro atipico.
[476] In argomento F. Buffa, *Lavoro nero*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008, pp.71-72
[477] Sul punto M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.132
[478] Ivi, pp.132-133

CAPITOLO 3

IL CONTRASTO AL LAVORO SOMMERSO NELLA DIMENSIONE EUROPEA

1. Le motivazioni che hanno condotto l'Unione Europea ad inserire la lotta contro il lavoro non dichiarato tra gli obiettivi della propria agenda politica – 2. La fase esplorativa – 3. La fase sensibilizzatrice – 4. La fase interventista – 5. L'Autorità Europea del Lavoro – 6. Le ispezioni concertate e congiunte – 7. Il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro nella lotta al lavoro non dichiarato nel settore del trasporto su strada e dell'agricoltura

1. Le motivazioni che hanno condotto l'Unione Europea ad inserire la lotta contro il lavoro non dichiarato tra gli obbiettivi della propria agenda politica

La questione del lavoro sommerso era rimasta circoscritta all'interno dei confini nazionali fino alla fine degli anni '80, solo allora l'interesse da parte delle istituzioni comunitarie ha avuto inizio[479]. Tra gli obbiettivi di lungo periodo a livello europeo, vi era, e vi è ancora, quello di giungere ad una piena occupazione; questo ha condotto l'Unione Europea a doversi necessariamente interessare al dilagante fenomeno del lavoro sommerso[480], che aveva assunto una dimensione sovranazionale coinvolgendo, seppur con delle differenze, tutti gli Stati membri. Infatti, il lavoro non dichiarato rappresentava, ed anzi rappresenta tuttora, una minaccia all'obbiettivo della piena occupazione. Trattandosi di un problema di dimensione europea, si ritenne che il luogo migliore dove affrontarlo fosse il tavolo delle istituzioni europee, dove iniziò un lungo dibattito sul tema, che condusse a risultati non sempre soddisfacenti, soprattutto attraverso atti di *soft law,* adottati in particolar modo nei primi anni in cui l'Unione si è approcciata al tema[481].

[479] In argomento M. Avola*, Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, Bonanno editore, Roma, 2007, p.143
[480] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, Cacucci Editore, Bari, 2022, p.109
[481] Ivi, pp.117-118

Vi sono principalmente tre ragioni che hanno portato l'Unione Europea a introdurre il contrasto al lavoro sommerso tra i principali obbiettivi della propria agenda politica[482].

La prima motivazione è legata all'effetto negativo che il lavoro sommerso determina sulle finanze pubbliche degli Stati membri, infatti, un Paese con una base contributiva sempre più circoscritta a causa dell'evasione fiscale e previdenziale non è in grado di sostenere adeguati sistemi di *welfare*, e si troverà costretto a diminuire la quantità e la qualità dei servizi pubblici offerti ai propri cittadini oppure ad aumentare l'imposizione fiscale per continuare a garantire i medesimi servizi, ma questo rende ancora più conveniente operare nel sommerso[483].

Il secondo motivo riguarda l'aumento oltre i livelli fisiologici della forza lavoro europea, che ha proporzionalmente determinato un incremento del lavoro sommerso. Questo è accaduto soprattutto a seguito dell'entrata nell'Unione dei Paesi dell'Est Europa, i cui cittadini hanno manifestato una maggiore propensione ad accettare rapporti di lavoro irregolari pur di trovare un'occupazione in un altro Stato. Questo altera i meccanismi della concorrenza in quanto le imprese che operano in modo regolare vengono spinte a rivolgersi al sommerso per poter competere con quelle che vi fanno abitualmente ricorso[484]. A ciò si aggiunge il fatto che nei Paesi dell'ex area sovietica si è registrata un'ampia tolleranza socio-culturale del lavoro sommerso, percepito come un elemento di bilanciamento delle politiche centralizzate che caratterizzavano l'Unione Sovietica. La legittimazione di tale fenomeno distorsivo ha spinto diversi Stati membri a trasferire i propri processi produttivi nei Paesi dell'Est Europa, anche a fronte delle libertà di trasferimento e di libera prestazione di servizi enunciate nei Trattati istitutivi. Attraverso tale trasferimento della produzione o di parte di essa, le imprese hanno potuto sfruttare mercati meno formalizzati, con sistemi legislativi ancora non ben definiti e servizi ispettivi non efficienti, e quindi hanno potuto avvalersi più agevolmente del lavoro sommerso. Questa situazione sembra oggi in leggero miglioramento, soprattutto grazie alle risorse stanziate dal Fondo Sociale

[482] Ivi, p.110
[483] Ibidem; si veda anche C. Lucifora, *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna, 2003, p.54
[484] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.111

Europeo (c.d. FSE)[485], anche se il livello di lavoro non dichiarato nei Paesi dell'Est Europa rimane sopra la media europea[486]. Inoltre, a partire dagli anni '90 è aumentato il numero di immigrati clandestini che entrano nel territorio europeo mossi dalla speranza di poter godere di condizioni di vita e di lavoro migliori, ma in realtà sono proprio coloro che finiscono per accettare occupazioni non regolari a "condizioni che non sarebbero accettate da altre persone"[487]. La Commissione Europea afferma espressamente che "il lavoro non dichiarato e l'immigrazione si nutrono a vicenda" e questo contribuisce alla diffusione del *social dumping* che consiste nell'utilizzo di manodopera a basso costo, con scarse o inesistenti tutele, in modo da poter abbassare i prezzi dei prodotti venduti e quindi dare vita ad una pratica di concorrenza sleale. Inoltre, la presenza di immigrati clandestini che accettano lavori irregolari e condizioni di impiego svantaggiose va a discapito dei lavoratori regolari impiegati nei settori che richiedono molta manodopera non qualificata (come ad esempio l'edilizia e l'agricoltura)[488].

L'ultima motivazione che ha spinto l'Unione Europea ad inserire nella propria agenda politica il problema del lavoro sommerso è, come già anticipato, l'obbiettivo della piena occupazione dignitosa dei propri cittadini, volta a favorire la coesione sociale negli Stati membri. Il lavoro sommerso rappresenta chiaramente un ostacolo e una deviazione a tale scopo prioritario per l'Unione[489].

Il dibattito europeo sul lavoro sommerso si è articolato in tre fasi che verranno di seguito analizzate, ossia la fase esplorativa, la fase sensibilizzatrice, ed infine quella interventista.

---

[485] "Il Fondo sociale europeo è un fondo europeo [..] che ha l'obiettivo di migliorare le opportunità occupazionali, promuovere lo sviluppo dell'istruzione e della formazione e sostenere i soggetti più vulnerabili per assicurare inclusione e pari opportunità." Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Fondo Sociale Europeo, in https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/fondo-sociale-europeo-2014-2020 (consultato il 29 gennaio 2026)

[486] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.112

[487] Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (98) 219, Bruxelles, 7 aprile 1998, p.9

[488] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.113

[489] Ivi, p.114

2. La fase esplorativa

La fase esplorativa, ossia la fase di analisi del fenomeno del sommerso e della sua complessità, inizia a cavallo tra gli anni '80 e '90, quando l'Unione Europea si è avvicinata al tema con una serie di iniziative che hanno condotto alla già citata Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso del 1998. Il primo atto con cui la Commissione si è approcciata al problema è stato il Libro Bianco "Crescita, Competitività, Occupazione", pubblicato nel 1993, in cui ha iniziato a prestare attenzione alla condizione dei lavoratori irregolari o impiegati in nero[490] esortando gli Stati membri ad agevolare "la reintegrazione nel mercato del lavoro ufficiale di molte persone che svolgono attualmente forme marginali di lavoro o lavoro in nero"[491]. Successivamente, nel Programma a medio termine di azione sociale 1995-1997, la Commissione ha annunciato la propria volontà di rendersi protagonista di un programma europeo più strutturato sul tema del sommerso, che si è poi concretizzato nella Comunicazione sul lavoro sommerso del 1998 (detta anche Rapporto Flynn, richiamando il nome del commissario che ne ha approvato la pubblicazione). Tale Comunicazione, divenuta famosa per aver fornito una definizione di lavoro non dichiarato (*undeclared work*), ha l'obbiettivo di sollecitare il dialogo[492] "sul modo in cui gli Stati membri possono affrontare con maggiore efficacia il problema mediante scambi di esempi, di buone prassi o, se del caso, mediante un'azione coordinata a livello di Unione Europea"[493].

Consapevole del proprio ruolo, più politico che giuridico, la Commissione, nella Comunicazione del '98, propone una serie di "opzioni politiche"[494], tre delle quali volte a reprimere e sanzionare quello che essa stessa definisce "un comportamento antisociale" ed altre sette volte alla prevenzione del lavoro irregolare e alla promozione di quello regolare, con proposte orientate ad incentivare l'emersione e a rendere meno

---

[490] Ivi, pp.120-121
[491] Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco* "*Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo"*, COM (93) 700, Bruxelles, 5 dicembre 1993, p.156
[492] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.122-123
[493] Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (98) 219, Bruxelles, 7 aprile 1998, p.17
[494] L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.123

conveniente lavorare nel sommerso, denunciando peraltro la presenza di una legislazione "che spinge i lavoratori verso il sommerso"[495] a causa del suo eccessivo immobilismo rispetto ai mutamenti del mercato[496]. Tuttavia, proprio in relazione a tale ultimo aspetto, emerge una contraddizione, in quanto, da un lato, la Commissione avanza proposte che inneggiano al rispetto delle normative vigenti, invitando a sanzionare coloro che le violano; dall'altro denuncia l'inadeguatezza di queste stesse normative rispetto all'evoluzione del mercato e della contrattualistica in materia di lavoro[497]. Questa contraddizione è evidenziata anche dal Comitato economico e sociale europeo nel Parere sulla Comunicazione del '98[498], il quale, pur condividendo in linea generale l'impostazione della Commissione, pone l'accento soprattutto su due aspetti non considerati nel Rapporto Flynn. Infatti, viene sottolineata l'inefficienza delle disposizioni amministrative, che spingono soprattutto le piccole imprese a rifugiarsi nel sommerso senza, peraltro, dimenticare, l'abituale presenza del lavoro non dichiarato in determinati settori su cui è necessario concentrare l'attenzione[499].

Si sono poi susseguiti due atti legati alla Comunicazione del 1998, ossia la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 1999 e quella del Parlamento Europeo del 21 settembre 2000. Nella prima, il Consiglio afferma l'importanza di dare il via ad una cooperazione amministrativa tra Stati membri e, attraverso lo "scambio di documentazione relativa agli abusi previdenziali o della normativa giuslavoristica"[500], elaborare un codice di condotta, ossia delle misure comuni, per combattere il sommerso. Nella seconda invece, si invitano gli Stati membri ad identificare i settori che, a livello nazionale, registrano una maggiore propensione al sommerso, al fine di quantificare la diffusione del fenomeno a livello europeo[501].

---

[495] Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (98) 219, Bruxelles, 7 aprile 1998, p.6
[496] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.123-124
[497] Ibidem
[498] Comitato economico e sociale delle Comunità Europee, Parere in merito alla "Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso", 27-28 gennaio 1999, CES 63/99
[499] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.124-125
[500] Ivi, p.125
[501] Ibidem

3. La fase sensibilizzatrice

A fronte dell'estensione dell'Unione Europea verso Est, il contrasto al lavoro sommerso entra definitivamente tra gli obbiettivi prioritari dell'agenda comunitaria, poiché risulta chiaro che il raggiungimento dei livelli occupazionali desiderati non sarebbe stato possibile senza una diffusa regolarizzazione dei rapporti di lavoro irregolari[502]. Questo è quanto viene confermato nel 2003 dalla Commissione Europea nella Strategia Europea per l'Occupazione[503] (c.d. SEO) intitolata "Il futuro della strategia europea per l'occupazione". Nella SEO vengono sanciti tre pilastri operativi, ossia "piena occupazione, miglioramento della qualità e della produttività del lavoro, rafforzamento della coesione sociale e di un mercato inclusivo"[504] e il lavoro sommerso viene definito dalla Commissione un ostacolo alla realizzazione di tutti e tre gli obbiettivi. È proprio per questo che la lotta a tale fenomeno assume una posizione privilegiata tra le raccomandazioni agli Stati membri; una collocazione che fino a pochi anni prima sarebbe risultata inimmaginabile, se si considera che il dibattito europeo sul lavoro non dichiarato era iniziato solo da una decina d'anni. La SEO del 2003 merita di essere menzionata non tanto per i risultati concretamente raggiunti, quanto piuttosto perché grazie ad essa "le politiche di emersione e di contrasto del lavoro sommerso sembrano definitivamente aver acquistato cittadinanza nello scenario del diritto (*soft*) comunitario"[505]. Infatti, rispetto agli strumenti tradizionali, ossia direttive e regolamenti,

---

[502] Ivi, p.126

[503] La Strategia Europea per l'Occupazione è nata nel 1997, anticipando il Trattato di Amsterdam, in occasione del vertice europeo sull'occupazione di Lussemburgo. Essa è stata introdotta per coordinare le politiche del lavoro degli Stati membri, promuovere l'occupazione e ridurre la disoccupazione in modo significativo in cinque anni. La SEO istituisce un quadro di sorveglianza multilaterale che esorta gli Stati membri ad attuare delle politiche più efficaci in questo settore. Tale quadro comprende in particolare una relazione congiunta annuale sull'occupazione, linee direttrici che fungeranno da base per i piani di azione nazionali elaborati dagli Stati membri e le raccomandazioni del Consiglio dei ministri dell'UE destinate ai diversi Stati membri. Il coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione è volto ad impegnare gli Stati membri in una serie di obiettivi comuni incentrati su quattro pilastri, ossia l'idoneità al lavoro, l'imprenditorialità, l'adattabilità e le pari opportunità. Quella del 2003 costituisce una nuova versione del SEO. In argomento Commissione Europea, *la nascita della strategia europea per l'occupazione (SEO): il processo di Lussemburgo (novembre 1997)*, EUR-Lex, in https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-birth-of-the-european-employment-strategy-the-luxembourg-process-november-1997 (consultato il 1 febbraio 2026)

[504] L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.127

[505] M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, cit., p.150

le proposte contenute nella SEO non hanno carattere vincolante e quindi da un lato rispettano la distribuzione di competenze tra UE e Stati membri in materia di lavoro e occupazione[506], dall'altro creano una sorta di "aspettativa di conformità" a tali proposte da parte dei Paesi membri. Si è parlato in questo senso di *guidelines* e di *best practices*, strumenti attraverso cui, più che sancire vere e proprie regole di comportamento, si stabiliscono obbiettivi da raggiungere[507].

Le proposte contenute nella SEO del 2003 sono state ribadite anche dal Consiglio dell'Unione Europea nella Risoluzione "sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare" dello stesso anno, la quale risulta rilevante soprattutto sotto due aspetti. Se nella Comunicazione del 1998 le parti sociali erano solo menzionate, nella Risoluzione del Consiglio del 2003 esse vengono introdotte a pieno titolo nel dibattito sul sommerso. Si ritiene infatti che i sindacati siano tra i primi soggetti a venire a conoscenza delle situazioni di irregolarità lavorativa potendo svolgere un'efficace azione di vigilanza indiretta del fenomeno. In secondo luogo, la Risoluzione sottolinea l'importanza della "cooperazione internazionale tra organi competenti nei vari Paesi membri"[508]; essa quindi, pur non essendo vincolante, fornisce agli Stati membri un indirizzo politico in merito alla lotta al lavoro sommerso[509].

Il tema del sommerso viene affrontato anche nel Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" pubblicato dalla Commissione Europea nel 2006, in cui il lavoro non dichiarato viene descritto come "il responsabile non solo dello sfruttamento dei lavoratori, ma anche di distorsioni della concorrenza"[510]. Ciò che interessa è soprattutto il parere sul Libro Verde espresso dal

---

[506] In materia di lavoro e occupazione, l'Unione Europea esercita prevalentemente competenze di coordinamento e di sostegno delle politiche nazionali e, nei settori in cui ha competenza concorrente, definisce gli standard minimi, mentre agli Stati membri spetta la competenza principale per la definizione della disciplina normativa e la sua attuazione.

[507] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.128

[508] Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare,* 29 ottobre 2003, 2003/C 260/01, GUUE C 260, 30 ottobre 2003, punto 2.6

[509] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.129-130

[510] Nunin R., *Il contrasto al sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro*, in (a cura di) F. Carinci, A. Pizzoferrato, *Diritto del lavoro dell'UE*, Utet, Torino, 2010, p.226

Parlamento Europeo, da cui si evince che, se nel 2003 lo strumento della cooperazione amministrativa tra Stati membri era solo uno dei possibili mezzi di contrasto al sommerso, nel 2006 inizia ad assumere un ruolo centrale.

Questa prospettiva viene affermata anche nella Comunicazione della Commissione Europea del 2007 "Rafforzare la lotta al lavoro sommerso", che chiude la seconda fase del dibattito europeo sul lavoro non dichiarato, ossia la fase sensibilizzatrice. In tale Comunicazione la Commissione sprona le istituzioni nazionali e sovranazionali ad occuparsi del sommerso con maggiori sforzi, pur collocandosi ancora in un contesto in cui si ritiene di poter utilizzare solo atti giuridici non vincolanti e quindi strumenti che rischiano di non essere poi adeguatamente tradotti in misure efficaci a livello nazionale. Ciò che interessa è soprattutto l'attenzione che tale Comunicazione manifesta nei confronti della cooperazione transfrontaliera. L'importanza di questo strumento viene qui richiamata con riferimento al distacco transnazionale dei lavoratori[511], disciplinato nella Direttiva 96/71/CE. La Direttiva infatti chiede agli Stati membri di individuare degli organismi nazionali deputati alla cooperazione amministrativa in materia di distacco transfrontaliero e competenti a vigilare sul rispetto delle condizioni di lavoro e occupazione dello Stato in cui il lavoratore viene distaccato[512]; costoro non sono altro che gli ispettori nazionali del lavoro dei Paesi membri coinvolti. L'esempio del distacco viene richiamato dalla Commissione per porre le basi di un progetto embrionale a livello europeo volto a promuovere l'utilizzo dello strumento della cooperazione tra organi di

[511] "È da considerarsi quale lavoratore in distacco transnazionale, il soggetto abitualmente occupato in un altro Stato membro che, nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi, esplica le proprie attività e la propria prestazione lavorativa in Italia, per un periodo limitato di tempo." R. Camera, *Distacco transnazionale: linee guida per l'attività ispettiva*, Dir. prat. lav., 2019, N.38, p.2340

[512] Nello specifico, "la verifica ispettiva in materia di distacco transnazionale ha ad oggetto i seguenti aspetti: la regolarità amministrativa e documentale del distacco, in capo all'impresa distaccante; il rispetto delle condizioni di lavoro e di occupazione; l'autenticità del distacco." R. Camera, *Distacco transnazionale: linee guida per l'attività ispettiva*, cit., p.2340. In particolare, per quanto riguarda il rispetto delle condizioni di lavoro e di occupazione, ai sensi dell'art. 3 della Direttiva n.97/71/CE, devono essere rispettate le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nonché i contratti collettivi dello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro da parte del lavoratore distaccato. "In particolare, la verifica dovrà riguardare le seguenti materie: periodi massimi di lavoro e minimi di riposo; durata minima delle ferie annuali retribuite; tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; salute, sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro; non discriminazione tra uomo e donna; condizioni di cessione temporanea di lavoratori da parte delle agenzie di somministrazione." R. Camera, *Distacco transnazionale: linee guida per l'attività ispettiva*, cit., p.2341

vigilanza anche al di fuori del contesto della Direttiva 96/71/CE, in particolar modo nell'ambito della lotta al lavoro sommerso[513].

Si sono susseguiti dei tentativi di cooperazione transfrontaliera, che tuttavia sono risultati essere delle iniziative frammentate. Gli Stati membri tendevano a preferire forme di cooperazione bilaterale e solo secondariamente avevano dato vita ad accordi multilaterali. Ad esempio, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano ha stipulato, nel 2010, un Protocollo di cooperazione bilaterale con l'Ispettorato del Lavoro rumeno per garantire, nell'ambito delle ispezioni sul lavoro, una più efficiente cooperazione amministrativa. Si tratta di un accordo che riguarda un aspetto specifico del rapporto di lavoro, ossia il distacco dei lavoratori da un Paese all'altro, e solo secondariamente si occupa del problema del lavoro sommerso, nella misura in cui la prestazione di un lavoratore distaccato può essere dichiarata solo parzialmente o comunque può non essere completamente conforme alla disciplina dello Stato ospitante[514].

Per quanto concerne invece gli accordi multilaterali, l'obbiettivo era quello di individuare dei principi comuni, condivisi dai diversi ispettorati nazionali, in materia di mutua cooperazione nell'ambito dello scambio di informazioni, riservando un'attenzione residuale alla questione del lavoro sommerso. Si fa riferimento al c.d. *CIBELES*, ossia il *Convergence of Inspectorates Building an European Level Enforcement System*, stipulato nel 2011[515]. Esso aveva l'obbiettivo di elaborare, sotto forma di *report*, una sorta di inventario delle discipline normative sui servizi ispettivi degli Stati partecipanti, nonché delle sanzioni già in vigore, che la Commissione avrebbe poi utilizzato per le proprie proposte legislative in ambito ispettivo[516]. Un simile obbiettivo è stato poi perseguito anche con il progetto *ICENUW* che aveva coinvolto un numero maggiore di Stati membri. Lo scopo del progetto era quello di "implementare

[513] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.131-135
[514] Ivi, pp.135-136
[515] Tale accordo multilaterale aveva visto la partecipazione di nove Stati europei, tra cui l'Italia e la Spagna come Paese promotore, nonché della Commissione Europea come finanziatrice e del Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del lavoro (c.d. *SLIC*, ossia *Senior Labour Inspectors' Committee*).
[516] V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.137

la cooperazione dei servizi ispettivi degli Stati membri dell'UE, al fine di migliorare le misure di contrasto al lavoro irregolare e di condividere e trasferire conoscenze, esperienze e buone pratiche"[517]. Da tale accordo multilaterale ne è derivata l'adozione della Carta di Bruges del 2011[518], nella quale è stata sottolineata la necessità di combattere il lavoro sommerso con un'azione collegiale. In tale accordo si afferma che, ai fini della realizzazione del mercato unico interno, è fondamentale garantire la libera circolazione delle persone e dei servizi, ma allo stesso tempo tale libertà determina un aumento del lavoro non dichiarato; infatti, proprio il distacco transnazionale dei lavoratori facilita l'elusione delle norme sul lavoro e sui contributi obbligatori, favorendo pratiche di concorrenza sleale[519]. Per questo motivo nell'accordo, oltre a prevedere la definizione di "linee guida comuni per le attività ispettive, accompagnate da ipotesi di progetti di sensibilizzazione e promozione del lavoro regolare"[520], si mira ad individuare "un quadro giuridico, anche vincolante, per una effettiva cooperazione a livello europeo di servizi ispettivi nazionali dei Paesi interessati dall'accordo"[521] e a questo scopo si valuta l'elaborazione di una piattaforma informatica, giuridica, detta *legal framework*, per una efficiente cooperazione tra i diversi ispettorati nazionali. Sulla base di tali proposte con valenza politica, la Commissione europea, come si dirà a breve, arriverà ad affermare l'esigenza di dotarsi di tale piattaforma e di individuare un'autorità, che prenderà il nome di Autorità Europea del Lavoro, volta al coordinamento delle attività ispettive.

Questa posizione è condivisa anche dal Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del Lavoro, c.d. *SLIC* (ossia *Senior Labour Inspectors'Committee*). Esso costituisce la prima forma di coordinamento a livello europeo dei servizi ispettivi nazionali che è stata istituzionalizzata, anche se riferita soltanto all'applicazione della normativa comunitaria in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Lo *SLIC* è

[517] M. Sala Chiri, I. Perletti, *Le politiche di contrasto e di emersione*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, Quaderni, Jovene editore, Napoli, 2014, p.318
[518] La Carta di Bruges è intitolata *Pathways in cross border fight against unclared work* ed è stata sottoscritta da dieci Stati membri e dalla Norvegia.
[519] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.138
[520] Ibidem
[521] Ibidem

stato formalmente riconosciuto dalla Commissione nel 1995[522], anche se esso si incontrava in via informale su base volontaria dei singoli Stati membri dal 1982. Il Comitato è nato con il compito di coadiuvare la Commissione nella realizzazione degli obbiettivi da essa prefissati in materia di salute e sicurezza sul lavoro redigendo pareri consultivi. Nel tempo, lo *SLIC* ha iniziato a svolgere un ruolo consultivo anche rispetto al problema del lavoro sommerso, dato che tale fenomeno incide negativamente anche sul rispetto della disciplina dettata in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Tuttavia, così come gli accordi multilaterali segnalati, anche lo *SLIC* non è in grado di assicurare che la cooperazione tra ispettorati nazionali del lavoro diventi strutturale.

I vari accordi menzionati, nonché lo stesso *SLIC*, sono esempi di cooperazione orizzontale, la sola contemplata nell'art.197 TFUE[523]. La cooperazione orizzontale si basa sullo scambio di informazioni, sull'individuazione di *guidelines* e *best practice* ossia iniziative nazionali che meritano di considerazione, nonché sull'erogazione di programmi di formazione, senza però prevedere alcun obbligo o sanzione per quei Stati membri che non si conformano alle iniziative di cooperazione amministrativa e senza predisporre un'organizzazione comune per la gestione delle operazioni concretamente poste in essere. Questo tipo di cooperazione preserva quindi l'autonomia dei servizi ispettivi degli Stati membri[524].

4. La fase interventista

Risulta sempre più chiaro che un efficace contrasto del lavoro sommerso richiede una cooperazione strutturata a livello europeo tra i diversi ispettorati nazionali in modo da superare le differenze tra gli Stati membri che avevano creato dei problemi soprattutto sotto il profilo dello scambio transnazionale di informazioni, in quanto i dati risultavano spesso frammentati; infatti in alcuni Paesi il potere ispettivo e sanzionatorio

[522] Decisione della Commissione 95/319/CE che istituisce il Comitato degli Alti Responsabili dell'Ispettorato del Lavoro, 12 luglio 1995, considerando n.4

[523] L'art. 197 TFUE, comma 2, afferma "L'Unione può sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione. Tale azione può consistere in particolare nel facilitare lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici e nel sostenere programmi di formazione. Nessuno Stato membro è tenuto ad avvalersi di tale sostegno."

[524] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.139-141

è nelle mani di un'unica autorità statale (come accade ad esempio in Francia), in altri invece il potere è condiviso tra più organismi (si pensi alla struttura del sistema ispettivo italiano in cui, a partire dal D.L. n.19/2024, sotto la direzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, il potere è condiviso da quest'ultimo principalmente con l'INPS, l'INAIL e le ASL). A causa delle differenze tra i vari Stati membri, il coordinamento nella lotta al lavoro non dichiarato non poteva essere lasciato ad accordi multilaterali, ma richiedeva una "istituzionalizzazione e formalizzazione europea"[525] e dunque necessitava di essere affrontato collegialmente, nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, ossia lasciando ai singoli Stati il potere di dare concreta applicazione alle misure e di effettuare i controlli nel proprio territorio, prevedendo al contempo efficaci procedure di condivisione delle informazioni e dei risultati ispettivi.

Nel 2012, la Commissione Europea, con la Comunicazione "Verso una ripresa fonte di occupazione" ha annunciato l'avvio di "una consultazione sulla creazione di una Piattaforma a livello UE tra gli ispettorati del lavoro e altri organismi preposti all'applicazione della normativa per combattere il lavoro sommerso, volta a migliorare la cooperazione, condividere le migliori pratiche e individuare principi comuni in materia di ispezione entro la fine del 2012"[526]. Nel 2013, quando la Commissione ha formalmente avviato questa consultazione, essa ha chiesto il coinvolgimento delle parti sociali europee ai sensi dell'art.154 TFUE[527], ritenendo che queste ultime svolgano un'importante funzione di monitoraggio e deterrenza del sommerso. Tuttavia, le parti sociali non erano tutte della medesima opinione. Da un lato i sindacati ritenevano necessario istituire un'Agenzia indipendente che si occupasse sia dei problemi sovranazionali, come quello del distacco non dichiarato dei lavoratori, sia di quelli nazionali, ritenendo inoltre che, affinché la Piattaforma avesse un'adeguata rilevanza, fosse necessario prevedere la partecipazione obbligatoria degli Stati membri. Dall'altro lato, le organizzazioni datoriali, pur condividendo l'esigenza di creare una Piattaforma

[525] L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.142
[526] Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, COM (2012) 173, Bruxelles, 18 aprile 2012, p.9
[527] L'art. 154 del TFUE stabilisce l'obbligo per la Commissione europea di consultare le parti sociali, associazioni sindacali e organizzazioni datoriali, prima di adottare iniziative in materia di politica sociale.

europea, ritenevano necessario inserirla in un accordo multilaterale o in una Agenzia europea già esistente, non condividendo l'idea di creare un'Agenzia indipendente. La Commissione Europea ha accolto l'impostazione delle associazioni sindacali, ritenendo che, qualora non fosse stata istituita una Piattaforma dedicata soltanto al fenomeno del lavoro sommerso, si sarebbe sminuito il problema. La Commissione ha scelto quindi di istituire una nuova Piattaforma, autonoma, cui avrebbero partecipato tutti gli Stati membri. A fronte di questa scelta, alcune organizzazioni datoriali (in particolare *BusinessEurope*) lasciarono le consultazioni, ritenendo che la Piattaforma progettata dalla Commissione avrebbe consentito all'Unione Europea di esercitare competenze non riconosciute dai Trattati istitutivi[528].

Pur con diversi emendamenti alla proposta della Commissione, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno istituito, con la Decisione del 9 marzo 2016, la Piattaforma europea "per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato". L'aver istituito la Piattaforma con una Decisione e non con una Comunicazione manifesta il carattere maggiormente vincolante di tale scelta, che segna il passaggio dalla fase di sensibilizzazione a quella interventista. La base giuridica di tale nuovo organismo si rinviene sia nell'art. 151 TFUE, che promuove "un livello occupazionale elevato e duraturo", nonché "il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro" e "una protezione sociale adeguata"; sia nell'art. 153 TFUE in cui si afferma che "per conseguire gli obbiettivi previsti all'art.151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri". Individuando la base giuridica della Piattaforma in queste disposizioni appare garantito il rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà[529].

La Piattaforma è composta da un rappresentante di alto livello delle autorità ispettive nazionali per ogni Stato membro, da quattro rappresentanti delle parti sociali europee (due delle associazioni sindacali e due delle organizzazioni datoriali) e da un rappresentante della Commissione. In qualità di osservatori, vi partecipano anche quattordici rappresentanti delle parti sociali che operano nei settori in cui il lavoro

[528] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.143-145
[529] Ivi, p.146

sommerso è maggiormente presente, un rappresentante dell'OIL[530] e uno di Eurofound[531], nonché i rappresentati di Islanda, Norvegia e Lichtenstein (che non sono Stati membri dell'UE, ma fanno parte dell'EFTA ossia dell'Associazione Europea di Libero Scambio). Quanto alla sua funzione, l'art. 5 delle Decisione afferma che la Piattaforma "fornisce un valore aggiunto a livello di Unione per contribuire ad affrontare il complesso problema del lavoro non dichiarato"; nonostante sia una finalità espressa in termini estremamente vaghi, il riferimento al "valore aggiunto" risulta coerente con la competenza concorrente e di supporto che l'Unione Europea esercita nell'ambito delle "condizioni di lavoro", ai sensi dell'art. 153 TFUE. Dal punto di vista operativo, nel primo biennio di attività, ossia negli anni 2017-2018, la Piattaforma ha agito secondo tre direttrici, ossia "la cooperazione e l'azione congiunta, l'apprendimento reciproco, l'incremento delle conoscenze"[532]. È emersa però, fin da subito, una criticità ontologica. La Decisione istitutiva infatti, dopo aver rimarcato la dimensione transnazionale del fenomeno del lavoro sommerso e dopo aver affermato la necessità di modellare le misure volte ad arginare il problema in base alla diversa conformazione che esso assume nei diversi Stati membri, chiarisce che, pur avendo previsto la partecipazione obbligatoria dei Paesi membri alla Piattaforma per assicurare il raggiungimento dei migliori risultati, sono gli stessi Stati membri a decidere in che misura partecipare e se conformarsi alle proposte della Piattaforma. Proprio per questo, nonostante l'assenza di vincoli possa essere in qualche modo bilanciata dall'autorevolezza della Piattaforma e dal comportamento collaborativo degli Stati

[530] L'Organizzazione Internazionale del Lavoro, detta OIL o ILO, è "l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana per uomini e donne." Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO o OIL)*, in https://pcnitalia.mise.gov.it/l-organizzazione-internazionale-del-lavoro-ilo-o-oil (consultato il 3 febbraio 2026)

[531] La Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (c.d. Eurofound) è un'agenzia tripartita dell'Unione europea istituita nel 1975, con il compito di mettere a disposizione le conoscenze necessarie all'elaborazione di migliori politiche sociali e del lavoro. Si tratta di un'agenzia tripartita perché nel suo consiglio di amministrazione siedono i rappresentanti di governo degli Stati membri, le organizzazioni dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori. V. Unione Europea, *Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound)*, in https://european-union.europa.eu/eurofound (consultato il 3 febbraio 2026)

[532] V. Ferrante, M. Altimari, *L'Autorità europea del lavoro*, in (a cura di) M. Corti, *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, Milano, 2022, p.143

membri, è opinione diffusa che essa abbia rappresentato solo una tappa intermedia del processo che ha condotto, come a breve si dirà, alla creazione della Autorità Europea del Lavoro[533].

5. L'Autorità Europea del Lavoro

Risultava ormai chiara la necessità di adottare strumenti europei più strutturati per garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario sul lavoro transnazionale e sulla lotta al lavoro sommerso. Questo portò, nel marzo del 2018, ad una proposta legislativa che mirava all'adozione di un Regolamento per l'istituzione dell'Autorità Europea del Lavoro. Tuttavia, in origine, la lotta al lavoro non dichiarato non rientrava tra gli obbiettivi dell'Agenzia, ed è solo grazie alla richiesta del Parlamento Europeo di inserire il contrasto al lavoro sommerso nell'art. 1 della proposta di Regolamento che oggi l'Autorità si occupa anche della repressione di tale fenomeno. Ai sensi dell'attuale art. 2 lett. d) del Regolamento n.1149/2019/UE l'Autorità "sostiene la cooperazione tra gli Stati membri nella lotta al lavoro non dichiarato".

Il Consiglio dell'Unione Europea aveva però manifestato la preoccupazione che dalla creazione di una struttura permanente, volta a garantire l'applicazione del diritto europeo, sarebbe potuta derivare una limitazione della sovranità degli Stati membri. Per evitare che questo ostacolasse l'istituzione della nuova Agenzia, la Commissione Europea aveva sottolineato che la creazione dell'Autorità Europea del Lavoro non avrebbe imposto nuovi obblighi agli Stati membri e avrebbe anzi lasciato loro ampia discrezionalità. I Paesi membri rimanevano infatti liberi di decidere se utilizzare gli strumenti messi a disposizione dall'Autorità e veniva loro riconosciuta anche la possibilità di non partecipare alle attività collegiali proposte dall'Agenzia (in particolar modo, come si dirà a breve, alle ispezioni coordinate e congiunte); a conferma di ciò, si prospettò di inserire gli Stati membri nel consiglio di amministrazione dell'Autorità. Il Consiglio dell'Unione Europea, il 20 febbraio 2019, ha approvato la proposta di Regolamento della Commissione Europea; tale proposta è stata poi approvata con

[533] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.146-149

un'ampia maggioranza anche dal Parlamento europeo, a soli due mesi di distanza, in prima lettura. L'Autorità Europea del Lavoro è stata quindi istituita con il Regolamento n.1149/2019/UE, entrato in vigore il 12 luglio 2019, ed è divenuta concretamente operativa dal 31 luglio dello stesso anno.

Quanto alla base giuridica della neonata Autorità, la Commissione aveva fatto riferimento a numerosi articoli del TFUE; il Parlamento Europeo effettuò una semplificazione, individuando come base giuridica solo gli artt. 46 e 48 TFUE sulla libera circolazione dei lavoratori e sulla sicurezza sociale[534].

L'Autorità, pur avendo inizialmente operato a Bruxelles a causa della pandemia da Covid-19 iniziata tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020, ha sede Bratislava[535] ed è dotata di personalità giuridica; inoltre, ha una propria struttura gestionale e amministrativa formata dal Consiglio di amministrazione dell'Agenzia, da un direttore esecutivo e da un organo consultivo denominato "gruppo di portatori di interessi". Come già anticipato, per tutelare la sovranità degli Stati membri, nel Consiglio di amministrazione è presente un rappresentante per ogni Paese UE. In questo modo da un lato gli Stati possono controllare l'operato dell'Agenzia, dall'altro, qualora un Paese membro non voglia partecipare alle iniziative collegiali dell'Autorità o risulti comunque inadempiente, gli altri Stati possono tentare di mediare in modo più efficace, facendo leva soprattutto sul principio di leale collaborazione dettato nell'art. 4 TUE, attraverso il quale si cerca di bilanciare l'assenza di un potere sanzionatorio diretto in capo all'Agenzia contro quegli Stati non collaborativi[536]. Il consiglio di amministrazione è composto anche da due rappresentanti della Commissione, un esperto nominato dal Parlamento, privo di diritto di voto, e quattro rappresentanti delle parti sociali, sia dei sindacati sia delle

[534] Ivi, pp.150-158

[535] La sede è stata individuata nella capitale slovacca in base alla collocazione geografica delle Agenzie europee, decentrate rispetto alle sedi delle istituzioni comunitarie. Vi erano diverse città candidate, ma fu scelta Bratislava perché ben collegata dal punto di vista aereo ai vari Stati membri, inoltre, tra le possibili sedi, era quella in cui vi erano più uffici disponibili, adeguati servizi sanitari e istituti scolastici per le famiglie del personale. La scelta della sede era stata adottata dal Consiglio dell'Unione Europea, ma fu impugnata dal Parlamento Europeo ritenendo che la decisione non potesse essere rimessa solo agli Stati membri, ma il ricorso di annullamento fu respinto. Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.161

[536] È tuttavia difficile immaginare che dalla mancata cooperazione all'interno dell'Autorità Europea del Lavoro possa derivare l'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea.

organizzazioni datoriali, anch'essi privi di diritto di voto; inoltre, le agenzie europee che si occupano di lavoro, salute e sicurezza, nonché formazione professionale, "possono essere invitate a partecipare alle riunioni del consiglio di amministrazione in qualità di osservatori"[537]. I membri del consiglio di amministrazione restano in carica quattro anni e vi è la possibilità di un secondo mandato. Quanto alle sue funzioni, il consiglio definisce le strategie dell'Autorità, controlla la sua attività, valuta le relazioni annuali che vengono presentate e si occupa anche della nomina del direttore esecutivo dell'Agenzia, scelto tra i membri indicati dalla Commissione.

Dal punto di vista della sua dotazione finanziaria e di personale, l'Autorità Europea del Lavoro può essere considerata un'agenzia di piccole dimensioni, con un budget che nel 2023 ammontava a 50 milioni di euro e un personale composto da 144 addetti, di cui 84 sono dipendenti dell'Agenzia, mentre i restanti 60 sono esperti distaccati dalle autorità ispettive nazionali, tra i quali vi sono i c.d. funzionari nazionali di collegamento che hanno il compito di coadiuvare l'Autorità nell'agevolare lo scambio di informazioni, soprattutto nell'ambito del lavoro non dichiarato[538].

L'Autorità Europea del Lavoro, secondo quanto disposto nell'art. 2 del Regolamento istitutivo, ha il compito di garantire l'equa mobilità dei lavoratori nel territorio dell'Unione, e proprio con questo obiettivo assiste gli Stati membri e la Commissione "nell'effettiva applicazione ed esecuzione del diritto dell'Unione in materia di mobilità dei lavoratori europei e di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale"[539]. L'Agenzia ha il compito di rendere più veloce la trasmissione fra gli Stati membri delle informazioni e dei dati riguardanti la mobilità dei lavoratori; a questo scopo essa dà "assistenza operativa alle autorità nazionali tramite orientamenti pratici e programmi di

[537] Nello specifico, si fa riferimento alle "agenzie dell'Unione Eurofound, EU-OSHA, Cedefop, o la Fondazione europea per la formazione", Unione Europea, *Autorità Europea del Lavoro*, in https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-labour-authority (consultato il 4 febbraio 2026)
[538] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.161-163
[539] V. Ferrante, M. Altimari, *L'Autorità europea del lavoro*, in (a cura di) M. Corti, *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, cit., p.153

formazione"[540] per consentire agli ispettori nazionali di affrontare i problemi che quotidianamente si manifestano (come ad esempio il distacco abusivo di lavoratori).

L'Agenzia ha anche una funzione di supporto e di coordinamento nell'ambito delle ispezioni, seppur con un ruolo soprattutto logistico, non potendosi sostituire agli Stati membri o invaderne le competenze. A fronte di proprie valutazioni, ma anche sulla base di segnalazioni effettuate dalle parti sociali, l'Autorità ha infatti la possibilità di invitare gli Stati membri ad effettuare un'ispezione concertata e congiunta; inoltre, l'Agenzia può dare pareri ed elaborare delle procedure comuni per l'espletamento delle operazioni coordinate in ambito ispettivo. A fronte del suo ruolo di regia, ci si è interrogati sulla natura dell'Agenzia; esistono infatti agenzie prive di poteri decisionali, agenzie munite di poteri decisionali e agenzie che vengono definite operative. L'Autorità Europea del Lavoro viene fatta rientrare fra le agenzie operative in quanto, pur non potendo adottare decisioni vincolanti né imporre obblighi, può comunque svolgere delle attività che influenzano e condizionano gli Stati membri, soprattutto nell'ambito del coordinamento delle attività ispettive e dello scambio di informazioni[541].

L'Autorità funge anche da organo di mediazione, volto a facilitare la risoluzione delle questioni che possono sorgere fra gli Stati membri sull'applicazione della normativa europea in materia di mobilità dei lavoratori e sicurezza sociale. L'Agenzia si esprime con un parere non vincolante e, qualora questo primo tentativo di mediazione dia esito negativo, essa avvia una seconda mediazione che si conclude con la formulazione di un nuovo parere non vincolante. Entro il termine di tre mesi dall'adozione di tale parere, gli Stati membri devono comunicare all'Agenzia gli eventuali provvedimenti adottati e le motivazioni alla base di essi. L'Autorità ogni sei mesi riferisce i risultati della propria attività di mediazione alla Commissione, affinché quest'ultima valuti in che misura tale strumento risulti efficace in termini di deflazione del contenzioso giudiziario[542].

Infine, grazie all'impegno del Parlamento Europeo, l'Autorità Europea del Lavoro ha il compito di supportare i Paesi membri nella lotta al lavoro sommerso. L'art. 12 del

[540] L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.164
[541] Ivi, pp.159-160 e pp.163-164
[542] Ivi, p.165

Regolamento istitutivo prevede a tale scopo la creazione di un gruppo di lavoro permanente, il quale opera partendo dalle informazioni e dalle attività svolte nel triennio precedente dalla Piattaforma, con l'obiettivo di "contrastare in modo più efficiente ed efficace il lavoro non dichiarato nelle sue varie forme e il lavoro falsamente dichiarato, compreso il lavoro autonomo fittizio"[543]. Dal testo dell'art.12 si coglie un giudizio di valore sulle precedenti attività svolte, considerate non adeguate rispetto alla sfida da affrontare. Il tema del sommerso, come sottolineato nel comma 2 dell'art. 12, deve essere affrontato attraverso una cooperazione amministrativa e rafforzata tra l'Autorità e gli Stati membri, e la necessità di un approccio collegiale al fenomeno del sommerso si manifesta anche nella composizione del gruppo di lavoro permanente. Esso è costituito da un rappresentante per ogni Stato membro, un rappresentante della Commissione Europea e quattro rappresentanti delle parti sociali europee; inoltre, vi fanno parte in qualità di osservatori anche alcuni rappresentanti delle parti sociali che operano nei settori in cui il lavoro sommerso è più diffuso, nonché i rappresentanti di quelle stesse agenzie europee che si occupano di lavoro, salute e sicurezza, nonché formazione professionale che, come già ricordato, possono essere invitate a partecipare alle riunioni del consiglio di amministrazione[544].

6. Le ispezioni concertate e congiunte

L'Autorità Europea del Lavoro ha attirato su di sé l'attenzione soprattutto a fronte del contenuto degli artt. 8 e 9 del Regolamento istitutivo che disciplinano le ispezioni concertate e congiunte, in quanto tali ispezioni, andando "a toccare il cuore della sovranità nazionale"[545], rappresentano la più grande scommessa dell'Autorità.

Questo strumento ha lo scopo, da un lato, di far fronte alle inefficienze che la lotta al distacco transnazionale irregolare e al lavoro sommerso aveva manifestato, dall'altro, di consolidare quelle esperienze embrionali di accordi bilaterali che contemplavano lo

[543] Regolamento (UE) 2019/1149, art. 12, lett a)
[544] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.165-167
[545] V. Ferrante, M. Altimari, *L'Autorità europea del lavoro*, in (a cura di) M. Corti, *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, cit., p.160

svolgimento di ispezioni congiunte e coordinate (come il protocollo di intesa italo-rumeno del 2010 di cui si è detto). Tali accordi sono stati tentativi frammentati e problematici di cooperazione, da cui tuttavia è sorta la consapevolezza che fosse necessaria una regia sovranazionale nell'ambito delle ispezioni cooperative e che si dovesse procedere con la loro formalizzazione. Questo ruolo di regia è stato riconosciuto in capo all'Autorità Europea del Lavoro[546].

L'art.8, lett. a), definisce le ispezioni concertate come quelle ispezioni "effettuate simultaneamente in due o più Stati membri riguardanti casi correlati, nell'ambito delle quali ciascuna autorità nazionale opera sul proprio territorio e, ove opportuno, con il sostegno del personale dell'Autorità." Questo tipo di ispezioni rispetta appieno le competenze di ciascuno Stato membro poiché ognuno di essi svolgerà l'ispezione nel proprio territorio, ma su situazioni correlate tra loro. La concertazione, ossia il coordinamento, avviene quindi a monte, individuando l'oggetto delle ispezioni, nonché le imprese e i settori da monitorare, con l'obbiettivo di svolgere un controllo più tempestivo ed efficace. Attraverso le ispezioni concertate è possibile effettuare un controllo contestuale in un'area più estesa del territorio nazionale, senza però limitare le competenze delle autorità ispettive nazionali. Grazie a questo strumento, si possono raccogliere maggiori informazioni e bloccare situazioni di irregolarità prima che esse assumano portata sovranazionale. Questo strumento viene spesso utilizzato nell'ambito del distacco transnazionale del lavoratore. In questo caso si effettua un accertamento ispettivo nello Stato membro che ospita il lavoratore distaccato e contemporaneamente si effettua un accertamento ispettivo anche nel Paese in cui l'impresa distaccante è stabilita; in questo modo è possibile controllare sia la posizione del lavoratore sia la posizione dell'impresa datrice di lavoro, verificando il rispetto della normativa europea in materia di distacco. Le ispezioni concertate consentono inoltre di attribuire all'attività ispettiva anche una funzione preventiva, poiché esse spingono i datori di lavoro che rispettano la normativa oggetto del controllo a continuare ad agire in modo regolare sapendo di poter subire dei controlli in un altro Stato membro.

[546] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.168-170

L'art.8, lett. b), definisce le ispezioni congiunte come quelle ispezioni che sono "effettuate in uno Stato membro con la partecipazione delle autorità nazionali di uno o più Stati membri, e, ove opportuno, con il sostegno del personale dell'Autorità". Tali ispezioni si basano su un accordo in cui deve essere indicato lo Stato membro che ospiterà nel proprio territorio l'attività ispettiva e le autorità ispettive dei Paesi membri invitati a prendervi parte. In tale contesto, l'Autorità Europea del Lavoro può esercitare una funzione di facilitatore. Nell'accordo deve essere inoltre specificato il ruolo degli ispettori invitati e quali competenze costoro possono esercitare, ossia se costoro partecipano all'attività ispettiva solo come osservatori (come previsto nella gran parte dei Paesi europei, tra cui l'Italia[547]) oppure se ricoprono un ruolo attivo (come previsto in Slovenia, Slovacchia e Polonia)[548].

Un altro aspetto da sottolineare è quanto previsto all'art.9, comma 7, del Regolamento istitutivo dell'Autorità. Esso afferma che le informazioni raccolte da un Paese membro nel corso delle ispezioni concertate e congiunte possono essere condivise con gli altri Stati che vi hanno partecipato. Inoltre, il verbale di tale attività ispettiva coordinata può essere utilizzato come prova nei processi nazionali, conformemente a quanto previsto dalla propria normativa interna[549].

Da ricordare inoltre quanto disposto dall'art. 9, comma 6, che afferma che "le autorità di uno Stato membro che effettuano un'ispezione concertata o congiunta riferiscono all'Autorità in merito ai risultati dell'ispezione riguardanti tale Stato membro e allo svolgimento operativo globale dell'ispezione concertata o congiunta al più tardi sei mesi dopo la fine dell'ispezione". Da ciò si evince che l'Agenzia funge da "punto di raccolta dei risultati di tali ispezioni condivise"[550].

È importante sottolineare che l'art.8 del Regolamento istitutivo, al comma 4, riconosce in capo agli Stati membri, nel rispetto della loro sovranità nazionale, la possibilità di non partecipare alle ispezioni concertate e congiunte. In questo caso lo

[547] Ivi, p.175
[548] Ivi, pp.170-171
[549] Solo Grecia e Malta non contemplano la possibilità di utilizzare le prove che sono state acquisite in altri Paesi membri nei processi nazionali. Ivi, p.172
[550] Ibidem

Stato che nega la propria partecipazione alla cooperazione ispettiva deve darne pronta comunicazione per iscritto all'Autorità e agli altri Paesi membri, specificando i motivi della scelta e le eventuali misure che intende adottare per risolvere la questione, nonché i risultati di tali misure una volta divenuti apprezzabili. Dopo che lo Stato ha manifestato il proprio diniego, "l'Autorità stabilisce e adotta le modalità per garantire un seguito adeguato"[551] a tale scelta. Con riferimento all'espressione "seguito adeguato", la dottrina sottolinea che l'Agenzia non è titolare di poteri impositivi né di poteri sanzionatori[552]; questo chiaramente indebolisce l'istituto delle ispezioni concertate e congiunte. La Commissione Europea, in caso di rifiuto di uno Stato membro di partecipare alla cooperazione ispettiva, potrebbe attivare una procedura di infrazione sulla base del principio di leale collaborazione che lega i Paesi UE; tuttavia finora la Commissione non si è mai avvalsa di tale potere e non ha mai manifestato alcun interesse ad esercitarlo. L'assenza di un potere precettivo in capo all'Autorità è connessa anche all'impossibilità dell'Agenzia di disporre un'ispezione concertata o congiunta di propria iniziativa, infatti essa può soltanto suggerirla. L'Autorità ha quindi un "ruolo logistico e di supporto"[553], coordinando dall'alto l'attività ispettiva qualora vi sia una richiesta in tal senso da parte degli Stati membri, senza il potere di imporre vincoli[554].

L'Autorità ha pubblicato delle linee guida che hanno lo scopo di standardizzare la procedura con cui si chiede il suo intervento per lo svolgimento di una ispezione concertata e congiunta[555]. In tali linee guida si sottolinea l'importanza del ruolo delle parti sociali, sia nazionali sia europee, dedicando ampio spazio alle modalità con cui esse possono rivolgersi all'Autorità attraverso il c.d. funzionario nazionale di collegamento, per sottoporre ad essa i casi ritenuti rilevanti. Il funzionario nazionale di collegamento, detto *National Liason Officer*, ha infatti il compito di portare all'attenzione dell'Autorità tutte le proposte provenienti dal proprio Stato membro.

[551] Regolamento (UE) 2019/1149, art. 8, comma 4
[552] V. G. Caroselli, *Distacco comunitario e ispezione del lavoro*, in (a cura di) R. Cillo, F. Perocco, *Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Edizioni Ca Foscari, Venezia 2022, p.287
[553] L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.174
[554] Ivi, pp.173-174
[555] Autorità Europea del Lavoro, *Linee guida per ispezioni concertate e congiunte,* ELA/MB/2020/057, dicembre 2020

Queste linee guida offrono inoltre una panoramica esplicativa delle normative vigenti nei vari Paesi membri in materia ispettiva, nonché delle competenze degli ispettori stranieri quando si trovano ospiti in un altro Stato membro (costoro infatti potrebbero avere soltanto il ruolo di osservatori oppure potrebbero avere un ruolo attivo; tali competenze sono variegate perché sono dettate dallo Stato ospitante)[556].

L'Autorità organizza inoltre cicli di formazione (detti *train for trainers*) sulle modalità di svolgimento delle ispezioni concertate e congiunte per gli ispettori nazionali, concentrandosi sulla loro formazione "sul campo", in modo da uniformare quanto più possibile l'attività ispettiva; si occupa anche di supportare gli ispettori nella elaborazione dell'accordo che verrà sottoscritto dai rispettivi Stati membri in occasione delle ispezioni congiunte; infine, fornisce servizi di traduzione nonché di interpretazione a proprie spese[557].

In conclusione, si può affermare che se da un lato l'Autorità Europea del Lavoro potrebbe consentire l'applicazione uniforme del diritto europeo in materia di lavoro transnazionale e garantire quindi un'azione unitaria nella lotta al lavoro sommerso, dall'altro, tale possibilità è mitigata dall'assenza di un potere precettivo e sanzionatorio in capo ad essa, la quale ricopre piuttosto un ruolo di regia e di supporto. La titubanza sui risultati che tale Agenzia potrà conseguire si nota anche dall'appellativo che le è stato attribuito, ossia "tigre senza denti"[558]. Tuttavia, risulta chiaro che la lotta al lavoro non dichiarato non può che passare attraverso l'attività ispettiva coordinata e l'istituzione dell'Autorità Europea del Lavoro rappresenta la prima tappa di tale progetto[559].

[556] Sul punto L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.175
[557] Ivi, p.174
[558] Va sottolineato che uno dei motivi della limitata operatività dell'Autorità, soprattutto nell'ambito delle ispezioni concertate e congiunte, dato il loro carattere transfrontaliero, è dovuta alla pandemia da COVID-19. V. L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.176
[559] Ivi, p.176

7. Il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro nella lotta al lavoro non dichiarato nel settore del trasporto su strada e dell'agricoltura

È utile prendere in considerazione due settori in cui l'Autorità Europea del Lavoro opera, per comprendere il differente ruolo che essa può svolgere in ambiti che presentano un alto tasso di utilizzo del lavoro sommerso.

L'agricoltura e il trasporto su strada sono due settori molto rilevanti nel mercato unico e nell'economia europea, tuttavia essi sono caratterizzati da un'ampia diffusione del fenomeno del *social dumping* che, come anticipato, consiste nell'utilizzo di manodopera a basso costo, con scarse o inesistenti tutele, in modo da poter abbassare i prezzi dei prodotti venduti e quindi dare vita ad una pratica di concorrenza sleale. Tale distorsione è legata alla diffusione del lavoro non dichiarato in questi settori, che determina una perdita di fiducia nel processo di integrazione europea. Il mercato del dell'agricoltura e del trasporto su strada, così come altri settori come quello del turismo o del lavoro domestico, hanno inoltre una connotazione fortemente transnazionale[560].

Concentrando l'attenzione sul settore agricolo, esso si presta ad essere uno dei settori con il più alto tasso di lavoratori irregolari a causa delle caratteristiche di questo mercato, ossia il carattere stagionale dell'attività lavorativa, l'assenza di competenze specifiche per l'espletamento della mansione e quindi l'interscambiabilità dei lavoratori, nonché le condizioni in cui spesso viene svolta la prestazione (ad esempio le temperature torride che caratterizzano alcuni periodi dell'anno). Si tratta di un mercato molto fluido, in cui soggetti provenienti dagli Stati meno floridi dell'Unione Europea, come Romania o Bulgaria, si spostano verso altri Stati membri che offrono maggiori opportunità di lavoro, accettando spesso impieghi sconosciuti alle autorità, nella speranza di incrementare il proprio reddito. Alle cause che hanno reso il settore agricolo uno dei mercati con il più alto impiego di lavoratori sommersi si aggiunge il fatto che i colossi della distribuzione condizionano fortemente i meccanismi di determinazione del prezzo dei prodotti agricoli secondo una corsa al ribasso. Le conseguenze che ne derivano si riflettono sui bassi salari dei lavoratori, nonché sull'elusione della disciplina sul lavoro e di quella in materia di salute e sicurezza.

[560] Ivi, pp.180-181

A fronte di queste dinamiche, per ricavare un maggior margine di profitto, le imprese sono spinte ad impiegare in modo sistematico lavoratori irregolari o in nero o addirittura a ricorre a forme di sfruttamento dei lavoratori. Il lavoro non dichiarato nel settore dell'agricoltura spesso si concretizza nello svolgimento di un numero di ore di lavoro ben maggiore di quanto pattuito nel contratto e corrispondendo la retribuzione per le ore eccedenti in nero (cd. "fuori busta" [561]), nonché intensificando fino all'estremo i ritmi di lavoro. La diffusione del lavoro sommerso incide negativamente anche sul futuro trattamento pensionistico dei lavoratori perché, come già analizzato, l'impiego di lavoratori irregolari si lega all'omissione e all'evasione contributiva; inoltre, questo danneggia l'intera collettività in quanto, riducendo le risorse che gli Stati hanno a disposizione, anche i servizi pubblici ne risentono. Nel settore agricolo sono impiegati anche molti migranti clandestini che, non potendo stipulare contratti di lavoro regolari, accettano occupazioni in nero a condizioni non dignitose. Costoro si rivolgono al mercato agricolo che viene percepito come lo strumento più immediato per entrare nel mercato del lavoro[562].

Spostando l'attenzione al settore del trasporto su strada, si comprende la rilevanza di tale mercato se si considera che circa il 50% delle merci viene consegnato, nel territorio dell'Unione, attraverso il trasporto su gomma[563]. Anche in questo settore si registra la tendenza a comprimere i costi di trasporto per far fronte alla domanda di beni a prezzi sempre più economici. Questo fenomeno si traduce nella corresponsione di salari sempre più bassi e in condizioni di lavoro sempre meno dignitose (si pensi ad esempio alla diminuzione del tempo concesso per le pause durante la guida per riuscire a rispettare i tempi di consegna della merce oppure all'effettuazione di un distacco transnazionale che non viene dichiarato alle autorità competenti con conseguente perdita delle tutele riconosciute dalla disciplina in materia), ossia in situazioni di *social dumping*[564]. A ciò si aggiunge il fatto che è aumentato il numero di imprese di trasporto

[561] Sul punto M. Peruzzi, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna dell'Unione Europea*, in Diritti Lavori Mercanti, 2015, N.1, p.124
[562] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., p.181 e pp.199-202
[563] Ivi, p.185
[564] Ivi, p.182

con sede nei Paesi dell'Est Europa, le quali, a fronte dei salari inferiori che vengono riconosciuti ai lavoratori, possono offrire servizi di trasporto in tutto il territorio europeo ad un costo molto competitivo. Si pensi poi al fenomeno delle *letterbox companies*[565], ossia a quelle imprese che si registrano in un Paese europeo in cui hanno solo fittiziamente il proprio centro operativo, con lo scopo reale di sfruttare la minor tassazione prevista in quello Stato e il suo sistema di previdenza sociale meno gravoso rispetto a quello del Paese in cui invece l'impresa opera realmente. Oltre ad aggirare la normativa fiscale, questa pratica incide negativamente anche sulla retribuzione e sulle condizioni dei lavoratori i quali, pur espletando la propria attività lavorativa in altri Paesi dell'Unione, soggiacciono alle regole dello Stato in cui l'impresa si è registrata. Questo genera una concorrenza sleale al ribasso con quelle imprese che, essendo registrate in altri Paesi membri, sopportano costi del lavoro maggiori e un'imposizione fiscale più elevata[566]. Va ricordato inoltre che il lavoro sommerso nel settore del trasporto su strada si manifesta soprattutto eludendo la disciplina sul distacco transnazionale, non dichiarando, o dichiarando solo in parte, il rapporto di lavoro[567], nonché attraverso la figura del falso lavoratore autonomo a cui non solo non si applica la disciplina sul distacco transfrontaliero ma neppure tutte quelle tutele riconosciute solo ai lavoratori subordinati[568].

È utile analizzare brevemente il differente ruolo svolto dall'Autorità Europea del Lavoro nella lotta al sommerso in questi due settori. Infatti, se nel settore del trasposto su strada l'Autorità si colloca nella fase interventista, grazie alla realizzazione, soprattutto con il *Mobility Package I* di cui a breve si dirà, di una prima forma di coordinamento tra l'Agenzia e le autorità ispettive nazionali, nel settore agricolo il ruolo dell'Autorità è estremamente circoscritto, limitandosi ad un'attività di sensibilizzazione circa l'applicazione uniforme della disciplina europea[569].

---

[565] Non c'è, nel diritto europeo, una definizione precisa di *letterbox companies*. Per approfondire, si veda Commissione Europea, *Letterbox companies: overview of the phenomenon and existing measures*. Executive summary 2021.
[566] Ivi, p.186
[567] Ivi, p.183
[568] Ivi, p.190
[569] Ivi, p.185

Nel 2020, il settore del trasporto su strada è stato oggetto di un intervento volto a dare maggiore sistematicità e razionalità alla disciplina attraverso il *Mobility Package I*. Esso è composto dal Regolamento n.1054/2020/UE, il quale ha modificato i precedenti regolamenti[570] che avevano sancito gli obblighi minimi da rispettare sulla durata massima dei periodi di guida, sui periodi di riposo e sull'utilizzo dei tachigrafi che registrano i dati relativi alla guida del conducente, e dalla Direttiva n.1057/2020/UE che detta la disciplina del distacco transfrontaliero nell'ambito del trasporto su strada. Nel primo considerando della Direttiva poc'anzi menzionata si legge che lo scopo di questo pacchetto è quello di rendere il settore del trasporto su strada "sicuro, efficiente e socialmente responsabile" garantendo "da un lato, condizioni di lavoro adeguate e protezione sociale per i conducenti e, dall'altro, condizioni eque per le imprese e di concorrenza leale per i trasportatori". Questo obbiettivo si lega necessariamente ad un potenziamento dei servizi ispettivi e di vigilanza, nonché alle pesanti sanzioni che si applicano nel caso in cui vengano riscontrate delle irregolarità. Per la realizzazione di tale scopo il *Mobility Package I* ha riconosciuto all'Autorità Europea del Lavoro un ruolo di regia, ossia di coordinamento e di assistenza agli Stati membri.

Nel preambolo della Direttiva n.1057/2020/UE si ribadisce quanto già affermato nell'art.5 della Direttiva n.22/2006/CE, ossia si afferma che gli Stati membri hanno l'obbligo di effettuare dei controlli concertati almeno 6 volte l'anno, per verificare su strada il rispetto degli obblighi relativi alla durata massima dei periodi di guida, ai periodi di riposo e all'utilizzo dei tachigrafi. La novità che ha introdotto la Direttiva del 2020, modificando il predetto art.5, consiste nell'aver previsto che gli Stati membri svolgano dei controlli concertati anche nei locali delle imprese. In tale contesto l'Autorità Europea del Lavoro ha il compito di dare assistenza agli Stati membri che svolgono queste ispezioni concertate, nonché di partecipare alle attività di informazione e formazione[571].

Disponendo l'obbligo di effettuare un numero minimo di ispezioni concertate, a cui può partecipare, con funzione di supporto, l'Autorità Europea del Lavoro, si persegue

[570] Si fa riferimento ai Regolamenti n.561/2006/CE e n.165/2014/UE
[571] Ventinovesimo considerando della Direttiva n.1057/2020/UE

lo scopo di migliorare la sicurezza dei trasporti su strada e le condizioni dei lavoratori del settore, contribuendo ad una loro armonizzazione, in modo da garantire una maggiore leale concorrenza tra gli operatori di tale comparto[572]. Lo svolgimento di un numero minimo di ispezioni concertate dovrebbe determinare dei risultati positivi anche nell'ambito della lotta al lavoro non dichiarato nel settore del trasporto su strada; infatti, effettuando tali controlli, potranno emergere le irregolarità presenti sia nel distacco transfrontaliero del lavoratore sia nell'ambito dello specifico rapporto di lavoro instaurato tra costui e il datore. Inoltre, l'obbligo di effettuare un numero minimo di ispezioni concertate rafforza la cooperazione amministrativa tra le diverse autorità ispettive nazionali e rappresenta un *unicum* del diritto europeo. Ciò che è importante sottolineare è la vincolatività di tale obbligo, che bilancia quanto meno in parte l'assenza in capo all'Autorità di un potere impositivo[573].

Nel 2022, l'Autorità Europea del Lavoro ha redatto l'*ELA Framework for Action on Road Transport*, ossia un documento in cui si indicano le future attività da porre in essere per migliorare la sicurezza del settore del trasporto su strada, sensibilizzare i lavoratori del settore per renderli edotti dei propri diritti e ridurre la diffusione del lavoro non dichiarato in tale ambito[574], attribuendo all'Autorità un ruolo proattivo e dunque interventista. Innanzitutto, l'Agenzia si pone l'obbiettivo di svolgere, sia attraverso la predisposizione di piattaforme sia attraverso attività sul campo, un intervento di sensibilizzazione degli autotrasportatori affinché costoro conoscano i diritti inerenti al proprio rapporto di lavoro. In questo modo i lavoratori del settore sono più consci dei rischi connessi alle irregolarità che caratterizzano il proprio rapporto di lavoro e/o il proprio distacco; questo dovrebbe disincentivare il ricorso al lavoro sommerso. Il secondo ambito in cui l'Autorità vuole agire, come si evince dal *ELA Framework for Action on Road Transport*, è quello della cooperazione amministrativa tra i soggetti deputati a livello nazionale a vigilare sul rispetto della disciplina europea nel settore del trasporto su strada, che l'Autorità mira a rafforzare; infatti, la stessa Autorità afferma

[572] Direttiva n.22/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006
[573] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.191-194
[574] Sul punto Autorità Europea del Lavoro, *ELA Framework for Action on Road Transport*, 2002, p.16

che una debole collaborazione tra Stati membri può favorire la diffusione del lavoro sommerso[575]. Questo rafforzamento della cooperazione amministrativa avviene sia promuovendo lo scambio di informazioni tra gli ispettorati nazionali, sia formando gli ispettori che a livello nazionale operano sul campo, sia esercitando il ruolo di mediatrice qualora nel corso di un'ispezione concertata e congiunta sopraggiunga un dissidio tra gli ispettorati nazionali coinvolti[576]. Da ultimo, il documento *ELA Framework for Action on Road Transport* prevede un ruolo proattivo in capo all'Autorità nell'ambito del potenziamento delle ispezioni concertate e congiunte. L'Autorità, da un lato, incoraggia gli Stati membri a partecipare alle ispezioni concertate e congiunte, garantendo loro assistenza e supporto; dall'altro, li sprona a incrementare i controlli nel proprio territorio nazionale, in modo da disincentivare il ricorso al sommerso. È interessante ricordare che la prima ispezione concertata e congiunta effettuata sotto la regia dell'Autorità si è svolta nel 2020, non nell'ambito del trasporto su strada, bensì nel settore edile[577]. Sono state poi svolte 8 ispezioni concertate nel settore del trasporto su strada sul territorio dell'Unione, alle quali l'Agenzia ha partecipato supportando gli Stati partecipanti dal punto di vista logistico e linguistico, e nel corso delle quali sono state accertate numerose violazioni (sono state riscontrate numerose inosservanze della disciplina sul distacco e sui riposi, molte manomissioni dei tachigrafi, ed è stata accertata la presenza di numerosi lavoratori totalmente sommersi). Si evince che l'obbiettivo dell'Autorità è quello di aumentare il numero minimo di ispezioni concertate e congiunte rispetto a quanto previsto nella Direttiva n.22/2006/CE. In conclusione, l'Agenzia mira a rafforzare nel lungo periodo il coordinamento e la cooperazione amministrativa tra Stati membri anche in altri settori, diversi dal trasporto su strada, in cui però sussistono le medesime irregolarità e pratiche fraudolente[578].

[575] Sul punto Autorità Europea del Lavoro, *ELA Framework for Action on Road Transport*, 2002, p.13
[576] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.195-196
[577] V. Autorità Europea del Lavoro, *The European Labour Authority coordinates its very first concerted inspections*, News, 21 settembre 2020, in https://www.ela.europa.eu/en/news-event/european-labour-authority-supported-joint-inspection-first-time (consultato l'8 febbraio 2026)
[578] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.197-199

L'Autorità Europea del Lavoro non ha invece avuto lo stesso ruolo nel settore agricolo, nonostante anch'esso sia un mercato caratterizzato da un alto tasso di lavoro sommerso. In questo comparto economico all'Agenzia non è stato riconosciuto alcun ruolo di assistenza e supporto agli Stati membri nello svolgimento dell'attività ispettiva e nella repressione del lavoro non dichiarato. Si tratta di una scelta difficile da comprendere se si considera che la Commissione Europea ha di recente introdotto nella Politica Agricola Comune (c.d. PAC) riferita al periodo 2023-2027 la previsione secondo cui l'erogazione degli incentivi e dei contributi pubblici è subordinata al rispetto di tre Direttive che si occupano di tutela dell'occupazione regolare e della salute e della sicurezza dei lavoratori. Si tratta di un "meccanismo di condizionalità sociale" e si fa riferimento al rispetto della Direttiva n.391/89/CE che si occupa delle misure dirette al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza per i lavoratori, della Direttiva n.104/2009/UE che, riferendosi all'utilizzo dell'attrezzatura da lavoro, sancisce i requisiti minimi di salute e sicurezza da rispettare e della Direttiva n.1152/2019/UE volta a garantire condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea[579] in modo che i soggetti vengano occupati nel settore agricolo attraverso la stipulazione di contratti di lavoro in cui le condizioni di impiego devono essere indicate per iscritto[580]. Sono Direttive che, garantendo migliori condizioni di lavoro e di salute e sicurezza sul posto di lavoro, dovrebbero ridurre e disincentivare il ricorso al sommerso.

La notevole differenza rispetto al *Mobility Package I* è data dalla mancata previsione di un numero minimo di controlli ispettivi annuali per verificare il rispetto del meccanismo di condizionalità sociale, nonché dall'assenza di qualsiasi forma di cooperazione e coordinamento tra le autorità ispettive degli Stati membri. Il Regolamento n.2016/2021/UE ha introdotto un meccanismo di verifica, affidato ai Paesi membri, ai quali viene assegnato il compito di accertare il rispetto delle predette Direttive ai fini dell'erogazione degli incentivi e dei contributi pubblici, ma sono i singoli Stati a decidere autonomamente se effettuare o meno tale controllo. La mancanza

[579] Ivi, p.203
[580] È ciò che si evince dal combinato disposto degli artt. 1 e 4 della Direttiva n.1152/2019/UE

di un numero minimo di controlli ostacola il processo volto a rendere l'attività ispettiva nel settore agricolo uniforme in tutto il territorio dell'Unione.

Questo meccanismo di condizionalità sociale non prevede in alcun modo il coinvolgimento dell'Autorità Europea del Lavoro, non essendo mai menzionata negli atti dell'Unione in materia di PAC. Va tuttavia ricordato che nel settembre del 2022 sono state effettuate delle ispezioni concertate e congiunte nel settore agricolo che hanno visto la partecipazione dell'Autorità e di sedici Stati membri, nonché dell'Europol[581]; tali ispezioni sono state effettuate al di fuori della normativa PAC ed è per questo che è stato possibile coinvolgere l'Autorità. Tale attività ha portato ad accertare diverse situazioni di sfruttamento e di impiego irregolare di lavoratori occupati nel settore agricolo e ha consentito all'Autorità di sensibilizzare i lavoratori e le imprese del comparto sui diritti e gli obblighi sanciti dalla disciplina giuslavoristica. Da ciò si evince che la scelta di non attribuire alcun ruolo all'Autorità Europea del Lavoro nell'ambito della recente riforma della Politica Agricola Comune sia stata un'occasione mancata[582].

Il differente ruolo riconosciuto all'Autorità in due settori, quello del trasporto su strada e quello agricolo, entrambi molto rilevanti nel mercato unico e nell'economia europea, che presentano le medesime problematiche, rende più difficile effettuare una valutazione della sua effettiva funzione di contrasto del sommerso. Tuttavia, se si guarda ai risultati concretamente raggiunti, la valutazione non può che essere positiva. L'Autorità ha infatti supportato e assistito gli Stati membri in diverse ispezioni concertate e congiunte in molteplici settori, rafforzando la capacità delle ispezioni di fungere da deterrente del lavoro non dichiarato e incrementando la sensibilizzazione dei lavoratori e dei datori di lavoro sui diritti, gli obblighi e i rischi connessi all'attività lavorativa. La valutazione sull'Autorità è ancora in divenire e sarà tanto più positiva quanto più le si darà la possibilità di svolgere quel ruolo di regia per cui è stata istituita

[581] L'Europol è l'Ufficio europeo di polizia è con sede all'Aia, ossia l'agenzia di contrasto dell'Unione europea. Il suo obiettivo è contribuire a rendere l'Europa più sicura assistendo le autorità di contrasto negli Stati membri dell'UE. V. Unione Europea, *l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol)*, in https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol (consultato il 9 febbraio 2026)

[582] Ivi, pp.206-209

in modo da realizzare gli obbiettivi prefissati, tra cui la repressione del lavoro sommerso attraverso la cooperazione e il coordinamento rafforzato tra le autorità ispettive nazionali[583].

[583] In argomento L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, cit., pp.213-214

CONCLUSIONI

Con il presente elaborato si è voluto analizzare il dilagante fenomeno del lavoro sommerso nelle sue varie sfaccettature e ripercussioni; esso costituisce infatti un fenomeno strutturale, radicato nel tessuto delle relazioni socio-economiche.

La trattazione ha esaminato le diverse politiche volte a fronteggiare tale problematica sotto diversi punti di vista, manifestando la consapevolezza che nessuna strategia può da sola risolvere il fenomeno del sommerso ed è invece dall'approccio multilivello, dato dalla combinazione e dal coordinamento di diverse misure, che possono derivare, nel lungo periodo, risultati apprezzabili. Infatti, da un lato, si è reso necessario potenziare il sistema ispettivo nelle sue funzioni di vigilanza e di accertamento delle irregolarità, accompagnato dalla predisposizione di un apparato sanzionatorio sempre più repressivo, dall'altro, è risultato opportuno agire con politiche premiali volte all'emersione dei rapporti sommersi mediante la predisposizione di incentivi, nonché con misure volte alla prevenzione del lavoro non dichiarato attraverso l'elaborazione di politiche che rendano più semplice e consapevole l'uso del lavoro regolare, disincentivando il ricorso al sommerso.

Anche a livello europeo l'attenzione nei confronti di tale problematica è cresciuta esponenzialmente, fino a ricomprendere la lotta contro il lavoro non dichiarato tra gli obbiettivi prioritari dell'agenda politica europea, in quanto il lavoro sommerso ostacola la realizzazione di uno dei principali obbiettivi dell'Unione, ossia giungere alla piena occupazione a livello comunitario, inoltre, tale fenomeno distorce la concorrenza e danneggia i sistemi nazionali di *welfare*. In ambito comunitario, è maturata la necessità di affrontare il tema del sommerso attraverso l'istituzionalizzazione e la formalizzazione a livello europeo della cooperazione amministrativa tra i diversi ispettorati nazionali, nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà e quindi nella salvaguardia della sovranità nazionale. L'approdo di tale consapevolezza è stata l'istituzione dell'Autorità Europea del Lavoro, alla quale è stato affidato un ruolo di regia e di supporto nell'applicazione uniforme del diritto europeo in materia di lavoro transnazionale in modo da garantire un'azione unitaria nella lotta al lavoro sommerso, soprattutto attraverso le ispezioni concertate e congiunte.

Nonostante le molteplici azioni poste in essere sia a livello comunitario sia a livello nazionale per combattere il fenomeno del lavoro sommerso, esso risulta ancora estremamente diffuso, soprattutto in comparti economici rilevanti come l'edilizia, l'agricoltura, il trasporto su strada e i servizi alla persona. Questo dipende, da un lato, dal fatto che l'Autorità Europea del Lavoro non è titolare di alcun potere precettivo e sanzionatorio, ed è quindi rimessa alla discrezionalità dei singoli Stati membri la scelta di partecipare e in che misura applicare le iniziative dell'Autorità, dall'altro, secondo l'opinione di chi scrive, ciò che ancor' oggi non consente di debellare tale piaga sociale è soprattutto la forte tolleranza e normalizzazione del fenomeno, che porta a giustificare l'impiego di lavoratori sommersi, considerandolo una sorta di correttivo alla rigidità e ai costi del mercato del lavoro formale, nonché un'espressione della sfiducia nei confronti delle istituzioni e dei servizi pubblici.

Per questo si ritiene di fondamentale importanza diffondere quanto più possibile la cultura della legalità, informando e formando sia i lavoratori sia i datori di lavoro sui gravi rischi connessi all'impiego irregolare o in nero e sui benefici che il lavoro regolare porta con sé sia per le parti coinvolte nel rapporto di lavoro sia per l'intera collettività.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

M. Avola, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrato e di emersione*, Bonanno editore, Roma, 2007

Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro – Sindacato Unitario, S. Barghin, *L'angolo della sicurezza. Gli adempimenti obbligatori nei confronti dei lavoratori minorenni*, 16 giugno 2023

Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro – Sindacato Unitario, B. Garbelli, *L'angolo della sicurezza. Gli adempimenti obbligatori nei confronti dei lavoratori minorenni*, 16 giugno 2023

Autorità Europea del Lavoro, *ELA Framework for Action on Road Transport*, 2002

A. Bagnasco, *L'altra metà dell'economia. La ricerca sull'economia informale*, Liguori Editore, Napoli, 1986

L. Barbieri, *Misure di prevenzione e contrasto al lavoro sommerso nell'ambito degli appalti, pubblici e privati, di lavori edili*, in Lavoro Diritti Europa, 2024, N.4

L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro,* Cacucci Editore, Bari, 2022

A. Bellavista, *Il lavoro nero e le imprese fantasma*, in Riv. giur. lav. e prev., 2012, N.2

A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, G. Giappichelli editore, Torino, 2002

A. Bellavista, Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche, in V. Pinto, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Carucci editore, Bari, 2008

F. Buffa, *Lavoro nero*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2008

R. Camera, *Distacco transnazionale: linee guida per l'attività ispettiva*, Dir. prat. lav., 2019, N.38

V. G. Caroselli, *Distacco comunitario e ispezione del lavoro*, in (a cura di) R. Cillo, F. Perocco, *Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Edizioni Ca Foscari, Venezia, 2022

Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco* "*Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo"*, COM (93) 700, Bruxelles, 5 dicembre 1993

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (1998) 219, Bruxelles, 7 aprile 1998

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, COM (2012) 173, Bruxelles, 18 aprile 2012

Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare,* 29 ottobre 2003, 2003/C 260/01, GUUE C 260, 30 ottobre 2003

Decisione (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea relativa all'istituzione della Piattaforma europea "per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato", 9 marzo 2016

S. Dovere, A. Salvati*, Lavoro "nero" e irregolare. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè editore, Milano, 2011

V. Ferrante, M. Altimari, *L'Autorità europea del lavoro*, in (a cura di) M. Corti, *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, Milano, 2022

M. Giaconi*, Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto) soft law e (poco) hard law*, in Dir. e lav., Il Mulino, 2016, N.3

L. Gaeta e L. Pelliccia, *L'Ispettorato nazionale del lavoro: composizione e funzioni*, in (a cura di) M. Esposito, *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017

A. Interdonato, *Le nuove ispezioni in materia di lavoro: il d.l. n.19 del 2 marzo 2024*, in Lavoro Diritti Europa, 2024, N.3

Istituto Nazionale di Statistica, *Economia non osservata nei conti nazionali, Anni 2020-2023, Economia non osservata oltre 217 miliardi nel 2023, al 10,2% l'incidenza sul Pil,* 17 ottobre 2025

V. Lippolis, *Controlli ispettivi semplificati e azzeramento delle sanzioni amministrative*, in Dir. prat. lav., 2024, N.38

V. Lippolis, *Maxisanzione: quanto costa impiegare lavoratori in nero*, in Dir. prat. lav., 2024, N.17

V. Lippolis, *Nuove misure di contrasto al lavoro sommerso*, in Dir. prat. lav., 2024, N.46

C. Lucifora, *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna, 2003

G. Mariano, *Omesso pagamento dei contributi: il datore deve versare anche la quota a carico del lavoratore*, in Diritto e Giustizia, 17 settembre 2015

C. Morvillo, G. J. Lasinio, B. Maggi, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro*, L'economia sommersa nell'Unione Europea: analisi statistica ed implicazione di policy,* Working Papers, agosto 2023, N.4

Nunin R., *Il contrasto al sommerso e le iniziative comunitarie e domestiche a favore della promozione di lavoro dichiarato, stabile e sicuro*, in (a cura di) F. Carinci, A. Pizzoferrato, *Diritto del lavoro dell'UE*, Utet, Torino, 2010

S. Pagani, L. Tettamanti, *Le modifiche al comma 1175 e nuovo comma 1175bis, art 1, L. 296/2006, introdotte dall'art. 29, c. 1, D.L. 19/2024, convertito in L. 56/2024. Le novità in tema di DURC e fruizione di benefici normativi e contributivi*, in Lavoro Diritti Europa, 2024, N.3

I. Perletti, *Alcuni concetti introduttivi*, in (a cura di) M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, Quaderni, Jovene editore, Napoli, 2014

M. Peruzzi, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna dell'Unione Europea*, in Diritti Lavori Mercanti, 2015, N.1

P. Rausei, *Dal PNRR tutele per il lavoro, riassetto delle ispezioni e nuove sanzioni*, in Dir. prat. lav., 2024, N.12

P. Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza,* in Lav. giur., 2022, N.11

P. Rausei, *Nuovi titolari del potere ispettivo*, in Dir. prat. lav., 2024, N.38

P. Rausei, *Vent'anni dopo il decreto di riforma dei servizi ispettivi, D.lgs.23 aprile 2004, n.124, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art.8 della l.14 febbraio 2003, n.30*, in Adapt University Press, 2024

F. Sagratini, *Lavoro sommerso e maxisanzione*, in Dir. prat. lav., 2025, N.32-33

M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro. Le politiche di contrasto e di emersione: dal contesto internazionale a quello locale*, Quaderni, Jovene editore, Napoli, 2014

M. Sala-Chiri, *Il lavoro sommerso e il diritto del lavoro*, Quaderni, Jovane editore, Napoli, 2008

C. Santoro, *La maxisanzione per lavoro sommerso ha natura sostanzialmente penale*, in Lav. giur., 2024, N.8-9

C. Tartaglione, *Il concetto di economia sommersa e di lavoro irregolare: problemi di definizione*, in S. Palmieri, E. Mariano, *Emersione e legalità. Per un lavoro sicuro quali fattori di sviluppo per l'impresa. Report di Ricerca nazionale*, Ediesse editore, Roma, 2009

A. Viscomi, *Lavoro e legalità "settori a rischio" o "rischio di settore"? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in Riv. giur. lav., 2015, N.3

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Corte di Giustizia

Corte Giust. UE, 29 Giugno 1999, causa C-200/1997

Corte Costituzionale

Corte Cost., 20 luglio 2016, n.193

Corte Cost. 16 novembre 2027, n.269

Corte Cost. 21 marzo 2019, n.63

Corte di Cassazione

Cass. Civ., Sez. Lav., 27 dicembre 2011, n.28966

Cass. Civ., Sez. Lav., 17 settembre 2015, n.18232

Cass. Civ., Sez. Lav., 24 maggio 2018, ord. n.12936

Cass. Civ., Sez. Lav., 11 giugno 2018, n.15096

Cass. Civ., Sez. Lav., 11 luglio 2022, n.21831

Cass. Civ. Sez. Lav., 7 ottobre 2022, n.29272

Cass. Civ., Sez. Lav., 27 gennaio 2023, ord. n.2580

Cass. Civ., Sez. Lav., 21 agosto 2023, ord. n.24917

Cass. Civ., Sez. Lav., 13 maggio 2024, n.13071

Cass. Civ., Sez. Lav., 16 maggio 2025, ord. n.13115

Cass. Pen., Sez. 1, 12 giugno 2003, n.25665

Cass. Pen., Sez. 1, 12 aprile 2005, n.16431

Cass. Pen., Sez. 1, 25 ottobre 2006, n.37409

SITOGRAFIA

Agenzia per la Coesione Territoriale, *Agenda 30 per lo sviluppo sostenibile*, in https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/Agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile (consultato il 13 novembre 2025)

Autorità Europea del Lavoro, *The European Labour Authority coordinates its very first concerted inspections*, News, 21 settembre 2020, in https://www.ela.europa.eu/en/news-event/european-labour-authority-supported-joint-inspection-first-time (consultato l'8 febbraio 2026)

Bollettino ADAPT, *A proposito di disuguaglianza, non tutte le casalinghe sono uguali*, 3 settembre 2022, in https://www.bollettinoadapt.it/2024/10 - A proposito di disuguaglianza - non tutte le casalinghe sono uguali (consultato il 6 novembre 2025)

Bollettino ADAPT, *I decreti ministeriali sulla lotta al sommerso*, 15 maggio 2023, in https://www.bollettinoadapt.it/i-decreti-ministeriali-sulla-lotta-al-sommerso (consultato il 13 novembre 2025)

Bollettino ADAPT, S. Ognibene, *Il lavoro irregolare: la piaga dell'economia sommersa italiana*, 27 ottobre 2025, in https://www.bollettinoadapt.it/il-lavoro-irregolare-la-piaga-dell'economia-sommersa-italiana (consultato il 16 novembre 2025)

Camera dei Deputati, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in https://temi.camera dei deputati.it/pnrr (consultato il 13 novembre 2025)

Commissione Europea, *la nascita della strategia europea per l'occupazione (SEO): il processo di Lussemburgo (novembre 1997)*, EUR-Lex, in https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-birth-of-the-european-employment-strategy-the-luxembourg-process-november-1997 (consultato il 1 febbraio 2026)

Decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n.221, *Adozione Piano Nazionale lavoro sommerso, 2022-2025*, in https://www.lavoro.gov.it (consultato il 16 gennaio 2026)

G. Galli, G. Musso, F. Tucci, *Emersione del lavoro irregolare in Italia: la sanatoria del decreto rilancio è stata efficace?*, 3 aprile 2021, in https://osservatoriocpi.unicatt.it/archivio-studi-e-analisi-emersione-del-lavoro-irregolare-in-italia-la-sanatoria-del-decreto-rilancio (consultato il 18 dicembre 2025)

B. Garbelli, *Lavoro nero: il nuovo regime sanzionatorio, i costi diretti e quelli indiretti*, Euroconference Lavoro, 17 aprile 2024, in https://www.eclavoro.it/lavoro-nero-regime-sanzionatorio-costi-diretti-indiretti.pdf (consultato il 15 gennaio 2026)

INPS, *La Rete del lavoro agricolo di qualità*, in https://www.inps.it/la-rete-del-lavoro-agricolo-di-qualit--50213.la-rete-del-lavoro-agricolo-di-qualità (consultato il 12 novembre 2025)

INPS, messaggio n.3782 del 13 novembre 2024, in https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2024.11.messaggio-numero-3782-del-13-11-2024_14696.html (consultato il 18 gennaio 2026)

INPS, *PNRR: la piattaforma per compliance e contrasto al lavoro sommerso*, 13 novembre 2024, in https://www.inps.it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2024.11.pnrr-la-piattaforma-per-compliance-e-contrasto-al-lavoro-sommerso (consultato il 18 gennaio 2024)

INPS, *Sanzioni per inadempimento dell'obbligo contributivo*, 3 aprile 2017, ultimo aggiornamento 31 ottobre 2025, in https://www.inps.it/dettaglio-approfondimento.schede-informative-sanzioni-per-inadempimento-dell-obbligo-contributivo (consultato il 15 gennaio 2026)

INPS – Coordinamento generale statistico attuariale, *Incentivi all'occupazione - Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali*, 25 settembre 2025, in https://servizi2.inps.it/osservatoristatistici/Allegato (consultato il 18 gennaio 2026)

Ispettorato Nazionale del Lavoro, *Nota n.1156/2024: Aggiornato il vademecum sulla maxisanzione per lavoro sommerso*, 3 luglio 2024, in https://www.lavorosi.it/vigilanza-e-accertamenti-ispettivi/provvedimenti-del-personale-ispettivo/inl-nota-n-1156/2024: Aggiornato il vademecum sulla maxi-sanzione per lavoro sommerso (consultato l'8 gennaio 2026)

INL: le FAQ sulla sospensione dell'attività imprenditoriale, 4 luglio 2017, in https://www.dottrinalavoro.it/notizie-inl (consultato il 12 gennaio 2026)

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *Deliberazione n.67*, in https://servizi.inps.it//ProvvedimentiCDA (consultato il 18 dicembre 2025)

Istituto Nazionale di Statistica, *Conti Economici Nazionali. Anni 1970-2010. Glossario*, in https://www.istat.it/files/2011/04/glossario (consultato il 29 ottobre 2025)

Istituto Nazionale di Statistica, Rilevazione sulle forze di lavoro – media 2014 e 2013. Glossario in https://www.istat.it/files/2015/05/Glossario (consultato il 6 novembre 2025)

Istituto Nazionale di Statistica, *L'economia non osservata nei conti nazionali, Anni 2020-2023, Economia non osservata oltre 217 miliardi nel 2023, al 10,2% l'incidenza sul PIL*, 17 ottobre 2025, in https://www.istat.it/2025//Report - Economia non osservata nei conti nazionali - anno 2023 (consultato l'11 novembre)

V. Mancino, U. Da Milano, *Documento unico di regolarità contributiva (DURC), A cosa serve e come richiedere il certificato che attesta la regolarità contributiva e assicurativa di un'azienda o di un lavoratore autonomo nei confronti dell'INPS, dell'INAIL e delle Casse Edili*, 9 luglio 2024, in https://www.confcommercio.it/durc (consultato l'11 novembre 2025)

Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO o OIL)*, in https://pcnitalia.mise.gov.it/l-organizzazione-internazionale-del-lavoro-ilo-o-oil (consultato il 3 febbraio 2026)

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Fondo Sociale Europeo*, in https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/fondo-sociale-europeo-2014-2020 (consultato il 29 gennaio 2026)

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Il Decreto Agricoltura è legge*, 15 luglio 2024, in https://www.lavoro.gov.it/il-decreto-agricoltura-è-legge (consultato il 13 novembre 2025)

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Piano triennale 2020-2022, Contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato*, in https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorità/focus-tavolo-caporalato/piano-triennale-2020-2022 (consultato il 13 novembre 2025)

Ministero per la Pubblica Amministrazione, *Nasce "Italia Semplice": il portale sulle semplificazioni*, 2 ottobre 2025, in https://www.funzionepubblica.gov.it/notizie-del-dipartimento/nasce-italia-semplice-il-portale-sulle-semplificazioni (consultato il 18 gennaio 2026)

Nazioni Unite, *Obiettivo 8: Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti*, 14 marzo 2019, in https://unric.org/it - Obiettivo 8 (consultato il 13 novembre 2025)

Parlamento italiano, Camera dei Deputati, Temi dell'attività parlamentare - *L'assunzione di lavoratori stranieri privi di regolare permesso di soggiorno: la fattispecie penale*, in https://camera.it (consultato il 15 gennaio)

Portale Integrazione Migranti, *Caporalato, Quadro normativo*, in https://integrazionemigranti.gov.it/Caporalato-Quadro normativo (consultato l'11 novembre 2025)

Portale Integrazione Migranti, *Minori al lavoro. Quali sono le regole per un corretto impiego?*, 3 settembre 2021, in https://integrazionemigranti.gov.it/Ricerca-news/Dettaglio-news/Minori-al-lavoro-Quali-sono-le-regole-per-un-corretto-impiego (consultato il 27 gennaio 2026)

Portale Integrazione Migranti, *Quali semplificazioni per l'assunzione di lavoratori stranieri dall'estero ha previsto il D.L. Cutro?*, 23 giugno 2023, in https://integrazionemigranti.gov.it/Ricerca-news/Dettaglio-news/Quali-semplificazioni-per-lassunzione-di-lavoratori-stranieri-dall'estero-ha-previsto-il-DL-Cutro? (consultato il 18 gennaio 2026)

Portale Integrazione Migranti, *Tavolo Caporalato, composizione, organizzazione e mission*, in https://integrazionemigranti.gov.it/ Tavolo-caporalato (consultato il 13 novembre 2025)

M. Regina, *ISAC al via del 2026: per quali settori?*, IPSOA Quotidiano, Wolters Kluwer, in https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2024/10/29/isac-via-2026-settori (consultato il 19 dicembre 2025)

Treccani, in https://www.treccani.it/vocabolario/caporalato (consultato l'11 novembre 2025)

F. Di Todaro, *Il fenomeno del caporalato; dalla legge 1369/60 alla legge 199/20216*, 22 maggio 2019, in https://www.unicost.eu/il-fenomeno-del-caporalato-dalla-legge-1369/60-alla-legge-199/2016 (consultato il 12 novembre 2025)

Unione Europea, *l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol)*, in https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol (consultato il 9 febbraio 2026)

Unione Europea, *Autorità Europea del Lavoro*, in https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-labour-authority (consultato il 4 febbraio 2026)

Unione Europea, *Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound)*, in https://european-union.europa.eu/eurofound (consultato il 3 febbraio 2026)

G. R. Valensise, *Omissione ed evasione contributiva: la riforma delle sanzioni civili*, Altalex – Wolters Kluwer, 17 settembre 2024, in https://www.altalex.com/documents/news/omissione-evasione-contributiva-riforma-sanzioni-civili (consultato il 14 gennaio 2026)