



Bruxelles, 22.5.2014
COM(2014) 286 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

relativa

**all'applicazione della direttiva 2009/52/CE, del 18 giugno 2009, che introduce norme
minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che
impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa

all'applicazione della direttiva 2009/52/CE, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Nel 2013 i cittadini di paesi terzi trovati in posizione irregolare nell'Unione europea (UE) sono stati 386 230, in calo rispetto ai 608 870 del 2008¹. Questa diminuzione può essere in parte attribuita alla crisi economica, che ha reso più difficile trovare lavoro in vaste aree dell'UE. Tuttavia, il fenomeno è di per sé difficile da quantificare, poiché la maggior parte dei migranti irregolari non viene individuata e la possibilità di trovare lavoro continua a rappresentare un importante incentivo per l'immigrazione irregolare nell'UE.

L'impiego di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente è il risultato dell'incontro tra la ricerca di migliori condizioni di vita da parte dei migranti e la domanda dei datori di lavoro pronti ad assumerli per trarre vantaggio dalla loro disponibilità a svolgere lavori poco qualificati e scarsamente remunerati, in settori ad alta intensità di manodopera, quali l'edilizia, l'agricoltura, i servizi di pulizia, catering e altri servizi alberghieri.

Il lavoro illegale arreca vari danni: dal mancato pagamento di contributi (imposte o contributi previdenziali) al bilancio pubblico, alla sostituzione di lavoratori o al loro impiego senza ricorrere ai canali legali, con la conseguenza che i migranti sono obbligati a lavorare in condizioni rischiose senza alcuna copertura assicurativa.

La direttiva 2009/52/CE², adottata il 18 giugno 2009 e volta a contrastare il fattore di richiamo rappresentato dalla possibilità di trovare lavoro, inasprisce le sanzioni contro il lavoro illegale e migliora i meccanismi di rilevamento, prevedendo misure di protezione finalizzate a porre rimedio alle ingiustizie subite dai migranti irregolari.

La direttiva fa parte di un insieme di misure adottate dall'UE per combattere con efficacia l'immigrazione irregolare. Tra le altre misure figurano il miglioramento della cooperazione con i paesi terzi³, la gestione integrata delle frontiere operative, una politica di rimpatrio efficace⁴ e una normativa rafforzata per la lotta alla tratta di esseri umani⁵. La direttiva integra i recenti sviluppi delle politiche in materia di immigrazione legale, di cui la direttiva sui

¹ Eurostat, 2013, dati non disponibili per NL e EL.

² Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 168, del 30.6.2009, pag. 24) ("direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro").

³ Comunicazione sull'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 definitivo, 18 novembre 2011.

⁴ Comunicazione sulla politica di rimpatrio dell'Unione europea, COM(2014) 199 definitivo, 28 marzo 2014.

⁵ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (GU L 101, del 15 aprile 2011, pag. 1).

lavoratori stagionali⁶ rappresenta l'esempio più recente dell'apertura da parte dell'UE di canali legali per l'immigrazione di manodopera poco qualificata, in genere per settori quali l'agricoltura e il turismo.

Gli Stati membri erano tenuti a recepire la direttiva 2009/52/CE nelle rispettive legislazioni nazionali entro il 20 luglio 2011⁷. La Commissione ha avviato procedimenti di infrazione⁸ nei confronti di 20 Stati membri⁹ per mancato recepimento della direttiva entro i termini previsti, procedimenti che nel frattempo sono stati chiusi.

Prima di adottare le disposizioni di recepimento, l'Italia e il Lussemburgo hanno concesso ai datori di lavoro un periodo per dichiarare i migranti in posizione irregolare che lavoravano per loro e, pur imponendo il pagamento di sanzioni e il rispetto di certe condizioni, hanno garantito meccanismi di regolarizzazione.

Oggi tutti gli Stati membri vincolati dalla direttiva¹⁰ vietano l'impiego di migranti irregolari, e solo pochi¹¹ ammettono eccezioni per coloro ai quali è stato differito l'allontanamento. Diversi Stati membri¹² hanno deciso di estendere il campo di applicazione della direttiva anche ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è regolare ma il cui permesso di soggiorno non consente loro di esercitare un'attività economica.

La presente comunicazione¹³ soddisfa l'obbligo della Commissione di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione riguardante l'applicazione della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro¹⁴. Fornisce un quadro delle sanzioni finanziarie e penali che possono essere comminate in tutta l'UE nei confronti della catena di datori di lavoro per lavoro illegale (I). Successivamente, esamina l'attuazione nelle legislazioni nazionali delle misure di protezione per i migranti assunti illegalmente (II). Infine, descrive il modo in cui gli Stati membri hanno recepito i meccanismi previsti dalla direttiva per individuare e sanzionare con efficacia il lavoro illegale fornendo altresì una valutazione delle relazioni di ispezione degli Stati membri (III).

I- SANZIONI NEI CONFRONTI DELLA CATENA DI DATORI DI LAVORO CHE IMPIEGANO CITTADINI DI PAESI TERZI IL CUI SOGGIORNO È IRREGOLARE

I.1- Quadro delle sanzioni finanziarie e penali vigenti negli Stati membri

a- Sanzioni finanziarie (articolo 5)

Ai sensi dell'articolo 5, le sanzioni per il lavoro illegale includono sanzioni finanziarie il cui importo aumenta in modo proporzionale a seconda del numero di cittadini di paesi terzi assunti illegalmente.

⁶ Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (GU L 94, del 28.3.2014, pag. 375).

⁷ Articolo 17 della direttiva 2009/52/CE.

⁸ Articolo 258 (ex articolo 226) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁹ AT, BE, BG, CZ, DE, FR, EL, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI, FI e SE.

¹⁰ Tutti gli Stati membri, con l'eccezione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito, sono vincolati dalla direttiva 2009/52/CE. L'attuazione da parte della Croazia a seguito della sua adesione deve ancora essere valutata.

¹¹ DE, EL, FI, FR, MT, RO e SE (articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2009/52/CE).

¹² AT, BE, CZ, DE, EE, FR, FI, HU, LT, MT, RO e SE.

¹³ La comunicazione si basa su uno studio effettuato per la Commissione.

¹⁴ Articolo 16 della direttiva 2009/52/CE.

Al momento del recepimento soltanto BE, BG, LU, FI e LV non avevano ancora introdotto sanzioni finanziarie nella legislazione nazionale, mentre gli altri diciannove Stati membri vincolati dalla direttiva le prevedevano già. Tuttavia, da allora sette Stati membri¹⁵ hanno modificato le loro normative per cambiare il metodo di calcolo e/o aumentare l'importo della sanzione.

Soltanto CY, FI, HU, NL e PL si sono avvalsi dell'opzione prevista all'articolo 5, paragrafo 3, e hanno comminato sanzioni finanziarie ridotte nei casi in cui il datore di lavoro sia una persona fisica (cioè un individuo), l'impiego sia a fini privati e non sussistano condizioni lavorative di particolare sfruttamento.

Ad eccezione di SE e IT, che includono nella sanzione finanziaria i costi medi di rimpatrio, gli Stati membri impongono al datore di lavoro di pagare, oltre alla sanzione finanziaria, i costi di rimpatrio.

Per quanto concerne il metodo di calcolo della sanzione, la tabella 1 relativa alle "sanzioni finanziarie" mostra che gli Stati membri si suddividono in due categorie. In 16 Stati membri¹⁶ l'importo della sanzione aumenta in modo proporzionale al numero di migranti irregolari assunti. Tra questi paesi, l'importo minimo o fisso della sanzione finanziaria per migrante irregolare assunto illegalmente va da 300 EUR in BE a 10 001 EUR in ES. La maggior parte degli Stati membri ha altresì fissato un importo massimo, che va da 854 EUR a CY a 100 000 EUR in ES, per persona fisica. Negli altri otto Stati membri¹⁷, la legislazione fissa l'importo generale della sanzione e spetta poi al giudice precisarlo in concreto in base al numero di migranti irregolari impiegati. Tra questi paesi, l'importo massimo della sanzione va da 500 EUR in LV a 500 000 EUR in DE.

Da ciò si evince che gli importi delle sanzioni variano notevolmente tra Stati membri, fattore che potrebbe sollevare preoccupazioni sul fatto che le sanzioni finanziarie non sempre siano tali da vanificare i vantaggi derivanti dall'impiego di migranti irregolari. Non essendo disponibili dati empirici completi sugli effetti delle sanzioni, il paragone con un salario minimo può fornire un'indicazione, assieme ad altri fattori¹⁸, per una valutazione iniziale della dissuasività e della proporzionalità delle sanzioni.

Ad esempio, in LU la sanzione massima per ogni migrante irregolare assunto è di 1,3 volte superiore al salario minimo mensile. In LV, uno dei paesi ad aver fissato un importo generale per la sanzione, la sanzione finanziaria massima è di 1,7 volte superiore al salario minimo mensile. Tali dati sono in evidente contrasto con quelli, ad esempio, di BG, dove la sanzione massima per migrante irregolare è di 24,2 volte superiore al salario minimo, e di CZ, dove l'importo complessivo della sanzione è pari a 584 volte il salario minimo mensile¹⁹ per persona fisica.

¹⁵ CZ, EL, ES, FR, IT, NL e RO.

¹⁶ AT, BE, BG, CY, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, NL, RO, SE e SI.

¹⁷ CZ, DE, FI, LV, MT, PL, PT e SK.

¹⁸ Tra gli altri fattori rientrano, ad esempio, il paragone con le sanzioni per fattispecie analoghe di reato, nonché la definizione precisa del reato nella rispettiva legislazione nazionale. Per valutare l'efficacia si è utilizzata una raccolta di dati empirici sulle sanzioni effettivamente applicate.

¹⁹ Salari minimi in base a Eurostat:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables.

b- Sanzioni penali (articoli 9 e 10)

L'articolo 9 prevede sanzioni penali per casi particolarmente gravi di lavoro illegale, che includono:

- (i) violazioni reiterate in modo persistente;
- (ii) impiego simultaneo di un numero significativo di cittadini di paesi terzi;
- (iii) condizioni lavorative di particolare sfruttamento;
- (iv) casi in cui il datore di lavoro sia consapevole del fatto che il lavoratore è vittima della tratta di esseri umani;
- (v) assunzione illegale di un minore.

Prima dell'entrata in vigore della direttiva, l'assunzione illegale di migranti irregolari costituiva già un reato specifico in dieci Stati membri²⁰. Quattordici Stati membri²¹ hanno quindi dovuto introdurre nella loro legislazione sanzioni penali per queste forme specifiche di lavoro illegale. AT, DE, EL e IT hanno modificato la rispettiva legislazione vigente per aumentare la durata della pena detentiva o, nella maggior parte dei casi, il livello delle pene pecuniarie.

In BE, FI, FR, IT, MT, NL e SE il lavoro illegale è ritenuto reato in quanto tale, in presenza o meno delle circostanze di cui all'articolo 9, paragrafo 1, che costituiscono solitamente circostanze aggravanti.

In generale, gli altri Stati membri considerano reato il lavoro illegale in tutte le circostanze descritte all'articolo 9. Qualche Stato membro non ha previsto sanzioni specifiche per il lavoro illegale in "condizioni lavorative di particolare sfruttamento"²² o nei casi in cui il datore di lavoro fosse consapevole che il lavoratore era vittima della tratta di esseri umani²³. Secondo molti di questi Stati membri, tali forme di lavoro illegale erano già disciplinate dalla normativa nazionale relativa alla tratta di esseri umani.

La tabella 2 mette in evidenza notevoli differenze nella gravità delle sanzioni penali. Per alcuni Stati membri, possono sorgere dubbi sull'effetto deterrente delle sanzioni. Ad esempio, LV e AT sanzionano il lavoro illegale in alcune circostanze descritte all'articolo 9, paragrafo 1, con una pena detentiva fino a tre e a sei mesi rispettivamente, mentre gli altri Stati membri prevedono una pena massima da uno a cinque anni di reclusione. In dieci Stati membri, la pena detentiva può essere integrata o sostituita con una sanzione pecuniaria che può andare da 600 EUR in BE a 240 000 in PT per persona fisica.

c- Sanzioni penali applicabili alle persone giuridiche (articoli 11 e 12) e altre misure (articolo 7)

Conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, tutti gli Stati membri hanno previsto sanzioni penali per le persone giuridiche responsabili del lavoro illegale ai sensi dell'articolo 9, quali ad esempio una sanzione pecuniaria, il deposito del bilancio, la prescrizione di diritti e la confisca di beni. Tutti gli Stati membri (ad eccezione di BG, EE, FI, HU e NL) hanno inoltre incluso negli elenchi delle sanzioni penali per le persone giuridiche le misure di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva.

²⁰ AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IT, MT e NL.

²¹ BE, BG, CY, EE, HU, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI e SK.

²² RO.

²³ CZ, ES e LT.

L'articolo 7, paragrafo 1, fornisce un elenco di misure aggiuntive per sanzionare i datori di lavoro responsabili di assunzioni illegali, che include:

- (i) l'esclusione dal beneficio di alcune o di tutte le prestazioni pubbliche per un periodo fino a cinque anni;
- (ii) l'esclusione dalla partecipazione ad appalti pubblici per un periodo fino a cinque anni;
- (iii) il rimborso di alcune o di tutte le sovvenzioni pubbliche concesse al datore di lavoro fino a dodici mesi prima della constatazione dell'assunzione illegale;
- (iv) la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti in cui ha avuto luogo la violazione.

Tuttavia, tali misure, che possono avere un importante effetto deterrente, non sono state recepite appieno da tutti gli Stati membri²⁴. Inoltre, AT, CY e SK si sono avvalsi dell'opzione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, secondo cui gli Stati membri possono rendere pubblico un elenco di datori di lavoro aventi personalità giuridica e dichiarati responsabili del reato di cui all'articolo 9.

I.2- La responsabilità dell'intera catena di datori di lavoro (articolo 2, lettera c), articolo 8, articolo 9, paragrafo 2 e articolo 11)

Per garantire l'efficacia del divieto di assunzione illegale, tutti gli Stati membri utilizzano la definizione generale di "lavoro" di cui all'articolo 2, lettera c), in cui rientrano tutte le attività che sono o dovrebbero essere remunerate, svolte per conto o sotto la direzione e/o la supervisione di un datore di lavoro, a prescindere dal rapporto giuridico.

Inoltre, l'articolo 8 prevede che l'intera catena di datori di lavoro sia ritenuta responsabile del pagamento delle sanzioni finanziarie di cui all'articolo 5, dato che in alcuni settori, specie in quelli interessati dal fenomeno del lavoro illegale, il subappalto è diffuso.

In applicazione dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), la legislazione degli Stati membri (ad eccezione di EE e LT), prevede che, se il datore di lavoro è un subappaltatore diretto, l'appaltante può essere ritenuto responsabile, congiuntamente al datore di lavoro o in sua vece, del pagamento delle sanzioni finanziarie irrogate a norma dell'articolo 5. Conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, la maggioranza degli Stati membri²⁵ provvede altresì affinché, laddove il datore di lavoro sia un subappaltatore diretto, l'appaltante principale e tutti i subappaltatori intermedi, possano essere ritenuti responsabili del pagamento delle sanzioni, qualora sapessero che il subappaltatore datore di lavoro impiegava cittadini di paesi terzi il cui soggiorno era irregolare.

Per agevolare la messa in atto di tali disposizioni e garantire la certezza del diritto agli appaltanti, l'articolo 8, paragrafo 3, prevede che l'appaltante che ha adempiuto ai suoi obblighi con la debita diligenza come previsto dalla legislazione nazionale non è ritenuto responsabile ai sensi dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2. Tuttavia, molti Stati membri²⁶ non hanno fornito una definizione di "debita diligenza" nella legislazione nazionale e ricorrono di sovente a disposizioni di portata generale del diritto dei contratti/civile.

²⁴ BE, EL, BG, FI, LU, CZ, IT e EE.

²⁵ Con l'eccezione di EE e LT.

²⁶ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, HU, IT, LT, MT, PT, RO, SE, SI e SK.

Infine, in base all'articolo 9, paragrafo 2, tutti gli Stati membri garantiscono che anche l'istigazione, il favoreggiamento e la complicità ad assumere intenzionalmente i migranti il cui soggiorno è illegale siano perseguibili penalmente. Conformemente all'articolo 11, tutti gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche siano dichiarate responsabili dei reati di cui all'articolo 9, qualora il reato sia stato commesso a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che, agendo a titolo individuale o in quanto parte di un organo della persona giuridica, detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica o qualora si riscontri una carenza di sorveglianza²⁷.

In seguito al recepimento della direttiva, nella maggior parte degli Stati membri sono previste sanzioni adeguate nei confronti di tutti i soggetti che traggono vantaggi dal lavoro illegale, aspetto essenziale non solo per lottare efficacemente contro questo fenomeno, ma altresì per l'esercizio dei diritti garantiti dalla direttiva ai migranti irregolari.

II- MISURE DI PROTEZIONE A FAVORE DEI CITTADINI DI PAESI TERZI ASSUNTI ILLEGALMENTE

II.1- Pagamento delle retribuzioni e delle imposte arretrate (articolo 6, paragrafo 1 e articolo 8)

Gli Stati membri hanno recepito correttamente l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), che sancisce il diritto dei migranti irregolari di essere remunerati per il lavoro svolto, e l'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), in base al quale il datore di lavoro è tenuto a pagare tutte le imposte e i contributi previdenziali che avrebbe versato in caso di assunzione legale del cittadino di un paese terzo.

Per calcolare gli importi dovuti, l'articolo 6, paragrafo 3, presuppone l'esistenza di un rapporto di lavoro di almeno tre mesi, salvo prova contraria fornita dal datore di lavoro o dal lavoratore. Tutti gli Stati membri, con l'eccezione di EE, ES e RO, hanno recepito questa disposizione nelle rispettive normative e in NL si presuppone perfino un rapporto di lavoro di sei mesi.

In tutti gli Stati membri, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), i datori di lavoro sono in linea di principio, tenuti a pagare tutti i costi derivanti dal trasferimento delle retribuzioni arretrate al paese in cui il cittadino di un paese terzo ha fatto ritorno o è stato rimpatriato.

Conformemente all'articolo 8, nel complesso gli Stati membri²⁸ hanno predisposto misure affinché, oltre al datore di lavoro, l'appaltante diretto e tutti i subappaltatori intermedi possano essere ritenuti responsabili di eventuali retribuzioni o imposte dovute.

II.2- Accesso alla giustizia e agevolazione delle denunce (articolo 6, paragrafi da 2 a 5, e articolo 13)

Per mettere in atto queste norme, l'accesso alla giustizia e l'agevolazione delle denunce costituiscono il punto centrale delle misure di protezione previste dalla direttiva al fine di porre rimedio alle ingiustizie subite dai migranti irregolari. Eppure, è proprio questa parte

²⁷ Il recepimento della responsabilità delle persone giuridiche (imprese) in caso di carenza di sorveglianza o di controllo si è dimostrata problematica solo in LU.

²⁸ Con l'eccezione di EE e LT.

della direttiva a sollevare preoccupazioni, poiché gli sforzi di recepimento degli Stati membri spesso hanno portato a meccanismi deboli o inesistenti per agevolare l'esercizio dei diritti dei migranti irregolari.

Un numero molto limitato di Stati membri²⁹ ha recepito esplicitamente il diritto dei migranti assunti illegalmente di presentare domanda al datore di lavoro per ogni retribuzione arretrata, anche nei casi di rimpatrio volontario o forzato³⁰. La maggior parte degli Stati membri fa semplicemente riferimento alle disposizioni generali riguardanti il diritto di adire un organo giurisdizionale competente in materia civile o di controversie del lavoro. Pochi Stati membri³¹ si sono avvalsi dell'opzione prevista all'articolo 6, paragrafo 2, lettera b), paragrafo 1, ossia prevedere procedure per il recupero delle retribuzioni arretrate, senza che il cittadino di un paese terzo debba presentare domanda.

Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, gli Stati membri provvedono affinché siano disponibili meccanismi efficaci per consentire ai cittadini di paesi terzi assunti illegalmente di presentare denuncia nei confronti dei loro datori di lavoro, anche attraverso terzi. A norma dell'articolo 13, paragrafo 2, gli Stati membri provvedono affinché i terzi aventi un interesse legittimo a garantire che la direttiva sia rispettata possano agire per conto o a sostegno del cittadino di un paese terzo in tutte le procedure amministrative o civili previste ai fini dell'applicazione della direttiva. In diversi Stati membri, i sindacati possono presentare denuncia per conto dei migranti irregolari e rappresentarli nei procedimenti nazionali³². Più di rado, tale compito è affidato alle organizzazioni di lavoratori migranti³³ e alle autorità pubbliche³⁴ responsabili delle ispezioni. LU, MT e NL non hanno ancora dato una definizione di "terzi" nella legislazione.

Solo tre Stati membri³⁵ hanno messo in atto meccanismi specifici che permettono ai migranti irregolari di ricevere ogni retribuzione arretrata, anche nei casi di rimpatrio volontario o forzato (articolo 6, paragrafo 4). Ad esempio, l'Ufficio francese per l'immigrazione e l'integrazione può emettere un titolo esecutivo per recuperare gli importi dovuti per conto dei migranti assunti illegalmente e successivamente trasferirli a tali persone. Altri paesi si basano su disposizioni generali per l'esecuzione delle sentenze.

La direttiva prevede che i migranti irregolari siano informati "sistematicamente e oggettivamente" circa i loro diritti. Diversi Stati membri³⁶ non hanno previsto alcuna disposizione al riguardo nella loro legislazione, mentre altri³⁷ si basano su orientamenti amministrativi generali e sulle norme relative alle informazioni per le persone coinvolte in procedimenti amministrativi. In pratica, ciò può comportare che gli Stati membri si basino su informazioni di determinati siti Internet, difficilmente conosciuti o non accessibili dai migranti irregolari.

Infine, solo pochi Stati membri³⁸ hanno recepito esplicitamente l'articolo 6, paragrafo 5, e l'articolo 13, paragrafo 4, secondo cui gli Stati membri concedono permessi di durata limitata,

²⁹ BG, CY, EL e SI.

³⁰ CY, EL, PL e SE.

³¹ BE, FR, HU, MT e PL.

³² AT, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IT, LT, RO, SI e SK.

³³ CZ, FI, HU, LV e SE.

³⁴ EL, ES, FI, IT e LT.

³⁵ BE, EL e FR.

³⁶ BG, ES, IT, LV, MT, NL, SI e SK.

³⁷ BE, FI, HU e RO.

³⁸ AT, DE, EL, ES, HU, IT, LU, SE, SI e SK.

commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali, ai cittadini di paesi terzi implicati in procedimenti penali per i reati di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere c) ed e), e definiscono le condizioni che consentono l'estensione della durata di tali permessi fino a quando l'interessato non abbia ricevuto il pagamento di tutte le retribuzioni arretrate.

In generale, la mancanza in molti Stati membri di meccanismi specifici per ovviare ai problemi che i migranti irregolari possono affrontare nell'accesso alla giustizia e nell'esercizio dei loro diritti può essere controproducente nella lotta al lavoro illegale. Un'attività finalizzata a incoraggiare le denunce nei confronti dei datori di lavoro può svolgere un ruolo importante nelle strategie degli Stati membri per rilevare i casi di lavoro illegale.

III- COSTATAZIONE DELL'ASSUNZIONE ILLEGALE E APPLICAZIONE DEL RELATIVO DIVIETO

III.1- Misure preventive: obblighi dei datori di lavoro (articolo 4)

Per sensibilizzare maggiormente i datori di lavoro e agevolare le ispezioni, tutti gli Stati membri hanno recepito le misure preventive di cui all'articolo 4. I cittadini di paesi terzi devono essere in possesso e presentare un permesso di soggiorno valido o un'altra autorizzazione di soggiorno prima di assumere l'impiego. I datori di lavoro devono tenere, almeno per la durata dell'impiego, una copia o registrazione di tali documenti ai fini di un'eventuale ispezione e devono inoltre informare, entro un termine fissato, le autorità competenti dell'inizio dell'impiego di un cittadino di un paese terzo.

Nella maggioranza degli Stati membri³⁹, questo processo deve essere completato qualche giorno prima dell'inizio dell'impiego o prima della sottoscrizione del contratto⁴⁰ e, al più tardi, il primo giorno di lavoro⁴¹. In altri, la notifica deve essere trasmessa nell'arco di un periodo compreso tra pochi giorni⁴² fino ad alcune settimane⁴³ dopo l'inizio dell'impiego. Qualora abbiano completato questo processo, i datori di lavoro non sono ritenuti responsabili, a meno che non fossero a conoscenza del fatto che il documento presentato era falso⁴⁴.

Gli Stati membri hanno fatto un uso limitato della possibilità di scegliere una procedura semplificata per le notifiche da parte di datori di lavoro che sono persone fisiche e laddove l'impiego sia a fini privati (DE, IT, LU) e/o di esentare i datori di lavoro dall'obbligo di notifica qualora impieghino cittadini di paesi terzi cui sia stato accordato uno status di soggiornante di lungo periodo (AT, CY ed EE).

III.2- Ispezioni (articolo 14)

Ai sensi dell'articolo 14, la legislazione nazionale deve prevedere l'esecuzione da parte delle autorità nazionali competenti di ispezioni che si basino su una valutazione dei rischi, per individuare i settori maggiormente a rischio e contribuire così alla messa in atto del divieto di assumere cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

³⁹ Con l'eccezione della FI.

⁴⁰ BG, CY, ES, FR, LT, NL e RO.

⁴¹ BE, CZ, EL, IT, LV, MT e PT.

⁴² AT, EE, HU, LU, PL e SK.

⁴³ DE, SE e SI.

⁴⁴ Con l'eccezione di BG e IT.

Ispezioni efficaci e adeguate sono indispensabili per contrastare il lavoro illegale e garantire che i migranti irregolari possano esercitare i loro diritti. Senza ispezioni adeguate, qualunque sanzione potrebbe costituire un mero avvertimento teorico.

Ciononostante, i ritardi nella trasmissione delle relazioni di ispezione alla Commissione e le questioni relative alla qualità di determinate relazioni sollevano alcune preoccupazioni. Nel 2012 solo quattro Stati membri (DE, FR, LV e SK) hanno presentato relazioni sulle ispezioni effettuate nel 2011, e nel 2013 solo nove Stati membri (FI, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SK e SI) hanno trasmesso le loro relazioni nei tempi previsti. Il 10 ottobre 2013 la Commissione ha pertanto inviato ai 15 Stati membri restanti una lettera "pre infrazione" per ricordare loro l'obbligo. Da allora tutti gli Stati membri hanno presentato una relazione.

Nel complesso, esiste un margine di miglioramento per quanto concerne le relazioni. Le informazioni trasmesse non sono sempre complete, sono basate su metodi di calcolo e definizioni differenti e/o non sono semplicemente conformi ai requisiti della direttiva in materia di relazioni. Di conseguenza, le informazioni estrapolate dai risultati delle ispezioni sono limitate ed è difficile fornire un quadro completo per l'UE delle ispezioni condotte e dei risultati ottenuti. Al fine di facilitare l'elaborazione delle relazioni, già nel 2010 la Commissione ha trasmesso agli Stati membri un modello di relazione, che è stato recentemente aggiornato, per garantire che gli Stati membri forniscano dati e informazioni paragonabili, in modo da permettere alla Commissione di valutare l'effettiva attuazione della direttiva.

Individuare i settori più a rischio è fondamentale per rendere le ispezioni un utile strumento di lotta al lavoro illegale. Benché diversi Stati membri (CZ, EE, LT, MT e RO) non precisino se e come siano stati individuati i settori maggiormente a rischio, le relazioni di altri Stati membri mostrano che i settori più interessati dal lavoro illegale sono gli stessi nella maggioranza degli Stati membri: edilizia, agricoltura e orticoltura, lavori domestici/pulizia, catering e altri servizi alberghieri.

La tabella 3 presenta le informazioni comunicate dagli Stati membri sulle ispezioni effettuate nei settori a rischio, integrate se necessario con dati ufficiali di Eurostat sul numero di datori di lavoro e lavoratori. Mostra che il numero di ispezioni effettuate in alcuni Stati membri difficilmente dissuaderà un datore di lavoro dall'impiegare migranti irregolari. Nel 2012 in BG, EE, PL, RO e SE sono stati oggetto di ispezioni meno dell'1% di tutti i datori di lavoro contro, ad esempio, il 16,98% in AT, il 17,33% in IT e il 28,93% in SI⁴⁵. Esistono quindi notevoli differenze tra gli Stati membri nelle iniziative prese per l'attuazione e, di conseguenza, in alcuni Stati membri è più probabile rispetto ad altri che i datori di lavoro che infrangono la legge possano non essere individuati o evitare azioni di perseguimento.

IV. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

In seguito al recepimento della direttiva 2009/52/CE, tutti gli Stati membri vietano l'assunzione di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e prevedono sanzioni finanziarie, amministrative o penali nei confronti dei datori di lavoro. Tuttavia, la severità delle sanzioni, definita per legge, differisce notevolmente tra Stati membri, il che causa preoccupazioni sul fatto che le sanzioni non sempre possano essere efficaci, proporzionate e dissuasive. Questo aspetto dovrà quindi essere esaminato ulteriormente.

⁴⁵ Alcuni Stati membri hanno fornito informazioni sulle ispezioni nei settori a rischio, mentre altri sulle ispezioni in tutti i settori; si veda la tabella 3 per maggiori informazioni.

Alcuni Stati membri devono ancora mettere in atto in modo soddisfacente le misure di protezione previste dalla direttiva. Vi è ancora un margine di miglioramento in tutti gli ambiti che garantiscono la protezione dei migranti irregolari, che si tratti del diritto di agire nei confronti di un datore di lavoro, di meccanismi efficaci a tal fine o di un elemento tanto basilare quanto fornire informazioni sistematiche e obiettive sui loro diritti.

È probabile che alcuni Stati membri debbano compiere ingenti sforzi per migliorare non solo le relazioni sulle ispezioni, ma anche le ispezioni stesse, nonché le iniziative per la definizione delle priorità mediante la costante identificazione dei settori a rischio. I dati raccolti per il 2012 indicano che molto resta da fare per garantire l'esistenza di un sistema di ispezioni adeguato ed efficace. La mancanza di un tale sistema rimette seriamente in discussione l'effettiva osservazione del divieto di assunzione illegale e le attività intraprese dagli Stati membri per ridurre le differenze nell'attuazione della direttiva.

Poiché gli Stati membri sono tenuti a presentare relazioni sulle ispezioni ogni anno entro il 1° luglio, la Commissione continuerà a monitorare con attenzione le iniziative intraprese dagli Stati membri in quest'ambito e, se necessario, ad adottare le misure del caso. Per sensibilizzare maggiormente gli Stati membri in merito a questi e ad altri problemi individuati nel recepimento della direttiva, la Commissione è impegnata in scambi bilaterali con ciascuno Stato membro e avvierà procedure EU-pilot laddove necessario.

La Commissione offrirà sostegno agli Stati membri per garantire un livello soddisfacente di attuazione della direttiva in tutta l'UE. Come fatto regolarmente dall'adozione della direttiva nel 2009, la Commissione inviterà gli Stati membri a discutere nell'ambito di prossime riunioni il recepimento e l'attuazione a livello giuridico di diverse disposizioni essenziali della direttiva. Se necessario potranno essere elaborati orientamenti sull'attuazione pratica della direttiva, ivi compreso sull'esercizio dei diritti dei migranti.

Per il momento, la Commissione non propone alcuna modifica della direttiva. Tuttavia, valuterà col tempo se la legislazione di recepimento sia sufficiente per ridurre il lavoro illegale e rappresenti un incentivo per utilizzare i canali di immigrazione legali, a beneficio dei migranti, dei datori di lavoro e degli Stati membri.

Tabella 1: Sanzioni finanziarie

SM	Persona F/G (1)	Importo delle sanzioni finanziarie			Art. 5, par. 3 ²⁾	Confronto con la normativa in vigore prima del recepimento
		Minimo	Fisso	Massimo		
Sanzione comminata per ogni migrante irregolare assunto illegalmente						
AT	G/F	1 000 EUR / 4 000 EUR		10 000 EUR / 50 000 EUR	No	→
BE	G/F	300 EUR		3 000 EUR	No	Nessuna normativa precedente
BG	F	750/1 500 BGN (383 EUR / 767 EUR)		7 500/15 000 BGN (3 834 EUR / 7 669 EUR)	No	↑
	G	3 000/6 000 BGN (1 534 EUR / 3 068 EUR)		30 000/60 000 BGN (15 338 EUR / 30 677 EUR)		
CY	G/F			500/ 2 000 CYP (854 EUR / 3 417 EUR)	Sì	→
EE	F			1 200 EUR	No	→
	G			3 200 EUR		
EL	G/F		5 000/ 10 000 EUR		No	↑
ES	G/F	10 001 EUR		100 000 EUR	No	↑
FR	G/F	6 980 EUR		52 350 EUR	No	↑
HU	G/F		500 000 HUF (1 630 EUR)		Sì	→
IT	F	1 950 EUR		15 600 EUR	No	↑
LT	G/F		3 000/10 000 LTL (869 EUR/ 2 896 EUR)	10 000/ 20 000 LTL (2 896 EUR / 5 792 EUR)	No	→
LU	G/F		2 500 EUR		No	Nessuna normativa precedente
NL	F			11 250 EUR	Sì	↑
	G			45 000 EUR		
RO	G/F	3 000 RON (662 EUR)		4 000 RON (883 EUR)	No	↑
SE	G/F			22 200 / 44 400 SEK (2 477 EUR / 4 954 EUR)	No	→
SI	F	2 000 EUR		5 000 EUR	No	→
	G	4 000 EUR		12 000 EUR		
Numero di migranti irregolari preso in considerazione per la determinazione della sanzione pecuniaria						
CZ	F			5 000 000 CZK (182 305 EUR)	No	↑
	G	250 000 CZK (9 115 EUR)		10 000 000 CZK (364 606 EUR)		

DE	G/F			500 000 EUR	No	→
FI	G/F	1 000 EUR		30 000 EUR	Sì	Nessuna normativa precedente
LV	F	210 EUR		500 EUR	No	Nessuna normativa precedente
MT	G/F			11 646,87 EUR	No	→
PL	G/F	3 000 PLN (720 EUR)			Sì	→
PT	G/F	2 000 EUR		90 000 EUR	No	→
SK	G/F	2 000 EUR		200 000 EUR	No	→

*G/F = Persona giuridica/Persona fisica

** Articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2009/52/CE: "Gli Stati membri possono prevedere sanzioni finanziarie ridotte nei casi in cui il datore di lavoro sia una persona fisica che impiega a fini privati un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare e non sussistano condizioni lavorative di particolare sfruttamento". (Tassi di cambio al 4.4.2014: 1BGN = 0,511281 EUR; 1CYP = 1,70860 EUR; 1CZK = 0,0364632 EUR; 1HUF= 0,00326012 EUR; 1 LTL = 0,289620 EUR; 1 PLN = 0,240083 EUR; 1ROL = 0,224388 EUR; 1 SEK = 0,111573 EUR)

Tabella 2: Sanzioni penali

SM	Sanzioni (durata della reclusione e della sanzione pecuniaria ove applicabile)					Confronto con la normativa in vigore prima del recepimento
	Art. 9, par. 1, lett. a)	Art. 9, par. 1, lett. b)	Art. 9, par. 1, lett. c)	Art. 9, par. 1, lett. d)	Art. 9, par. 1, lett. e)	
AT	Reclusione fino a 6 mesi	Reclusione fino a 6 mesi o sanzione pecuniaria	Reclusione fino a 2 anni	Reclusione fino a 2 anni	Reclusione fino a 6 mesi o sanzione pecuniaria	↓
BE	Reclusione da 6 mesi a 3 anni e/o sanzione pecuniaria da 600 EUR a 6 000 EUR					Nessuna normativa precedente
BG	Reclusione da 1 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 5 000 BGN (2 554 EUR) a 50 000 BGN (25 564 EUR)	Reclusione fino a 4 anni e sanzione pecuniaria da 2 000 BGN (1 022 EUR) a 20 000 BGN (10 225 EUR)	Reclusione da 1 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 5 000 BGN (2 554 EUR) a 50 000 BGN (25 564 EUR)	Reclusione fino a 4 anni e sanzione pecuniaria da 2 000 BGN (1 022 EUR) a 20 000 BGN (10 225 EUR)	Reclusione da 1 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 5 000 BGN (2 554 EUR) a 50 000 BGN (25 564 EUR)	Nessuna normativa precedente
CY	Reclusione fino a 5 anni e/o sanzione pecuniaria non superiore a 20 000 EUR					Nessuna normativa precedente
CZ	Reclusione da 6 mesi a 5 anni			-	Reclusione da 6 mesi a 5 anni	→
DE	Reclusione fino a 1 anno o sanzione pecuniaria	Reclusione fino a 1 anno o sanzione pecuniaria	Reclusione fino a 3 anni o sanzione pecuniaria (casi seri: da 6 mesi a 5 anni)	Reclusione fino a 3 anni o sanzione pecuniaria	Reclusione fino a 1 anno o sanzione pecuniaria	↑
EE	Sanzione pecuniaria da 30 a 500 importi giornalieri (da 96 EUR a 1 600 EUR) o reclusione fino a 3 anni					Nessuna normativa precedente
EL	Reclusione fino a 5 mesi			Reclusione fino a 6 mesi	Reclusione fino a 6 mesi	↑
ES	-	Reclusione da 6 mesi a 6 anni e sanzione pecuniaria da 6 a 12 mesi di salario	Reclusione da 2 a 5 anni e sanzione pecuniaria da 6 a 12 mesi di salario	-	-	→

FI	Sanzione pecuniaria o reclusione fino a 1 anno					→
FR	Reclusione fino a 5 anni e sanzione pecuniaria fino a 15 000 EUR					→
HU	Reclusione fino a 2 anni	Reclusione fino a 2 anni	Reclusione da 1 a 5 anni	Reclusione da 1 a 5 anni	Reclusione da 1 a 5 anni	Nessuna normativa precedente
SM	Sanzioni (durata della reclusione e della sanzione pecuniaria ove applicabile)					Confronto con la normativa in vigore prima del recepimento
	Art. 9, par. 1, lett. a)	Art. 9, par. 1, lett. b)	Art. 9, par. 1, lett. c)	Art. 9, par. 1, lett. d)	Art. 9, par. 1, lett. E)	
IT	Reclusione da 6 mesi a 3 anni e/o sanzione pecuniaria di 5 000 EUR					↑
	Aumento da un terzo alla metà della sanzione				Aumento da un terzo alla metà della sanzione	
LT	Sanzione pecuniaria o reclusione fino a 2 anni			-	Sanzione pecuniaria o reclusione fino a 2 anni	Nessuna normativa precedente
LU	Reclusione da 8 giorni a 1 anno e/o sanzione pecuniaria da 2 501 EUR a 20 000 EUR					Nessuna normativa precedente
LV	Reclusione fino a 3 mesi o sanzione pecuniaria fino a 100 volte i salari minimi (28 670 EUR)	Reclusione fino a 3 mesi, servizio in comunità o sanzione pecuniaria fino a 200 volte i salari minimi (57 340 EUR)			Reclusione fino a 3 mesi o sanzione pecuniaria fino a 100 volte i salari minimi	Nessuna normativa precedente
MT	Sanzione pecuniaria fino a 11 646,87 EUR e/o reclusione fino a 2 anni.					→
NL	Reclusione fino a 3 anni o sanzione pecuniaria fino a 78 000 EUR	Reclusione fino a 1 anno o sanzione pecuniaria fino a 78 000 EUR				→
PL	Reclusione fino a 12 mesi e sanzione pecuniaria		Reclusione fino a 3 anni		Reclusione fino a 12 mesi e sanzione pecuniaria	Nessuna normativa precedente

PT	Reclusione fino a 1 anno o sanzione pecuniaria fino a 240 giorni di salario (massimo 120 000 EUR)	Reclusione fino a 2 anni o sanzione pecuniaria fino a 480 giorni di salario (massimo 240 000 EUR)	Reclusione da 1 a 5 anni	Reclusione da 2 a 6 anni	Reclusione fino a 2 anni o sanzione pecuniaria fino a 480 giorni di salario (massimo 240 000 EUR)	Nessuna normativa precedente
RO	-	Reclusione da 1 a 2 anni o sanzione pecuniaria	-	Reclusione da 1 a 2 anni o sanzione pecuniaria	Reclusione da 1 a 3 anni	Nessuna normativa precedente
SE	Sanzione pecuniaria o reclusione fino a 1 anno					Nessuna normativa precedente
SI	Reclusione fino a 2 anni		Reclusione fino a 3 anni			Nessuna normativa precedente
SK	Reclusione fino a 2 anni	Reclusione da 6 mesi a 3 anni				Nessuna normativa precedente

Tabella 3: Ispezioni condotte nel 2012

SM	DIRETTIVA 2009/52/CE					Osservazioni
	Ispezioni		Risultati			
	Valore assoluto	In percentuale di tutti i datori di lavoro di tutti i settori (in %)	Numero di ispezioni che hanno rilevato CPTSI*	Numero di CPTSI rilevati	Percentuale di CPTSI individuati sul numero totale di lavoratori di tutti i settori (in %)	
AT	32 765	16,98	2 948	4 490	0,11	Interessati tutti i settori.
BE	14 127	7,86	1 538	1 826	0,41	Interessati tutti i settori.
BG	119	0,12	1	1	0,00003	Interessati tutti i settori.
CY	5 736	38,5	/	1 340	0,35	Interessati i settori di rischio.
CZ	27 914	17,45	27	46	0,00095	Interessati tutti i settori.
DE	122 577	6,91	/	/	/	Interessati i settori di rischio.
EE	79	0,36	0	0	0	Interessati i settori di rischio.
EL	8 704	3,35	30	49	0,00138	Interessati i settori di rischio. Dati per il periodo 1.8.2012 – 31.12.2012.
ES	53 671	6,12	5 386	5 386	0,03145	Interessati tutti i settori.
FI	1 800	1,9	/	/	/	Interessati tutti i settori.
FR	1 331	/	/	621	/	Interessati i settori di rischio. Dati relativi ai migranti che lavorano senza un permesso di lavoro. Nessuna informazione sul loro status di soggiorno.
HU	19 080	9,72	/	/	/	Interessati tutti i settori.
IT	243 847	17,33	/	11 499	0,05115	Interessati tutti i settori.
LT	1 453	5,38	/	0	0	Interessati tutti i settori. Dati per il periodo 1.8.2012 – 31.12.2012.
LV	2 648	/	/	1	0,00012	Interessati tutti i settori. Dati per il periodo 1.1.2012 -1.5.2013.
LU	3 097	43,62	/	/	/	Interessati tutti i settori.
MT	3 831	53,07	70	88	0,05167	Dati relativi ai migranti che lavorano senza un permesso di lavoro. Nessuna informazione sul loro status di soggiorno.
NL	11 181	/	776	1 123	/	Interessati tutti i settori. Non sono disponibili dati Eurostat per il numero totale di datori di lavoro e lavoratori.
PL	2 776	0,44	61	133	0,00306	Interessati tutti i settori.
PT	2 305	1,09	/	10 828	0,25	Interessati i settori di rischio.
RO	916	0,82	/	22	0,00025	Interessati tutti i settori.
SE	414	0,25	/	/	/	Interessati tutti i settori.
SI	9 027	28,93	/	8	0,00088	Interessati i settori di rischio.
SK	39 801	57,77	/	22	0,00095	Interessati tutti i settori. Una parte dei dati non specifica lo status di soggiorno.

CPTSI: cittadino di un paese terzo il cui soggiorno è irregolare