Il Mulino - Rivisteweb

Alesandra Cornice, Maria Parente

Le politiche regionali nel contrasto al lavoro sommerso

(doi: 10.7384/114538)

Economia & lavoro (ISSN 0012-978X)
Fascicolo 2, maggio-agosto 2024

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Anno LVIII, 2024, 2 *Economia & Lavoro* *Lavoro sommerso, pp. 87-96*

LE POLITICHE REGIONALI NEL CONTRASTO ALLE ATTIVITÀ SOMMERSE

di Alessandra Cornice, Maria Parente

Regional Policies for Tackling Undeclared Work

La capillare diffusione del lavoro sommerso sul territorio nazionale rende necessari interventi che operino tanto a livello nazionale che regionale, in modo da agire nelle specifiche realtà territoriali in maniera efficace e multi-direzionale. In questo lavoro si intende dare una panoramica di quali sono i modelli regionali nella fase regolativa e i progetti di contrasto del lavoro sommerso, evidenziando lo sforzo di mettere a sistema gli interventi, alla luce delle azioni di sistema nazionali del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 (prorogato al 2025), e della riforma collocata nella Missione 5 del PNRR riconducibile al Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2022-2025.

Parole chiave: lavoro sommerso, politiche regionali.

The widespread presence of undeclared work on the national territory requires interventions that act at both national and regional level, with a view to impacting on specific territories in an effective and multi-directional way. In this essay, we intend to give an overview of the regional patterns at the regulatory stage, as well as of the projects to combat undeclared work, highlighting the effort to systematise the interventions, in the light of the Three-Year Plan to Combat Labour Exploitation in Agriculture, and Gangmastering 2020-2022 (extended to 2025), and of the reform pertaining to Mission 5 of the NRRP related to the National Plan to Combat Undeclared Work 2022-2025.

Keywords: undeclared work, regional policies.

Introduzione

L'alto disvalore sociale del lavoro sommerso ha richiesto, già da qualche decennio, un ruolo più rilevante delle Regioni e delle istituzioni locali nella definizione di una strategia di contrasto, non solo legata agli aspetti rimediali (generalmente di competenza del legislatore nazionale), ma soprattutto in relazione alla declinazione territoriale delle politiche di prevenzione del fenomeno e di quelle di promozione della legalità nel mercato del lavoro locale. Non è un caso, del resto, che i servizi per il lavoro ricadano nella diretta competenza delle Regioni e che, in ogni capoluogo di provincia, presso le direzioni provinciali del lavoro, siano istituiti i Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso[1] con la finalità di incentivare e stimolare la presentazione dei progetti per l'emersione lavorativa e d'impresa.

Alessandra Cornice, collaboratore tecnico enti di ricerca, Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Corso d'Italia 33, 00198 Roma, a.cornice@inapp.gov.it.
Maria Parente, ricercatrice, INAPP, Corso d'Italia 33, 00198 Roma, m.parente@inapp.gov.it.
Pervenuto alla Redazione nel mese di maggio 2024, revisionato nel mese di giugno 2024, e accettato per la pubblicazione nel mese di luglio 2024 / Submitted to the Editorial Office in May 2024, reviewed in June 2024, and accepted for publication in July 2024.

[1] Art. 1-*bis* della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia).

ISSN 0012-978X
© Carocci Editore S.p.A.

Viene ribadita dunque la necessità di portare in superficie quel "pezzo di economia" non osservabile, o che lo è solo in parte, generativa di concorrenza sleale, disuguaglianze retributive e deficit di tutele. Com'è noto, il tema dell'economia sommersa è stato affrontato a diversi livelli di governance. Per quanto riguarda la normativa regionale, alcune azioni in questa direzione sono rinvenibili nelle discipline di settore come quelle che regolano il sistema di accesso ai servizi per il lavoro, l'orientamento e la formazione professionale, ovvero, più in generale, nelle disposizioni relative all'integrazione socio-lavorativa dei residenti stranieri mediante l'accesso ai servizi territoriali. In altri casi, come delineato nel prosieguo di questo contributo, si rilevano discipline esplicitamente dedicate al contrasto del lavoro irregolare e dello sfruttamento lavorativo, financo riferite a particolari settori di produzione di beni e servizi. Oltre ad essere in linea con gli orientamenti comunitari e nazionali, va tuttavia premesso che l'azione di contrasto del legislatore regionale si connota anche per approcci specifici alle peculiarità del territorio, determinate da fattori socio-economici, storici e culturali (le dinamiche tra gli attori economici, la *capacity building* delle istituzioni territoriali, il livello del dialogo sociale e la vocazione/tradizione imprenditoriale di una determinata area).

Come già ampiamente rilevato in dottrina (Di Carluccio, 2007; Santucci, 2008; Pinto, 2012; Ferrara, 2016), l'attività legislativa delle Regioni per contrastare le patologie del mercato del lavoro ha mostrato un certo dinamismo regolativo all'indomani del riparto di competenze determinato dalla riforma del Titolo V della Costituzione con legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3. Secondo Ferrara (ivi, p. 242), ciò ha dato l'avvio a modelli di governance disomogenei nell'attuazione, ma con punti sostanzialmente comuni nella progettazione, riconducibili al fatto che le azioni intraprese si inseriscono nel contesto delle regole di governo del mercato del lavoro regionale e che gli strumenti individuati si traducono in misure di contrasto e misure di contesto. Le prime agiscono sui fenomeni di illegalità conclamata rafforzando l'apparato ispettivo e sanzionatorio; le seconde mirano a ridurre l'attrattività del sommerso in maniera preventiva attraverso incentivi e meccanismi di premialità.

Ad oggi, questo framework composito e complesso della legislazione regionale è chiamato in causa nello sforzo di coordinarsi con due azioni di sistema nazionali avviate e messe in atto soltanto nell'ultimo lustro: si tratta del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 (prorogato al 2025), e della riforma collocata nella Missione 5 del PNRR riconducibile al Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2022-2025[2]. Grazie al modello di governance interistituzionale e multi-attore che sottende, nel suo insieme, la strategia nazionale di contrasto all'economia sommersa e al lavoro irregolare, ne discendono ulteriori spazi di azione e di valorizzazione degli interventi già sperimentati a livello locale, mediante la messa a sistema di progettualità condivise e integrate tra loro. I paragrafi che seguono descrivono una prima disamina delle più rilevanti normative regionali, in parte anticipatorie degli interventi sopraggiunti a livello nazionale, e uno sguardo d'insieme del paniere di azioni avviate sui territori nel solco dei piani sopra richiamati, per ricondurre in un perimetro di legalità formale e sostanziale rapporti di lavoro iniqui, sbilanciati e sommersi, e pratiche di concorrenza sleale.

1. I MODELLI REGIONALI NELLA DIMENSIONE REGOLATIVA

Ai fini del monitoraggio sul lavoro irregolare, alcune amministrazioni regionali hanno creato osservatori dedicati. Quello della Regione Abruzzo è stato istituito sulla scia del pro-

[2] Sulla correlazione tra i due piani, si rinvia a Cornice e Parente (2022).

tocollo d'intesa per le azioni di contrasto al fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo siglato insieme all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), all'Ispettorato interregionale di Roma e alle articolazioni regionali di parti sociali e datoriali, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) (D.G.R. 6 aprile 2017, n. 149). L'Osservatorio ha la funzione di effettuare studi e analisi delle principali problematiche dell'economia sommersa, del lavoro irregolare e dei riflessi sul mercato del lavoro regionale, con la finalità di porre in essere una banca dati integrata consultabile dalle istituzioni pubbliche aderenti al protocollo, nonché di ricavare indicatori utili per la definizione degli indici di congruità. Le funzioni dell'Osservatorio possono essere affidate, in tutto o in parte, a soggetti terzi compresi gli Enti bilaterali. Inoltre, l'Osservatorio si raccorda istituzionalmente con il Comitato di coordinamento regionale costituito, ex art. 7 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, presso il Dipartimento della salute, per realizzare la programmazione coordinata degli interventi di prevenzione e vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro. Tra le varie attività di diretta competenza assume rilievo l'apporto per i controlli mirati da parte dell'Ispettorato interregionale del lavoro di Roma, in attuazione della legge 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 nel settore agricolo" (cosiddetta "Legge anticaporalato").

Altre amministrazioni regionali hanno messo in atto delle norme specifiche volte al contrasto del fenomeno. Tra queste, la Regione Puglia, che con la L.R. 26 ottobre 2006, n. 28, ha introdotto strumenti per l'emersione del lavoro irregolare. L'insieme delle disposizioni danno evidenza della costruzione di un sistema di rete trasversale e sinergico che coinvolge diversi soggetti: gli attori del dialogo sociale, i diversi livelli amministrativi e istituzionali territoriali, e gli organismi preposti alle attività di vigilanza e prevenzione di pratiche irregolari o illecite. La legge prevede un sistema di controllo sui datori di lavoro e la verifica del rispetto degli indici di congruità[3] e della clausola di applicazione dei contratti stipulati del settore di appartenenza, come condizione per l'accesso a qualsiasi beneficio economico e normativo, oltre a istituire l'Osservatorio regionale sul lavoro non regolare. Con la L.R. 29 giugno 2018, n. 29, in materia di politiche attive e contrasto al lavoro nero e al caporalato, i Centri per l'impiego (CPI) pugliesi assumono il compito di promuovere servizi e azioni mirate all'inclusione dei lavoratori stranieri, con particolare riferimento al mercato del lavoro agricolo, dove l'incidenza della componente non autoctona raggiunge numeri significativi nella fase della raccolta stagionale dei prodotti. L'attenzione rivolta ai lavoratori e alle imprese del settore primario è un connotato peculiare del legislatore pugliese. Già nel 2014, attraverso una misura sperimentale di incentivi economici, è stato avviato un sistema di certificazione etica dell'organizzazione del lavoro per le imprese che reclutavano i lavoratori stagionali, spesso stranieri, attraverso le liste di prenotazione dei CPI[4]. Sebbene gli esiti della misura non siano stati all'altezza delle aspettative, si è comunque avviato un percorso verso la cultura della legalità e della trasparenza nelle dinamiche del mercato del lavoro. Ancora in riferimento alla presenza di persone con background migratorio, strumenti normativi volti a contrastare specifici

[3] Gli indici di congruità definiscono il rapporto tra la quantità e qualità dei beni e dei servizi offerti dai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, e la quantità delle ore lavorate, nonché la deviazione percentuale dall'indice individuato che sia da considerare normale.

[4] D.G.R. 24 luglio 2014, n. 1523, recante "Piano di azione Capo Free – Ghetto Off. Bollino Etico 'Equapulia-No Lavoro Nero'. Approvazione disciplinare".

fenomeni illeciti sono stati introdotti anche per mezzo della L.R. 4 dicembre 2009, n. 32, recante "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia". Gli obiettivi delle disposizioni mirano a garantire l'accoglienza e l'effettiva inclusione sociale degli stranieri immigrati nel territorio regionale, favorendo pari opportunità di accesso e fruibilità dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, di conciliazione e dell'istruzione. In tale ottica, non meno rilevanti appaiono gli interventi finalizzati a garantire pari opportunità di accesso al lavoro, rafforzando la conoscenza dei loro diritti nella dimensione lavorativa.

Un modello di governance a rete è ravvisabile anche in Campania. La legge 18 novembre 2009, n. 14, sostanzialmente incentrata sulla promozione della qualità del lavoro, ha tra le sue finalità il rafforzamento dell'occupazione stabile e duratura, il contrasto al lavoro irregolare, e l'individuazione di strumenti di sostegno all'emersione attraverso una maggiore integrazione delle politiche del lavoro, della formazione e dello sviluppo sociale ed economico del territorio. A tal fine, viene delineato un sistema basato sulla concertazione e collaborazione tra strutture, organismi specializzati e soggetti istituzionali a livello regionale, provinciale e degli enti locali, che prevede, tra gli altri, anche il coinvolgimento delle parti sociali e datoriali, degli Enti bilaterali, delle istituzioni scolastiche e della formazione, nonché della Consulta regionale dell'immigrazione extra-comunitaria. Tra gli organi tecnici di garanzia ci sono l'Agenzia per il lavoro e l'istruzione (ARLAS), il Comitato di garanzia sulla gestione del Sistema di alta qualità del lavoro, e il Comitato tecnico provinciale per l'avviamento al lavoro dei disabili. Il sistema di governance è assicurato dalla programmazione triennale degli interventi che ricade in capo alla Conferenza regionale sulle dinamiche dell'occupazione e per la qualità del lavoro. Il fulcro del modello campano è caratterizzato dal Sistema di alta qualità del lavoro e Comitato di garanzia (art. 9), mediante il quale sono classificate e certificate le imprese del territorio in termini di qualità della condizione lavorativa. Sulla base dell'indice di alta qualità del lavoro (AQL), la certificazione attesta la conformità del sistema organizzativo-gestionale delle imprese a parametri di stabilità e durata del lavoro, sicurezza nei luoghi di lavoro, valorizzazione professionale dei lavoratori e promozione di un modello partecipativo di relazioni sindacali, consentendo all'impresa di accedere a incentivi economici e misure di premialità. A differenza di quanto previsto per le verifiche sulle imprese aderenti alla Rete del lavoro agricolo di qualità di cui alla legge 11 agosto 2014, n. 116, i controlli sul possesso e mantenimento dei requisiti per la certificazione AQL appaiono certamente più stringenti[5].

Sempre nell'ottica del contrasto al lavoro sommerso, la Regione Lazio ha emanato, invece, disposizioni *ad hoc* per due specifici comparti produttivi. Con la L.R. 14 agosto 2019, n. 18, è stato adottato un piano straordinario per l'emersione dei lavoratori irregolari nel settore agroalimentare, nella direttrice dei principi e delle indicazioni programmatiche della Legge anticaporalato. Le disposizioni regionali prevedono infatti: la costituzione dell'Osservatorio sul lavoro sommerso; la definizione degli indici di congruità (aggiornabili

[5] La verifica avviene tramite richiesta di informazioni diretta alle imprese e tramite riscontri incrociati effettuati in coordinamento con i servizi ispettivi, con le aziende sanitarie locali, con gli enti previdenziali e con gli organi tributari. Successivamente viene verificata la corrispondenza tra quanto accertato e quanto dichiarato dall'impresa in sede di presentazione della domanda di certificazione. I controlli sulla permanenza dei requisiti hanno cadenza periodica. Per le imprese che aderiscono alla Rete del lavoro agricolo di qualità, i controlli degli organi ispettivi avvengono a seguito di richiesta di intervento del lavoratore, delle organizzazioni sindacali, dell'autorità giudiziaria o di altra autorità amministrativa, e quando risultano procedimenti penali in corso per violazione di legge. In sostanza, una volta iscritte alla Rete, le imprese sarebbero esentate dai controlli ispettivi, se non nelle ipotesi sopra indicate. Per approfondimenti sul sistema campano di AQL, si rinvia a Santucci (2008) e al Regolamento 8/2010 di attuazione della legge.

ogni tre anni); l'attivazione di elenchi di prenotazione telematici per favorire l'incontro tra domanda/offerta di lavoro; meccanismi di premialità sotto forma di incentivi economici e certificazione etica e di qualità per le imprese che aderiscono alla Rete del lavoro agricolo di qualità e che utilizzano i canali ufficiali di intermediazione, ovvero che stabilizzano i lavoratori irregolari; e la creazione di centri polifunzionali destinati ai lavoratori agricoli per accedere a una serie di servizi (trasporto e foresterie o altre soluzioni abitative, mediazione linguistica e culturale, e orientamento e formazione). Sono destinatari degli interventi: le vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo; lavoratori che operano nel mercato del lavoro sommerso o con condizioni caratterizzate da irregolarità, estrema precarietà e fragilità; e migranti in attesa di riconoscimento di un titolo di soggiorno per la permanenza in Italia. Per il raggiungimento delle finalità della legge è stato emanato un apposito Piano operativo triennale. Nel medesimo anno l'attività regolatoria dell'istituzione regionale ha messo mano alla disciplina per i lavoratori della *gig economy*, un altro settore nevralgico dove precarietà e flessibilità della prestazione lavorativa rendono agevole l'insinuarsi di sacche di sommerso o minori tutele. La legge 12 aprile 2019, n. 4, recante "Disposizioni per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali", si applica a tutti i lavoratori che, indipendentemente dalla tipologia e dalla durata del rapporto di lavoro, offrono la disponibilità della propria attività alla piattaforma digitale, che organizza l'attività per la fornitura di un servizio, determinando le caratteristiche dello stesso e fissandone il prezzo. Le disposizioni sono dunque finalizzate a: tutelare la dignità, la salute e la sicurezza del lavoratore digitale; migliorare la trasparenza del mercato del lavoro digitale attraverso gli obblighi di informativa preventiva nei confronti del lavoratore; contrastare il lavoro non sicuro e ogni forma di diseguaglianza e di sfruttamento; e individuare strumenti operativi, di consultazione e di programmazione. A rafforzare tale impianto regolatorio è sopraggiunta anche la L.R. 17 giugno 2022, n. 11, recante disposizioni in materia di salute, sicurezza e benessere lavorativo. Tra le finalità delle disposizioni, oltre all'obiettivo del miglioramento delle condizioni di lavoro e di una maggiore diffusione della cultura e della pratica della salute e della sicurezza, si sottolinea la necessità di attivare azioni più efficaci per la prevenzione dei rischi di infortuni e di malattie professionali, e per il contrasto del lavoro irregolare, dello sfruttamento lavorativo e di violenza, pressioni fisiche e molestie sul lavoro.

In Emilia-Romagna il contrasto al lavoro irregolare si trova all'interno di un costrutto normativo di ampio respiro orientato alla promozione della legalità in tutti gli ambiti della vita sociale ed economica della regione. La L.R. 28 ottobre 2016, n. 18, "Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili", all'art. 30, comma 1, afferma espressamente che: «la Regione definisce i casi e le modalità di adozione e di applicazione obbligatoria di sistemi informatici di controllo e registrazione automatica delle presenze autorizzate nei cantieri al fine di assicurare un più efficace e coordinato esercizio delle attività di vigilanza». Parimenti, l'art. 40 declina gli interventi a tutela della legalità nella filiera agroalimentare attraverso modalità e strumenti di collaborazione con i soggetti preposti alla vigilanza e alla repressione di pratiche illecite.

In alcuni casi il riferimento al contrasto del lavoro sommerso fa parte di una normativa più specifica poiché rivolta ai cittadini stranieri come, ad esempio, per la Regione Liguria con la L.R. 20 febbraio 2007, n. 7, finalizzata all'accoglienza e all'integrazione sociale di persone con background migratorio. Inoltre, nei settori di attività a maggiore presenza di donne immigrate, quali la cura delle persone, l'assistenza di soggetti totalmente o parzialmente non autosufficienti, il lavoro domestico e i servizi in genere, la Regione, anche in collaborazione con gli enti locali, attraverso la rete dei servizi per l'orientamento e la forma-

zione professionale e i CPI, programma: interventi volti alla qualificazione professionale; azioni dirette a favorire l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro domestico; assistenza alle famiglie che assumono cittadine straniere immigrate, a garanzia di una corretta gestione del rapporto di lavoro; e azioni dirette a sostenere l'emersione del lavoro sommerso e irregolare (art. 23, comma 2). Interventi regolatori nell'ambito dei servizi di cura sono presenti anche in Lombardia, dove è stato messo in atto un approccio integrato tra politiche di welfare e del lavoro (Ferrara, 2016, p. 247). La L.R. 25 maggio 201, n. 15, sul lavoro di assistenza e di cura e sul ruolo degli assistenti familiari, presenta infatti finalità multidirezionali. Se il principale obiettivo è volto alla creazione di un sistema istituzionalizzato e integrato per la valorizzazione e la gestione del lavoro di assistenza e di cura svolto dagli assistenti familiari in aiuto e a tutela delle persone fragili e delle loro famiglie, l'effetto indiretto, per le modalità e gli strumenti attuativi delle misure, non può non tradursi anche in un'azione di contrasto al lavoro sommerso e irregolare nell'ambito di un settore a maggiore presenza femminile. Questo sistema di welfare pubblico/privato è costituito da una rete di sportelli (dove si realizza l'incontro tra domanda/offerta di servizi) e dall'anagrafe degli assistenti regionali, ovvero da appositi registri (art. 7), l'iscrizione nei quali da parte del lavoratore, nonché il ricorso ai quali da parte degli utenti, comporta due tipi di vantaggi: *a*) la fruizione di percorsi formativi in favore degli assistenti familiari con annessa certificazione delle competenze (art. 8); e *b*) la previsione di benefici economici in favore delle persone fragili e delle loro famiglie (art. 9), da utilizzare nell'ambito della rete degli assistenti familiari iscritti nei registri e con contratto conforme alla normativa vigente.

Provvedimenti normativi relativi al contrasto al lavoro sommerso nell'ambito dell'inserimento socio-lavorativo dei migranti sono pure quelli previsti dalla Regione Basilicata: con D.G.R. 17 dicembre 2014, n. 627, è stata istituita una task force, con il coordinamento del presidente della Giunta, finalizzata alla realizzazione di un piano operativo per un'accoglienza dignitosa e un lavoro regolare per i lavoratori stagionali. La L.R. 6 luglio 2016, n. 13 ha istituito il "Coordinamento delle politiche per l'immigrazione" con il compito, tra l'altro, di «promuovere l'attivazione di programmi di intervento per l'alfabetizzazione e l'accesso ai servizi educativi, per l'istruzione e la formazione professionale, per l'inserimento lavorativo, la lotta al lavoro nero ed al caporalato e il sostegno ad attività autonome e imprenditoriali, per l'integrazione e la comunicazione interculturale a favore dei migranti e dei rifugiati».

In Piemonte la L.R. 24 novembre 2023, n. 32, di riordino del "Sistema integrato delle politiche e dei servizi per l'orientamento permanente, la formazione professionale e il lavoro", ha tra le varie finalità la prevenzione e il contrasto del lavoro irregolare attraverso apposite misure di politica del lavoro. Ai fini dell'inclusione sociale e lavorativa, l'art. 24 prevede, altresì, percorsi di formazione per categorie svantaggiate e soggetti in condizioni di vulnerabilità sociale e socio-economica, tra i quali sono compresi anche i migranti.

2. I progetti regionali di contrasto al lavoro irregolare e sommerso

Diverse sono le regioni che sono attive in partenariato all'interno di programmi rivolti al contrasto del lavoro sommerso. La premessa delle iniziative considerate è rappresentata dalla presa d'atto della complessità e dell'interrelazione tra fenomeni diversi come tra migrazioni e lavoro, e della necessità quindi di adottare un approccio legislativo e operativo che riesca a collegare le diverse aree di intervento, in un quadro unitario che si interessi sia degli aspetti economici che di quelli sociali e di welfare.

Tra i progetti ricordiamo Su.Pr.Eme (Sud protagonista nel superamento delle emergenze in ambito di grave sfruttamento e di grave marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle cinque regioni meno sviluppate) e P.I.U. SU.Pr.Eme (Percorsi individualizzati di uscita dallo sfruttamento).

Il primo si inserisce nel quadro del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, approvato a febbraio 2020, dallo specifico "Tavolo caporalato", promosso dalla Direzione generale immigrazione del ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, articolato sui quattro assi prioritari: *a*) prevenzione; *b*) vigilanza e contrasto; *c*) protezione e assistenza; e *d*) reintegrazione socio-lavorativa. L'iniziativa coinvolge le Regioni Puglia, Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia e ha l'obiettivo di realizzare un piano straordinario integrato di interventi per contrastare tutte le forme di sfruttamento lavorativo e di grave vulnerabilità, con riferimento, in particolare: ai servizi di accoglienza e integrazione; al superamento dei fenomeni illeciti con riguardo al lavoro in agricoltura; alla promozione di processi sostenibili di integrazione sociale ed economica dei migranti; e allo sviluppo di modelli di intervento pubblico efficaci.

Il secondo è un intervento integrativo e complementare al Programma Su.Pr.Eme. nelle aree a maggior presenza di lavoratori stagionali migranti nel settore agricolo e nelle aree urbane nelle cinque regioni del Sud Italia coinvolte, per prevenire e contrastare fenomeni di sfruttamento lavorativo.

La seconda edizione del Programma Su.Pr.Eme. di contrasto al caporalato e al grave sfruttamento lavorativo nelle cinque regioni del Sud Italia (Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata e Campania), finanziata dal Programma nazionale del Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) 2021-2027, prevede un piano quinquennale straordinario e integrato di interventi a supporto delle iniziative legislative in atto per il contrasto e il superamento delle forme di grave sfruttamento lavorativo, caporalato e situazioni di grave marginalità e vulnerabilità vissute dai lavoratori stranieri presenti nei territori coinvolti. Tra le iniziative, in continuità con quanto già realizzato, sono previsti: tavoli regionali di contrasto al caporalato, il supporto alle azioni ispettive in complementarità con altri interventi territoriali, misure per l'abitare inclusivo, tirocini formativi, nonché l'implementazione dei poli sociali integrati per la presa in carico multidimensionale dei cittadini migranti, dell'Helpdesk interistituzionale anticaporalato (un servizio multicanale e multilingue che promuove l'emersione e facilita l'accesso alle informazioni e ai servizi), e del budget di integrazione, che attribuisce al singolo destinatario un plafond di risorse atto a sostenerlo nella costruzione di un progetto individualizzato di autonomia socio-lavorativa.

Il progetto A.L.T. Caporalato D.U.E. (Azioni per la legalità e la tutela del lavoro: dignità, uguaglianza ed equità) consolida la cooperazione tra l'Ispettorato nazionale del Lavoro (INL) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) iniziata nel 2020 nell'ambito dei progetti A.L.T. Caporalato! e Su.pr.eme., per rafforzare il contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo, sulla base di un modello operativo multiagenzia che garantisce in maniera sinergica la tutela delle vittime e la repressione del fenomeno. In concreto, il progetto prevede: l'attivazione di task force composte da ispettori del lavoro e mediatori culturali OIM per condurre verifiche ispettive straordinarie in contesti a maggior rischio di sfruttamento, garantendo l'identificazione precoce delle vittime e assicurando un tempestivo raccordo con i sistemi di protezione; l'attivazione di sportelli di ascolto e informazione multilingua presso Ispettorati territoriali del lavoro (ITL) selezionati, supportati da mediatori culturali OIM dedicati alla ricezione delle denunce di irregolarità e sfruttamento lavorativo; la sensibilizzazione dei lavoratori migranti sui diritti e doveri conseguenti all'in-

staurazione del rapporto di lavoro, sui rischi legati allo sfruttamento lavorativo e sui meccanismi di protezione per le vittime; e la messa in rete delle conoscenze e delle esperienze rispetto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo e della tutela delle vittime. Il progetto è attivo su tutto il territorio nazionale, è esteso a tutti i settori produttivi, e ha una durata di due anni (dicembre 2022-novembre 2024) (INL, 2020).

Il progetto Common Ground, la cui durata prevista è dal marzo 2023 al marzo 2025, ha come obiettivo la prevenzione e il contrasto di forme di distorsione del mercato del lavoro (lavoro irregolare, lavoro sommerso, caporalato e sfruttamento lavorativo) in tutti i settori (anche diversi da quello agricolo), attraverso interventi di protezione sociale e interventi attivabili nell'ambito dei Servizi per il lavoro, promuovendo lavoro dignitoso e sicuro, e legalità.

Le attività previste sono: il potenziamento e qualifica del livello di conoscenza e di capacità di intervento delle regioni partner e dei soggetti pubblici e privati che compongono le loro reti attraverso la condivisione di interventi, di buone pratiche e della conoscenza dei fenomeni nei diversi settori economici; la definizione di sistemi regionali di *referral* a trazione pubblica in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo – in attuazione delle relative linee guida; la collaborazione con i soggetti preposti alle attività di controllo e vigilanza in ambito lavorativo; l'attivazione di interventi integrati e personalizzati di orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro e inclusione; e la promozione di crescenti livelli di consapevolezza tra amministratori pubblici, soggetti della società civile, imprese e cittadini. Il progetto è finanziato con fondi del Programma operativo nazionale (PON) Inclusione – Fondo sociale europeo (FSE), e ha come capofila la Regione Piemonte.

Il progetto S.O.L.e.IL. (Servizi di orientamento al lavoro ed empowerment interregionale legale) vede invece il partenariato tra le Regioni Lazio (capofila), Toscana, Abruzzo, Molise e Marche. L'iniziativa intende individuare gli stakeholder interessati alla prevenzione e al contrasto del lavoro irregolare e dello sfruttamento lavorativo dei cittadini di Paesi terzi, vittime o potenziali vittime in diversi settori economici (in particolare agricoltura, logistica, settore edile, lavori di cura ecc.) e rafforzare la governance multiregionale, definendo un modello di intervento integrato da declinare nei diversi territori regionali, finalizzato a promuovere azioni coordinate tra i principali stakeholder (Regioni, Comuni, associazioni temporanee di scopo – ATS, Questure, Prefetture, soggetti del Terzo settore ecc.). Le attività previste sono finalizzate a promuovere condizioni di regolarità lavorativa, attraverso l'attuazione di servizi che favoriscano l'emersione e la presa in carico delle vittime o potenziali vittime di sfruttamento, e al loro inserimento/reinserimento socio-lavorativo, nonché percorsi di accompagnamento e di riqualificazione che consentano l'acquisizione di competenze spendibili nel settore di riferimento. Sono destinatarie del progetto tutte le persone straniere vittime e/o potenziali di sfruttamento lavorativo presenti nel territorio regionale.

Il progetto prevede diverse fasi, di cui la prima, di *capacity buiding* e *workshop co-design*, è costituita dalla formazione e dal rafforzamento delle Competenze dei servizi e degli attori coinvolti, la realizzazione di workshop regionali, e la promozione delle linee guida. La seconda fase, di presa in carico integrata, assistenza e tutela del lavoratore migrante, comprende la costituzione di équipe multidisciplinari che raggiungano i soggetti a rischio di sfruttamento e caporalato attraverso le azioni di *outreach*, uno Sportello informativo migranti – camper della legalità, e l'attivazione e gestione del numero verde per l'emersione del lavoro nero. Sono previste, infine, misure per la transizione verso l'*housing* e *co-housing* sociale, e l'istituzione di un Fondo "contributo alloggiativo S.O.L.e.IL.". Il progetto intende intercettare circa 3.750 cittadini di Paesi terzi.

Il progetto P.E.R.L.A. (Percorsi di emersione regolare del lavoro in agricoltura) è stato attivato, nella Regione Lazio, con il finanziamento del FAMI 2014-2020; è rivolto a cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornati sul territorio regionale e mette a disposizione: uno sportello di orientamento legale (per servizi di consulenza/accompagnamento sull'emersione dal lavoro nero/irregolare e informazioni su domanda di asilo, acquisizione della cittadinanza italiana e ricongiungimento familiare) e uno sportello di orientamento al lavoro per gli immigrati (che offre servizi per ricerca lavoro, redazione curriculum vitae e lettera di presentazione, mediazione linguistico-culturale, informazioni sull'avvio di attività imprenditoriali, sulle opportunità di corsi di formazione, e sui servizi pubblici per lavoro presenti sul territorio, nonché promozione di tirocini formativi). Il progetto prevede, inoltre, dei laboratori (strumenti di ricerca attiva e accesso al lavoro, ed *empowerment* e valorizzazione delle esperienze maturate, diritti e doveri vigenti in Italia per accedere ai servizi pubblici e privati) e corsi gratuiti di: italiano, come assistente familiare, per l'autoimprenditorialità, come manutentore del verde e operatore agricolo. All'interno del progetto è previsto un sistema di bollini etici di qualità per le aziende che aderiscono all'iniziativa, ospitando giovani migranti per dei tirocini lavorativi, sperimentando un modello formativo partecipato. La Regione è, inoltre, impegnata nel definire gli indici di congruità in agricoltura, che rappresentano un corretto bilanciamento tra la quantità di persone che devono lavorare nella realizzazione di un prodotto e la qualità del prodotto stesso, al fine di garantire la prevenzione e la trasparenza e dei diritti dei lavoratori.

Il progetto DI.AGR.A.M.M.I., finanziato con i fondi del PON Inclusione – Asse 3 "Sistemi e modelli di intervento sociale", si articola in Diagrammi Nord (per le regioni Marche, Umbria, Lazio, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia e Piemonte) e Diagrammi Sud (per le regioni Puglia, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia). Per entrambi i progetti i principali partner sono: Consorzio Nova onlus, ente capofila, la Federazione lavoratori agroindustria della Confederazione generale italiana del lavoro (FLAI CGIL), l'Istituto nazionale confederale di assistenza della CGIL (INCA CGIL), l'OIM, Adir L'altro diritto, Agci, Terra e Oxfam. Le attività sono rivolte a vittime di violenza, tratta e grave sfruttamento, minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età, beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria e umanitaria, e persone a rischio di discriminazione.

Le principali attività proposte, con il coinvolgimento di reti istituzionali e imprese agricole, sono lo sviluppo di un'azione di emersione che individui situazioni concrete di sfruttamento, attraverso un percorso progressivo di motivazione, affrancamento, protezione sociale, orientamento e formazione linguistica e professionale.

Considerazioni conclusive

La breve disamina dei più rilevanti interventi delle Regioni nel contrastare il lavoro sommerso, sia nella fase di regolazione formale che in quella attuativa degli strumenti e delle misure adottate, mette in luce il percorso evolutivo che nel tempo ha chiamato in causa una pluralità di attori e di risorse per ridurre gli spazi di opacità del nostro mercato del lavoro. Lo sforzo di ridurre l'entità del lavoro sommerso, a partire dai settori più colpiti come, ad esempio, il comparto agricolo, ha modificato processi decisionali, sistemi di governance e qualità del dialogo sociale, a riprova del fatto che il fenomeno dell'economia sommersa e dello sfruttamento lavorativo richiede un approccio olistico che guardi nel contempo alle dinamiche delle filiere produttive (ormai globalizzate), alla vulnerabilità del

lavoratore (in tutte le sue declinazioni), all'efficienza dei servizi territoriali e *capacity buiding* del decisore pubblico, nonché al livello di capacitazione di un territorio. Il flusso degli interventi e delle azioni intraprese dalle amministrazioni regionali ha trovato una sintesi nei due piani nazionali sopra richiamati. Sia il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento in agricoltura e al caporalato 2020-2022, che il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2022-2025 sono portatori di una visione di sistema, non più solo repressiva, ma anche e soprattutto orientata alla prevenzione e rimozione delle condizioni che agevolano ambiti di irregolarità lavorativa. Tale approccio in chiave sinergica ha fatto tesoro delle azioni già avviate sui territori dalle Regioni e, allo stesso tempo, ha alimentato un processo circolare degli interventi di progettazione e programmazione interistituzionale che mantiene la connessione tra il centro e l'ambito locale delle politiche pubbliche (amministrazioni centrali, regionali e locali), e tra i diversi attori territoriali nell'ambito dei partenariati interregionali con le Prefetture, i Comuni, gli enti del Terzo settore, gli organismi di prevenzione e vigilanza, le parti sociali e datoriali, e gli operatori economici del territorio. Di questo modello ne sono espressione diretta le progettualità sopra descritte il cui denominatore comune, in estrema sintesi, è quello di incoraggiare comportamenti tendenti all'economia ufficiale e a relazioni più eque tra tutti gli attori che vi prendono parte.

Riferimenti bibliografici

CORNICE A., PARENTE M. (2022), *Un Piano nazionale per contrastare il lavoro sommerso in diversi settori dell'economia. Sovrapposizione o valore aggiunto rispetto alla strategia del Piano Triennale anticaporalato in agricoltura?*, in Caritas Italiana, *Politiche migratorie: il PNRR che non c'è*, Quaderni Caritas, n. 2, pp. 31-41.

DI CARLUCCIO C. (2007), *Contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali*, "Diritti Lavori Mercati", 1, pp. 25-48.

FERRARA M.D. (2016), *Le Regioni e il lavoro sommerso: tecniche di governo ed effettività delle politiche*, in M. Brollo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, pp. 235-54.

PINTO V. (2012), *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1, 2, pp. 291-312.

SANTUCCI R. (2008), *Gli indicatori di Alta Qualità Lavoro del D.D.L. della Regione Campania in materia di mercato del lavoro tra diritto comunitario e nazionale del lavoro*, in R. Realfonzo (a cura di), *Qualità del lavoro e politiche per il Mezzogiorno. Verso una nuova legislazione in Campania*, Franco Angeli, Milano, pp. 239-73.