

Contrasto al lavoro sommerso-irregolare Il contributo dei PO FSE

Il contesto di riferimento

Il lavoro sommerso è diffuso in Italia, in particolare nelle regioni meridionali. Secondo le stime dell'Istituto nazionale di statistica, l'economia non osservata rappresentava circa 211 miliardi di EUR (11,9 % del PIL) nel 2018. Di questi, circa il 37,2 % è imputabile al lavoro sommerso; il cui dato, seppure in calo, nel 2018 interessa ancora il 15,1% degli occupati, con incidenze più alte nei settori dell'agricoltura e delle costruzioni¹.

Il fenomeno riguarda nello specifico i gruppi più vulnerabili come i migranti, le donne e i minori. A livello nazionale, il nuovo Ispettorato del lavoro, operativo dal 2017, si è concentrato prevalentemente sul fenomeno del caporalato nel settore dell'agricoltura, caratterizzato da un elevato tasso di irregolarità e dal rischio di sfruttamento lavorativo, in particolare dei migranti irregolari.

Oltre a un attento monitoraggio delle misure adottate di recente le Istituzioni Europee, come evidenziato nelle Raccomandazioni Paese 2019², richiamano l'opportunità di mettere in atto ulteriori provvedimenti intesi ad affrontare e prevenire il lavoro sommerso e lo sfruttamento e a garantire l'equità e la sicurezza delle condizioni di lavoro. Al contempo, si rimarca l'importanza di garantire che le modalità di applicazione dei sostegni al reddito (reddito di cittadinanza e misure regionali di sostegno economico) massimizzino gli incentivi al lavoro regolare e la trasformazione del lavoro sommerso in occupazione regolare, sia attraverso un attento monitoraggio sia attraverso incentivi positivi.

Anche nelle raccomandazioni Paese 2020³, così come nelle priorità delineate nell'allegato D alla Relazione Paese 219⁴, si attira ancora una volta l'attenzione sulla necessità di garantire adeguata tutela alle persone impiegate nell'economia sommersa, in particolare in settori come l'agricoltura, il comparto alimentare e l'edilizia abitativa, le quali a causa degli impatti economici negativi prodotti dalla crisi Sanitaria da Covid 19 rischiano di trovarsi di fronte a carenze nell'accesso alla protezione sociale e a meccanismi di sostegno al reddito.

In risposta alle Raccomandazioni europee, le politiche messe in campo dalle regioni per il contrasto al lavoro nero e/o irregolare evidenziano una realtà complessiva sostanzialmente eterogenea; a dimostrazione del fatto che le stesse hanno approcciato il tema secondo modelli di intervento e dispositivi propri, inevitabilmente connessi con le rispettive realtà territoriali, sociali ed economiche.

Come noto, accanto agli interventi realizzati nel quadro delle politiche ordinarie, attraverso la stipula di protocolli di intesa con Inail, Ispettorato del lavoro, Inps, finalizzati alla condivisione di banche dati per il contrasto al lavoro sommerso, è nella programmazione regionale FSE dei passati cicli che sono rintracciabili i segni evidenti dell'azione regionale in tale direzione. Nel paragrafo che segue ci contreremo, pertanto, sulle iniziative di contrasto al lavoro irregolare attivate nei POR nel periodo 2014-2020⁵; le quali si caratterizzano per l'armonizzazione all'interno di programmazioni integrate di politiche afferenti alla sfera del lavoro, della formazione, della salute, dell'inclusione sociale e della conciliazione, nell'ottica di un compiuto utilizzo dei diversi strumenti di contrasto all'emersione.

¹ Cfr. L'economia non osservata nei conti nazionali | anni 2015-2018 – Report ISTAT 2020

² Cfr. Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia (COM (2019) 512 final).

³ Cfr. Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia (COM (2020) 512 final).

⁴ Cfr. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 (COM (2019) 150 final)

⁵ Gli interventi sono tratti dall'analisi delle relazioni di attuazione dei PO, dei contributi regionali al PNR e dagli avvisi pubblicati sui siti web istituzionali.

Gli interventi di contrasto al lavoro irregolare nella programmazione FSE 2014-2020

Un primo tipo di analisi, derivante dall'esame dei Programmi Operativi e delle operazioni realizzate, evidenzia come le diverse Regioni abbiano sviluppato un approccio più o meno diretto al tema del lavoro irregolare in termini di politiche ed interventi di contrasto. In linea di massima si osserva che le regioni che presentano un'incidenza del lavoro irregolare al di sopra del valore medio nazionale hanno programmato interventi di tipo diretto; tra le regioni che hanno adottato un approccio indiretto compaiono, invece, quelle che effettivamente mostrano un dato di incidenza del lavoro irregolare tra i più bassi.

Le azioni programmate ed attivate dalle amministrazioni regionali, indirizzate a favorire l'emersione delle attività sommerse ed il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle lavoratrici irregolari, possono essere tendenzialmente ricondotte a quattro principali grandi contenitori tipologici:

- **Azioni integrate, a carattere informativo, formativo e di sensibilizzazione**, per la qualificazione e la riqualificazione dei lavoratori, finalizzate all'ampliamento e al rafforzamento delle competenze professionali anche in merito alla sicurezza sul lavoro, alla prevenzione e alla gestione del rischio;
- **Misure di supporto informativo e formativo per gli addetti ai controlli e per gli ispettori** e introduzione/attuazione di forme di razionalizzazione e sviluppo quanti-qualitativo dei controlli, finalizzati ad un più efficace contrasto del lavoro sommerso;
- Servizi di **assistenza e di accompagnamento** per l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari;
- Interventi di **incentivazione economica**, per l'assunzione e/o stabilizzazione di lavoratori e per l'acquisizione di servizi a supporto dell'emersione del lavoro non regolare;

Come quadro generale si nota che le azioni a favore dell'emersione trovano il loro campo di attuazione privilegiato soprattutto nell'ambito dell'Asse "*Inclusione Sociale*" e nell'ambito dell'Asse "*Occupazione*"; in via residuale interventi che convergono verso tale obiettivo si rintracciano anche nell'Asse "*Capacità Istituzionale*" e "*Istruzione e Formazione*", dove sono state finanziate rispettivamente iniziative di capacitazione amministrativa degli ispettori e degli addetti ai controlli e interventi di sensibilizzazione dei lavoratori.

Il sostegno FSE, pari a € 57.659.039, risulta ripartito tra i diversi ambiti di policy come di seguito rappresentato:



Settore agricolo, delle costruzioni, dei servizi ricettivi

Il lavoro sommerso, come evidenziato, si concentra proprio nei tre settori, agricolo, delle costruzioni, ma anche dei servizi ricettivi, che più di altri sono esposti all'andamento stagionale del ciclo produttivo⁶. I fattori strutturali che determinano l'elevata incidenza dell'economia sommersa sono da ricollegarsi in gran parte alla necessità di abbassare la pressione fiscale/contributiva e di ridurre il costo del lavoro.

In tale contesto, ulteriormente aggravato dall'emergenza epidemiologica da Covid 19, si è intervenuti attraverso il sostegno a piani straordinari per l'emersione dei lavoratori irregolari accompagnati da un'azione di rafforzamento delle misure di contenimento alla diffusione del Coronavirus. Si tratta di una prima sperimentazione - rivolta nella fase iniziale a specifiche porzioni del territorio regionale - a sostegno della filiera dell'agroalimentare, finalizzata da un lato a contrastare il fenomeno del lavoro irregolare e/o sommerso e, dall'altro, a potenziare le misure di contenimento della diffusione del virus nei luoghi di lavoro e nel trasporto dei lavoratori da e per i luoghi di lavoro.

L'azione di rafforzamento si esplica attraverso interventi mirati che prevedono la concessione di contributi per la realizzazione di progetti, anche di carattere integrato, e sviluppati - a seconda delle esigenze delle imprese - su due tipologie di azioni: sostegno al trasporto dei lavoratori da e per i luoghi di lavoro al fine di garantire il rispetto delle misure di contenimento alla diffusione del COVID-19; **incentivi all'assunzione e/o stabilizzazione di lavoratori nel settore agricolo.**

Nella stessa direttrice si collocano le operazioni che mirano a ridurre l'incidenza del lavoro sommerso in agricoltura e a rafforzare pratiche e reti del lavoro agricolo di qualità, attraverso un insieme coordinato di interventi a supporto dell'integrazione e di politica attiva, che si estrinsecano nel sostegno a percorsi individualizzati di accompagnamento all'autonomia e di integrazione socio-lavorativa rivolti alla popolazione immigrata da paesi terzi. Gli interventi si concretizzano nell'attivazione di équipe multidisciplinari, sulla base di un modello di case management comunitario, e **azioni di assistenza e integrazione sociale finalizzate ad accompagnare le persone vittime di grave sfruttamento in un percorso personalizzato** di secondo livello, integrato e multidimensionale teso a favorirne l'empowerment, l'autonomia sociale e quella lavorativa.

⁶ Come emerge dal Rapporto Istat significativa risulta la presenza di lavoratori irregolari anche in Agricoltura (18,8%), nelle Costruzioni (17,3%) e nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (15,5%) [L'economia non osservata nei conti nazionali | anni 2015-2018 – Report ISTAT 2020]

Ambito nuove povertà

La recente crisi economica, determinata dalla Pandemia di Covid19, ha inciso negativamente sul fenomeno del lavoro irregolare; le difficoltà incontrate dalle imprese nella attuale situazione di congiuntura economica hanno infatti favorito un maggiore ricorso allo stesso. Per contenere le prevedibili ripercussioni della Pandemia sul sistema sociale ed economico, al fine di assicurare ai soggetti con rischio di disagio economico-sociale un sostegno al reddito in situazioni di crisi e prevenire contestualmente il diffondersi di forme di lavoro irregolare e sommerso, sono stati concessi **contributi una tantum a sostegno dei lavoratori del mondo dello spettacolo** (non assimilabili ad imprese) e delle **guide turistiche** abilitate all'esercizio delle professioni turistiche che hanno subito durante il "lockdown", e continuano a subire, gli effetti negativi derivanti dalle misure di contenimento del virus.

Alla stessa logica rispondono le **misure di sostegno economico**, erogate in favore di quelle nuove **fasce di popolazione** venutesi a trovare **in condizioni di particolare vulnerabilità** a seguito della richiamata crisi socioeconomica, quale strumento privilegiato per consentirne l'accesso alla rete territoriale di interventi e servizi per la protezione, l'inclusione e l'attivazione sociale e lavorativa.

Settore dei servizi di assistenza e cura alla persona

Accanto ai consueti settori delle costruzioni e dell'agricoltura, dove il fenomeno del lavoro irregolare costituisce un fattore strutturale trasversale a tutto il territorio nazionale, risulta rilevante anche il peso (46,9% nel 2018)⁷ del fenomeno nell'ambito dei servizi assistenziali alle persone (badanti, baby-sitter, ecc.). Detto settore si connota infatti per il ricorso, in misura significativa, a prestazioni preprofessionali, spesso caratterizzate da scarsa o nulla regolarità dal punto di vista contributivo e reddituale (c.d. "lavoro nero").

In tale ambito si registra una maggiore attenzione delle regioni, al tema del contrasto all'economia sommersa, le quali sono intervenute attraverso misure indirette di lotta al fenomeno.

Tra gli interventi realizzati si possono citare, ad esempio, **percorsi formativi in favore dei Caregiver familiari**, finalizzati a formare ed a rendere visibile il ruolo dell'assistente familiare, anche per facilitarne l'ingresso regolare nel mercato del lavoro. Le azioni messe in campo riguardano, tra l'altro, percorsi di orientamento, riconoscimento e certificazione delle competenze già acquisite, adeguamento delle competenze professionali e formazione complementare per il raggiungimento della qualifica professionale di "Assistente familiare".

Si è dato, ancora, impulso alla costituzione di **elenchi di "Family helper"**, allo scopo di assicurare servizi qualificati di assistenza e cura. Per favorire l'emersione del lavoro nero sono stati concessi contributi (sotto forma di **'buoni/voucher'**) alle persone con carico di cura coadiuvate dall'helper nella conciliazione, spendibili **per retribuire le relative prestazioni**, acquisibili con esclusivo riferimento agli iscritti all'elenco attraverso il ricorso alla forma contrattuale del lavoro accessorio.

Si segnala, infine, l'attivazione di **servizi di assistenza e consulenza** per la presentazione di istanze per l'emersione di rapporti di lavoro e l'erogazione di **incentivi**, alle famiglie con persone anziane e/o non autosufficienti da accudire, **per la regolarizzazione del rapporto di lavoro**.

⁷ Cfr. nota 1.