

## FOCUS TEMATICO

### IL PIANO NAZIONALE PER LA LOTTA AL LAVORO SOMMERSO

Il Focus, elaborato nell'ambito del progetto InCaS, Piano d'Azione a supporto degli enti locali nell'ambito dei processi di Inclusione dei cittadini stranieri e degli interventi di Contrasto allo Sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, descrive il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, entrato in vigore il 21 dicembre 2022.

Il Piano sarà realizzato dando attuazione a quanto prescrive il PNRR relativamente alle riduzione delle disuguaglianze determinate dai divari occupazionali.

Il Focus analizza le azioni del Piano, soffermandosi in particolare sull'attenzione che il Piano riserva ai settori del lavoro domestico, l'agricoltura appunto e l'edilizia e sulla creazione di reti interistituzionali di cooperazione tra le Autorità interessate, mediante la condivisione dei dati rilevati dalle singole Agenzie all'interno del Portale Nazionale del Sommerso.

Si evidenziano poi le connessioni con il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato e si descrivono i passaggi che porteranno all'elaborazione delle Linee guida nazionali con il coinvolgimento di tutte le amministrazioni competenti in materia che potranno avvalersi delle esperienze già avviate in alcuni territori. Si segnala infine la determinante fase delle attività formative destinate agli operatori, in una prospettiva che coinvolga i servizi destinati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

## FOCUS TEMATICO

### IL PIANO NAZIONALE PER LA LOTTA AL LAVORO SOMMERSO

Garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, sostenere la crescita dell'economia e superare disuguaglianze, così come evidenziato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede tre priorità principali: "parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani e superamento dei divari territoriali"<sup>1</sup>. Partendo da queste considerazioni **il PNRR punta a ridurre le disuguaglianze determinate dai divari infrastrutturali, occupazionali e di servizi**, nonché il divario tra Nord e Sud, creando occasioni di occupazione di qualità e contrastando le irregolarità. La componente M5C1 "Politiche per il lavoro" del PNRR mira infatti ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali, migliorino l'occupabilità dei lavoratori e innalzino il livello delle tutele.

Con lo scopo di rispettare gli impegni assunti dall'Italia con il PNRR<sup>2</sup> **il 21 dicembre 2022 è entrato in vigore il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025** (d'ora in poi Piano nazionale), frutto del lavoro del Tavolo tecnico che ha coinvolto esponenti istituzionali, esperti e soggetti che svolgono funzioni inerenti al contrasto del lavoro sommerso. Attraverso il Piano nazionale l'Italia si è dotata, per la prima volta, di una **strategia integrata in grado di valorizzare le sinergie tra i diversi attori pubblici**

<sup>1</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

<sup>2</sup> Missione 5-Componente 1, sezione dedicata alle politiche del lavoro.

**e privati** coinvolti nella prevenzione e contrasto del lavoro irregolare **nei diversi settori dell'economia attraverso un approccio multi-agenzia**, anche in relazione alle peculiarità dei vari contesti territoriali.

Il Piano nazionale si raccorda al processo di riforma del sistema delle **politiche attive del lavoro**, che mira a rafforzare i Centri per l'impiego e i servizi di intermediazione domanda/offerta e prevede di contrastare trasversalmente il fenomeno del lavoro sommerso in tutti i settori economici interessati attraverso un cronoprogramma di attuazione. In particolare, sono previste azioni di compliance e di vigilanza in tutti gli ambiti lavorativi, riservando maggiore attenzione ai settori più esposti, come ad esempio il **lavoro domestico, l'agricoltura e l'edilizia**. È prevista inoltre l'organizzazione di un dettagliato impianto sanzionatorio che assicuri un equilibrio tra rispetto delle norme e sanzioni, al fine di evitare che il ricorso al lavoro sommerso risulti conveniente per i datori di lavoro. Sul piano metodologico è prevista l'adozione di indicatori statistici basati sulle informazioni dirette e indirette, che forniscano strumenti per un monitoraggio sulle tipologie di imprese dei settori economici più interessati dalle politiche del Piano (indicatori microeconomici), oltre a una panoramica complessiva sul lavoro sommerso in Italia (indicatore macroeconomico). L'approccio multi-agenzia è declinato, in accordo con quanto previsto dal Tavolo Caporalato, attraverso la creazione di reti interistituzionali di cooperazione tra le Autorità interessate e mediante la condivisione dei dati rilevati dalle singole Agenzie all'interno del Portale Nazionale del Sommerso.

Il Piano Nazionale sarà attuato secondo i tempi indicati nel cronoprogramma integrato e si compone di cinque sezioni, dettagliate con le rispettive linee di azione, e cinque Appendici volte a fornire approfondimenti sulle tematiche affrontate quali: 1) lo scenario internazionale; 2) la diffusione del lavoro irregolare nella rilevazione dei dati ispettivi; 3) le misure più recenti nell'azione di prevenzione e contrasto del lavoro sommerso; 4) sperimentazioni finalizzate alle attività di *compliance*; 5) l'indicatore macroeconomico per il monitoraggio del "piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso. La struttura del Piano nazionale è stata effettuata sulla base di una sinergica valutazione in termini di fattibilità, efficacia e pertinenza, tenendo anche in conto le buone pratiche adottate nel contesto internazionale.

Nella prima parte del Piano sono stati delineati i tratti principali del fenomeno del lavoro sommerso in Italia, i soggetti coinvolti nel contrasto alle irregolarità e le azioni già intraprese. Nella seconda parte si propongono le misure specifiche del Piano nazionale. In particolare si tratta di azioni volte a: A) affinare le tecniche di raccolta e condivisione dei dati sul lavoro sommerso, col fine di migliorare la conoscenza del fenomeno e promuovere la creazione di reti interistituzionali di cooperazione tra le Autorità con l'obiettivo di monitorare e prevenire le irregolarità<sup>3</sup>; B) introdurre misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare<sup>4</sup>; C) diffondere e sostenere una cultura

---

<sup>3</sup> L'azione è dettagliata nel Piano Nazionale attraverso specifiche linee di intervento che prevedono: 1) l'utilizzo in chiave statistica dei dati raccolti durante l'attività di vigilanza realizzata dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL); 2) la progressiva condivisione delle informazioni tra tutti gli attori coinvolti nel monitoraggio del lavoro sommerso; 3) il potenziamento del Portale nazionale del lavoro sommerso, affinché questo diventi in modo permanente il luogo di raccolta e di scambio di tutte le informazioni rilevanti, non solo per l'analisi ma anche per la pianificazione delle attività di controllo e la valutazione delle politiche.

<sup>4</sup> Le azioni di questa sezione sono volte: (i) al miglioramento dell'attività di vigilanza, quale principale misura diretta, anche attraverso una più efficiente attività di pianificazione; (ii) all'introduzione di strumenti normativi che accrescano la convenienza ad intraprendere un percorso di regolarizzazione (disincentivi e incentivi); (iii) allo sviluppo di una articolata attività di compliance che accompagni e guidi gli attori economici dei diversi settori produttivi verso l'adozione dei comportamenti previsti dalle norme di legge; (iv) ad introdurre azioni mirate che prevedono incentivi specifici per le famiglie che usufruiscono del lavoro

della legalità attraverso campagne pubblicitarie e informative, realizzate con il coinvolgimento attivo delle parti sociali e volte a far comprendere i costi individuali e sociali del lavoro sommerso. Nella sezione “D” del Piano Nazionale viene definita la struttura di governance volta a implementare stabilmente l’interazione tra i vari livelli istituzionali e assicurare l’efficace realizzazione e monitoraggio delle misure previste mentre nella sezione “E” viene definito il cronoprogramma attuativo delle azioni previste con l’indicazione dei soggetti responsabili e degli indicatori di risultato previsti. L’attuazione del Piano nazionale prevede in particolare il raggiungimento di due indicatori quantitativi: l’incremento nella misura almeno del 20% del numero di ispezioni rispetto al periodo 2019-2021 entro la fine del 2024; la riduzione dell’incidenza del lavoro sommerso di almeno due punti percentuali nei settori economici interessati dal Piano nazionale.

Il Piano nazionale è stato redatto in sinergia con quanto previsto dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato e aggiornato l’11 aprile 2023 con l’inserimento di indicazioni in merito alla lotta al lavoro sommerso nel comparto agricolo, dettagliate attraverso un cronoprogramma aggiornato e l’inserimento della sezione “F” denominata **“azioni volte a favorire l’impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura, attraverso il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di azioni di politica attiva”**. In particolare, la Sezione F1 del Piano Nazionale delinea l’analisi del contesto e la cornice programmatica degli interventi relativi alle condizioni dei lavoratori stranieri impiegati in agricoltura. Nella sezione F2 sono fornite indicazioni sulla definizione di specifiche Linee guida per l’operatività su tutto il territorio nazionale degli standard abitativi minimi previsti dalla normativa sviluppando uno strumento operativo che miri a standardizzare gli interventi nelle aree di interesse declinando, sotto il profilo operativo, la normativa nazionale e comunitaria applicabile per la realizzazione di soluzioni alloggiative dignitose a favore dei lavoratori del comparto agroalimentare. Le Linee guida nazionali verranno predisposte nell’ambito dei lavori del Tavolo Nazionale sul caporalato e prevedono il coinvolgimento di tutte le amministrazioni competenti in materia che potranno avvalersi delle esperienze già avviate in alcuni territori. Il Piano nazionale prevede che, entro il secondo trimestre del 2023, venga costituito un apposito gruppo di lavoro per l’elaborazione delle Linee guida, che si intende presentare entro il terzo trimestre del 2023 con approvazione definitiva entro il primo trimestre del 2024.

La sezione F3 del Piano nazionale definisce le azioni di promozione di percorsi di impiego regolare dei lavoratori stranieri in agricoltura da realizzarsi anche mediante specifici interventi di politica attiva. Partendo dalla considerazione che i lavoratori migranti risultano maggiormente esposti al rischio di irregolarità e sfruttamento, gli interventi di politica attiva risultano strumentale anche alla razionalizzazione e al miglioramento dell’intermediazione della domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo. Le azioni previste mirano a realizzare attività informative e formative strumentali al rafforzamento delle competenze dei responsabili e degli operatori dei CPI, nonché degli operatori di altri servizi competenti negli ambiti della prevenzione, vigilanza e contrasto del lavoro irregolare, con specifico riguardo al settore agricolo. Il Piano prevede, in una prospettiva di prevenzione, la realizzazione di un corso specialistico su “i servizi per l’impiego e il contrasto allo sfruttamento lavorativo in

---

domestico, settore dove si concentra una parte molto significativa del fenomeno del lavoro sommerso; (v) a sperimentare misure di politica attiva rivolte ai lavoratori più fragili, per prevenire la loro “cattura” nell’ambito del lavoro irregolare, anche in relazione a quanto previsto nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022).

agricoltura” e percorsi formativi tesi a evitare il ricorso al caporalato e ad altre forme di intermediazione illecita. In tale scenario, la Road map predisposta individua le fasi di attuazione e realizzazione delle attività formative destinate agli operatori. Lo svolgimento di tali attività formative, tra l’altro, risulta fondamentale per la realizzazione di ulteriori e successive attività che mirano alla progressiva razionalizzazione del novero dei servizi destinati all’incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso la diffusione e comunicazione della normativa di tutela del lavoro, la creazione di laboratori/job club presso i CPI per la gestione dei servizi di tutela dei lavoratori e l’avvicinamento delle imprese territoriali ai centri per l’impiego.

Per assicurare una sinergia proficua tra gli interventi che declinano direttamente le azioni prioritarie del Piano di contrasto al caporalato e le azioni previste dal Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso, è necessario rafforzare e valorizzare l’approccio multi-agenzia adottato fino a questo momento. In particolare, è prevista la partecipazione di referenti del Comitato di contrasto al lavoro sommerso all’interno dei Gruppi di lavoro del Tavolo di contrasto al caporalato. La sinergia di intenti e strumenti fra il Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso e il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato è specificamente sostanziata nella sezione F4 che esplicita il sostegno e l’implementazione delle azioni prioritarie previste dal Piano triennale.

Con il Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso, dunque, si pongono ulteriori basi per l’implementazione di azioni sinergiche volte a favorire l’occupazione regolare e l’inclusione sociale contrastando i fenomeni di sfruttamento e il lavoro irregolare attraverso una tabella di marcia strutturata e indicatori definiti che rappresentano una reale prospettiva di miglioramento sull’intero territorio nazionale.