

Le Regioni e il lavoro sommerso: tecniche di governo ed effettività delle politiche

MARIA DOLORES FERRARA

Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Trieste

1. *Il ruolo delle Regioni e le politiche europee per contrastare il lavoro sommerso –*
2. *I modelli di governance regionale tra strumenti di contrasto e misure di contesto: i limiti della “condizionalità promozionale” e la ricerca di nuove “soluzioni integrate” –*
3. *Le contraddittorie prospettive future nella lotta al lavoro sommerso*

1. IL RUOLO DELLE REGIONI E LE POLITICHE EUROPEE PER CONTRASTARE IL LAVORO SOMMERSO

Il polimorfismo dei fenomeni di illegalità nei rapporti di lavoro ha storicamente condizionato l'approccio rimediabile, annoverandosi una molteplicità di strumenti che spesso si sovrappongono e si confondono. Allo stesso tempo, l'individuazione delle ipotesi, dei soggetti, delle cause, degli effetti, dei sistemi promozionali e repressivi rappresenta un settore dove studiosi delle diverse discipline giuridiche, economiche e sociali da anni si confrontano e dialogano. Ad avviso di scrive, le disparate prospettive di analisi giustificano l'estrema difficoltà di rinvenire definizioni univoche: in altre parole, la multidisciplinarietà può essere una causa della liquidità definitoria del campo di indagine. La diversità delle angolazioni di studio e la varietà dei fenomeni impongono, quindi, di abbandonare chiavi di lettura unificanti, soprattutto se si esamina l'aspetto sanzionatorio

in cui confluiscono una variegata gamma di rimedi che sfuggono a un'unitaria considerazione, ma che sono interdipendenti in ragione degli scopi che soddisfano. Pur ritenendo la questione definitoria una variabile importante, anche se non indispensabile nella narrativa giuridica di questi profili, e consapevole dei numerosi risvolti che implica e di cui non si tratterà nelle pagine seguenti per ragioni di economia del discorso, in questo scritto l'indagine sulle definizioni è finalizzata specificatamente all'approfondimento delle funzioni degli enti territoriali nell'ambito delle politiche europee di contrasto al lavoro sommerso.

Il ruolo che l'Unione riserva alle Regioni per contrastare il lavoro sommerso pare essere tutt'oggi una pagina vuota di un capitolo ancora da progettare. Questa premessa muove dall'analisi dei testi normativi (e non) riconducibili a vario titolo alle iniziative adottate dalle istituzioni eurounitarie. La lacuna spicca particolarmente, apparendo peraltro in contrapposizione con il metodo e il merito delle scelte attuate.

Per quanto concerne il metodo delle politiche, fin dai primi interventi le istituzioni europee hanno optato per una metodologia di lavoro basata su indagini comparative finalizzate a raccogliere il maggior numero di dati al fine di definire il fenomeno del lavoro sommerso in tutte le diverse possibili sfumature. Allo stesso tempo, si è preferito un approccio inclusivo quanto all'individuazione dei soggetti coinvolti nella lotta al lavoro irregolare.

La ricerca di definizioni e l'individuazione della platea degli attori chiamati in causa sono le due direttrici di metodo che caratterizzano l'intervento europeo.

Gli studi pionieristici sul lavoro sommerso della fine degli anni '80 si pongono, infatti, l'obiettivo di sviluppare un'analisi quantitativa e qualitativa dei fenomeni in chiave comparata. Nel Report *Underground economy and irregular forms of employment* del 1990 voluto dalla Commissione Europea si arriva alla conclusione che le molteplici definizioni dipendono dai diversi sistemi regolativi nazionali, oltre che da fattori socio-economici, storici e culturali. In altre parole, se è vero che il sommerso esiste laddove è presente una qualche regolazione dei rapporti di lavoro, è altresì vero che le forme di lavoro non dichiarato dipendono dalle specificità normative dei singoli Paesi. Il denominatore comune è l'esistenza di attività retribuite di per sé lecite ma non dichiarate alle pubbliche autorità (e quindi non illegali; queste ultime, invece, sono inquadrate nel diverso ma collegato mondo dell'economia criminale) ⁽¹⁾. Rinviando ad altro più approfondito studio la trattazione delle questioni terminologiche ⁽²⁾, si può rilevare che l'ambiguità del sistema definitorio ⁽³⁾ ha condizionato anche il merito dell'approccio

¹ Cfr. Commissione Europea COM (1998) 219 del 7 aprile 1998; COM (2007) 628 def. del 24 ottobre 2007.

² Si rinvia in particolare al recente scritto di M. PERUZZI, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale*, DLM, n. 1, 2015, 122 ss.

³ È stato detto che la nozione di *undeclared work* è estesa in quanto si riferisce alle attività in generale e non solo all'impresa o al rapporto di lavoro, ma allo stesso tempo minimalista poiché, da un lato, non tiene conto della rilevanza economica delle attività lavorative svolte

regolativo, rappresentando probabilmente la ragione delle battute di arresto e delle difficoltà incontrate nella progettazione delle azioni per contrastare il lavoro sommerso.

Pur condividendo l'opinione di chi fonda gli interventi dell'Unione Europea sui principi e sulle generali competenze affidate dai Trattati europei in materia sociale⁽⁴⁾, ad avviso di chi scrive la definizione sopra data di lavoro sommerso da parte della Commissione Europea ha rappresentato e rappresenta essa stessa una causa di limitazione delle possibilità di intervento. Se infatti gli ambiti di azione sarebbero numerosi sulla carta, in pratica si relega il problema da risolvere in spazi ambigui (se non proprio angusti), collegando prevalentemente il fenomeno del lavoro sommerso a momenti patologici del rapporto di lavoro e, in particolare, alle dinamiche retributive (e non retributive) nell'ambito della relazione lavorativa, dinamiche che come è noto costituiscono una materia che esula dalle competenze regolative dell'Unione, restando all'esclusiva spettanza degli Stati.

Non stupisce, quindi, che le azioni di contrasto dispiegate in questi anni siano state individuate altrove, ossia nell'ambito delle politiche di regolazione del mercato del lavoro all'interno della Strategia Europea per l'Occupazione. Frapposto l'ostacolo (la definizione di *undeclared work*), sono le stesse istituzioni europee che lo hanno aggirato, inaugurando la stagione del contrasto *soft* al lavoro sommerso. Nonostante l'apertura del raggio di azione paventata nei Libri Bianco del 1993⁽⁵⁾ e Verde del 2006⁽⁶⁾, le Comunicazioni che seguono del 1998 e del

nell'economia sociale (senza retribuzione) e, dall'altro, non consente di includere nella definizione di lavoro sommerso le ipotesi di errata/falsa dichiarazione o altri meccanismi fraudolenti basati su meccanismi diversi dalla dichiarazione (cfr. M. PERUZZI, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale* cit., 123 ss.).

⁴ In particolare l'art. 3 del TUE, contenente il riferimento all'economia sociale di mercato che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, ma anche l'art. 147 TFUE con l'obiettivo di un livello di occupazione elevato e, in generale, gli articoli 151 e 153 TFUE; cfr. sul punto M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, RIDL, n. 4, 2010, 85.

⁵ Nel *Libro Bianco Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, conosciuto come Libro Bianco di J. Delors, adottato dalla Commissione europea il 5 dicembre 1993, si sanciva l'obiettivo di verificare le modalità mediante le quali "l'attuale sistema fiscale, di regolamentazione e di strutture connesse potrebbe essere adattato per permettere un ampliamento della nozione di lavoro, che includa tutte le forme di lavoro retribuito in un quadro comune che comprenda l'economia sociale, le imprese di lavoro interinale e l'economia informale, in modo da reintegrare nel mercato del lavoro ufficiale un gran numero di lavoratori attualmente emarginati". Per un'ampia disamina sulle politiche europee in tema di lavoro sommerso si veda in generale R. NUNIN, *Il contrasto al lavoro sommerso le iniziative comunitarie e domestiche a favore del lavoro dichiarato, stabile e sicuro*, in *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, a cura di F. CARINCI - A. PIZZO FERRATO, 2010, Utet, 223 ss.; M. ESPOSITO, *Lavoro sommerso*, in *Enc. Dir.*, Annali V, Giuffrè, 2012, 752 ss; ma anche M. ESPOSITO, *Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici*, Discussion Paper, n. 02, Giugno, 2012, Centro di ricerca Interdipartimentale in Sviluppo Economico e Istituzioni, in http://www.crisei.uniparthenope.it/wp/materiale/crisei_dp_02_1.pdf.

⁶ Nel *Libro Verde Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, del 22 novembre 2006 [COM(2006) 708 definitivo] si osserva che "il lavoro non dichiarato appare come una caratteristica particolarmente preoccupante e persistente degli attuali mercati del lavoro, spes-

2007⁽⁷⁾ si assestano su una considerazione tutto sommato riduttiva del fenomeno, generando una singolare contraddizione tra definizione e azione, per effetto della quale, come è stato osservato in dottrina, l'ambito di intervento dell'Unione europea si è esteso nonostante la definizione della Commissione sia rimasta immutata⁽⁸⁾. L'Unione europea ha prediletto una forma di intervento costituita da fonti *soft* i cui contenuti sono «ben lontani dal prefigurare regole e procedimenti dotati di qualche prospettiva omogenea affermazione/applicazione nei vari paesi»⁽⁹⁾.

Dapprima come fattore per promuovere il pilastro dell'imprenditorialità su cui la SEO si basava assieme all'occupabilità, all'adattabilità e alle pari opportunità⁽¹⁰⁾ e poi come autonomo orientamento per le politiche occupazionali degli Stati membri⁽¹¹⁾ nell'ambito della strategia di Lisbona per l'occupazione nel quadro delle priorità da perseguire per raggiungere gli obiettivi della piena occupazione, della migliore qualità e produttività del lavoro, della maggiore coesione e integrazione sociale, il contrasto al lavoro sommerso diviene una sfida plurisog-

*so associata a movimenti transfrontalieri di manodopera. Principale fattore del dumping sociale, esso è responsabile non solo dello sfruttamento dei lavoratori, ma anche di distorsioni della concorrenza», rilevando che “un rafforzamento della cooperazione amministrativa a livello dell'UE può inoltre aiutare gli Stati membri ad individuare gli abusi e l'elusione delle norme del diritto del lavoro ed a combatterli garantendo in tal modo il rispetto del diritto comunitario”. Sulle azioni di contrasto al lavoro sommerso nell'ambito del dibattito sulla *flexicurity* si rinvia a L. ZOPPOLI, *Unione europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, RGL, n. 1, 2008, 86 ss; nello stesso fascicolo dedicato al tema dell'emersione del lavoro nero si vedano i contributi di A. Bellavista, F. Scarpelli, C. Treves.*

⁷ Cfr. nt. 1.

⁸ Cfr. M. PERUZZI, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale* cit., 128.

⁹ Così L. ZOPPOLI, *Unione europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni* cit., 89. Queste incertezze si riscontrano anche in relazione a una seconda dimensione di intervento, ossia quella relativa alle istanze di libera concorrenza tra le imprese e ai vincoli imposti alle politiche nazionali incentrate sugli incentivi all'emersione. Da un lato, la Commissione riserva un parere favorevole agli aiuti alla creazione di nuovi posti di lavoro, dall'altro limita fortemente gli aiuti al mantenimento dell'occupazione, rendendo quanto meno problematico il corretto inquadramento delle diverse tipologie di incentivi alle imprese a sostegno dell'emersione del lavoro sommerso. Sul punto si veda G. GENTILE, *Lavoro sommerso: tecniche di emersione e regime sanzionatorio*, in *Rapporto individuale e processo del lavoro*, in *Il nuovo diritto del lavoro*, diretto da L. FIORILLO – A. PERULLI, Giappichelli, 2014, 102 ss.

¹⁰ Nella Risoluzione del Consiglio 1999/C 69/02 del 22 febbraio 1999 sugli *Orientamenti in materia di occupazione per il 1999* si ritiene che le misure volte a facilitare l'avvio e la gestione delle imprese – quali il sostegno dell'imprenditorialità, l'alleggerimento e la semplificazione degli oneri amministrativi e fiscali – potranno aiutare gli Stati membri ad affrontare il problema del lavoro sommerso. Nei successivi orientamenti per l'occupazione del 2001 la lotta al lavoro sommerso, come è noto, è considerata come politica indispensabile per incoraggiare l'avvio di attività imprenditoriali (punto 3 dell'orientamento 9; Decisione del Consiglio 2001/63/CE del 19 gennaio 2001).

¹¹ Nella Decisione del Consiglio 2003/578/CE del 22 luglio 2003 si sancisce che gli Stati devono sviluppare e mettere in atto azioni e misure di ampia portata per eliminare il lavoro nero che prevedano la semplificazione del contesto in cui operano le imprese, rimuovendo i disincentivi e fornendo incentivi adatti nel quadro dei sistemi fiscali e previdenziali, dotandosi di una maggiore capacità di far rispettare le norme e di applicare le sanzioni.

gettiva e multisettoriale ⁽¹²⁾: plurisoggettiva perché espressamente si chiamano in causa non solo gli Stati membri ma anche le parti sociali e la Commissione europea medesima, ma allo stesso tempo multisettoriale poiché si individuano varie strategie di contrasto (tra queste, azioni preventive per incoraggiare i datori di lavoro e i lavoratori a operare nell'economia ufficiale; rafforzamento dell'apparato ispettivo e sanzionatorio; cooperazione amministrativa; campagne di sensibilizzazione della cittadinanza; azioni per quantificare il fenomeno del sommerso; semplificazione dell'ambiente economico attraverso azioni concordate a livello di parti sociali; attività di monitoraggio delle prassi nazionali da parte delle istituzioni europee).

Tornando, quindi, alle prime righe di questo scritto, è evidente che la sensibilità delle istituzioni europee nei confronti di questi temi si polarizza su un approccio definitorio (con tutti i limiti e le contraddizioni rilevate) e inclusivo con riferimento alla platea dei soggetti chiamati ad attuare le azioni di contrasto.

Questa tendenza, tuttavia, è inclusiva fino a un certo punto, poiché manca qualsivoglia riferimento al ruolo delle Regioni e degli enti territoriali in generale.

A ben vedere proprio il metodo definitorio prescelto potrebbe avere condizionato il coinvolgimento delle Regioni. La nozione di lavoro non dichiarato reperibile nelle fonti europee potrebbe essere alla base di questa più o meno consapevole omissione. Se la definizione di lavoro sommerso si esaurisce ad aspetti e contenuti del contratto di lavoro, appare consequenziale che si trascuri il ruolo delle Regioni, poiché nella maggior parte degli ordinamenti che registrano la presenza di queste istituzioni le medesime hanno limitate o del tutto assenti competenze normative sul punto ⁽¹³⁾.

Il mancato coinvolgimento delle Regioni, tuttavia, pare contraddittorio soprattutto se si guarda il merito delle azioni fino ad oggi sostenute. Se, come detto, il fulcro degli interventi per contrastare il lavoro irregolare diviene il mercato del lavoro, a maggiore ragione perché non coinvolgere espressamente le Regioni visto che in molti ordinamenti le stesse hanno ampie prerogative in materia?

Questa lacuna è ancora più evidente se si considerano le evoluzioni delle politiche europee.

In tempi più recenti l'Unione europea mira a favorire non solo azioni repressive, ma anche di prevenzione. È questa la logica della Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, relativa all'istituzione di una Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione amministrativa tra gli ispettorati del lavoro e le altre autorità preposte all'applicazione della normativa per combattere il fenomeno ⁽¹⁴⁾. La piattaforma è uno strumento che dovrebbe

¹² Si veda in particolare la Risoluzione del Consiglio 2003/C 260/01 del 29 ottobre 2003 sulla *trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare*.

¹³ Per una disamina comparata si confronti P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2009; AA.VV., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2014.

¹⁴ Cfr. PE 64 2015 REV 2 - 2014/0124 (OLP) e in precedenza la proposta di Decisione Com

facilitare lo scambio delle migliori pratiche e delle informazioni, fornire un quadro di riferimento a livello dell'Unione europea per lo sviluppo di competenze e la realizzazione di analisi, migliorare il coordinamento operativo delle azioni tra le varie autorità nazionali di contrasto degli Stati membri. Non si tratta, tuttavia, di un'idea nuova. Risale al 1999 la Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti degli Stati membri ⁽¹⁵⁾ relativa all'adozione un codice di condotta per una più efficace cooperazione tra amministrazioni pubbliche degli Stati membri nella lotta contro l'abuso di prestazioni e contributi sociali a livello transnazionale e il lavoro sommerso; si invitavano gli Stati a prendere misure in merito, senza però individuare una regia e un ruolo specifico in capo alle istituzioni europee. Nella nuova Decisione, invece, pare sussistere un maggiore sforzo di coordinamento. La "piattaforma" è composta da un rappresentante ad alto livello nominato da ciascuno Stato membro, da un rappresentante della Commissione e da un massimo di 4 rappresentanti delle parti sociali intersettoriali a livello europeo in rappresentanza paritetica delle loro componenti (art. 2, co. 1). Rivestono la veste di "osservatori" un massimo di 14 rappresentanti delle parti sociali dei settori con elevato tasso di lavoro non dichiarato, un rappresentante della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, un rappresentante dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, un rappresentante dell'Organizzazione Internazionale del lavoro e i rappresentanti degli Stati dello Spazio Economico Europeo (SEE) (art. 2, co.2).

Nella nomina dell'alto rappresentante gli Stati dovrebbero prendere in considerazione le autorità pubbliche competenti preposte all'applicazione della legge (art. 7, co. 2) tra cui, come si legge nel Considerando 23, gli ispettorati del lavoro, le autorità in tema di sicurezza sociale, le istituzioni tributarie, i servizi per l'impiego, le autorità del settore dell'immigrazione, le procure, la polizia, le autorità doganali e quelle responsabili dell'attuazione della politica comune dei trasporti. È evidente che vengono completamente ignorati gli enti territoriali, in particolare le Regioni, nonché il Comitato delle Regioni sia nell'elenco contenuto nel Considerando 23 della Decisione sia nella lista degli osservatori (art. 2, co. 2).

L'omissione sorprende per ragioni squisitamente giuridiche ma anche per ragioni di opportunità.

Sul piano giuridico non si può trascurare che in molti Paesi, tra cui l'Italia, i servizi per il lavoro sono di competenza regionale e ciò potrebbe costituire una grave contraddizione nel sistema di contatto nazionale nell'ambito della piattaforma.

Sul piano dell'opportunità non si può tralasciare l'importanza delle Regioni e degli enti territoriali in relazione alle dinamiche di governo delle situazioni fisiologiche e patologiche del mercato del lavoro, considerando che il mercato del

(2014) 221 final del 9 aprile 2014. Sulla piattaforma si rinvia all'approfondita disamina di S. VARVA, "Undeclared Work" e Unione Europea, ultimo atto: una "Piattaforma Europea" per contrastare il lavoro sommerso, LD, n. 3, 2016, di prossima pubblicazione.

¹⁵ Cfr. la Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti degli Stati membri del 22 aprile 1999.

lavoro è prevalentemente un mercato locale ⁽¹⁶⁾. Questa scelta, infatti, rischierebbe di non valorizzare le cooperazioni e le buone pratiche esistenti già a livello locale. Si ribadisce, in definitiva, un incomprensibile *self-restraint* sul ruolo di questi attori, mentre si conferma l'auspicato coinvolgimento delle parti sociali. Coerentemente con l'impegno assunto dalla Commissione sul rafforzamento del ruolo delle parti sociali nell'ambito delle politiche per la ripresa dell'occupazione ⁽¹⁷⁾, anche la nuova strategia di contrasto al lavoro non dichiarato sul piano della cooperazione amministrativa registra un'importante valorizzazione delle parti sociali nazionali e a livello europeo non solo come osservatori, ma come attori a cui affidare funzioni operative all'interno della piattaforma ⁽¹⁸⁾.

Ciò non stupisce; già nelle Comunicazioni del 1998 e del 2007 ⁽¹⁹⁾ sul lavoro sommerso si mette in particolare rilievo l'importanza del dialogo sociale e della funzione delle parti sociali nell'attività di contrasto al lavoro non dichiarato, individuando significative prassi nazionali in merito e ipotizzando un maggiore investimento da parte degli Stati membri soprattutto nella fase di sorveglianza della regolarità dei rapporti di lavoro.

Ma vi è di più. Ad avviso di chi scrive, l'obbligato coinvolgimento delle parti sociali pare infatti una logica e naturale conseguenza delle scelte definitorie in precedenza poste in evidenza. Dalla definizione europea di "lavoro non dichiarato" deriva che gli interlocutori privilegiati per contrastare i fenomeni sono gli attori che governano le dinamiche del rapporto di lavoro e tra questi, ovviamente, hanno un ruolo cruciale le parti sociali soprattutto per le politiche retributive, ma anche per l'attività di integrazione della normativa legale in relazione ad importanti fattori che possono incidere sull'esistenza del lavoro irregolare, quali ad esempio le forme di impiego flessibile, le articolazioni dell'orario di lavoro e, in generale, i processi di organizzazione del lavoro.

La nozione di lavoro non dichiarato assunta a livello europeo, in definitiva, potrebbe avere condizionato gli interventi di repressione e prevenzione nella duplice prospettiva del contenuto delle azioni, confinate sul piano delle politiche di coordinamento o di cooperazione tra gli Stati, e dei soggetti coinvolti, platea che registra, come detto, la vistosa assenza delle Regioni.

¹⁶ In questo senso si veda il parere fortemente critico del Comitato delle Regioni sulla piattaforma europea contro il lavoro sommerso 2014/C 415/08 del 7 ottobre 2014 con le relative proposte di emendamento, tra cui in particolare la richiesta di inserire tra gli osservatori un rappresentante designato dal Comitato delle Regioni e di prevedere espressamente il coinvolgimento degli enti locali e regionali nella designazione dei membri del punto di contatto nazionale.

¹⁷ Cfr. Commissione europea COM(2012) 173 def. del 18 aprile 2012 *Verso una ripresa fonte di occupazione*.

¹⁸ Cfr. anche i pareri del Comitato Economico e Sociale Europeo del 1999 (GU C 101 del 12 aprile 1999, 30) e del 2005 (GU C 255 del 14 ottobre 2005, 61); e recentemente il parere del 2014 sul tema *Una strategia di lotta all'economia sommersa e al lavoro non dichiarato* (GU C 177 dell'11 giugno 2014, 9).

¹⁹ Cfr. nt. 1.

2. I MODELLI DI GOVERNANCE REGIONALE TRA STRUMENTI DI CONTRASTO E MISURE DI CONTESTO: I LIMITI DELLA “CONDIZIONALITÀ PROMOZIONALE” E LA RICERCA DI NUOVE “SOLUZIONI INTEGRATE”

I modelli di *governance* adottati dalle legislazioni regionali per contrastare il lavoro sommerso sono stati influenzati in questi anni dall'assetto del riparto di competenze delineato dalla riforma costituzionale attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Il condizionamento ha registrato un doppio andamento, in un primo momento, di attivismo regolativo e, più recentemente, di sostanziale stasi. La competenza legislativa attribuita alle Regioni in concorrenza con lo Stato in tema di “salute e sicurezza del lavoro” e di “tutela della salute” ha consentito alle Regioni di disegnare un'architettura istituzionale e normativa senza precedenti, aprendo numerosi varchi di intervento⁽²⁰⁾. Ma, allo stesso tempo, per effetto dell'interpretazione successiva della Corte Costituzionale⁽²¹⁾ sono cominciati a palesarsi i limiti di intervento collegati a questa architettura, limiti che, a distanza di quindici anni dalla riforma costituzionale e di dieci anni approssimativamente dalle prime leggi regionali in tema di mercato del lavoro, emergono oggi con maggiore chiarezza.

Sul piano generale i sistemi regionali per contrastare il lavoro irregolare e per favorirne l'emersione si caratterizzano per una sostanziale disomogeneità, frutto della complessità delle rispettive realtà territoriali, sociali ed economiche⁽²²⁾. La disomogeneità, in realtà, è più apparente che reale, nel senso che gli interventi si sono differenziati nella fase dell'attuazione più che in quella della progettazione.

Da un punto di vista della progettazione, infatti, sono rinvenibili almeno due linee di tendenza comuni: da un lato, le azioni sono state intraprese nel più ampio contesto delle regole di governo dei mercati del lavoro regionali; dall'altro, la variegata gamma di strumenti può ridursi a due macro tipologie, ossia le misure di contrasto e quelle di contesto, intendendosi, nel primo caso, gli strumenti che

²⁰ Parla di attivismo regionale C. DI CARLUCCIO, *Legislazioni regionali e lavoro sommerso: modelli a confronto*, in *Questioni su lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, a cura di A. VISCOMI, Rubettino, 2008, 153.

²¹ Ragioni di economia del discorso impediscono la trattazione delle spinosità collegate al riparto di competenze Stato/Regioni, anche considerando che al momento in cui si scrive è in corso un'ampia revisione della Costituzione e delle competenze statali e regionali ad opera del Governo Renzi di cui non se ne può dare conto. In tema di riparto di competenze la bibliografia è molto ampia; per quanto concerne il tema di cui si sta trattando e senza alcuna pretesa di esaustività si veda in particolare A. TROJSI, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, Giappichelli, 2013; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, 2005; D. GAROFALO, *Il federalismo “per il lavoro”*, Cacucci, 2005; A. TROJSI – M. CERBONE – A. DI CASOLA – C. MURENA, *Diritto del lavoro e regionalismo in Italia: dalla riforma della Costituzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale*, DLM, n. 1, 2012, 175 ss.; L. CASTELVETRI – F. SCARPELLI, *Federalismo ed emersione del lavoro nero*, RIDL, n. 2, 2002, 81 ss.

²² Per un'analisi econometrica si veda, tra gli altri, M.F. AREZZO, *Il lavoro irregolare nelle Regioni italiane: un'analisi econometrica dal 1995 al 2008*, *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, n. 1, 2014, 61 ss.

agiscono sui fenomeni di illegalità quando già sono in una fase “patologica” e, nel secondo caso, le misure volte a ridurre l’attrattività del lavoro sommerso attraverso la prevenzione e l’incentivazione della legalità.

Rinviano la mappatura completa degli interventi ad altri più esaustivi studi (²³), in questa sede si vuole porre in evidenza che le realtà regionali paiono diversificarsi sul piano dei modelli organizzativi adottati e non solo in relazione agli strumenti utilizzati. Si possono, infatti, rilevare modalità organizzative articolate (Emilia Romagna, Toscana, Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Campania, e Calabria) in virtù delle quali le Regioni hanno assunto assetti complessi e strutturati a presidio delle politiche di contrasto al lavoro sommerso, con il coinvolgimento in maniera trasversale di differenti livelli istituzionali e amministrativi. Il modello pugliese sancito dalla legge n. 28 del 26 ottobre 2006 è emblematico, laddove la *governance* si fonda su una rete sinergica tra amministrazioni, parti sociali, servizi ispettivi, osservatorio regionale per la raccolta dei dati ed, eventualmente, anche le Università. La struttura a rete è parimenti evidente nel modello campano tracciato dalla legge n. 14 del 18 novembre 2009, dove si descrive un sistema di classificazione e certificazione dell’Alta Qualità del Lavoro (²⁴) in cui le interrelazioni amministrative tra diversi soggetti istituzionali sono il fulcro del funzionamento del modello. In altri contesti (Lombardia, Veneto, Trento, Marche, Piemonte, Valle d’Aosta, Umbria, Abruzzo, Molise, Basilicata, Sicilia) sono state osservate modalità organizzative semplificate in cui le funzioni collegate ai temi di cui si tratta vengono attribuite a pochi organismi e in cui vi è carenza di collegamenti tra strutture (²⁵).

Queste schematiche ed essenziali considerazioni sui modelli organizzativi rappresentano un’utile prospettiva per una riflessione sull’effettività dei sistemi di governo, riflessione, questa, che precede qualsivoglia bilancio sull’efficacia dei singoli strumenti di emersione/contrasto e che in questa sede si può solo introdurre visti i limiti di spazio e di competenza, auspicando di compiere future più approfondite e multidisciplinari indagini sul punto.

²³ Cfr. V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all’emersione*, RGL, n. 2, 2012, 291 ss.; nello stesso fascicolo si vedano anche i contributi di A. Bellavista, A. Santoro, A. Bellavista e A. Garilli, C. Treves, G. Fiengo, D. Garofalo, A. Mannino, F. Scarpelli dedicati al tema del lavoro sommerso in generale. Sul lavoro irregolare nelle esperienze regionali si confronti anche C. DI CARLUCCIO, *Contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali*, DLM, n. 1, 2007, 25 ss.

²⁴ Sul sistema dell’AQL in Campania si veda R. SANTUCCI, *Gli indicatori di “Alta Qualità del Lavoro” del ddl della Regione Campania in materia di mercato del lavoro tra diritto comunitario e nazionale del lavoro*, in *Qualità del lavoro e politiche per il Mezzogiorno. Verso una nuova legislazione in Campania*, a cura di R. REALFONZO, F. Angeli, 2008, 239 ss. Per quanto concerne la struttura degli sportelli per il rilascio del certificato dell’Alta Qualità del Lavoro si confronti il Decreto del Presidente della Giunta regionale Campania n. 90 del 2 aprile 2010, art. 10.

²⁵ Per l’esame delle relazioni tra organizzazione e modelli di contrasto all’illegalità nelle singole Regioni si rinvia al Rapporto ISFOL, *Le politiche Regionali di contrasto del Lavoro Sommerso*, Giugno 2011, in www.isfol.it.

Parallelamente alle misure regionali di contesto caratterizzate da interventi che mirano a creare una cultura della legalità⁽²⁶⁾ attraverso campagne di informazione e formazione⁽²⁷⁾, la certificazione della responsabilità sociale⁽²⁸⁾ o marchi etici⁽²⁹⁾, le clausole sociali di applicazione dei contratti collettivi nazionali⁽³⁰⁾, si è investito prevalentemente su strumenti di contrasto fondati su meccanismi di “condizionalità”. L’assenza di potestà legislativa in tema di sanatorie e condoni fiscali, tributari e previdenziali⁽³¹⁾, materie che sono di competenza dello Stato poiché attinenti all’ordinamento civile, ma che rappresentano ancora oggi il meccanismo di incentivazione all’emersione più convincente per i datori di lavoro, è stata colmata dall’introduzione di sistemi di condizionalità dei benefici e degli incentivi regionali il cui godimento viene di fatto riservato ai datori di lavoro che possiedono indicatori di “affidabilità” e di “legalità”. Ciò accade nel sistema pugliese degli “indici di congruità”⁽³²⁾ e del sistema campano di “alta qualità del lavoro”. Come è noto, secondo la legge pugliese (articoli 2 e 5, l. n. 28/2006) è condizione per il godimento di benefici e di agevolazioni regionali (di qualsiasi natura) il rispetto degli indici di congruità sanciti dalla Regione e basati sul rapporto quantità/qualità dei beni o servizi resi e la quantità delle ore lavorate. L’Alta Qualità del Lavoro in Campania si fonda su un meccanismo di condizionalità più ristretto, poiché il possesso e la certificazione dell’alta qualità è condizione per l’accesso al fondo all’uopo costituito e non a tutti i programmi di finanziamento regionale, come accade invece nel sistema pugliese. Da ciò

²⁶ Per quanto concerne il dettaglio delle norme regionali si rinvia integralmente a V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all’emersione* cit., 294 ss.

²⁷ Cfr. leggi regionali Emilia Romagna (n. 17/2005); Liguria (n. 30/2007); Lombardia (n. 22/2006); Marche (n. 2/2005); Sardegna (n. 20/2005); Veneto (n. 3/2009); Piemonte (n. 34/2008); Umbria (n. 11/2003); Campania (Regolamento n. 8/2010). Cfr. più diffusamente V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all’emersione* cit., 294 nt. 8.

²⁸ Cfr. leggi regionali Calabria (art. 10bis, l. r. n. 13/2012); Friuli Venezia Giulia (n. 18/2005, art. 51 e Regolamento n. 32/2008); Valle D’Aosta (Delibera della Giunta regionale n. 2827/2009); Basilicata (n. 9/2009, art. 3) Lombardia (n. 1/2007, art. 4); Sardegna (n. 20/2005, art. 47); Provincia Trento (l. n. 13/2010).

²⁹ Cfr. leggi regionali Calabria (art. 10bis, l. r. 13/2012); Campania (n. 14/2014); l. r. Abruzzo (n. 12/2000); la promozione del marchio etico figura in generale tra gli obiettivi delle politiche regionali in Veneto (l. r. n. 3/2009); oppure in relazione a taluni settori (in Emilia Romagna per il turismo, Delibera giunta regionale 2003, n.2238).

³⁰ Per un esame completo si rimanda a V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all’emersione* cit., 296. Per una disamina del quadro legislativo statale si veda A. VISCOMI, *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, RGL, n. 3, 2015, 603.

³¹ Per quanto riguarda gli interventi basati su meri incentivi economici utilizzati in alcune Regioni si confronti V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all’emersione* cit., 299 ss.

³² Per un inquadramento generale di questo strumento si veda V. PINTO, *Sanzioni promozionali e indici di congruità nelle politiche di contrasto al lavoro irregolare*, RGL, 2008, parte I, 25 ss.

deriva che il sistema campano resta nel limbo delle misure promozionali per l'emersione, mentre gli indici di congruità pugliesi aspirano a essere strumenti di contrasto al lavoro sommerso.

Questi meccanismi di "condizionalità promozionale", tuttavia, riescono a impattare concretamente sui fenomeni di irregolarità se sussistono alcuni fattori, in primo luogo la disponibilità delle risorse economiche soprattutto nel caso campano in cui sono centrali l'esistenza e la "consistenza" del fondo per sostenere i diversi assi di intervento dell'Alta Qualità del Lavoro. Secondariamente, questi modelli presuppongono un alto tasso di volontarietà nella fase di accesso al meccanismo di emersione: i datori che vogliono ottenere i benefici devono sottoporsi alla logica promozionale del meccanismo; è chiaro che ai fini dell'emersione dei soggetti datoriali non rapiti "dal canto delle sirene" degli incentivi queste tecniche hanno scarsa efficacia⁽³³⁾. Infine, si tratta di strumenti che per il loro corretto funzionamento presuppongono livelli di *governance* amministrativa fortemente integrata e basata su un'accentuata cooperazione intra-istituzionale, ossia tra le diverse direzioni e i differenti uffici delle amministrazioni regionali, e inter-istituzionale tra istituzioni territoriali, parti sociali e amministrazioni statali, soprattutto nella fase di controllo e ispezione⁽³⁴⁾. Anche una piccola smagliatura in questa rete, causata dalle più svariate e frequenti ragioni come le croniche carenze di personale, le asimmetrie informative, la scarsa condivisione delle banche dati, può determinare il prevedibile fallimento di queste misure.

Al riguardo, tuttavia, non sembrano sussistere particolari iniziative per evitare queste smagliature. Il tema del governo degli strumenti di cooperazione amministrativa pare ancora frutto della casualità legislativa e non l'obiettivo strate-

³³ Per quanto concerne il funzionamento degli indici di congruità in Puglia non sono mancate prese di posizione scettiche, per non dire proprio critiche, da parte delle associazioni datoriali che hanno avviato anche azioni legali dinanzi alla giustizia amministrativa, ritenendo che gli indici di congruità rappresentano una sorta di «illegittimo imponibile di manodopera» in quanto vanno a violare la libertà di azione economica e quindi l'art. 41 della Costituzione. Cfr. in particolare il comunicato stampa di Coldiretti Puglia del 18 settembre 2015 (in <http://www.puglia.coldiretti.it/>). In realtà, come è stato giustamente sostenuto, gli indici di congruità costituiscono meri parametri di normalità tecnica che non predeterminano affatto la quantità di lavoratori che devono essere necessariamente occupati nell'organizzazione produttiva, non scaturendo alcun obbligo di fare o di non fare dall'eventuale incongruità; così V. PINTO, *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura*, *Rivista di diritto agrario*, 2014, n. 3, 376 ss. Si condivide quindi l'opinione secondo cui è fuorviante il richiamo all'interpretazione della Corte Costituzionale sull'illegittimità della risalente disciplina dell'imponibile di manodopera in agricoltura per affermare l'incostituzionalità del meccanismo degli indici di congruità della legge pugliese; cfr. V. PINTO, *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura cit.*, 377 ss.

³⁴ Esiste una complessità tecnica delle istruttorie richieste agli uffici regionali sia nella fase di concertazione degli indici settoriali con le relative eccezioni e possibilità di scostamento, sia nella fase successiva di ammissione ai benefici; l'assetto regolativo generale sancito dalla legge pugliese ha trovato una prima applicazione nel settore agricolo con una fase sperimentale in cui la verifica di congruità dei richiedenti gli aiuti è effettuata a campione. Sul punto si veda più approfonditamente V. PINTO, *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura cit.*, 373.

gico degli interventi in materia: in altre parole, si crea la rete senza prevedere un filo con cui possa essere intrecciata.

In effetti, un capitolo importante nella storia delle politiche regionali è rappresentato proprio dagli strumenti di coordinamento operativo tra le diverse amministrazioni regionali e statali coinvolte nella lotta al lavoro irregolare, anche attraverso la collaborazione nelle attività ispettive, la predisposizione di eventi formativi, la costituzione di osservatori e la semplificazione amministrativa⁽³⁵⁾. Tuttavia, si tratta di una prospettiva ancora ancillare, assente in numerose legislazioni regionali e soprattutto che ha risentito sul piano della concreta effettività e operatività delle scarse risorse destinate a questi progetti. Questo profilo, invece, appare cruciale e ancora auspicabilmente da esplorare, soprattutto in considerazione delle scarse competenze regionali in materia di misure repressivo-sanzionatorie e tanto più che nell'ambito del *policy mix* delle iniziative regionali la cooperazione amministrativa è coerente con il recente approccio assunto dalle istituzioni europee in occasione della costituzione della Piattaforma europea di contrasto al lavoro non dichiarato di cui si è detto nelle pagine precedenti⁽³⁶⁾.

Il potenziamento del controllo attraverso la cooperazione amministrativa pare una possibile via di uscita per superare la condizione asfittica in cui sembrano giacere le politiche regionali dopo il grande attivismo regolativo di qualche anno fa, anche se non può che apprezzarsi lo sforzo compiuto in alcuni contesti regionali, come quello pugliese, in cui alla fase regolativa di sistema è seguita la fase dell'attuazione seppure graduale e sperimentale degli indici di congruità nel settore dell'agricoltura, nonostante gli ostacoli e le oggettive difficoltà tecniche⁽³⁷⁾.

Negli ultimi anni, infatti, non si registrano significative novità, ad eccezione di un particolare profilo che merita una riflessione più approfondita. In alcune Regioni il tema dell'emersione del lavoro irregolare è diventato un obiettivo secondario e indiretto nell'ambito di iniziative aventi svariate altre finalità in relazione al lavoro di cura. Pur nella consapevolezza che si tratta di un settore con notevole specificità e connotazione geografica dei fenomeni, queste sperimenta-

³⁵ Cfr. sul punto a V. PINTO, *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura* cit., 296 ss.

³⁶ Occorrerebbe coniugare diversamente anche le misure di cooperazione amministrativa, valorizzando, ad esempio, non solo la collaborazione tra le amministrazioni pubbliche regionali, le istituzioni statali tenute alle ispezioni e ai controlli e gli enti previdenziali come già accaduto in alcuni contesti regionali, ma anche la cooperazione con le istituzioni giudiziarie presenti sui territori, sul presupposto che spesso, come è noto, l'illegalità nei e dei rapporti di lavoro può accompagnarsi anche ad altre condotte penalmente rilevanti, purtroppo. Un esempio si rinviene nell'ambito della programmazione della Regione Toscana; con delibera della Giunta Regionale Toscana del 19 febbraio 2014, n. 101, è stato approvato lo schema di Protocollo di intesa tra la Regione, la Procura generale presso la Corte di Appello di Firenze e le Procure della Repubblica presso i Tribunali di Firenze, Pistoia e Prato allo scopo di rafforzare le azioni finalizzate alla vigilanza e alla sicurezza dei luoghi di lavoro, al contrasto al lavoro sommerso e alla promozione delle politiche di integrazione e di sostegno alle situazioni di difficoltà.

³⁷ In generale sulla fase attuativa si veda V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione* cit., 377 ss.

zioni suscitano interesse perché alimentano il polimorfismo rimediale che caratterizza questo campo di indagine.

Questa tendenza si registra sia sotto il profilo della regolamentazione *hard* sia sul piano delle iniziative collegate ai Programmi Operativi Regionali (POR) e, in generale, nell'ambito della programmazione regionale. Con riguardo a questa ultima tipologia di intervento, invero, già da qualche anno le risorse finanziarie provenienti dai fondi strutturali sono state utilizzate per attuare un insieme integrato di strumenti formativi e informativi utili per far emergere o prevenire situazioni di irregolarità⁽³⁸⁾.

La novità di questi anni consiste nell'impiego di un approccio integrato sul piano delle politiche e non solo degli strumenti.

Per quanto concerne la regolamentazione *hard*, questo *trend* trova conferma nella legge regionale Lombardia del 25 maggio 2015, n. 15 recante "Interventi a favore del lavoro di assistenza e di cura svolto dagli assistenti familiari". Si tratta di un provvedimento che ha come principale obiettivo la 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. Dopo avere definito il campo soggettivo di applicazione puntualizzando le nozioni di lavoro di assistenza e cura⁽³⁹⁾, di assistente familiare⁽⁴⁰⁾ e dei destinatari del lavoro di cura⁽⁴¹⁾, il legislatore regionale fissa la cornice istituzionale del modello di *welfare* integrato pubblico/privato nell'ambito dell'assistenza alle persone in condizioni di fragilità con l'attivazione della rete di appositi sportelli per l'assistenza familiare (art. 6) da parte dei Comuni o su base territoriale con compiti di supporto nella ricerca e selezione di queste figure. In realtà, lo sportello non dovrebbe solo funzionare come un centro per l'impiego "specializzato", ma la messa a regime di questo modello dovrebbe garantire la creazione di un'anagrafe degli assistenti regionali, prevedendosi appositi registri (art. 7), il cui incentivo all'iscrizione da parte dei lavoratori e all'uso da

³⁸ Cfr. in particolare C. DI CARLUCCIO, *Contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali* cit., 34 ss.

³⁹ Per lavoro di assistenza e di cura s'intendono tutti gli interventi di natura assistenziali e domestica prestati in modo continuativo come attività di supporto, anche in sostituzione del nucleo familiare dell'assistito, finalizzati a prevenire, ridurre o rimuovere situazioni di disagio e di fragilità nei confronti di persone in condizioni di non autosufficienza, temporanea, parziale o permanente, per stato di cronicità e volti a favorire la permanenza della persona fragile nel proprio contesto socio-ambientale di vita per il suo benessere (art. 2).

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 3 della citata legge l'assistente familiare svolge lavoro di assistenza e cura in favore delle persone in condizione di fragilità, di non autosufficienza temporanea, parziale o permanente per stato di cronicità, in conformità ai requisiti e alle disposizioni di cui alla presente legge e alle leggi vigenti in materia.

⁴¹ Sono destinatari degli interventi le persone che si trovano nella condizione di fragilità, non autosufficienza temporanea, parziale o permanente per stato di cronicità e le loro famiglie che intendono assumere o hanno assunto un assistente familiare e coloro che svolgono o che intendono svolgere lavoro di assistenza e cura a domicilio in qualità di assistente familiare (art. 4).

parte degli utenti consiste sostanzialmente in due tipi di vantaggi: la fruizione di percorsi formativi in favore degli assistenti familiari con annessa certificazione delle competenze (art. 8) e la previsione di benefici economici in favore delle persone fragili e delle loro famiglie da utilizzare nell'ambito della rete degli assistenti familiari iscritti nei registri e con contratto conforme alla normativa vigente.

È evidente che si tratta di una misura multidirezionale che possiede numerose finalità: integrazione e sostegno all'assistenza pubblica, promozione dell'inclusione sociale nella doppia prospettiva dei soggetti fragili nella società e dei lavoratori nel mercato del lavoro, valorizzazione dei percorsi professionali certificati, considerazione delle esigenze di conciliazione vita/lavoro e, *last but not least*, incentivo all'emersione e regolarizzazione del lavoro non dichiarato. Come è espressamente riconosciuto nella fonte legislativa, il sistema istituito mira a promuovere nell'ambito delle prestazioni di assistenza domiciliare azioni di contrasto delle forme di lavoro sommerso e irregolare per favorire l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro (art. 5, co. 1, lett. b), l. r. n. 15/2015).

In questo modello la lotta al lavoro non regolare nell'ambito dei servizi di cura e assistenza costituisce l'effetto indiretto del perseguimento di altre finalità.

Questo approccio integrato è altresì evidente in altre iniziative assunte nell'ambito della programmazione regionale. Pur in assenza di una rete istituzionale formalizzata dalla legislazione, il sistema degli sportelli è stato sperimentato anche dalla Regione Friuli Venezia Giulia. Dapprima come misura per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nell'ambito del lavoro di cura⁽⁴²⁾, con l'aggiunta anche di un'assistenza successiva all'incrocio tra utenti e lavoratori⁽⁴³⁾, in tempi più recenti il potenziamento degli sportelli familiari è stato realizzato attraverso la connessa previsione di incentivi ai fruitori dei servizi grazie al programma "Si.Con.Te – Sistema di Conciliazione Integrato" e ai vari progetti collegati⁽⁴⁴⁾. Il nuovo piano, avviato nel 2011 e in continuità con le preesistenti misure, si fonda sull'attività erogata dalla rete degli sportelli degli assistenti familiari operanti sul territorio regionale e collocati presso i centri per l'impiego.

⁴² Nell'ambito di un Protocollo di intesa sottoscritto dalla Regione Friuli Venezia Giulia, Italia Lavoro S.p.A., il Patriarcato di Venezia e le quattro Caritas provinciali è stato ideato il primo progetto "Occupazione e servizi alla persona" (2005/2007). Cfr. in particolare il report della REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, AGENZIA REGIONALE DEL LAVORO E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE, *I risultati del progetto occupazione e servizi alla persona*, maggio 2007, in https://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/formazione-lavoro/dati-analisi-mercato-lavoro/allegati/web__rel.pdf

⁴³ I successivi progetti degli "Assistenti familiari" e dei "Professionisti in famiglia" hanno coinvolto la Regione Friuli Venezia Giulia e le Province del territorio, e sono stati finanziati rispettivamente dal Fondo Sociale Europeo 2000/2006, ottenendo nel secondo caso anche un cofinanziamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento delle Pari Opportunità a valere sul Bando per l'emersione del lavoro sommerso nel campo del lavoro di cura domiciliare (anno 2007).

⁴⁴ Il programma "Si.Con.Te" è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'intervento ha l'obiettivo prioritario di potenziare la permanenza o il rientro nel mercato del lavoro delle donne attraverso un sistema di "sportelli di conciliazione" che, oltre a favorire un regolare *matching* tra domanda e offerta di lavoro nell'ambito delle prestazioni di cura in relazione a persone non autosufficienti per età o salute, hanno cercato di qualificarsi come attori di un servizio informativo specialistico e di sostegno ai potenziali beneficiari con riferimento a diverse tematiche (normative di settore, servizi erogati a livello territoriale, assistenza per la soluzione *family friendly* più adatta). Ma soprattutto attraverso gli sportelli è possibile accedere alla gamma di incentivi a supporto delle misure di conciliazione disposte dalla Regione. In realtà, gli sportelli e i collegati incentivi svolgono (in)direttamente sul territorio una funzione promozionale e di emersione del lavoro di cura, poiché si sancisce l'obbligo di "contrattualizzare" l'assistente familiare anche eventualmente tramite lavoro accessorio.

Secondo le prime stime dei dati queste sperimentazioni sono servite a intercettare una quota importante di utenti e beneficiari nell'ambito del mercato del lavoro di cura in Friuli Venezia Giulia ⁽⁴⁵⁾, rappresentando un'importante misura per il controllo della legalità in questo settore.

Questo sistema integrato pare essere un possibile percorso da intraprendere, anche se non si può tacerne i limiti. I progetti come quello attuato nella Regione Friuli Venezia e ripetuti con alcune varianti in altre Regioni ⁽⁴⁶⁾ sono soggetti allo stanziamento di risorse economiche per il relativo finanziamento e, quindi, possono essere caratterizzati da una certa discontinuità laddove non vi sia continuità nelle politiche di programmazione regionale. Si rischia così di minare proprio la possibilità di creare una rete stabile di riferimento, mentre è invece chiaro che la battaglia per la legalità si combatte anche garantendo la regolarità dei servizi sul territorio.

Da un'altra prospettiva l'ambizioso obiettivo, annunciato in questi progetti, di costruire una "rete" anche con i soggetti datoriali, le parti sociali e i consulenti

⁴⁵ Secondo un recente rapporto gli sportelli hanno intercettato una quota significativa di questo mercato del lavoro pari al 42,8% nel 2011, al 41% nel 2013 e al 42,1% nel 2014. Sul punto si rinvia a C. CRISTINI – R. MOLARO, *Caratteristiche dell'occupazione e della disoccupazione femminile in Friuli Venezia Giulia*, in *Il mercato del lavoro in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2015*, a cura di SERVIZIO OSSERVATORIO MERCATO DEL LAVORO, Franco Angeli, 2015, 83.

⁴⁶ Si veda ad esempio il progetto "Euriclea" della Regione Veneto che con D.G.R. n. 3905 del 15 dicembre 2009 ha istituito il registro pubblico regionale degli assistenti familiari, consistente in un elenco contenente i nominativi degli assistenti familiari che risultano in possesso di requisiti tali da garantire la competenza e la professionalità, e, inoltre, la rete degli sportelli di assistenza familiare, ossia un insieme di soggetti pubblici e privati in grado di offrire servizi qualificati di informazione, consulenza e intermediazione rispetto al tema dell'assistenza familiare. Si confronti altresì il "Sistema integrato di servizi per le famiglie e gli assistenti familiari" approvato con Delibera della Giunta della Regione Toscana n. 1204 del 27 dicembre 2011 e prima ancora il progetto "ReSISTo" finalizzato alla creazione di una rete di sportelli informativi territoriali per stranieri, approvato con protocolli di intesa tra Regione Toscana e ANCI Toscana del 5 marzo 2008 e del 8 febbraio 2010.

aziendali per sostenere l'attuazione e la diffusione delle azioni si è ridotto a un collegamento tra sportelli e utenti a causa dell'assenza di altri interlocutori.

Le due criticità appena rilevate costituiscono senza dubbio un *vulnus* in questa nuova progettualità. Di fronte a queste spinosità pare risolutiva un'opzione regolativa *hard*, allo scopo di istituzionalizzare la rete degli sportelli familiari sul modello della Regione Lombardia come sopra descritto, oppure al fine di dare una cornice legale alla figura del *caregiver*, ossia di colui che presta volontariamente cura e assistenza a una persona cara non autosufficiente in modo gratuito e responsabile, come accaduto in Emilia Romagna con la legge regionale n. 2 del 28 marzo 2014.

In questo ultimo caso il sostegno strumentale e anche finanziario a favore del *caregiver*, unito alla possibilità che i rispettivi rappresentanti siano ascoltati come *stakeholder* nell'ambito della programmazione sociale, socio-sanitaria e sanitaria (art. 4 e 7), restituisce centralità al momento preventivo della repressione dell'illegalità, poiché attraverso queste iniziative si cerca di scoraggiare soluzioni "illegali" nell'ambito dell'assistenza e della cura delle persone con fragilità, valorizzando e sostenendo l'apporto delle persone care.

Poiché la scelta *hard* non è facilmente praticabile in tutti i contesti regionali a causa delle enormi diversità dei servizi sociali e assistenziali erogati (anche nell'ambito dei centri per l'impiego) e delle differenti disponibilità in termini di risorse finanziarie, potrebbe essere utile potenziare alcuni percorsi già tracciati nell'ambito della programmazione regionale.

Sotto questo profilo sembra una scelta strategicamente più convincente l'approccio adottato nell'ambito della programmazione in alcune Regioni, come Emilia Romagna e Piemonte, in cui si è cercato di ampliare il modello integrato sotto il profilo anche dei soggetti coinvolti e non solo degli obiettivi. L'esperimento degli sportelli familiari attivati nelle Province piemontesi⁽⁴⁷⁾, variamente denominati, persegue numerosi obiettivi: accoglienza e informazione degli utenti, mediazione "specializzata" tra domanda e offerta di lavoro nel settore di cura, accompagnamento e supporto all'inserimento lavorativo, sostegno nei percorsi di formazione e di certificazione delle competenze e consulenza in tema di regolarizzazione dei rapporti di lavoro. Il modello con i relativi preziosi effetti multidirezionali è il medesimo di altre sperimentazioni già esaminate, ma in questo caso si ravvisa un'ulteriore novità, poiché è stato previsto anche il coinvolgimento delle aziende in questo sistema reticolare⁽⁴⁸⁾. Ad esempio, risponde

⁴⁷ A Torino e nel relativo territorio provinciale i progetti sono conosciuti come "A.F.R.I. TO" e "A.F.R.I. PRO".

⁴⁸ Al progetto A.F.R.I. hanno collaborato l'Istituto per la Ricerca Sociale di Bologna e il Gruppo Unipol che nell'ambito delle politiche di *Welfare* aziendale ha attivato misure per favorire l'uso dei servizi offerti dagli sportelli familiari da parte dei dipendenti del Gruppo residenti in Provincia di Torino. Sul punto si veda il *paper* presentato al XIV Marco Biagi, Modena 18 marzo 2016, da D. OLIVA, Direttore dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Bologna, e G.L. RISSO, Funzionario Servizio Coordinamento Centri per l'impiego della Città Metropolitana di Torino,

a queste finalità l'attività del *Gender Community Network* ⁽⁴⁹⁾, promosso nell'ambito dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Bologna, che si propone come una rete a cui possono partecipare tutte le aziende sensibili alle problematiche connesse al tema del lavoro femminile, delle pari opportunità di genere e del benessere organizzativo. Ma, in realtà, oltre alla valorizzazione del lavoro femminile in azienda, il *core* dei servizi attivati per il *network* consiste nelle svariate convenzioni con le istituzioni pubbliche del territorio aventi a oggetto la mediazione e l'assistenza nell'ambito del lavoro di cura.

L'allargamento alle aziende e alle parti sociali rende sicuramente questo approccio maggiormente esportabile in altri settori, diversi dal lavoro di cura, essendo evidentemente più facile individuare obiettivi differenti ma collegati all'emersione del lavoro irregolare che possono fungere da attivatore delle istanze di regolarizzazione. Il coinvolgimento delle imprese e delle parti sociali nell'ambito di una "rete di sistema" offerta sul territorio dalle istituzioni pubbliche regionali potrebbe riguardare prioritariamente il soddisfacimento di altri bisogni ed esigenze organizzative dei datori di lavoro (ad esempio, in tema di infrastrutture o servizi alle imprese) che servirebbe ad avviare meccanismi di collaborazione pubblico/privato, ma anche allo stesso tempo potrebbe favorire possibili percorsi di regolarizzazione del lavoro.

3. LE CONTRADDITTORIE PROSPETTIVE FUTURE NELLA LOTTA AL LAVORO SOMMERSO

Dal quadro tracciato nelle precedenti pagine si ricava uno scenario alquanto incerto in relazione al ruolo delle politiche regionali di sostegno all'emersione e di contrasto al lavoro irregolare. Gli slanci regolativi dei legislatori regionali sembrano essere sopiti o contraddetti dalla realtà fattuale con riferimento alla concreta attuazione delle misure programmate. L'attuale situazione, in verità, non è solo contrassegnata da una crisi di idee, quanto da vere e proprie spinte contraddittorie nel metodo e nel merito delle scelte. Come già evidenziato in precedenza, il ruolo delle Regioni nella lotta alle irregolarità nel lavoro e nel sostegno all'emersione si è espresso prevalentemente attraverso gli istituti del mercato del lavoro e attraverso una marcata tendenza alla "amministrativizzazione" dei sistemi di promozione della legalità per effetto del potenziamento degli strumenti di cooperazione amministrativa. Questo orientamento è destinato a essere ulteriormente sviluppato e precisato anche sul piano delle politiche statali in virtù dell'entrata in vigore della Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio re-

sul tema "*Welfare aziendale e politiche pubbliche nei servizi di cura*", dattiloscritto, a cui vanno i ringraziamenti di chi scrive per il cortese inoltro.

⁴⁹ Numerose sono le Aziende che partecipano al *Gender Community Network*; per ulteriori dettagli si vedano le informazioni pubblicate sul sito ufficiale del Network reperibili alla pagina <http://www.gendercommunity.net/index.php>.

lativa all'istituzione della piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione amministrativa di cui si è detto nelle pagine precedenti.

A maggior ragione, quindi, appare contraddittorio il mancato espresso e diretto coinvolgimento delle Regioni nei lavori dell'*istituenda* piattaforma. Un'ulteriore contraddizione si registra anche sotto il profilo della possibile scarsa vincolatività di questo approccio. La base giuridica di tale piattaforma è l'art. 153, paragrafo 2, lett. a), del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che, come è noto, autorizza soltanto l'adozione di misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri, con esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari. Da ciò può derivare un possibile insuccesso dell'intera operazione, visti gli obiettivi più modesti a cui tende questa iniziativa e che potrebbero di fatto condizionare il merito e i contenuti delle attività intraprese dagli Stati per attuare gli obblighi derivanti dalla partecipazione alla piattaforma⁵⁰). In precedenti esperienze regolative la vincolatività degli obiettivi si è realizzata attraverso una base giudica decisamente più coercitiva: si pensi, in particolare, alla direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, recante norme minime relative a sanzioni e provvedimenti nei riguardi di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, e basata sull'ex art. 63 TCE, oggi art. 79 TFUE, ossia sulla politica comune europea in tema di immigrazione⁵¹). Ciò non desta meraviglia, poiché, come è stato correttamente affermato, la stessa portata sanzionatoria della direttiva e della logica punitiva sembra essere finalizzata a scoraggiare la permanenza illegale dei lavoratori più che a tutelare il lavoro illegalmente utilizzato⁵²). Si registra implicitamente un'ennesima torsione semantica del concetto di lavoro sommerso, riferendolo non tanto alla violazione dei diritti dei lavoratori ma limitato al «fattore fondamentale di richiamo all'immigrazione illegale nell'Unione europea» (Considerando n. 2 della Direttiva).

L'approccio *soft* ai temi del lavoro irregolare, nonostante il nuovo slancio regolativo delle istituzioni europee, del resto è abbastanza evidente dalla lettura delle ultime raccomandazioni fatte all'Italia nell'ambito del Semestre europeo. Se nel 2012 vi era un'apposita raccomandazione sul punto (Raccomandazione n. 5) in cui si incoraggiava o, meglio, si raccomandava all'Italia di adottare misure per combattere il lavoro e l'economia sommersa, rafforzando i sistemi di ispezione e controllo, abbassando il cuneo fiscale e attuando riforme per semplificare l'apparato e

⁵⁰ In tal senso si veda anche il Parere del Comitato delle Regioni, *Piattaforma europea contro il lavoro sommerso*, 2014/C 415/08. Sulle rassicurazioni offerte dalla Commissione europea in tema si rinvia a S. VARVA, "Undeclared Work" e Unione Europea, ultimo atto: una "Piattaforma Europea" per contrastare il lavoro sommerso cit., dattiloscritto.

⁵¹ Sul tipo di regolazione *hard* si veda M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana* cit., 91. Per il pregresso quadro legislativo si rinvia a A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, 2002, 163 ss.

⁵² Cfr. G. GENTILE, *Lavoro sommerso: tecniche di emersione e regime sanzionatorio* cit., 104.

le procedure amministrative⁽⁵³⁾, concetti ribaditi (anche se con meno enfasi) nelle Raccomandazioni per il 2014⁽⁵⁴⁾, nelle Raccomandazioni del 2015 non v'è traccia alcuna di "suggerimenti" in merito ad interventi per contrastare l'irregolarità nei rapporti di lavoro⁽⁵⁵⁾. Parimenti, nelle recenti Raccomandazioni della Commissione europea sul programma di riforma nazionale per il 2016⁽⁵⁶⁾ si esorta l'Italia ad assumere misure per debellare la corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione (Raccomandazione n. 2), ma non esistono espressi riferimenti ai temi dell'economia informale e dell'illegalità nei rapporti di lavoro⁽⁵⁷⁾.

Più che ispirate al *policy mix*, le recenti strategie di reazione e governo del lavoro sommerso sembrano caratterizzarsi da un certo disorientamento che dal livello europeo si abbatte anche nell'ambito delle politiche statali e regionali.

Sotto diverso profilo, invece, si registra una marcata tendenza a coniugare le misure promozionali per la regolarità e legalità del lavoro in termini di "responsabilità" dei lavoratori. Sia a livello statale⁽⁵⁸⁾ che regionale⁽⁵⁹⁾, infatti, la crescente condizionalità imposta al godimento delle diverse prestazioni sociali attraverso il ricorso a forme di contrattualizzazione delle medesime per mezzo dell'obbligo di stipula dei patti di servizio personalizzati rappresenta il potenziamento di una logica che indirettamente serve a scoraggiare potenziali irregolarità nei rapporti di lavoro e previdenziali, oltre che direttamente favorire l'attivazione dei lavoratori disoccupati e l'intreccio tra politiche attive e passive del lavoro. Rinviando ad altro scritto l'esame dei possibili rischi di queste tecniche in assenza della contestuale fissazione di meccanismi che garantiscono il diritto ai servizi "pattuiti"⁽⁶⁰⁾, va detto che la condizionalità a carico dei lavoratori

⁵³ Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea 11259/12 del 6 luglio 2012.

⁵⁴ Cfr. Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea dell'8 luglio 2014, 2014/C 247/11.

⁵⁵ Cfr. Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 14 luglio 2015, 2015/C 272/16.

⁵⁶ Cfr. European Commission, COM (2016) 332 final del 18 maggio 2016, recante *Recommendation for Council Recommendation on the 2016 national reform programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2016 stability programme of Italy*.

⁵⁷ È appena il caso di rimarcare che la raccomandata adozione delle misure per contrastare la corruzione si inserisce nell'ambito delle politiche volte a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e non in relazione ad obiettivi generali e di sistema come il contrasto dell'illegalità in senso lato.

⁵⁸ Cfr. articoli 20 e 21 D.lgs. n. 150 del 14 settembre 2015.

⁵⁹ Cfr. articoli 6 e 8, legge regionale Friuli Venezia Giulia del 10 luglio 2015, n. 15 recante "Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito"; articoli 6 e 7, legge regionale Valle D'Aosta del 10 novembre 2015, n. 18; articoli 10 e 11, legge regionale Puglia del 14 marzo 2016 n. 3 su "Reddito di dignità e politiche per l'inclusione sociale attiva". Sulle nuove misure regionali per contrastare la povertà e favorire l'inclusione sociale si veda in particolare S. LA FORGIA, *Le politiche regionali di contrasto alla povertà e di inserimento sociale e lavorativo*, RGL, n. 3, 2016, in pubblicazione.

⁶⁰ Sul punto mi si consenta di rinviare a M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, LD, 2015, n. 4, 639 ss.; ma

assume una connotazione spiccatamente “premiale”, divenendo allo stesso tempo la responsabilità dei prestatori di lavoro un valore di sistema per il controllo della legalità nel rapporto di lavoro e previdenziale. Diversamente, sul versante datoriale nel caso dei sistemi di incentivazione e promozione dell'emersione dal lavoro irregolare la condizionalità continua ad apparire di tipo “promozionale”, a fronte della grave assenza della prospettiva “premiale”, assenza che contribuisce a configurare questa porzione di quadro ordinamentale sia statale sia regionale come un sistema “autarchico”, che impedisce di verificare dall'esterno se le misure incentivanti siano state a vantaggio di soggetti datoriali che hanno successivamente fatto uso delle risorse pubbliche messe loro a disposizione in modo corretto, mantenendo gli *standard* di legalità.

in generale sull'obbligo di lavoro e i relativi recenti risvolti si rinvia ai contributi di A. TOPO e V. FILÌ, entrambi in questo volume. In generale su questi temi si veda, tra gli altri e senza alcuna pretesa di esaustività, D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in *Jobs Act: un primo bilancio*, a cura di F. CARINCI, ADAPT University Press, e-Book series n. 54, 2016, 89 ss.; M. D'ONGHIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in *Jobs Act: un primo bilancio*, a cura di F. CARINCI, op. cit., 384; S.B. CARUSO – M. CUTTONI, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, DRI, 2016, n. 1, 72; S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, LD, 2015, n. 1, 77 ss.; A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, CSDLE, It. n. 249/2015; G. ORLANDINI, *La via italiana alla “flexicurity”: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, *Questione Giustizia*, 2015, n. 3, 75.