Finanziato dall'Unione europea
NextGenerationEU

IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

VISTO il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi conseguente alla pandemia da COVID-19;

VISTO il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza;

VISTA la decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, recante l'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia e notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021;

VISTO il Regolamento (UE) 2018/1046 del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, n. 1301/2013, n. 1303/2013, n. 1304/2013, n. 1309/2013, n. 1316/2013, n. 223/2014, n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012;

VISTO il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati);

VISTI i principi trasversali previsti dal PNRR, quali, tra l'altro, il principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale (c.d. tagging) e gli Allegati VI e VII al Regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 2021/241, che stabiliscono rispettivamente i coefficienti per il calcolo del sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici, agli obiettivi ambientali ed il coefficiente per il calcolo del sostegno alla transizione digitale, il principio di parità di genere, l'obbligo di protezione e valorizzazione dei giovani ed il superamento del divario territoriale;

VISTO il regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021, che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza;

VISTO l'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, ai sensi del quale, con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le procedure amministrativo-contabili per la gestione delle risorse di cui ai commi da 1037 a 1050, nonché le modalità di rendicontazione della gestione del Fondo di cui al comma 1037;

VISTO, altresì, il comma 1044 dello stesso articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, che prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto;

VISTO il documento *Recovery and resilience facility - Operational Arrangements between the European Commission and Italy* – Ref. Ares (2021) 7047180-22/12 2021 (*OA*), relativo al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia sottoscritto in data 22 dicembre 2021;

VISTO il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, concernente *"Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108;

VISTO, in particolare, l'articolo 8 del suddetto decreto-legge n. 77 del 2021, ai sensi del quale *"Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo […]"*;

VISTO il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante *"Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113;

VISTO l'articolo 1, comma 1043, secondo periodo, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, ai sensi del quale al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2021, recante l'individuazione delle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR ai sensi del richiamato articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77;

VISTO il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 ottobre 2021, registrato alla Corte dei conti il 9 novembre 2021 n. 2787, istitutivo dell'Unità di Missione del PNRR;

VISTO il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021 e successive modificazioni, che assegna le risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), finanziato dall'Unione europea-Next Generation EU;

VISTI i traguardi e gli obiettivi che concorrono alla presentazione delle richieste di rimborso semestrali alla Commissione europea, ripartiti per interventi a titolarità di ciascuna Amministrazione, riportati nella Tabella B allegata al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 e successive modificazioni;

CONSIDERATO che il punto 7 del predetto decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 e successive modificazioni prevede che "Le singole Amministrazioni inviano, attraverso le specifiche funzionalità del sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e secondo le indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato, i dati relativi allo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti ed il raggiungimento dei connessi traguardi ed obiettivi al fine della presentazione, alle scadenze previste, delle richieste di pagamento alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, tenuto conto anche di quanto concordato con la Commissione Europea";

VISTA la circolare MEF-RGS del 10 febbraio 2022, n. 9, recante "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR";

VISTA la circolare MEF-RGS del 21 giugno 2022, n. 27, recante "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)- Monitoraggio delle misure PNRR";

VISTA la circolare MEF-RGS del 7 dicembre 2022, n. 41, recante "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Rendicontazione milestone/target connessi alla terza "Richiesta di pagamento" alla C.E.";

VISTO il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 24 febbraio 2022, n. 32, con il quale è stato istituito un Tavolo tecnico di lavoro per l'elaborazione del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, in attuazione della misura a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui alla Missione 5, componente 1, *Riforma 1.2 Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso"*, del PNRR;

VISTO, in particolare, l'articolo 2 del citato decreto ministeriale, ai sensi del quale al Tavolo tecnico è stato affidato il compito di indicare nel Piano nazionale le misure più idonee per un efficace contrasto al lavoro sommerso nei diversi settori economici e di delineare un'opportuna strategia d'indirizzo dell'attività ispettiva, anche attraverso una ricognizione dei dati più recenti riguardanti il fenomeno, nonché di favorire il dialogo e la collaborazione con le parti sociali;

TENUTO CONTO degli esiti del Tavolo tecnico, coordinato dalla Direzione Generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali, incaricato di elaborare il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso da sottoporre al Ministro del lavoro e delle politiche sociali;

RITENUTO che l'entrata in vigore del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso in tutti i settori economici e della tabella di marcia attuativa contribuisce al conseguimento del primo traguardo della Missione 5, componente 1, *Riforma 1.2, Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso"*, del PNRR, a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (M5C1-8 da conseguire entro dicembre 2022);

SENTITE le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale in relazione alle finalità del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso;

D E C R E T A

Articolo 1

1. Per le finalità indicate in premessa, con il presente decreto è adottato il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025, di cui all'allegato A, che ne costituisce parte integrante e la cui attuazione è realizzata nei limiti delle risorse disponibili.

Il presente decreto è pubblicato sul sito internet del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *www.lavoro.gov.it* – sezione pubblicità legale e ne è pubblicato avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 19 dicembre 2022

Marina Elvira Calderone

MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

PIANO NAZIONALE PER LA LOTTA AL LAVORO SOMMERSO

2023 - 2025

Premessa

Nell'ambito degli impegni assunti dall'Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la Missione 5, Componente 1, sezione dedicata alle politiche del lavoro, prevede nella Riforma 1.2 l'adozione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso* (per il triennio 2023-2025), d'ora in poi *Piano nazionale*, da realizzare attraverso azioni specifiche finalizzate a prevenire e contrastare il lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia. Il *Piano nazionale* rappresenta dunque per l'Italia l'opportunità di dotarsi - per la prima volta - di una strategia stabile in grado di valorizzare il ruolo e le sinergie tra i diversi attori, non solo istituzionali, coinvolti nella prevenzione, nel contrasto del lavoro irregolare e nella valutazione delle politiche, secondo un approccio multi-agenzia, anche in relazione alle diversità dei settori produttivi e dei contesti territoriali.

In particolare, in linea con le indicazioni del PNRR, il *Piano nazionale* delinea azioni volte a:

A) affinare le tecniche di raccolta e delle modalità di condivisione dei dati sul lavoro sommerso, volto a migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutte le Autorità competenti, la creazione di reti inter-istituzionali di cooperazione, anche informatica, tra le Autorità finalizzate a condividere il patrimonio informativo sul lavoro sommerso e favorire una più approfondita conoscenza dell'evoluzione del fenomeno in funzione di monitoraggio e prevenzione di possibili ed inediti scenari di irregolarità;
B) introdurre misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare, in maniera che i benefici dall'operare nell'economia regolare superino i costi del continuare ad operare nel sommerso;
C) realizzare una campagna informativa rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali, in linea con le più recenti iniziative adottate dalla Commissione Europea, per sensibilizzare i destinatari sul "disvalore" insito nel ricorso ad ogni forma di lavoro irregolare.
Si prevede inoltre:
D) una struttura di *governance* che assicuri una efficace implementazione delle azioni ed il monitoraggio sull'attuazione delle misure.

L'attuazione del *Piano nazionale* prevede il raggiungimento di due *target* quantitativi:

1. l'incremento nella misura almeno del 20% del numero di ispezioni rispetto al periodo 2019-2021 entro la fine del 2024;
2. la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di almeno 2 punti percentuali nei settori economici interessati dal *Piano nazionale*.

Il Piano nazionale sarà attuato secondo i tempi indicati nel cronoprogramma, che ne costituisce parte integrante.

Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 24 febbraio 2022, n. 32, è stato istituito un apposito Tavolo tecnico con il compito di predisporre il *Piano nazionale*[1]. Il Tavolo tecnico ha coinvolto tutti i soggetti che svolgono funzioni inerenti al contrasto del lavoro sommerso sia esponenti di altre Istituzioni (ad esempio, Agenzia delle Entrate, Banca d'Italia, ISTAT, OCSE - *cfr.* anche Sezione 3). Dopo un attento esame del fenomeno e delle connesse trasformazioni del mondo del lavoro ed una ricognizione *ex ante* delle analisi statistiche e dei dati più recenti sul fenomeno stesso (conti nazionali, dati dell'Ispettorato nazionale del lavoro – *cfr.* capitolo 1 e Appendice 2 - sperimentazioni effettuate su dati amministrativi – *cfr.* Appendice 4 – risultati di analisi recenti anche di tipo accademico), i lavori del Tavolo tecnico sono stati finalizzati all'individuazione di una serie di iniziative volte a rafforzare le sinergie e le capacità istituzionali del Paese e di attuare già nel 2023 e nel corso del triennio di riferimento le misure più idonee di intervento, in linea con le azioni e gli obiettivi delineati dal PNRR. La selezione delle proposte è stata effettuata sulla base di una sinergica valutazione in termini di fattibilità, efficacia e pertinenza, tenuto anche conto delle buone pratiche adottate nel contesto internazionale.

Al fine di cogliere la portata delle azioni previste nel presente documento e la *ratio* sottostante le strategie individuate, nella prima parte si delineano sommariamente i tratti principali del fenomeno del lavoro sommerso in Italia, anche nel contesto europeo (quest'ultimo in Appendice 3), i soggetti coinvolti nel contrasto al fenomeno e le azioni già intraprese. Nella seconda parte si propongono le misure specifiche del *Piano nazionale*. In particolare:

1. con riferimento all'obiettivo di migliorare la raccolta dei dati sul lavoro sommerso, il quadro analitico e la condivisione delle informazioni tra istituzioni interessate, il *Piano nazionale* prevede: (i) l'utilizzo in chiave statistica dei dati raccolti durante l'attività di vigilanza realizzata dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL); (ii) la progressiva condivisione delle informazioni tra tutti gli attori coinvolti nel monitoraggio del lavoro sommerso; (iii) 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;
2. il *Piano nazionale* introduce anche azioni dirette e indirette di contrasto, 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 domestico, settore dove si concentra una parte molto significativa del fenomeno del lavoro sommerso; (v) a sperimentare

[1] Si veda anche https://www.governo.it/sites/governo.it/files/2022_RelazionePARLAMENTO_Sez_II.pdf.

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);

3. il *Piano nazionale* mira, inoltre, a diffondere e sostenere una cultura della legalità attraverso campagne pubblicitarie e informative volte a far comprendere i costi individuali e sociali del lavoro sommerso;
4. il *Piano nazionale* affida il necessario coordinamento degli interventi ad una struttura di *governance*, impegnata a facilitare stabilmente l'interazione tra i vari livelli istituzionali e lo sviluppo ed il monitoraggio delle diverse fasi di attività (secondo il cronoprogramma del *Piano nazionale*), incluse quelle di costruzione degli indicatori per la misurazione dell'efficacia delle azioni di contrasto al lavoro sommerso.

Il *Piano nazionale* tiene conto delle sinergie con il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022; "Piano caporalato") a cui si rimanda per tutte le azioni di competenza, con particolare riferimento a quelle relative agli insediamenti abusivi.

L’ANALISI DEL FENOMENO

1. Il lavoro sommerso: aspetti definitori

L'espressione "lavoro sommerso" o "lavoro non dichiarato" non ha una definizione giuridica o statistica univoca, essendo il fenomeno del lavoro irregolare ampio e multiforme e comprendendo non solo coloro che svolgono attività lavorativa senza che questa sia nota alle autorità competenti ma anche quei rapporti di lavoro che, pur essendo formalmente dichiarati, non rispettano nella pratica tutte le leggi che li regolamentano. Le irregolarità più diffuse, pertanto, sono: la mancata dichiarazione del rapporto di lavoro, di ore di lavoro effettuate o del lavoro straordinario; il ricorso fraudolento a false forme di lavoro autonomo; l'impiego di lavoratori e lavoratrici in condizione di clandestinità.

Nel dettaglio, per **lavoro nero** si intende la totale "invisibilità giuridica" del rapporto di lavoro, in cui il datore di lavoro impiega personale alle sue dipendenze in mancanza delle necessarie comunicazioni agli enti preposti[2] (*in primis* il Ministero del lavoro e delle politiche sociali), impedendo loro di conoscere l'esistenza di un rapporto di lavoro, che resta quindi privo di ogni conseguente copertura contributiva, assicurativa e fiscale. Rientra nella nozione di "lavoro nero" anche l'occupazione di lavoratori extracomunitari sprovvisti di permesso di soggiorno[3]. Al fenomeno migratorio sono spesso strettamente legate le forme di sfruttamento più grave, come nel caso del **caporalato,** un sistema illecito di reclutamento che interessa lavoratori (spesso stranieri) particolarmente vulnerabili per precarietà economica e sociale, a cui sono spesso imposte condizioni di vita e di lavoro degradanti ed insalubri.

Diversamente, il "**lavoro grigio**" include quei rapporti di lavoro che, seppure formalmente regolari, presentano nel concreto svolgimento elementi di irregolarità. La più comune di queste riguarda la dichiarazione dell'orario di lavoro, inferiore a quella effettivamente svolta dal lavoratore presso l'impresa (abuso dei contratti di lavoro subordinati part-time e dei contratti di lavoro intermittenti). Il lavoro grigio ricomprende anche altre fattispecie, quali la **diversa qualificazione del rapporto di lavoro** (ad esempio: le false collaborazioni) e le **forme di interposizione non genuina che** si manifestano in tutte le ipotesi di dissociazione tra la titolarità formale del rapporto di lavoro e l'effettiva utilizzazione delle prestazioni (un imprenditore utilizza lavoratori formalmente assunti da un altro soggetto, che, in qualità di datore di lavoro, eroga il relativo trattamento retributivo; è incluso il distacco transnazionale[4]). Si tratta di ipotesi in cui il ricorso all'appalto, alla somministrazione o al distacco è attuato in maniera non conforme al modello legale, con la preminente finalità di avvalersi di manodopera "a

[2] Oggi telematica "Unilav" (ai sensi dell'articolo 9-*bis* del decreto-legge n. 510/1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 608/1996).

[3] Analogamente per il caso in cui il permesso sia scaduto (e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo), revocato o annullato.

[4] Il distacco transnazionale rileva laddove un'impresa con sede in uno Stato estero distacca in Italia uno o più lavoratori in favore di un'altra impresa, anche se quest'ultima appartenga allo stesso gruppo, o in favore di una propria filiale/unità produttiva/sede operativa o di un altro soggetto committente. Limitatamente ai distacchi transnazionali di lavoratori effettuati da imprese con sede in altri Stati membri, rientra nella definizione di distacco transnazionale, di cui all'articolo 1 del d.lgs. 17 luglio 2016, n. 136 – di recepimento della Direttiva 2014/67/UE e successivamente modificato dal d.lgs. 15 settembre n. 122/2020 - anche l'invio di lavoratori effettuato da agenzie di somministrazione di lavoro stabilite in altro Stato membro che distaccano lavoratori presso un'impresa utilizzatrice avente sede o unità produttiva in Italia.

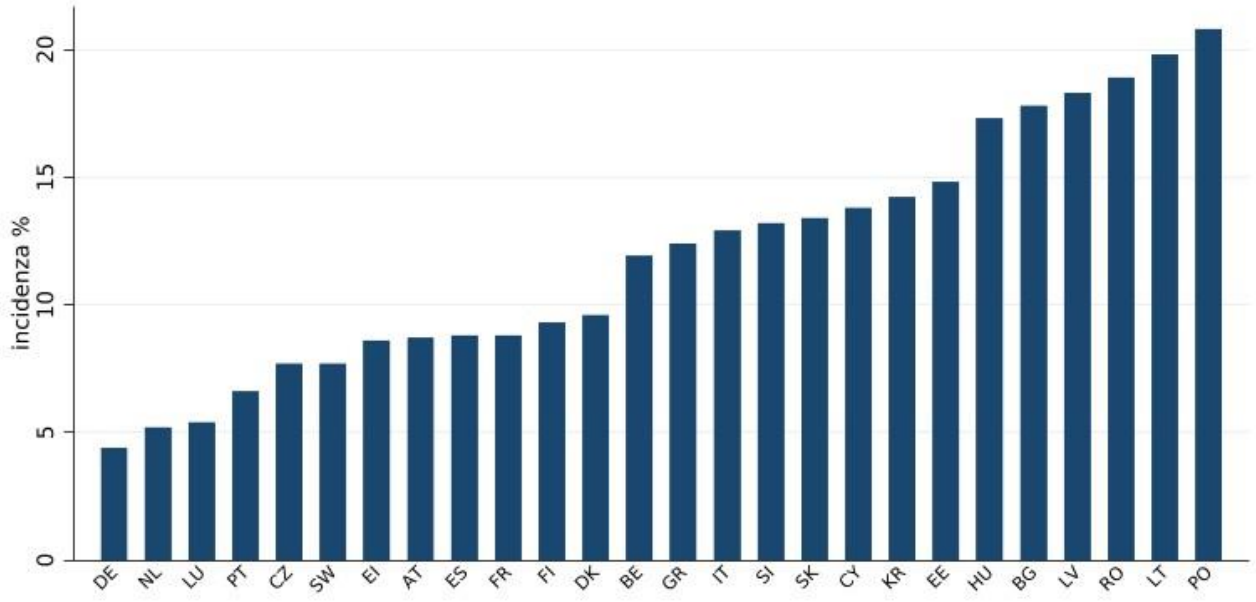
minor costo" eludendo norme inderogabili di legge o di contratto collettivo[5].

2. Il lavoro sommerso in Italia

Eurostat definisce il lavoro sommerso (undeclared) in senso più restrittivo, come "*any paid activities that are lawful as regards their nature, but are not declared to the public authorities, taking into account the differences in the regulatory systems of the Member States*"[6].

Secondo le stime di Eurostat, nel nostro Paese, nel 2013, la percentuale di lavoratori irregolari sul totale degli occupati (12,9%) era superiore al valore medio dell'Unione Europea (incluso il Regno Unito e pari al 11,6%), mentre la Germania e i Paesi Bassi presentano valori molto più contenuti (Figura 1)[7].

Figura 1: Incidenza del lavoro non dichiarato in Europa (anno 2013)



FONTE: Eurostat (2017).

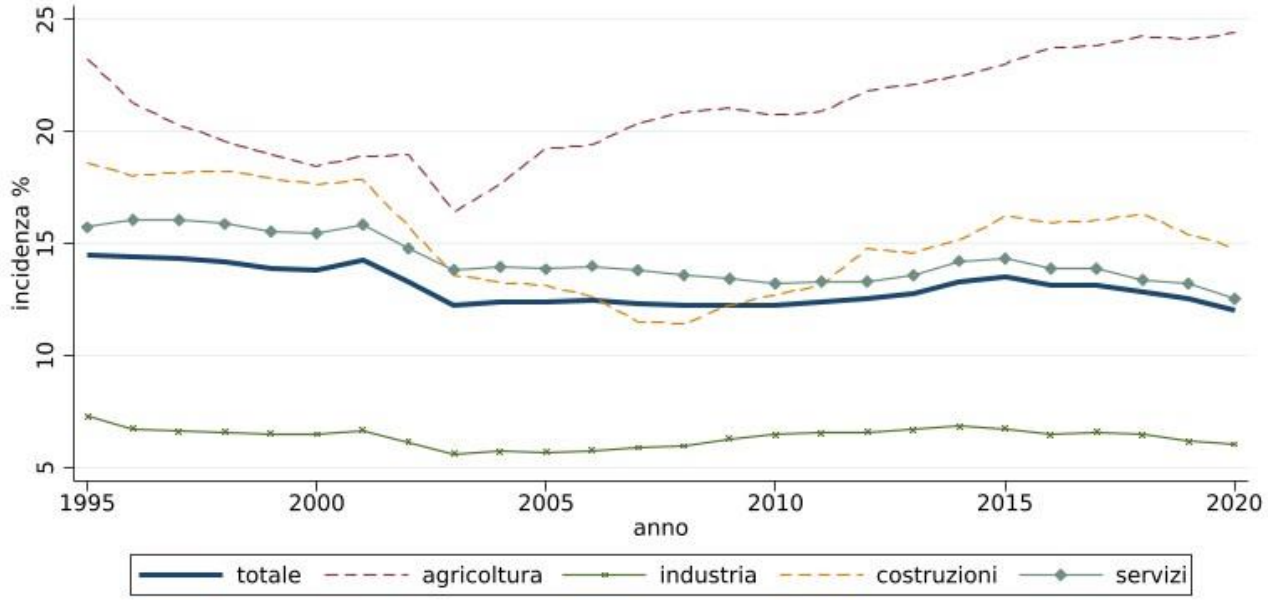
L'Istat nell'ambito dei conti nazionali annuali pubblica le stime dell'occupazione non regolare in Italia, definendo come dipendente l'occupazione non registrata dagli enti previdenziali (lavoro nero) e come occupazione indipendente quella priva delle necessarie licenze e/o iscrizioni agli albi professionali.

[5] La specifica disciplina di questi fenomeni è contenuta, con riferimento alla somministrazione di lavoro, nel decreto legislativo n. 81/2015, (artt. 30-40; in particolare gli artt. 38 e 39 disciplinano la somministrazione irregolare e fraudolenta); con riferimento, invece, all'appalto di opere e di servizi e al distacco di manodopera, nel decreto legislativo n. 276/2003 (rispettivamente agli artt. 29 e 30), ove è anche previsto il relativo apparato sanzionatorio penale e amministrativo (art. 18).

[6] European Commission (2007). Stepping Up the Fight Against Undeclared Work, COM (2007) 628. Brussels: European Commission.

[7] European Commission, European semester. Thematic factsheet. Undeclared work, 2017. La ricerca (finanziata dalla Commissione europea) ha ad oggetto la comparazione per i 27 paesi dell'Unione Europea tra il volume di lavoro stimato dalle indagini sulle forze lavoro e quello stimato dalle indagini sulle imprese. Tale metodo, che pur sottostima l'occupazione irregolare soprattutto per l'Italia, con dati riferiti al settore privato nel 2013, ha sostanzialmente confermato per il nostro Paese i dati dell'Istat.

Figura 2: Incidenza del numero di occupati irregolari in Italia (1995-2020)

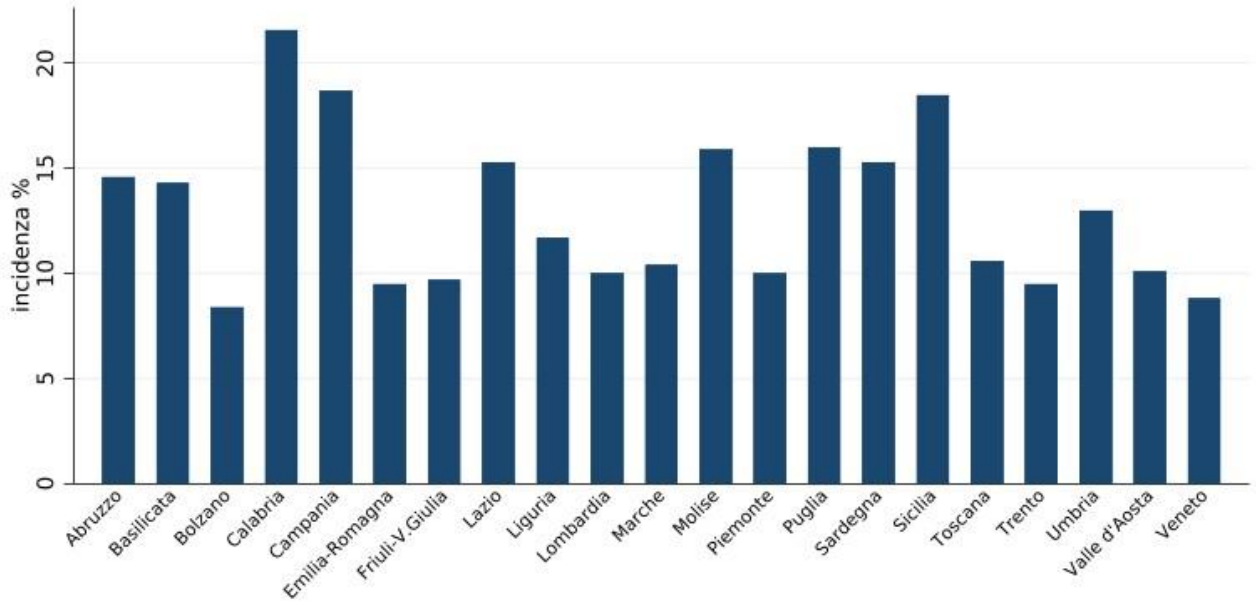


FONTE: Istat

La Figura 2 illustra **il tasso di irregolarità** calcolato come incidenza del numero di occupati irregolari sul totale per il totale dell'economia e per i settori nei quali il fenomeno è più diffuso. È possibile identificare quattro fasi. La prima, dal 1995 al 2003, ha un andamento discendente (2 punti percentuali in meno), grazie soprattutto al brusco calo dal 2001 al 2003, dovuto alla sanatoria degli immigrati irregolari. Nella seconda fase, dal 2003 al 2011, il tasso di irregolarità è praticamente stabile su valori intorno al 12,3-12,4%. Nella terza fase, dal 2012 al 2015, negli anni della cosiddetta crisi dei "Debiti Sovrani", il tasso riprende a salire fino a raggiungere un massimo del 13,5%. Infine, nella quarta fase (2015-2019) scende nuovamente fino al 12%. Nel 2020, con la pandemia (ultimo dato disponibile), il lavoro irregolare si riduce ancora, anche per effetto delle misure di contenimento (*lockdown*), che in alcune parti dell'anno consentivano solo a chi aveva un lavoro regolare di recarsi al lavoro.

Quanto alle **differenze regionali,** il tasso di irregolarità varia da valori pari o inferiori al 10% nelle regioni settentrionali, fino a valori pari o superiori al 15% in tutte le regioni meridionali, con punte intorno al 20% per Calabria e Sicilia (Figura 3). Quanto alle **caratteristiche individuali**, le poche ricerche disponibili hanno mostrato che i lavoratori irregolari sono soprattutto poco istruiti, giovani, donne e immigrati (perlopiù extra-UE).

Figura 3: Incidenza del numero di occupati irregolari nelle regioni italiane (2019)



FONTE: Istat

In Italia, dei quasi 3 milioni di occupati irregolari ben 2 milioni e 300 mila lavorano nei servizi (Tabella 1): soprattutto lavoro domestico (ben oltre un quarto di tutti i lavoratori in nero), commercio (oltre l'11%), alloggio e ristorazione (7,7%) e attività professionali (8,7%). Agricoltura, industria e costruzioni oscillano solo tra il 7% e poco più dell'8% dell'occupazione irregolare. Nel ramo che più alimenta il lavoro sommerso, i servizi domestici alle famiglie, il tasso di irregolarità supera il 50%, ma l'incidenza dell'occupazione irregolare è alta anche in agricoltura, nelle attività artistiche e di divertimento, nei servizi di alloggio e ristorazione e nelle costruzioni, mentre è relativamente modesta nei servizi finanziari e assicurativi e nell'industria. Il tasso di irregolarità è più elevato di 2,5 punti percentuali per i lavoratori indipendenti, che nel complesso costituiscono oltre un quarto degli occupati irregolari e sono ancor più presenti nel commercio, nelle attività finanziarie e assicurative, in quelle artistiche e del divertimento, in quelle immobiliari e professionali e nei servizi di informazione. Si può osservare che escludendo il lavoro domestico, il tasso di irregolarità totale sarebbe di circa tre punti percentuali più basso.

Tabella 1. Le caratteristiche dell'occupazione irregolare in Italia - 2020

Settori di attività economica	Occupati irregolari		Tasso di irregolarità	Tasso di irregolarità per status		Occupati indipendenti irregolari (% sul totale irregolari)
	Migliaia	composizione %		Dipendente	Indipendente	
Agricoltura	220,5	7,4	24,4	33,6	14,4	28,1

Industria estrattiva	1,9	0,1	8,9	8,5	15,4	10,5
Industria manifatturiera	241,4	8,1	6,2	5,7	10,6	18,8
Fornitura energia elettrica, gas, trattamento rifiuti, altro	10,9	0,4	3,5	3,4	5,6	4,6
Costruzioni	230,9	7,7	14,8	16,0	12,8	32,2
Commercio	333,6	11,1	9,2	6,5	13,8	55,3
Trasporti e magazzinaggio	102,4	3,4	8,7	6,2	26,7	37,7
Alloggio e ristorazione	229,7	7,7	15,3	15,4	15,1	28,3
Informazione e comunicazione	42,0	1,4	6,6	4,4	18,7	44,3
Attività finanziarie e assicurative	28,2	0,9	4,5	2,8	12,1	48,6
Attività immobiliari e professionali	261,5	8,7	7,8	7,1	8,9	46,5
Istruzione	121,2	4,0	7,5	5,5	40,1	29,8
Sanità e assistenza sociale	146,5	4,9	7,3	6,8	9,7	23,5
Attività artistiche e divertimento	241,3	8,1	23,1	20,4	26,9	48,0
Lavoro domestico (1)	781,9	26,1	52,3	52,3	0,0	0,0
Totale	2993,9	100,0	12,0	11,4	13,9	27,1

Fonte: Istat. (1) Il lavoro domestico comprende: attività di famiglie e convivenze con i datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze

3. Il sistema istituzionale

Diversi attori istituzionali e sociali sono coinvolti, a livello centrale e territoriale, nella gestione dei molteplici aspetti che riguardano non solo l'occupazione e la gestione dei rapporti di lavoro, ma anche la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, secondo un approccio multi-agenzia già sperimentato nell'ambito del Piano nazionale sul caporalato. Molta parte delle funzioni di coordinamento in questo ambito è svolta dal **Ministero del lavoro e delle politiche sociali.** Il sistema attuale è rappresentato dalla Tabella 2.

Tabella 2. I principali soggetti coinvolti nel contrasto del lavoro sommerso

Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Coordina le politiche del lavoro nel settore privato e i rapporti con le parti sociali. Esercita le funzioni di indirizzo e controllo sull'Ispettorato Nazionale del Lavoro al quale rivolge la direttiva annuale.
Ministeri dell'economia e delle finanze; dell'interno e della salute	Per gli aspetti di rispettiva competenza, contribuisce all'attuazione delle politiche di prevenzione e di contrasto del lavoro sommerso (politiche economiche ed incentivi; misure di sicurezza e contrasto alle attività criminali dell'economia sommersa, se ed in quanto collegate al mercato del lavoro; politiche per garantire la tutela della salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro).
Ispettorato nazionale del lavoro (INL)	Esercita e coordina sul territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, nonché di legislazione sociale. Esercita pertanto attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in tutti gli ambiti lavorativi.
Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)	Ha molteplici funzioni; con riferimento al contrasto al sommerso è preordinato a recuperare i crediti non versati dal contribuente.
Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL)	Ha come obiettivi prioritari la lotta all'evasione e all'elusione dei premi assicurativi e il contrasto del lavoro irregolare, anche al fine di diffondere una maggiore cultura della prevenzione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.
La Guardia di Finanza	È un corpo di polizia a ordinamento militare con competenza generale in materia economico-finanziaria. Tra i compiti della Guardia di finanza figurano la prevenzione e la repressione dell'economia sommersa, che include il sommerso d'azienda e il lavoro sommerso, e di tutti i connessi fenomeni di irregolarità, quali le condotte di sfruttamento dei lavoratori, gli appalti non genuini e gli illeciti in materia di spesa pubblica, come le frodi in danno del sistema previdenziale e assistenziale e l'indebita percezione delle prestazioni sociali.
Il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro	Rappresenta, nell'ambito delle Forze di Polizia, un comparto di specialità per la tutela del lavoro, che opera con 5 gruppi e 101 nuclei territoriali su tutto il territorio nazionale con specifiche competenze di contrasto al caporalato, alle forme di sfruttamento dei lavoratori, alle frodi in danno del sistema previdenziale e assistenziale.

L'Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL)	Promuove il diritto al lavoro, alla formazione e alla crescita professionale delle persone, attraverso l'analisi, il monitoraggio e la valutazione delle politiche attive, coordina la rete nazionale dei servizi per il lavoro ed è responsabile per il sistema informativo del mercato del lavoro (SIL).

Tali istituzioni partecipano attivamente anche al *Piano nazionale*. Vi collaborano, altresì, anche altri soggetti, quali **l'Agenzia delle entrate (AdE)** che ha sviluppato, nel corso degli ultimi anni, un approccio totalmente innovativo al soggetto contribuente per favorirne l'adempimento spontaneo; l'**ISTAT** che produce correntemente stime dei conti nazionali anche quelle relative al lavoro sommerso; la **Banca d'Italia**, per la consulenza su aspetti di ricerca economica e statistica e valutazione delle politiche, **l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP**), un ente pubblico di ricerca, che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro; le **autonomie locali** (Regioni e Comuni), che operano nel rispetto della definizione costituzionale di riparto delle rispettive competenze in materia di lavoro. Alle autonomie locali è affidata la gestione dei servizi pubblici per l'impiego, con specifico riferimento alla valorizzazione ed implementazione della fase di incontro e domanda di lavoro, connotata da una coesistenza di soggetti pubblici e privati – le agenzie per il lavoro autorizzate. Le istituzioni nazionali e territoriali riconoscono da sempre il ruolo fondamentale delle **Parti sociali**, il cui coinvolgimento avviene attraverso forme diverse di consultazione per realizzare un raccordo stabile tra gli attori istituzionali e le rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori.

3. Le misure più recenti nell'azione di prevenzione e contrasto del lavoro sommerso.

Le proposte settoriali del *Piano nazionale* si collegano ad alcune iniziative recenti già intraprese in alcuni comparti specifici, quali l'agricoltura e le costruzioni (una descrizione dettagliata degli interventi è descritta nell'Appendice 3).

Il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura definisce la strategia nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura, in attuazione della legge n. 199 del 2016. Tale Piano triennale si articola in azioni prioritarie, per lo più di prevenzione del fenomeno, che affrontano il problema dello sfruttamento lavorativo in questo settore anche dal punto di vista del miglioramento qualitativo delle imprese agricole.

Tra gli interventi di revisione della normativa sul settore edile è stato sviluppato il cosiddetto sistema di verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili[8]. L'obiettivo del provvedimento è combattere il fenomeno del lavoro nero in edilizia e facendo sì che la manodopera utilizzata

[8] Si veda il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 25 giugno 2021, n. 143. Si rinvia *infra* all'Appendice 3.

nei cantieri edili sia proporzionata all'incarico affidato all'impresa. Con la stessa finalità e tra le misure di contrasto alle frodi in materia di detrazioni fiscali e di prevenzione del lavoro sommerso legate all'edilizia, è stato stabilito che l'accesso ai benefici fiscali previsti dalla legislazione vigente sia subordinato all'applicazione dei contratti collettivi di edilizia più rappresentativi[9].

L'INPS ha realizzato un nuovo **applicativo denominato Monitoraggio Congruità Occupazionale Appalti (MoCOA)**, finalizzato alla ricostruzione della catena dei soggetti coinvolti nella fase di esecuzione di un contratto di appalto di opere o di servizi, e che consente la verifica della congruità degli adempimenti contributivi delle imprese affidatarie e di eventuali imprese subappaltatrici, in termini di manodopera regolarmente denunciata. In tale modo diventa più facile e meno rischioso per l'impresa committente verificare gli impegni nei confronti dei lavoratori da parte di tutti i soggetti economici che sono parti del contratto stesso e che operano in qualità di appaltatori e subappaltatori (per i quali risponde in solido)[10].

Un ulteriore strumento di prevenzione del lavoro irregolare è rappresentato dal Codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro, istituito con l'articolo 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, allo scopo di razionalizzare e semplificare i dati in materia di lavoro e di prevenire l'evasione contributiva. A tal fine è previsto che, a decorrere dal 1° aprile 2022, nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nelle denunce retributive mensili all'INPS, il dato relativo al CCNL applicato al lavoratore venga indicato mediante il codice alfanumerico unico attribuito dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), in sede di acquisizione del contratto nell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, detenuto dallo stesso CNEL ai sensi dell'art. 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

Tra le misure più recenti nell'azione di prevenzione e contrasto al lavoro sommerso, si richiama anche la procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolari, di cui all'articolo 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n.77.

[9] Cfr. decreto-legge del 27 gennaio 2022 n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25. Si rinvia *infra* all'Appendice 3.

[10] Si rinvia *infra* all'Appendice 3.

LE AZIONI DEL *PIANO NAZIONALE* PER IL CONTRASTO AL LAVORO SOMMERSO

A. LA RACCOLTA TEMPESTIVA DEI DATI, LA CONDIVISIONE E IL MIGLIORAMENTO DEL QUADRO ANALITICO

A1. La raccolta tempestiva dei dati

Il Piano nazionale intende arricchire il quadro complessivo dei dati disponibili sul lavoro sommerso, attraverso la raccolta e l'integrazione di una pluralità di fonti, sfruttando anche l'informazione disponibile prodotta per scopi diversi da quelli analitici, quale quella derivante dall'attività ispettiva.
Tale obiettivo è funzionale al miglioramento del quadro analitico e di valutazione delle politiche di contrasto, alla costruzione di indicatori che consentano di monitorare l'andamento del fenomeno, nonché alla pianificazione strategica della vigilanza.

Le informazioni circa il lavoro sommerso possono essere classificate in dirette e indirette: (i) le prime si riferiscono a quelle derivate dall'attività di vigilanza che può osservare il fenomeno; (ii) le seconde riguardano casi "sospetti" di irregolarità, in relazione ad alcune anomalie riscontrabili nei dati amministrativi o nell'incrocio tra questi e informazioni di tipo statistico; tale metodologia è alla base delle stime dell'Istat dei conti nazionali, su cui attualmente si fonda l'analisi del fenomeno in Italia.

Il *Piano nazionale* mira a rafforzare la raccolta dei dati secondo tre direttrici:

1. l'estrazione di informazione statistica **diretta** di tipo microeconomico dai dati amministrativi raccolti nell'ambito dell'attività di vigilanza. Tale progetto, di elevata complessità, tiene in conto il necessario bilanciamento tra le esigenze della vigilanza nel determinare quali imprese ispezionare e quelle più prettamente statistiche di rappresentatività del dato. Si tratta, in particolare, di includere, nell'ambito della strategia di pianificazione dell'attività di vigilanza, anche un campione di imprese da sottoporre a ispezione, selezionate dal MLPS sulla base di criteri statistici, tali da garantire la rappresentatività delle informazioni raccolte e determinare un sistema di pesi di riporto all'universo delle imprese per correggere la selettività dei dati raccolti per finalità di vigilanza (*cfr*. la LINEA D'AZIONE: *Lo sfruttamento dei dati di vigilanza dell'INL per l'analisi statistica)*;

2. la produzione di indicatori microeconomici **indiretti** relativi a casi di anomalia a partire dai dati amministrativi. Di recente, anche grazie ad alcune innovazioni tecnologiche e normative, che hanno consentito la raccolta tempestiva di dati su larga scala e un uso integrato degli stessi, è diventato possibile costruire nuovi indicatori indiretti delle attività economiche irregolari che rilevano casi di anomalie nelle dichiarazioni contributive delle imprese. Poiché il *Piano nazionale* prevede la promozione dell'attività di profilazione delle imprese, inserita in un quadro giuridico chiaro finalizzato all'attività di *compliance*, si procederà, in parallelo con tale attività, alla costruzione sistematica di nuovi indicatori indiretti. Si rimanda alla sezione B (*cfr*. la LINEA D'AZIONE: *Gli indicatori sintetici di affidabilità contributiva*) per la descrizione della strategia di sviluppo dell'attività di *compliance* e all'Appendice 4 per le strategie di costruzione dei nuovi indicatori di anomalia;

3. la produzione di indicatori macroeconomici **indiretti** relativi all'incidenza del lavoro sommerso. Per completare il sistema delle stime dei conti nazionali, prodotte con due anni di ritardo rispetto al periodo di riferimento per motivi tecnici, il *Piano nazionale* prevede la produzione di un indicatore coincidente di lavoro sommerso raccordato ai conti nazionali, con una tempestività superiore a quella attuale dei conti e pari a 6 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento (*cfr*. la LINEA D'AZIONE: *L'indicatore macroeconomico coincidente del lavoro sommerso*).

LINEA D'AZIONE: L'utilizzo dei dati di vigilanza dell'INL per l'analisi statistica

L'unica fonte diretta di informazione circa il lavoro sommerso proviene dall'attività di vigilanza, che anche sotto il profilo conoscitivo si rivela pertanto particolarmente preziosa, sebbene le risultanze ispettive possano essere distorte rispetto all'obiettivo di rappresentare lo stato del mercato del lavoro italiano, per il fatto che vengono ispezionate più spesso imprese che hanno una maggiore probabilità di presentare casi di irregolarità. (*cfr*. Appendice 2, che costituisce anche un esempio della ricchezza dell'informazione disponibile). Tale tipo di informazione si caratterizza però anche per alcuni rilevanti limiti: la parziale copertura geografica e la selettività dell'attività di vigilanza. Da un lato, l'attività di vigilanza in Trentino Alto-Adige e in Sicilia non ricade tra le competenze dell'INL, ma in quelle delle rispettive strutture regionali; dall'altro lato, l'azione di vigilanza dell'INL, che si focalizza sul lavoro dipendente da imprese, si concentra principalmente su settori determinati, classi dimensionali di datori di lavoro ovvero specifici contesti dove è ragionevole attendersi significative violazioni. La selettività dell'informazione di vigilanza è pertanto dovuta a logiche di efficienza e di efficacia dell'attività di controllo e di contrasto alla pluralità di fenomeni di irregolarità che caratterizzano il mondo del lavoro, ivi compresi gli aspetti inerenti alla salute e sicurezza dei lavoratori. Sulla selettività è però possibile agire innestando all'interno del processo di pianificazione dell'attività di vigilanza criteri di natura statistica, finalizzati a individuare a campione una ridotta parte di imprese da ispezionare che siano rappresentative del sistema economico italiano (attraverso un campionamento di tipo stratificato). Poiché tale attività comporta dei costi aggiuntivi per la vigilanza e per il tessuto economico la dimensione di tale campione verrebbe minimizzata secondo criteri di efficienza statistica (minimizzazione della dimensione campionaria in base al livello prefissato di errore della stima; cfr. anche la Sezione E)). Le informazioni desunte dal campione minimo, ottenute dal campione stratificato, potrebbero poi essere impiegate anche per la produzione di statistiche robuste sul resto delle aziende ispezionate, attraverso l'applicazione di un sistema di pesi di riporto all'universo elaborato sulla base delle informazioni raccolte per finalità statistiche.

La costruzione di informazione statistica basata sulle informazioni di vigilanza si svolgerebbe secondo le seguenti fasi:

1. Costituzione di una *Task force* istituzionale per la conduzione delle ispezioni di vigilanza per finalità statistiche. Analisi dei dati disponibili e della loro variabilità settoriale e territoriale, definizione della strategia di campionamento (definizione degli strati) e successivo dimensionamento del campione di imprese da

ispezionare secondo criteri meramente statistici (all'interno del più ampio piano ispettivo), entro febbraio 2023.

2. La Task force verifica periodicamente l'insorgenza di problematiche nella conduzione delle ispezioni di vigilanza per fini statistici e predispone gli adeguati aggiustamenti. La *Task force* comunica almeno trimestralmente al Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso l'evoluzione dello svolgimento delle ispezioni per finalità statistiche, le difficoltà incontrate e le azioni correttive attuate per rispettare gli obiettivi quantitativi in termini di numero di imprese ispezionate per finalità statistiche. Il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso ha facoltà di richiedere tutte le informazioni ritenute utili per la verifica del rispetto del cronoprogramma e proporre azioni specifiche.

3. Analisi dei dati amministrativi derivati dalle ispezioni per esclusiva attività di vigilanza e integrazione delle informazioni. Contestualmente all'avvio delle ispezioni per finalità statistiche si intraprenderanno gli sforzi analitici necessari per determinare come le informazioni amministrative derivanti dall'attività di mera vigilanza possano essere sfruttate anche al fine di migliorare la rappresentatività del campione statistico (entro il primo semestre del 2023).

4. Piena attuazione del regime misto di ispezioni (imprese selezionate in base alle risultanze dell'attività di intelligence e campione statistico): il nuovo piano di programmazione delle ispezioni prenderebbe avvio dall'inizio del 2024 e parallelamente si procederebbe alla fase di organizzazione statistica dei dati e del loro impiego per le finalità del Piano. Sulla base delle risultanze si programmerebbe il nuovo ciclo di ispezioni secondo il regime misto.

5. Produzione degli indicatori: primo semestre del 2024; produzione del *benchmark* per l'analisi dell'evoluzione del fenomeno.

LINEA D'AZIONE: L'indicatore macroeconomico coincidente del lavoro sommerso

Le stime dell'Istat circa il lavoro non regolare, prodotte nell'ambito del sistema dei conti nazionali annuali, costituiscono la principale fonte informativa attualmente disponibile circa il fenomeno del lavoro irregolare in Italia. Questi indicatori vengono però elaborati con due anni di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Tale ritardo temporale è conseguenza del necessario consolidamento delle informazioni a livello di impresa che diventano disponibili un anno e mezzo dopo il periodo di riferimento, che poi vengono integrate con le informazioni sui lavoratori (di tipo statistico e amministrativo). I tempi di produzione delle stime ufficiali non risultano comprimibili; i connessi indicatori non consentono pertanto di monitorare tempestivamente il fenomeno. Il *Piano nazionale* prevede la produzione di un indicatore coincidente di lavoro sommerso che utilizzi i conti nazionali come benchmark e sia prodotto con 6 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento (i conti nazionali hanno un ritardo pari a 20 mesi). Le stime aggregate mirano a fornire indicazioni sul complesso del settore privato e nei sottosettori nei quali le azioni del *Piano nazionale* si concentreranno maggiormente (*cfr*. sezione B).

Sebbene l'elenco non sia esaustivo, le basi dati informative per l'analisi sono prevalentemente composte da:

• informazioni desumibili dalla base di dati dell'indagine trimestrale sulle forze di lavoro, abbinata ai dati amministrativi circa la contribuzione versata per i lavoratori dipendenti[11], inclusi i lavoratori domestici;

• informazioni di andamento di tipo macro-economico sull'attività produttiva complessiva e dei principali settori, eventualmente anche elaborati per finalità di *compliance*;

• altre informazioni di tipo amministrativo (basi dati INL e INPS, inclusi gli archivi sul lavoro autonomo, anche agricolo; dati sui pagamenti effettuati dal servizio di Tesoreria della Banca d'Italia).

Sfruttando le correlazioni storiche si intende elaborare un insieme di modelli previsivi di tipo econometrico, la cui capacità di cogliere il fenomeno di interesse verrà via via valutata, secondo criteri statistici di scelta tra modelli di stima alternativi[12] (cfr. Appendice 6).

Le fasi del progetto sono le seguenti:

1. identificazione delle variabili da impiegare per la stima dell'indicatore macroeconomico coincidente e connessi approfondimenti metodologici (entro dicembre 2022; cfr. Appendice 6);
2. sviluppo del modello di previsione (entro giugno 2023);
3. test del modello anche in connessione con le stime dei conti nazionali annuali pubblicate tra settembre e ottobre 2023 (novembre 2023);
4. eventuali correttivi e stima definitiva relativa al 2021 e al 2022 (entro q4 2023), per le finalità di monitoraggio connesse con il Piano (calcolo del *benchmark*);
5. produzione a regime dell'indicatore (entro luglio 2024).

L'analisi di fattibilità e gli studi metodologici relativi all'attività di previsione e stima sono stati affidati ad un gruppo di lavoro già istituito all'interno del Comitato di Coordinamento Istat-Banca d'Italia avente per partecipanti esperti delle due istituzioni (per i dettagli tecnici si rimanda alla sezione E e all'Appendice 6).

A.2. La condivisione del patrimonio informativo sul sommerso e il miglioramento del quadro analitico

Il Piano nazionale prevede di costituire una ampia banca dati di tipo granulare finalizzata a raccogliere e organizzare la complessa informazione disponibile, condivisa tra le istituzioni interessate, che confluisca nel Portale nazionale per il lavoro sommerso (cfr. sezione A3).

L'Istat, l'INL, l'INPS, l'INAIL e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali scambiano già tra di loro un ricco insieme di informazioni statistiche e amministrative per la determinazione delle dinamiche del lavoro

[11] C. De Gregorio e A. Caiazza (2015) "The heterogeneity of irregular employment in Italy: some evidence from the Labour force survey integrated with administrative data", Istat working paper n.1.

[12] Si useranno indicatori di performance quali RMSE (root-mean- square error) e MAE (mean absolute error).

dipendente e indipendente. Inoltre, l'INPS e l'Agenzia delle Entrate scambiano diversi dati amministrativi sulle unità produttive; alcune banche dati sono disponibili per interrogazioni puntuali; in altri casi avviene un trasferimento massivo di dati. Sono state già avviate, inoltre, numerose collaborazioni per studiare la regolarità contributiva delle persone fisiche che svolgono attività di lavoro autonomo. A questi si aggiungono gli scambi di dati tra INPS, SOSE SpA, Agenzia delle Entrate, INL, Guardia di Finanza, Agenzia delle Dogane nell'ambito di un tavolo tecnico per la stima di un indicatore di regolarità contributiva di alcune società di capitali, non soggette a disciplina sulla privacy e che costituisce uno degli strumenti per l'attività di *compliance* descritta nella sezione B. La condivisione del patrimonio informativo si inserisce pertanto in una serie di collaborazioni già avviate; il *Piano nazionale* mira a sfruttarne le potenzialità in modo sistematico e organico.

LINEA D'AZIONE: L'integrazione delle informazioni esistenti

La costruzione della banca dati avverrà in modo graduale, per fasi successive, secondo il seguente approccio incrementale:

1. organizzazione e condivisione dei dati aggregati (entro il primo semestre del 2023). La Tabella sotto riportata riassume alcuni dei principali dati che le istituzioni competenti potrebbero condividere in una prima fase in forma aggregata per settore (laddove possibile Ateco 2-digit) e area geografica (provincia), fino all'ultimo dato disponibile. Le banche dati andrebbero aggiornate ove possibile con cadenza trimestrale. Nel caso di dati disponibili solo a livello annuale o bi-annuale l'aggiornamento dovrebbe avvenire entro e non oltre il primo semestre dell'anno successivo a quello di riferimento. Ove possibile, sarebbe preferibile fornire le statistiche anche per genere;

2. verifica delle problematiche giuridiche e tecniche per l'integrazione dei dati su base granulare più fine di quella aggregata riportata nella Tabella (entro settembre 2023);

3. attuazione dello scambio di dati granulari, con gli opportuni presidi informatici e di sicurezza e con la collaborazione degli enti coinvolti nella raccolta delle informazioni e nell'analisi (entro il primo semestre del 2024). Le Istituzioni forniranno le competenze tecniche necessarie per la costruzione della banca dati, l'analisi della stessa nonché le risorse infrastrutturali;

4. valutazione delle politiche di contrasto al lavoro sommerso ad opera del Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, che si avvarrà delle specifiche professionalità presenti negli enti coinvolti (entro il 2025; *cfr*. sezione D).

Tabella: prospetto dati aggregati e schema dati granulari da condividere

Fonte e distanza temporale del dato rispetto all'anno di riferimento (tra parentesi):	
Istat: medie e incidenza percentuale a livello settoriale e territoriale	Istat: Conti nazionali. (due anni di ritardo)
Tasso di occupazione irregolare dipendente e indipendente	
Indicatore coincidente del numero di lavoratori irregolari	Gruppo di lavoro Istat-Banca d'Italia, sperimentazione (sei mesi di ritardo)
INPS-SOSE: totali settoriali e territoriali	
Numero di lavoratori dipendenti potenzialmente irregolari	INPS, attività di profilazione (due anni di ritardo)
INPS-ADE: totali settoriali e territoriali	
Numero di lavoratori indipendenti con sospetta irregolarità contributiva	INPS, attività di profilazione (sei mesi di ritardo)
Oppure:	
Numero di lavoratori autonomi senza versamenti contributivi Numero di lavoratori autonomi con versamenti IVA ma senza versamenti contributivi	INPS, attività di profilazione (sei mesi di ritardo)
INL: totali settoriali e territoriali	INL, attività ispettiva (l'anno successivo al periodo di riferimento)
Numero totale dei lavoratori irregolari presenti nelle unità produttive ispezionate	Dato disponibile trimestralmente con rilevazione incrementale (due mesi di ritardo)
Numero lavoratori parzialmente retribuiti con modalità non tracciabili	Il dato disponibile non si riferisce ai lavoratori (visto che la violazione prescinde dal numero di lavoratori coinvolti) ma al numero di violazioni corrispondente al numero dei mesi in cui una o più retribuzioni o parti di esse sono state corrisposte senza modalità tracciata
Numero di lavoratori interessati da irregolarità che determinano sotto dichiarazioni fiscali e previdenziali	Dato disponibile trimestralmente con rilevazione incrementale (due mesi di ritardo)
Numero di lavoratori senza una posizione contributiva (in nero)	Dato disponibile trimestralmente con rilevazione incrementale (due mesi di ritardo)
Numero di lavoratori irregolari non comunitari senza permesso di lavoro	Dato disponibile trimestralmente con rilevazione incrementale (due mesi di ritardo)

La costruzione della banca dati, nella sua prima fase di attuazione, verrà effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che si avvarrà della collaborazione delle strutture e delle competenze degli organi attualmente preposti all'attività di vigilanza, nonché di esperti esterni. A regime, dopo l'avvio del Portale nazionale del sommerso (*cfr.* sezione A.3), la banca dati verrà trasferita all'INL e sarà gestita secondo le modalità individuate dal Ministero stesso (entro dicembre 2023), anche al fine di valutare la possibilità di raccogliere informazioni relative alle violazioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e di infortuni in occasione di lavoro.

A.3. Sostenere la creazione di reti inter-istituzionali di cooperazione, anche informatica, tra tutti gli attori istituzionali per la condivisione dei dati.

L'obiettivo del Piano nazionale è quello di realizzare la progressiva implementazione delle funzionalità del Portale Nazionale del lavoro Sommerso (PNS) al fine di: (i) programmare più efficacemente l'attività di vigilanza, anche sul fronte della sicurezza sul lavoro, e di migliorare la qualità delle ispezioni con un approccio più dinamico verso i settori e le aree territoriali che, in base ai dati raccolti, presentano maggiori irregolarità; (ii) costituire stabilmente un luogo per la raccolta integrata di dati e il potenziamento dell'analisi statistica.

Il PNS è stato recentemente istituito dall'articolo 19 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79) presso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, allo scopo di sostituire ed integrare le banche dati già esistenti, con cui gli organi di vigilanza di INL, INPS, INAIL, Guardia di Finanza e Arma dei Carabinieri condividono le risultanze degli accertamenti ispettivi, e di contribuire ad un'efficace azione di

contrasto al lavoro sommerso mediante la condivisione dei dati in possesso dei diversi soggetti istituzionali, delle metodologie e dei risultati delle elaborazioni per l'individuazione del rischio di evasione.

Inoltre, il PNS contribuisce a rafforzare il contenuto statistico delle informazioni raccolte in sede ispettiva, in modo da consentirne la continua fruibilità delle stesse anche per scopi statistici ed analitici. Ciò pone le basi per una maggiore sinergia nel dialogo istituzionale tra le Amministrazioni interessate, attraverso la realizzazione di un collegamento strutturale con il Portale stesso che garantisca in modo progressivo e costante il raccordo e la condivisione delle diverse banche dati esistenti.

Il PNS, già istituito dal predetto articolo 19 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, verrà alimentato a partire dalla fine di gennaio 2023 con i dati della vigilanza derivanti dal gestionale ispettivo Smart di prossima attivazione.

Nel corso del 2023, l'INL ha in programma la costruzione di "cruscotti" ad uso del personale addetto alla vigilanza che possano sintetizzare i dati del PNS e delle ulteriori banche dati disponibili per finalità di intelligence e di programmazione.

L'alimentazione del PNS da parte degli Enti alimentanti (INL, INPS, INAIL Guardia di Finanza, Arma CC) richiede interventi di adeguamento normativo e dei rispettivi applicativi[13]. A tal fine si prevede la costituzione, entro il primo trimestre del 2023, di un gruppo di lavoro che programma e segue la realizzazione delle necessarie attività per avviare l'interoperabilità dei sistemi informativi dei vari enti; l'attività di programmazione e progettazione dovrà concludersi entro il 2023; l'interoperabilità dei vari sistemi di raccolta e condivisione dei dati prenderà avvio dal primo trimestre 2024. Il gruppo di lavoro informa periodicamente il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso (cfr. sezione D) sulle attività realizzate.

Una volta che inizierà ad essere alimentato, il PNS assicurerà in maniera stabile e "a regime" lo scambio e la condivisione delle risultanze degli accertamenti ispettivi sul lavoro sommerso non solo limitatamente al periodo di attuazione del Piano. È inoltre in corso la valutazione di impatto ai fini della tutela dei dati individuali.

[13] In particolare, potrà essere valutata la necessità di una modifica normativa dell'articolo 10 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, come modificato dall'articolo 19 del decreto-legge 30 aprile 2002, n. 36, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

B. REALIZZARE MISURE DIRETTE E INDIRETTE PER TRASFORMARE IL LAVORO SOMMERSO IN LAVORO REGOLARE

Il Piano nazionale intende realizzare una strategia che si sviluppa nell'ambito dei diversi settori produttivi: (i) sia attraverso un miglioramento dell'attività di vigilanza (misure dirette); (ii) sia mediante l'introduzione di misure indirette in grado di incidere sui comportamenti irregolari e incentivare i soggetti economici all'adozione di comportamenti in linea con la normativa vigente.

B.1. Incrementare l'attività ispettiva e accrescere l'efficienza delle azioni di vigilanza

L'incremento dell'attività ispettiva, target del PNRR, sarà effettuata sia dal punto di vista quantitativo sia attraverso la maggiore efficienza dell'azione di vigilanza, da raggiungere anche attraverso una mirata pianificazione dell'attività.

B.1.1. Incremento dell'attività ispettiva

Si prevede di accrescere il numero di ispezioni complessivamente realizzate incrementandole di almeno il 20% rispetto alla media del periodo 2019-2021 entro la fine del 2024. Ciò costituisce altresì condizione essenziale per contribuire alla riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso, sulla base degli obiettivi programmati dal Piano nazionale.

Per il conseguimento di questo obiettivo, l'INL può già contare sull'aumento dell'organico complessivo, che si sviluppa con un programma di nuove assunzioni a tempo indeterminato che per il triennio 2022-2024 prevede complessivamente l'ingresso di 2.580 funzionari, di cui 900 ispettori del lavoro ordinari e 1.174 ispettori tecnici, mentre i rimanenti 506 posti sono riservati ai profili professionali di funzionari amministrativi, informatici e statistici, destinati ad attività di supporto e allo svolgimento di altri fondamentali servizi assicurati dall'INL, incluso lo sviluppo del PNS e l'estrazione di informazione statistica dalle risultanze della vigilanza. L'aumento dell'organico dell'INL sarà accompagnato da un adeguato programma di formazione professionale.

Con riferimento al 2022 sono già stati assunti oltre un terzo degli ispettori del lavoro ordinari, oltre 300 funzionari amministrativi; per quanto riguarda gli Ispettori tecnici si è in attesa della pubblicazione della graduatoria dei vincitori del relativo concorso. È pertanto presumibile l'assunzione entro il primo trimestre del 2023. L'aver espletato le procedure concorsuali consentirà anche lo scorrimento delle graduatorie per il completamento della procedura di rafforzamento dell'organico dell'INL, compensando anche eventuali rinunce del personale di nuova assunzione. Al fine di fare acquisire progressiva autonomia operativa al personale neoassunto sarà necessario provvedere all'avvio di un adeguato programma di formazione professionale *on the job* che proseguirà per tutto il 2023.

Il raggiungimento del target quantitativo sulle ispezioni di vigilanza non include le imprese che saranno ispezionate per finalità statistiche (*cfr.* la Linea d'azione: *Lo sfruttamento dei dati di vigilanza dell'INL per*

l'analisi statistica).

B.1.2. Miglioramento dell'efficienza dell'attività di vigilanza

Sfruttando il potenziamento della raccolta e dell'analisi dei dati sul lavoro sommerso si intende programmare ed orientare l'azione degli organi di vigilanza sulla base di una più completa analisi preventiva del tessuto economico-sociale e dei comportamenti irregolari nelle varie forme che essi assumono nel mercato del lavoro, anche tenendo conto delle specificità dei contesti territoriali e dei settori produttivi.

La condivisione dei dati[14] tra i diversi Enti preposti alla vigilanza e all'analisi del fenomeno consentirà una razionalizzazione dell'impiego di tutta la forza ispettiva disponibile, anche se appartenente ad Amministrazioni diverse secondo un approccio multi-agenzia, e la promozione di modalità di interventi operativi diversificati, con impatti positivi sulle imprese e sul sistema economico nel suo complesso.

LINEA D'AZIONE: La pianificazione dell'attività di vigilanza dell'INL

La pianificazione dell'attività di vigilanza sarà effettuata dalla *Task force* nazionale per la Pianificazione dell'attività ispettiva, sulla base delle direttive provenienti dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con l'obiettivo di rispondere efficacemente al rischio che si possano verificare fenomeni di lavoro irregolare, sulla base delle specificità dei diversi settori economici e dei contesti territoriali. La *Task force* in fase operativa si avvarrà di due livelli di coordinamento: uno nazionale, mediante la costituzione di un Tavolo operativo di Coordinamento sotto la regia dell'INL ed uno a livello regionale, con la costituzione di Tavoli regionali coordinati da dirigenti territoriali dell'INL.

Il Tavolo operativo nazionale, che si riunirà a cadenza trimestrale, avrà in particolare il compito di: (i) attuare le linee di azione e pianificazione strategica dell'attività ispettiva e le relative modalità operative; (ii) istituire Tavoli Regionali di Coordinamento degli interventi ispettivi, coordinati da dirigenti dell'INL del territorio, con la partecipazione degli altri organi di vigilanza a livello locale, le parti sociali e altri enti interessati; (iii) definire la programmazione di periodiche di accessi mirati al contrasto al sommerso, assicurando il coordinamento operativo e la condivisione degli obiettivi puntuali dell'attività di vigilanza, sulla base della messa a fattor comune delle specifiche conoscenze e analisi di rischio di ciascun ente coinvolto nella vigilanza; (iv) monitorare l'attuazione delle suddette attività; (v) riportare periodicamente al Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso (*cfr.* sezione D) l'andamento dell'attività di vigilanza.

Tra i compiti della *Task Force* vi sarà, tra l'altro, la selezione dei *target* aziendali da sottoporre all'attività di vigilanza (ulteriori rispetto a quelli individuati per finalità statistiche) e da inserire nella programmazione periodica di accessi mirati al contrasto al sommerso, assicurando la condivisione delle modalità di ingaggio e

[14] La condivisione dei dati non è l'unica fonte informativa, in quanto l'attività di pianificazione mira a includere maggiormente fonti informative ampie e diversificate. Ad esempio: https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Documents/Rapporto-Le-condizioni-abitative-dei-migranti-settore-agroalimentare.pdf

la messa a fattor comune delle specifiche esperienze, competenze e conoscenze e analisi di rischio di ciascun ente coinvolto. In questa attività la *Task force* terrà in considerazione che parte delle ispezioni vanno effettuate secondo i criteri statistici e le indicazioni relative al campione statistico trasmesse dal MLPS.

A livello provinciale, nell'ambito della programmazione realizzata dai Tavoli Regionali di Coordinamento, i singoli Ispettorati Territoriali del Lavoro (ITL) attueranno l'attività di vigilanza con gli altri organi interessati, effettuando gli accessi mirati al contrasto al sommerso secondo i tempi e le modalità definiti dai Tavoli Regionali di Coordinamento, riportandone gli esiti.

Si prevede che la costituzione del Tavolo operativo nazionale debba essere effettuata entro il mese di febbraio del 2023. Entro i successivi 30 giorni dall'insediamento del Tavolo Operativo di Coordinamento si insedieranno i suddetti Tavoli Regionali di Coordinamento, che si riuniranno a cadenza mensile o al massimo bimestrale e, nel confronto con le parti sociali e gli altri organi territoriali interessati, in ragione del contesto sociale e produttivo territoriale, saranno preposti a dare attuazione alle linee strategiche nazionali e alla programmazione delle periodiche di accessi mirati al contrasto al sommerso definite dal Tavolo Operativo di Coordinamento e monitorare l'attuazione delle suddette attività.

Dall'inizio di aprile del 2023, a livello provinciale, nell'ambito della programmazione realizzata dai Tavoli Regionali di Coordinamento, gli ITL attueranno l'attività di vigilanza con gli altri organi interessati ed effettueranno le periodiche di accessi mirati definite dai Tavoli Regionali di Coordinamento, riportandone gli esiti al Tavolo Operativo nazionale di Coordinamento.

B.2. Le misure indirette per prevenire il lavoro sommerso e incentivare l'adozione di comportamenti regolari

Il Piano nazionale riconosce che i comportamenti economici che portano alla proliferazione del lavoro sommerso vanno contrastati con una molteplicità di strumenti, alcuni generali e altri specifici in relazione ad alcune categorie di lavoratori. Sono, pertanto, previsti per i diversi settori produttivi: (i) interventi normativi che accrescano la convenienza ad intraprendere un percorso di regolarizzazione (disincentivi e incentivi); (ii) lo sviluppo di un'articolata attività di compliance che accompagni e guidi gli attori di tutti i settori economici verso l'adozione dei comportamenti previsti dalle norme di legge; (iii) azioni mirate che prevedono incentivi specifici per le famiglie che usufruiscono del lavoro domestico, settore nel quale si concentra un lavoratore irregolare ogni quattro; (iv) un'attività sperimentale di politica attiva rivolta ai lavoratori più fragili per prevenire la loro "cattura" nell'ambito del lavoro irregolare; (v) la valutazione di possibili interventi normativi per prevenire il rischio del transito verso il lavoro sommerso dei lavoratori immigrati.

Complessivamente, l'attuale impianto sanzionatorio si può ritenere adeguato a perseguire condotte non regolari attraverso sanzioni di varia natura ed entità; sulla base dell'esperienza che deriva dalla concreta applicazione dello stesso emerge tuttavia l'opportunità di adottare alcuni interventi che, senza stravolgerne l'impianto,

possano rafforzare l'efficacia delle misure. Inoltre, si possono intraprendere azioni di maggiore sostegno ai comportamenti virtuosi attraverso incentivi alla regolarizzazione in specifici settori o ambiti, come ad esempio quello dei servizi domestici.

Parallelamente si intende realizzare un'attività di *compliance* su vasta scala per favorire l'emersione contributiva, attraverso procedure semplificate che consentano un più fruttuoso percorso verso la regolarizzazione sia per il datore di lavoro sia per i lavoratori. **L'attività di *compliance* su larga scala necessita però di modifiche normative in materia di protezione dei dati personali,** al fine di consentire le attività di analisi del rischio contributivo per le persone fisiche: tale attività sarebbe infatti svolta attraverso l'incrocio e l'analisi di dati accessibili, utilizzando le informazioni contenute negli archivi dell'INPS e quelle rilevabili dalle banche dati di altri enti pubblici.

B.2.1. L'impianto sanzionatorio

Riconoscendo che molta parte del sistema sanzionatorio appare disegnato in modo coerente con l'obiettivo di regolarizzare e mantenere il posto di lavoro, ma punire con la sospensione dell'attività i datori di lavoro che fanno registrare i casi più gravi di irregolarità, il Piano nazionale propone alcuni ambiti di miglioramento volti a completare il quadro giuridico esistente e ad accrescere i benefici derivanti dalla legalità, anche con un inasprimento dei costi monetari (per l'appalto illecito) e reputazionali, anche in connessione con le politiche di comunicazione.

Le sanzioni di carattere amministrativo vigenti nel nostro ordinamento sono preordinate a contrastare il lavoro irregolare, secondo previsioni normative ben calibrate, in quanto la reazione repressiva è legata alla gravità dell'illecito e commisurata al numero dei lavoratori irregolari occupati ed al periodo di occupazione.

In tal senso, la principale sanzione che persegue il lavoro nero è rappresentata dalla cd. "maxi-sanzione"[15]. Essa è finalizzata, per un verso, a privilegiare i datori di lavoro che regolarizzano, anche per il futuro e per un periodo non inferiore a tre mesi, il personale impiegato "in nero" attraverso la previsione di sanzioni nella misura minima prevista dalla legge, e per altro verso, tende ad assicurare una maggiore protezione ai lavoratori nelle ipotesi di impiego di personale che non è possibile regolarizzare (es. personale extracomunitario privo di un regolare permesso per lavoro e personale in età non lavorativa), prevedendo un trattamento sanzionatorio più severo.

Nell'ottica di accrescere le competenze dell'INL e rafforzare l'azione di contrasto del lavoro irregolare, la riforma introdotta dal decreto-legge n. 146/2021, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, rafforza il ruolo dell'INL nella tutela delle condizioni di lavoro (anche per i profili della salute e sicurezza). In particolare

[15] Tale impianto sanzionatorio è regolato dall'articolo 3, commi 3 e seguenti, del decreto-legge n. 12/2002 (convertito dalla legge n. 73/2002), aggiornato in più occasioni nel corso degli anni e, da ultimo, come modificato dal decreto-legge n. 146/2021 (convertito dalla legge n. 215/2021).

le modifiche normative intervenute sull'articolo 14 del d.lgs. n. 81/2008[16] prevedono il potenziamento dello strumento della sospensione dell'attività imprenditoriale, da adottare non solo per motivi di salute e sicurezza sul lavoro, ma anche in caso di utilizzo di lavoro nero, qualora la percentuale dei lavoratori non dichiarati presenti sul luogo di lavoro sia di almeno il 10% (non più il 20%, come era in passato), inclusi i lavoratori autonomi occasionali, per i quali non sia stato comunicato preventivamente l'impiego all'Ispettorato territoriale del lavoro da parte dell'impresa committente (tramite il portale dei Servizi Lavoro del MLPS)[17]. La costruzione normativa del provvedimento di sospensione appare funzionale allo scopo cautelare e di contrasto al sommerso in quanto, da un lato, introduce una sanzione particolarmente severa, ossia l'impossibilità per il datore di lavoro di proseguire l'attività di impresa nel luogo in cui ha impiegato lavoratori "in nero", dall'altro, poiché gli effetti del provvedimento possono, di norma, essere fatti decorrere dalle ore 12 del giorno lavorativo successivo, concede al datore di lavoro la possibilità, attraverso la regolarizzazione tempestiva dei lavoratori "in nero", di evitare tale sanzione, ottenendo la revoca del provvedimento di sospensione prima ancora che lo stesso cominci a spiegare i propri effetti. Va anche evidenziato che la nuova disciplina del provvedimento cautelare prevede altresì l'impossibilità, per l'impresa destinataria del provvedimento, di contrattare con la pubblica amministrazione, nonché, più ampiamente, con le stazioni appaltanti, come definite dal codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50/2016[18]. Per poter riprendere l'attività produttiva è necessario non soltanto il ripristino delle regolari condizioni di lavoro, ma anche il pagamento di una somma aggiuntiva di importo variabile a seconda delle fattispecie di violazione. L'importo è raddoppiato se nei cinque anni precedenti, la stessa impresa ha già avuto un provvedimento di sospensione.

Il sistema privilegia la regolarizzazione dei lavoratori e il mantenimento del posto di lavoro; se tale regolarizzazione non è possibile (in presenza di lavoratori particolarmente fragili come i lavoratori extracomunitari e i minori) l'impresa è sottoposta a sanzioni più significative quali la sospensione dell'attività e i pagamenti di somme aggiuntive.

Le *sanzioni civili* per il mancato pagamento dei contributi rappresentano un'obbligazione accessoria a carico del contribuente che sorge automaticamente all'atto stesso del verificarsi del ritardo o dell'omissione. L'obbligazione è diretta a indurre il debitore al regolare adempimento onde evitare le conseguenze sfavorevoli. La misura delle sanzioni civili è stabilita dall'articolo 116, comma 8, della legge n. 388 del 2000 e distingue tra l'ipotesi meno grave dell'omissione contributiva e quella più rilevante dell'evasione, che si verifica in caso di occultamento di retribuzioni e/o rapporti di lavoro. In alcuni casi è prevista la facoltà per INPS di ridurre

[16] L'articolo 13 del decreto-legge n. 146/2021, convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, ha modificato gli articoli 13 e 14 del d.lgs. n. 81/2008, rispettivamente in tema di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e in materia di sospensione dell'attività imprenditoriale per il contrasto del lavoro irregolare.

[17] La violazione di tale obbligo di comunicazione è punita con la sanzione amministrativa da 500 a 2.500 euro in relazione a ciascun lavoratore autonomo occasionale per cui è stata omessa o ritardata la comunicazione (cfr. nuovo art. 14, comma 1, d.lgs. n. 81/2008).

[18] In base ad un'ulteriore integrazione apportata in sede di conversione del decreto-legge n. 146/2021, si prevede espressamente, come anche indicato dalla circolare dell'INL n. 3/2021, che per tutto il periodo di sospensione dell'attività lavorativa il datore di lavoro sia tenuto a corrispondere ai lavoratori interessati la retribuzione e a versare i relativi contributi (art. 14, comma 2, ultimo periodo, d.lgs. n. 81/2008).

l'entità delle sanzioni in caso di comportamenti "scusabili" nelle ipotesi tassativamente previste. In specifiche ipotesi, inoltre, sono previste anche *sanzioni di natura penale* in caso di omesso versamento dei contributi per un importo mensile proporzionale all'importo complessivo dei contributi dovuti, in caso di mancato versamento all'Istituto delle ritenute operate sulle retribuzioni dei dipendenti per un importo superiore a 10.000 euro (art. 2 della legge n. 638 del 1983 e art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016; tale ultima disposizione ha depenalizzato gli importi inferiori a 10.000 euro riconducendoli ad *illecito amministrativo*).

L'attuale impianto può essere migliorato attraverso l'introduzione: (i) di correttivi o integrazioni volte, tra l'altro, al contrasto di forme di *dumping* contrattuale a danno delle imprese che operano nella legalità, soprattutto con riferimento alla disciplina degli appalti. In tale modo si cerca di arginare quell'insieme di fenomeni nei quali la relazione irregolare tra datore di lavoro e lavoratore può essere occultata con rischi per l'applicazione del sistema sanzionatorio; (ii) norme che permettano di rendere noti i soggetti operanti in regime di irregolarità al fine di promuovere comportamenti che riconoscano il valore del lavoro irregolare, in linea con gli obiettivi del Piano, accrescendo i costi reputazionali per le imprese che assumono lavoratori in nero (*cfr: LINEA D'AZIONE*: I miglioramenti dell'impianto sanzionatorio).

***LINEA D'AZIONE:* I miglioramenti dell'impianto sanzionatorio**

Le integrazioni del quadro vigente mirano a colmare alcune lacune nella normativa sugli appalti, a prevedere disincentivi per le imprese, anche in chiave prospettica, e misure di premialità per gli operatori virtuosi.

- **Sanzione per appalto illecito** (art. 18, comma 5-bis, d.lgs. n. 276/2003; art. 1, commi 1 e 6, d.lgs. n. 8/2016). Si propone di superare la depenalizzazione (come noto è stata introdotta una sanzione amministrativa in luogo dell'ammenda, fatto salvo il caso di accertato sfruttamento di minori dove ancora adesso si applica la pena dell'arresto fino a 18 mesi e l'ammenda aumentata fino ad euro 300/giorno/lavoratore). L'attuale previsione di un limite massimo (euro 50.000 che, ridotti a 1/3 ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689/1981 in pratica diventano poco meno di euro 17.000,00) non costituisce, nei fatti, un adeguato deterrente rispetto ad eventuali gravi violazioni, i cui vantaggi in termini complessivi potrebbero essere ritenuti dal datore di lavoro ampiamente superiori all'ammontare della sanzione, attraverso una valutazione di mero impatto economico, senza alcuna efficacia dissuasiva. Si propone l'eliminazione del "tetto" sanzionatorio, o il suo incremento, unitamente ad obblighi di comunicazione in occasione di fattispecie di decentramento produttivo.

- **Obbligo di parità di trattamento tra i dipendenti dell'appaltatore e quelli del sub-appaltatore**. L'introduzione di tale obbligo - originariamente previsto tra committente e appaltatore dall'articolo 3 della legge n. 1369/1960 ed abrogato dal d.lgs. n. 276/2003 - applicato ai soli casi di sub-appalto consentirebbe di garantire la parità di trattamento economico e normativo ai lavoratori impiegati nell'esecuzione degli appalti di lavori e servizi, con particolare riferimento alle posizioni lavorative di personale impiegato mediante il ricorso a catene di esternalizzazioni (spesso) fittizie, impedendo in tal modo che l'appaltatore che subappalta possa essere indotto a generare catene di subappalto eccessivamente lunghe.

- Integrazione al sistema di verifica della congruità nel settore edile. Al fine di assicurare l'effettiva verifica nel settore edile dell'incidenza della manodopera impiegata sull'opera complessiva, si propone di introdurre nell'ordinamento la previsione di una sanzione (assente nell'attuale disciplina contenuta nel DM del 25 giugno 2021, n. 143) per il caso in cui non sia stata presentata la specifica richiesta di rilascio dell'attestazione di congruità da parte dell'impresa affidataria dei lavori, o del soggetto da essa delegato ai sensi dell'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12, ovvero del committente, secondo le modalità previste dal predetto decreto ministeriale.

- Impossibilità di accesso, per un periodo prestabilito e proporzionale alla gravità delle violazioni commesse e al numero dei lavoratori coinvolti, a forme di incentivazione pubbliche (incluse le decontribuzioni per le assunzioni) per le imprese che siano state destinatarie di accertamenti ispettivi definitivi per violazioni riconducibili a qualsiasi forma di lavoro irregolare (incluso il lavoro nero e grigio), fatte salve le ipotesi in cui i lavoratori siano stati regolarizzati in base all'articolo 13 del d.lgs. n. 124/2004.

- Riconoscimenti di premialità in favore di datori di lavoro che dimostrino comportamenti virtuosi nella gestione dei rapporti di lavoro, ad esempio attribuendo certificazioni di qualità (c.d. bollini e marchi etici) o, in maniera alternativa, realizzando campagne di *"name and shame"*, volte a rendere pubblici i nomi delle imprese che impiegano lavoro nero o irregolare, agendo in tal modo sui profili reputazionali di imprese e committenti. Tali misure sarebbero in linea con la finalità contenuta nella Proposta 4 della Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia (novembre 2021), "Incentivare il rispetto delle norme da parte delle aziende e aumentare la consapevolezza di lavoratori e imprese". Sulla falsariga di quanto previsto per la certificazione della parità di genere (art. 46 *bis*, d.lgs. n. 198/2006, introdotto dalla legge n. 162/2021), si potrebbero prevedere alcuni meccanismi di premialità, anche in termini di partecipazione agli appalti pubblici e/o in termini di precedenza nell'accesso a finanziamenti pubblici.

B.2.2. Prevenzione e *compliance*

In linea con gli obiettivi del Piano nazionale ed al fine di potenziare il processo di emersione delle forme di lavoro sommerso nei diversi settori, sono previsti interventi di prevenzione e compliance, che intervengono, da un lato, a modificare il quadro normativo esistente e, dall'altro, a realizzare azioni mirate per stimolare i contribuenti verso l'adozione di comportamenti corretti.

L'OCSE indica chiaramente[19] come le forme di *compliance* cooperativa siano da raccomandarsi per la loro capacità di recupero della base imponibile. Con riferimento all'attività di *compliance*, in altre parole, si intende applicare anche per gli adempimenti contributivi e connessi alla gestione dei rapporti di lavoro dei diversi

[19] OCSE (2016), Co-operative Tax Compliance: Building Better Tax Control Framework, OCSE publishing.

settori produttivi l'esperienza maturata nel corso degli ultimi anni dall'Agenzia delle Entrate che ha sviluppato strumenti e procedure particolarmente efficaci nell'accompagnare il contribuente verso adempimenti spontanei. Nell'ambito delle proprie competenze istituzionali l'INPS si propone di incentivare il processo di regolarizzazione del contribuente e l'emersione di basi imponibili, avvalendosi delle tecnologie, delle elaborazioni e delle interconnessioni delle banche dati di cui dispone, nonché delle informazioni e dati pubblicati e comunicati da altre pubbliche amministrazioni.

Al fine di rafforzare l'attività di *compliance* si propongono, in particolare, due interventi normativi di tipo preventivo: la costruzione di indicatori indiretti di una possibile irregolarità e la revisione delle sanzioni civili:

1) Modifiche alla normativa in materia di protezione dei dati personali al fine di consentire le attività di analisi del rischio contributivo per le persone fisiche. Dall'analisi dell'attuale contesto è emersa la necessità di promuovere l'accertamento del lavoro sommerso non solo attraverso la tradizionale attività ispettiva ma anche con l'incrocio e l'analisi di dati accessibili, utilizzando le informazioni contenute negli archivi dell'INPS, quelle rilevabili dalle banche dati di altri enti pubblici, quelli a disposizione della Guardia di Finanza e dell'Arma dei CC.

A tal fine, l'INPS deve potersi avvalere delle tecnologie, delle elaborazioni e delle interconnessioni con le altre banche dati che può consultare, allo scopo di elaborare ed individuare indicatori di rischio utili per far emergere posizioni da sottoporre a controllo ed incentivare l'adempimento spontaneo, nel rispetto di specifiche condizioni poste a protezione dei dati personali dei cittadini. La realizzazione di tali attività richiede necessariamente il trattamento dei dati personali presenti negli archivi disponibili, nell'interesse pubblico perseguito dall'Istituto e per un efficace esercizio delle attività di prevenzione e contrasto all'evasione contributiva.

2) Si propone, poi, di elaborare in modo sistematico **indicatori di anomalia e presumibile irregolarità contributiva** attraverso l'incrocio delle banche dati dell'INPS tra loro e con quelle di tipo fiscale, sulla base dell'esperienza dell'Agenzia delle Entrate (*cfr*. LINEA D'AZIONE: *gli Indicatori Sintetici di Affidabilità Contributiva (ISAC)* e l'Appendice 4, per altre iniziative di *compliance*).

3) A completamento del quadro di *compliance* si propone una **riforma delle sanzioni civili.** In particolare, si propone di mitigare il regime sanzionatorio ordinariamente applicabile dall'INPS al fine di rendere meno onerosa per il datore di lavoro la scelta di intraprendere un processo di regolarizzazione e l'emersione di basi imponibili, anche a seguito della ricezione di comunicazioni che stimolano l'adempimento spontaneo del contribuente stesso.

LINEA D'AZIONE: **Gli Indicatori Sintetici di Affidabilità Contributiva (ISAC)**

La proposta ha origine dai risultati conseguiti dall'Agenzia delle Entrate che ha sviluppato azioni rivolte ai contribuenti per favorire il volontario adempimento e migliorare i comportamenti rispetto al sistema fiscale contributivo italiano[20]. Si tratta di attività che necessitano di una conoscenza approfondita dei dati amministrativi e di analisi accurate: tale tipologia di analisi consente di evidenziare eventuali incongruenze, come segnali di omissioni o di errore amministrativo da parte del contribuente; essa può realizzarsi secondo diverse modalità, da quella più semplice dell'incrocio di informazioni tra più banche dati – come già in parte sviluppata dalla vigilanza documentale INPS – a metodologie più complesse, basate sulla stima di indici di rischio (cfr. anche Appendice 4). I contribuenti soggetti a queste tipologie di analisi possono essere pertanto classificati come rischiosi o meno ed essere poi soggetti ad azioni di *compliance soft* di vigilanza tradizionale. L'INPS intende sviluppare la costruzione dei c.d. ISAC, indicatori di affidabilità contributiva, analoghi agli indici elaborati per l'individuazione di potenziali irregolarità fiscali (cd. "ISA")[21], tramite una collaborazione tra INPS e altri Istituti, tra cui l'Agenzia delle Entrate e la SOSE[22].

Gli ISAC sono uno dei tasselli più importanti per la realizzazione del sistema di *compliance* contributiva. Essi rappresentano un nuovo strumento attraverso il quale fornire a professionisti e imprese un riscontro puntuale e trasparente sul loro livello di affidabilità contributiva, favorendo l'emersione spontanea del lavoro sommerso.

In particolare, si tratta di indicatori statistico-economici elaborati con una metodologia basata sull'utilizzo di dati di natura contributiva e fiscale e sono tesi a verificare la congruità della forza lavoro dichiarata, nonché la rispondenza delle retribuzioni esposte a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Tali indicatori andranno anche ad alimentare il PNS fornendo dettagli non solo settoriali, ma anche a livello territoriale.

In via sperimentale è già stata avviata la costruzione dei primi indicatori per due settori economici (Commercio all'ingrosso e al dettaglio e Logistica), con il coinvolgimento di diverse istituzioni, tra cui INPS, Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, Agenzia delle Dogane, SOSE e INL, i lavori delle quali si sostanziano attraverso una convenzione multi-agenzia. Per ulteriori dettagli sulla sperimentazione attuata si rimanda alla Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (anno 2022[23]).

Le istituzioni preposte a definire specifiche strategie di verifica e/o controllo basate su analisi del rischio di

[20] Per informazioni aggiuntive si veda: *https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/accertamenti/compliance-cittadini/compliance-per-i-cittadini/achicomecomunicazione*.

[21] Si tratta di indicatori basati su un metodo statistico-economico che, misurando dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, forniscono un quadro di sintesi che permette di verificare la normalità e la coerenza dal punto di vista fiscale della gestione professionale o aziendale dei contribuenti. Anche l'esperienza degli ISA può essere classificata come soft *compliance* ed anche essa è menzionata nell'ultima relazione sul sommerso come pratica che produce risultati positivi per il recupero contributivo. Nella audizione parlamentare sugli ISA si mostra come il valore dei redditi medi per le imprese nel perimetro degli studi di settore, ora per la maggior parte soggette a ISA, sia aumentato in modo sostanziale dal 1995.

[22] SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico) Spa è una società partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla Banca d'Italia.

[23] Si veda il sito: *https://www.finanze.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione-sulleconomia-non-osservata-e-sullevasione-fiscale-e-contributiva-anno-2022.pdf*

evasione e/o di elusione contributiva (inclusi INL e INAIL) possono tenere conto del livello di affidabilità contributiva derivante dall'applicazione degli ISAC nell'espletamento delle loro funzioni, anche attraverso eventuali esoneri dai controlli amministrativi di *compliance* e/o ispettivi.

L'introduzione a regime degli ISAC in tutti i settori economici andrà effettuata attraverso **una norma istitutiva *ad hoc***, analogamente a quanto accaduto in materia fiscale con gli ISA: in questo senso, la fonte normativa consentirebbe di collegare a determinati livelli di affidabilità segnalati dall'indicatore la previsione di alcuni "vantaggi" per le imprese in termini di esenzione da controlli, di minori adempimenti burocratici, di riduzione delle sanzioni in caso di pagamenti effettuati in ritardo rispetto alla scadenza legale. Gli indicatori, infatti, potrebbero moltiplicare i propri effetti se collegati a misure premiali a favore dei contribuenti affidabili.

L'attuazione degli ISAC su scala ampia contribuirebbe al percorso di interoperabilità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni preservando la disciplina in materia di protezione dei dati personali e nel rispetto del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD). Inoltre, al fine di favorire la trasparenza e la condivisione dello strumento, sarà istituita una sede di confronto con rappresentanti delle associazioni di categoria, degli ordini professionali e delle parti sociali, fin dalle fasi di realizzazione e sperimentazione degli indicatori.

L'attività di *compliance* potrà produrre i suoi effetti nell'azione di recupero del sommerso sulle varie tipologie dei contribuenti e, nei casi in cui non si verifichi l'adesione spontanea del debitore, prenderà avvio l'attività di vigilanza dell'INL e dell'INPS, indirizzata dalle risultanze dell'attività di *compliance* stessa.

Nell'ambito del programma complessivo finalizzato a sviluppare l'attività di *compliance* saranno altresì attuate azioni specifiche di dialogo con i contribuenti, sulla base di un'approfondita analisi delle diverse gestioni previdenziali in cui si possono riscontrare rischi di omissione contributiva e del quadro normativo esistente in materia di trattamento dei dati delle persone fisiche.

Se l'attività di aggiornamento del quadro normativo fosse portata a termine entro il 2022 o, al più tardi, entro il primo trimestre del 2023, la realizzazione sperimentale degli indicatori potrebbe essere compiuta entro dicembre 2023; la fase di sperimentazione potrebbe essere svolta entro il 2024 e l'entrata a regime del nuovo sistema potrebbe avere avvio entro il 2025.

B.2.3. Il lavoro domestico

Riconoscendo che in Italia non si può ridurre il lavoro irregolare senza un intervento deciso sul settore domestico, il Piano nazionale propone azioni di semplificazione delle procedure che le famiglie sono tenute a seguire per adempiere ai propri obblighi di datori di lavoro e misure di incentivo (anche economico) per le famiglie all'utilizzo del lavoro regolare.

Come già evidenziato nel paragrafo 2 (Tabella 1), gli occupati alle dipendenze da una famiglia ammontano a quasi 1.500.000 (di cui circa il 90% sono donne e circa il 70% sono stranieri, compresi anche immigrati in

condizione di irregolarità di soggiorno) [24]. Un quarto del lavoro sommerso in Italia si concentra nel settore domestico (oltre 780.000 lavoratori irregolari).

Sono molteplici le attività che vengono comunemente ricomprese nella definizione di lavoro domestico: da quelle relative all'assistenza diretta e indiretta, ai servizi alla persona ed alla casa; queste attività sono accomunate dallo svolgimento della prestazione lavorativa in contesti domiciliari e familiari in favore di una famiglia o di singoli individui, che assumono il ruolo di datori di lavoro.

La diffusione del sommerso nel lavoro domestico è da imputare a diversi fattori. In primo luogo, si deve tener conto che, per le peculiarità di questo rapporto di lavoro, l'azione ispettiva rappresenta un'opzione residuale per l'efficace contrasto alle forme di lavoro domestico irregolare. Come ben rappresentato anche in recenti documenti adottati a livello europeo[25], le criticità legate allo svolgimento dei controlli nelle abitazioni private, le difficoltà connesse alla ritrosia degli stessi lavoratori a denunciare la propria situazione di irregolarità - se non alla cessazione del rapporto o in caso di violazioni particolarmente gravi - e la sussistenza in molti casi di più rapporti di lavoro in capo ad uno stesso lavoratore, suggeriscono di utilizzare per il settore domestico meccanismi di emersione diversi da quello ispettivo e strumenti di promozione della legalità dei rapporti di lavoro diversi da quello dissuasivo della sanzione conseguente al controllo.

Inoltre, occorre considerare che, oltre agli aspetti culturali e al costo del loro lavoro di fatto molto basso per la diffusa evasione contributiva e fiscale, la carenza in Italia dei servizi alle famiglie - relativi all'erogazione di prestazioni sociali e assistenziali in favore della popolazione - contribuisce ad alimentare in modo determinante il lavoro sommerso in questo settore.

LINEA D'AZIONE: **Strumenti e incentivi per il lavoro domestico**

Oltre alle azioni di *compliance*, effettuabili anche per mezzo di alcune sperimentazioni effettuate dall'INPS (*cfr*. Appendice 4), si prevedono **le seguenti azioni:**

I) analogamente alle esperienze già realizzate da altri Paesi, volte a semplificare, da un lato, gli adempimenti per questa specifica categoria di datori di lavoro (nuclei familiari o singole persone fisiche) e, dall'altro, a ridurre l'informalità nella fase di incontro tra domanda e offerta di lavoro, si propone di sviluppare all'interno del sito istituzionale INPS un portale dedicato alla registrazione e alla gestione dei rapporti di lavoro domestico. Il portale (che potrebbe successivamente essere abbinato anche ad una *app*) avrebbe anche la funzione di fornire in tempo reale risposte ai quesiti connessi alle diverse fasi cha vanno dall'instaurazione del rapporto di lavoro domestico alla sua concreta gestione. Uno studio di quanto realizzato in altri paesi (in particolare il caso

[24] La grande parte degli immigrati in Italia proviene da paesi Terzi (al di fuori dell'UE). In particolare, agli esiti delle procedure di emersione dei rapporti di lavoro irregolari di cittadini stranieri presenti nel territorio nazionale, secondo le disposizioni di cui al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, nel 2022 (fino al mese di settembre) sono state presentate 207.870 domande di emersione, delle quali l'85% riguarda il lavoro domestico e di assistenza alla persona e il 15% il settore agricolo, dell'allevamento e zootecnia, pesca, acquacoltura e attività connesse.

[25] Cfr. *Learning resource paper from the webinar on Tackling undeclared work in the care and personal and household services sector*, adottato dalla Piattaforma europea per il contrasto al lavoro non dichiarato.

francese, ma anche quelli di Messico e Uruguay[26]) potrebbe fornire proposte operative a questa misura, che non richiede interventi normativi, ma soltanto di carattere organizzativo e gestionale;

II) il lavoro domestico risponde a diverse esigenze delle famiglie, tra cui la cura dei bambini e degli anziani, compresi coloro che, non autosufficienti, sono beneficiari dell'assegno di accompagnamento. Nell'ambito di una più ampia riflessione che riguarda i trasferimenti economici alle famiglie nei casi di persone con gravi disabilità, può essere utile favorire un **utilizzo più mirato dell'indennità di accompagnamento**, che attualmente viene erogata al beneficiario senza alcun vincolo di utilizzo (in tal senso possono essere prese ad esempio le esperienze già realizzate in Francia, Belgio, Svezia e Finlandia);

III) l'attuale sistema fiscale consente la deduzione fiscale dei soli contributi sociali pagati a colf e badanti fino a un massimo di **1.549,36 l'anno.** La deduzione copre all'incirca i contributi sociali complessivi pagati per una colf/badante non convivente che lavori 20 ore a settimana in una famiglia. Essendo però limitata ai contributi sociali, la deduzione copre tra il 10 e il 15 per cento circa del costo complessivo del lavoro sostenuto dalla famiglia (per 20 ore settimanali). Si tratta di una percentuale piuttosto bassa nel confronto internazionale (ad esempio, in Francia arriva al 50%). Si propone **l'introduzione di un bonus, parametrato all'ISEE familiare,** volto a coprire parte del costo complessivo del lavoro sostenuto per i lavoratori domestici (tenendo conto delle ore di lavoro effettuate), dietro presentazione di opportuna documentazione. Poiché la misura tende a essere più vantaggiosa per le famiglie più abbienti, che fanno più spesso ricorso al lavoro domestico, il bonus dovrebbe decrescere a fronte di livelli più elevati di ISEE; per i livelli più elevati di ISEE il bonus stesso non dovrebbe però essere inferiore a quanto già possibile detrarre in sede di dichiarazione dei redditi. Ne consegue che sarebbe opportuno imporre anche un limite orario minimo di circa 20 ore settimanali di lavoro domestico per ottenere l'intero ammontare del bonus, che invece verrebbe ridotto proporzionalmente per contratti di lavoro più brevi (favorendo quindi l'emersione di ore di lavoro non dichiarate). Il bonus potrebbe essere mensile, sfruttando l'esperienza delle modalità di erogazione dell'assegno unico universale. In linea di massima il bonus dovrebbe essere meno generoso per coloro che percepiscono trasferimenti mensili quali l'assegno di accompagnamento, che sebbene non vincolato a particolari tipi di spesa dovrebbe in linea teorica coprire anche le spese di assistenza familiare. Sarebbe in ogni caso necessario incrociare i dati relativi ai lavoratori incentivati con le dichiarazioni dei redditi in modo da recuperare anche gli importi evasi dai lavoratori. L'accesso al bonus sarebbe garantito esclusivamente alle famiglie che non abbiamo ricevuto sanzioni connesse a irregolarità contributiva (cfr. anche la *LINEA D'AZIONE*: I miglioramenti dell'impianto sanzionatorio);

[26] Alcuni riferimenti: *JJumoUxQp1L5zxsAFoiytfe6yC-c!1750948109?id=53120; https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_848280.pdf; https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_848280/lang--en/index.htm;*
https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_713585/lang--en/index.htm;
https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=DADNVeWFjjDNU6J3oiO8g33-
https://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2019/12/Extending-social-security-to-workers-in-the-informal-economy-25Nov.pdf

IV) promuovere, anche in linea con altre esperienze nazionali, una sperimentazione di nuove procedure nell'ambito del lavoro domestico, connessa al rafforzamento dell'intermediazione attraverso il mercato del lavoro palese. In particolare, possono essere adottati percorsi di semplificazione amministrativa secondo una complessiva rivisitazione e semplificazione del Libretto Famiglia e di promozione dell'occupazione formale, prevendendo che l'acquisto dello stesso Libretto avvenga in un processo di *matching* realizzato attraverso un canale formale (si pensi, a titolo esemplificativo, a quanto previsto in Belgio per i *titres-services*) e cioè mediante un soggetto pubblico o privato abilitato alla intermediazione, che sia in grado di supportare l'utilizzatore nel processo di selezione;

V) oltre ad una verifica dell'effettiva applicazione del Contratto di prestazione occasionale (PrestO), di cui all'articolo 54-*bis* della legge n. 96/2017, si propone di ripristinare, limitatamente a datori di lavoro che siano cittadini privati e famiglie, l'utilizzo dei voucher o buoni lavoro, al fine di ricondurre nella legalità prestazioni abitualmente svolte in nero, secondo peraltro la consolidata esperienza di altri paesi europei.

B.2.4. Il rafforzamento del legame con la politica sociale: il Programma GOL e il ruolo dei Centri per l'impiego.

Il Piano nazionale riconosce che il ruolo delle politiche attive del lavoro e, quindi, dei Centri per l'impiego, si lega strettamente all'obiettivo di migliorare l'accesso delle persone, anche le più fragili, all'occupazione regolare.

Perno della riforma delle politiche attive vuole essere il Programma per la Garanzia di Occupabilità dei lavoratori – GOL, finanziato dallo stesso PNRR a cui si accompagna, con gli stessi obiettivi ma in complementarietà riguardo ai beneficiari, il Piano nazionale Giovani, donne e lavoro che fa riferimento alla programmazione FSE+.

Per questo, il Piano nazionale si raccorda in modo stretto al processo di riforma del sistema delle politiche attive del lavoro, che mira a rafforzare i Centri per l'impiego e quindi i servizi di intermediazione domanda/offerta. I principi generali dell'azione a cui ci si riferisce sono la centralità dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro, l'integrazione tra politiche attive e formazione, l'attivazione di reti territoriali dei servizi, la personalizzazione degli interventi, a fronte di una notevole eterogeneità delle persone in cerca di occupazione nella distanza dal mercato del lavoro.

I principi generali dell'azione a cui ci si riferisce sono la centralità dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro, l'integrazione tra politiche attive e formazione, l'attivazione di reti territoriali dei servizi, la personalizzazione degli interventi, a fronte di una notevole eterogeneità delle persone in cerca di occupazione nella distanza dal mercato del lavoro.

Nell'ambito del programma GOL l'individuazione del percorso di inserimento lavorativo più adeguato avviene sulla base di un approfondito processo di *assessment* dei bisogni dell'utente, in base al quale sono individuati

quattro percorsi: 1) di reinserimento occupazionale, con interventi di orientamento e accompagnamento al lavoro per le persone più facilmente occupabili; 2) di aggiornamento professionale (*upskilling*) con interventi formativi di breve durata, fino a 150 ore; 3. di riqualificazione professionale (*reskilling*) con formazione più intensa fino a 600 ore; 4) di lavoro ed inclusione per soggetti con bisogni complessi, che necessitano di un supporto multidimensionale.

L'intersezione tra GOL e PNRR nella sfida di prevenire efficacemente il lavoro sommerso fa riferimento soprattutto a questo ultimo percorso, rivolto ai target che presentano una maggiore esposizione al lavoro irregolare. Si tratta di coloro che non hanno un obbligo di rivolgersi ai servizi, più difficili da raggiungere e, pertanto, più a rischio di lavoro irregolare, per cui sono opportuni approcci dedicati: i giovani e le donne e le persone più distanti dal mercato del lavoro, quali i disoccupati di lunga durata e persone vulnerabili e fragili (non beneficiarie di GOL, ma *target* del Piano Nazionale Giovani, donne e lavoro). Si intende pertanto indirizzare le azioni anche verso interventi volti a modernizzazione i servizi per il lavoro, con azioni di sistema che supportino le politiche per l'emersione riguardanti metodi, strumenti informativi e formativi, quali l'erogazione delle misure che seguono. Tali attività vengono svolte anche in connessione con quanto già previsto dal Piano nazionale sul caporalato[27].

LINEA D'AZIONE: **Le azioni connesse con le politiche attive**

- **Informazione/formazione per gli operatori dei CPI, servizi privati per il lavoro e gli attori/partner territoriali.** I servizi per il lavoro possono assumere un ruolo importante nelle azioni di prevenzione del lavoro irregolare e del contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato nei principali settori economici maggiormente a rischio (agricoltura, edilizia, servizi alle persone, turismo) e a tal fine vanno rafforzate le competenze degli operatori, nei seguenti campi:

• nella fornitura di servizi informativi per favorire la conoscenza e la consapevolezza nei lavoratori, dei loro diritti in ambito lavorativo, sindacale, sociale e sanitario, nonché sui rischi per la salute e la sicurezza relativi allo specifico settore;

• nella promozione di servizi di intermediazione più trasparenti ed efficaci in relazione alle specificità del settore, al fine di evitare di rivolgersi ai c.d. caporali;

• nel raccordarsi con altri servizi pubblici e privati del territorio e con altri soggetti istituzionali competenti per favorire azioni integrate di prevenzione, contrasto, protezione e assistenza, reintegrazione socio-lavorativa.

Con riferimento specifico alla formazione, ANPAL Servizi ha sviluppato un Piano di Sviluppo delle competenze di responsabili e operatori dei CPI - ForPlus - Percorsi per le Politiche del Lavoro -, finalizzato all'acquisizione di competenze di base e specialistiche per una corretta attuazione dei livelli essenziali delle

[27] https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Documents/Piano-Triennale-post-CU.pdf

prestazioni. Nell'ambito di questo Piano, è stato progettato, d'intesa con ANPAL, **un corso specialistico su "I servizi per l'impiego e il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura"**, dedicato agli operatori dei CPI, e proposto come intervento nazionale nell'ambito dell''Azione prioritaria 4 del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 – 2022.

Il Piano di formazione specialistico che si intende progettare sarà rivolto ai responsabili ed operatori dei Centri per l'impiego, nonché agli operatori di altri servizi pubblici e privati competenti negli ambiti della prevenzione, vigilanza e contrasto del lavoro irregolare (INPS, INL, INAIL; OO.SS. e Ass. datoriali) e del reinserimento delle vittime di sfruttamento lavorativo e caporalato (in particolare i soggetti del Terzo Settore; i Servizi socioassistenziali dei Comuni). La prima attività che si intende realizzare è la rilevazione e analisi dei fabbisogni formativi in modo tale da progettare un piano di formazione che risulti realmente rispondente alle esigenze espresse dal sistema degli attori e dal territorio di riferimento.

Si propone lo sviluppo di un impianto formativo basato su tre moduli didattici, corrispondenti alle tre dimensioni indagate in fase di rilevazione del fabbisogno, afferenti all'aggiornamento normativo in materia di prevenzione e tutela dal lavoro sommerso, all'approfondimento delle tematiche connesse alla *governance* della prevenzione del lavoro irregolare e allo sfruttamento lavorativo, attraverso l'approfondimento delle caratteristiche e dei settori prevalenti di economia sommersa e di approfondimento sull'identificazione e la presa in carico integrata di persone in situazioni di lavoro sommerso e/o di sfruttamento lavorativo.

Progetto pilota per la sperimentazione di servizi integrati dedicati alla prevenzione del lavoro irregolare in alcuni settori specifici - Per i Centri per l'impiego che hanno beneficiato della formazione specifica dei propri operatori, o che hanno, tra il proprio personale, professionalità già formate sui temi del sommerso, si ipotizza l'avvio di azioni sperimentali indirizzate a settori e *target* specifici. Le singole regioni potranno scegliere di partecipare alla sperimentazione individuando anche i CPI più idonei presso cui avviare le attività.

Obiettivo generale di tale sperimentazione è il superamento della diffusa informalità del *matching* tra domanda e offerta di lavoro e la proposta di percorsi virtuosi che aiutino la diffusione di comportamenti responsabili e trasparenti nell'instaurazione dei rapporti di lavoro. Ciò comporta anche l'implementazione del ricorso all'intermediazione dei servizi pubblici e privati per il lavoro nei settori più a rischio di lavoro nero, quali edilizia, servizi domestici e di cura. Le sperimentazioni che potranno condurre a risultati virtuosi saranno successivamente messe a sistema.

I *target* beneficiari delle azioni potranno essere gli stessi utenti dei Centri per l'impiego e di altri servizi di politica attiva presenti sul territorio di riferimento.

Si intende indirizzarsi a:

- giovani che si confrontano con il mercato del lavoro per la prima volta;

- donne particolarmente esposte nel mercato del lavoro afferente settori più permeabili al sommerso;

- immigrati, anche extracomunitari (a cui fornire consulenza e informazione nelle lingue delle nazionalità più rappresentate);

- imprese presenti sul territorio operanti nei settori di riferimento.

Il progetto si caratterizzerebbe come un servizio integrato sul territorio, coordinato dai CPI e da una rete territoriale di partenariato che coinvolga centri privati per il lavoro, patronati, organizzazioni di categoria, terzo settore, amministrazioni locali, istituzioni di welfare territoriale, scuole ed istituzioni formative. I percorsi da porre in essere riguardano innanzitutto l'informazione sul territorio rivolta ai potenziali utenti dei CPI (persone in cerca di lavoro e imprese) sulla normativa che riguarda e tutela il lavoro nelle sue forme più flessibili. Si prevede anche la creazione di laboratori/job club presso i CPI o altre sedi proposte dai partner progettuali per gestire servizi di tutela dei lavoratori. Una terza potenziale tipologia di servizi dovrebbe essere rivolta in modo specifico alle imprese territoriali, per avvicinarle ai CPI e spingerle ad utilizzare i servizi pubblici e privati di incontro domanda/offerta, ricevendo altri servizi quali, a titolo esemplificativo, quelli di assistenza alla gestione di adempimenti normativi in materia di comunicazioni obbligatorie, tutela di sicurezza e salute dei lavoratori.

La formazione degli addetti ai CPI sarà curata da ANPAL servizi ed effettuata entro il 2023; la sperimentazione del progetto pilota per i Servizi integrati e la sua valutazione saranno condotte nel 2024.

B.2.5. Il fenomeno migratorio

Si propone di valutare l'introduzione di modifiche normative al Testo Unico sull'immigrazione al fine di affrontare in maniera efficacie le connessioni tra fenomeno migratorio e lavoro irregolare.

Nel disegno di una strategia complessiva di contrasto al lavoro sommerso, un'attenzione specifica va posta alle condizioni della manodopera straniera nel nostro Paese. Questa necessità è correlata a una pluralità di fattori che rendono lavoratrici e lavoratori migranti particolarmente esposti al rischio di irregolarità e sfruttamento. Come emerso dall'ultimo Rapporto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in Italia nel 2021 i lavoratori stranieri rappresentano il 10% degli occupati, ma continuano a essere sovra-rappresentati in quei settori in cui maggiore è l'incidenza di lavoro irregolare, come in "Altri servizi collettivi e personali" che vede una presenza di lavoratori stranieri pari al 34,3% e una preponderanza di forza lavoro extracomunitaria. Importante anche l'incidenza in agricoltura (18,0% del totale), nel settore alberghi e ristoranti (15,3%) e nelle costruzioni (15,5%). I cittadini migranti e, in particolar modo, la componente femminile, scontano dei persistenti svantaggi nel mercato del lavoro: maggiore precarietà, minori retribuzioni, qualifiche più basse. Sono anche più esposti al rischio di povertà e di particolare vulnerabilità: secondo le stime di ISTAT, oltre il 30% delle famiglie di soli stranieri è in povertà assoluta, contro meno del 6% delle famiglie di soli italiani.
Per rispondere alle sfide di fenomeni complessi, multidimensionali e interconnessi tra loro quali il lavoro sommerso e l'immigrazione, sarebbe opportuno apportare correttivi al decreto legislativo n. 286 del 1998

(TUI), in maniera condivisa tra le diverse amministrazioni competenti, per rendere più efficiente e trasparente l'incrocio tra domanda e offerta di lavoratori stranieri, rafforzare le misure di contrasto all'irregolarità e ai conseguenti fenomeni di sfruttamento e lavoro sommerso, concorrenza sleale e insicurezza.

C. Realizzare una campagna informativa a livello nazionale che assicuri il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e delle Parti sociali.

Si prevede l'attuazione di una campagna informativa di carattere nazionale finalizzata a promuovere il valore del lavoro regolare nel tessuto socio-economico del Paese.

In linea con le più recenti esperienze di altri Paesi europei, l'obiettivo è quello di rafforzare la conoscenza del fenomeno del lavoro irregolare nelle diverse forme che può assumere e il suo disvalore sociale, cioè una cultura del lavoro regolare nel rispetto dei diritti dei lavoratori e della sana competizione tra imprese, al fine di operare sul piano della prevenzione e della consapevolezza, prima ancora che su quello della repressione.

La campagna informativa, promossa a livello nazionale dal MLPS, sarà realizzata in collaborazione con l'INL, l'INPS, l'INAIL e l'ANPAL e vedrà il coinvolgimento attivo delle Parti sociali e delle principali organizzazioni della società civile; sarà inoltre attuata in maniera sinergica con le misure di comunicazione previste nel Piano nazionale sul caporalato. Principali *target* di riferimento sono rappresentati da: datori di lavoro e lavoratori (inclusi i datori di lavoro domestico), organizzazioni di rappresentanza sindacali e datoriali, del terzo settore, cittadini, studenti delle scuole superiori e dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), persone migranti ospiti del "Sistema di accoglienza".

Particolare attenzione sarà rivolta al mondo della formazione, dalla scuola all'Università, luoghi deputati alla formazione dei futuri lavoratori e datori di lavoro, e dunque destinatari privilegiati di un'azione di prevenzione che passi attraverso la costruzione di nuova consapevolezza del lavoro, di qualità e dignitoso, che possa valorizzare i principi di legalità, sicurezza e protezione sociale, mettendo in evidenza il valore delle condotte regolari rispetto agli effetti negativi che discendono dai comportamenti che non garantiscono il rispetto della legge e degli obblighi in materia di lavoro, anche in un'ottica di genere.

Nel corso del periodo di attuazione del *Piano nazionale* saranno programmate iniziative ed incontri, sia a livello nazionale che locale, per promuovere specifici messaggi sui temi della prevenzione del lavoro sommerso, con la partecipazione attiva dei diversi Enti interessati e delle Parti sociali.

Per la realizzazione della campagna si farà ricorso alle risorse finanziarie disponibili nel bilancio del MLPS per le attività di comunicazione istituzionale, nonché ai fondi stanziati nell'ambito del Piano nazionale "Giovani, donne e lavoro", (priorità 4) cofinanziato dal FSE+, nella responsabilità di ANPAL (approvato con C(2022) 9030 del 1° dicembre 2022).

La campagna, che nelle sue varie forme si svilupperà lungo tutto il periodo di attuazione del *Piano nazionale*, si articolerà sia a livello nazionale che con iniziative di carattere locale e sarà realizzata utilizzando i principali strumenti comunicativi (digitale, social network, pubblicità radio-televisiva, stampa), anche in diverse versioni linguistiche.

L'attuazione della misura sarà articolata in una fase iniziale (primo semestre 2023) dedicata alla progettazione

esecutiva della campagna informativa, con il coinvolgimento dei diversi soggetti istituzionali interessati. La campagna potrà prendere avvio nel secondo semestre del 2023, sviluppandosi nel corso del 2024 e del 2025.

D. LA *GOVERNANCE* E IL MONITORAGGIO DEL PIANO NAZIONALE

Il Piano nazionale prevede che il monitoraggio sull'attuazione delle misure indicate sia realizzato da una struttura di governance nazionale. A questo fine, si prevede la costituzione di un apposito Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, che assicuri il coordinamento e il monitoraggio sull'attuazione e l'andamento delle attività programmate nel Piano nazionale e che rappresenti uno stabile elemento di raccordo anche in una prospettiva futura. Tale struttura ha la funzione di realizzare in maniera stabile e con regolarità l'interazione tra i diversi attori coinvolti nella prevenzione e nel contrasto del lavoro sommerso.

Il Comitato, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, o da un suo delegato, è costituito da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, INL, INPS, INAIL, il Ministero dell'interno, l'ANPAL, la Banca d'Italia, l'Istat, l'Agenzia delle Entrate, la Guardia di finanza e l'Arma dei CC, la Conferenza delle Regioni, con il supporto tecnico dell'INAPP. Del Comitato fanno altresì parte tre esperti, in possesso di particolare competenza ed esperienza, individuati dal MLPS.

Il Comitato si riunisce con cadenza almeno trimestrale; al fine di assicurare il necessario coinvolgimento delle Parti sociali, almeno una volta all'anno in una composizione allargata ai rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, da individuare in numero non superiore a dieci.

Il Comitato nazionale assicurerà le necessarie connessioni con il Tavolo nazionale sul caporalato, per quanto attiene alle misure specifiche per il settore agricolo e per valutare l'applicazione di eventuali buone pratiche realizzate in tale contesto.

Il Comitato interagisce con le Task force e i gruppi di lavoro a cui è demandata l'attuazione di alcune delle linee di azione previste dal *Piano nazionale* e ne monitora l'operato; presenta semestralmente al MLPS una relazione sull'attuazione del *Piano nazionale* e sui risultati delle misure previste in relazione agli obiettivi programmati. Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha il compito di valutare tutte le possibili azioni correttive per assicurare la realizzazione del *Piano nazionale* nei tempi previsti dal cronoprogramma.

In linea con gli obiettivi definiti nel *Piano nazionale*, il Comitato assicura in una prima fase la valutazione dell'efficacia degli interventi programmati e rappresenterà successivamente uno stabile elemento di raccordo tra i diversi enti interessati con l'obiettivo di garantire in maniera duratura una *governance* efficace delle politiche di prevenzione e contrasto del lavoro sommerso.

E. GLI INDICATORI E IL CRONOPROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ

Il Piano nazionale intende dotare il Paese di un insieme di indicatori volti a cogliere sia la risposta delle imprese alle azioni intraprese per contrastare il lavoro sommerso sia l'evoluzione macroeconomica del lavoro sommerso. Le attività di attuazione del Piano nazionale e del monitoraggio verranno effettuate secondo un cronoprogramma dettagliato per tutte le attività previste.

La strategia di contrasto delineata dal *Piano nazionale* e illustrata nelle sezioni precedenti prevede interventi ad ampio spettro (attività di *compliance*, rafforzamento dell'attività ispettiva) abbinati al rafforzamento di azioni specifiche su alcuni settori, quali il lavoro domestico, quello delle costruzioni del turismo e degli altri servizi. Coerentemente con tale approccio si prevede l'adozione di indicatori statistici basati sulle informazioni dirette e indirette (cfr. sezione A), che forniscano sia un monitoraggio sui singoli settori economici o tipologie di imprese maggiormente interessati dalle politiche del Piano (indicatori microeconomici) sia a una panoramica complessiva sul lavoro sommerso in Italia (indicatore macroeconomico). L'attività costruzione degli indicatori viene effettuata in concomitanza con le politiche da attuare secondo il cronoprogramma delineato dal Piano stesso.

E1. Gli indicatori

E.1.1. L'indicatore microeconomico diretto dell'incidenza del lavoro sommerso basato sulle risultanze dell'attività ispettiva

Lo sviluppo delle modalità di raccolta dei dati granulari sull'attività ispettiva anche secondo criteri di natura statistica consente di creare un indicatore diretto di incidenza del lavoro sommerso, sulla base del quale misurare i successi del Piano. Pertanto si intende **misurare:**

- **L'evoluzione del numero di lavoratori irregolari sul totale dei lavoratori delle imprese ispezionate ogni anno dall'INL** (incidenza percentuale)**.**

Si considereranno le risultanze delle ispezioni avviate e concluse ogni anno, per tutti i principali settori economici oggetto di investigazione da parte di INL, ma con particolare attenzione ai settori dell'agricoltura, delle costruzioni, e del commercio-trasporti e alberghi-ristorazione (sovracampionamento): questi comparti costituiscono i macro-strati sui quali ci si pone l'obiettivo di raggiungere un errore statistico non superiore a 0,05[28].

La stratificazione sarà effettuata anche per classe dimensionale di impresa e macro-area geografica. L'incidenza del lavoro irregolare sarà misurata sul totale dell'occupazione presente nelle imprese ispezionate, anche in un'ottica di genere.

L'informazione tratta dal campione statistico discusso nella sezione A sarà utilizzata anche per ricostruire un sistema di pesi di riporto all'universo, utile per correggere (dal punto di vista statistico) le distorsioni insite in un insieme di imprese ispezionate, determinato sulla base di criteri di efficienza. Saranno pubblicati periodicamente da INL/MLPS i valori puntuali per settore anche gli errori standard relativi alle stime. Le informazioni necessarie alla costruzione dell'indicatore saranno per lo più contenute nel sistema gestionale dell'attività ispettiva INL in uso, da cui è possibile rilevare i seguenti dati: numero di lavoratori irregolari; dimensione aziendale; codice ATECO.

L'obiettivo di riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di due punti percentuali sarà calcolato sulla base

[28] Con probabilità di errore di circa 0,05.

del *benchmark* relativo al 2023, cioè basato sulle indagini del 2023. La produzione di tali statistiche è affidata all'INL che potrà avvalersi della collaborazione degli enti coinvolti nell'attuazione del *Piano nazionale* e del Comitato nazionale.

E.1.2. L'indicatore macroeconomico dell'incidenza del lavoro sommerso

Si propone di fare riferimento alla dinamica temporale dell'indicatore macroeconomico coincidente descritto nella sezione A come indicatore per il monitoraggio del *Piano nazionale*. In particolare, si **misurerà**:

- **L'evoluzione dell'incidenza del numero di lavoratori dipendenti irregolari nel totale dell'economia e nei principali comparti dell'economia italiana (agricoltura, costruzioni, commercio/trasporti, turismo, servizi alla persona/lavoro domestico).**

L'indicatore rapporterà il numero di occupati che secondo le stime possono considerarsi irregolari al totale dell'occupazione in ciascun settore e fornirà anche la previsione della dinamica complessiva a livello nazionale, risultante dall'aggregazione dei dati dei singoli settori.

In particolare si adotteranno tecniche di stima per proiettare la stima dei conti nazionali dell'incidenza del lavoro irregolare sulla base di un ampio set di informazioni circa: (1) le discrepanze tra dati amministrativi sui contributi versati e dati di survey (che costituiscono una parte rilevante, seppur non esaustiva, dell'informazione alla base delle stime dei conti nazionali annuali); (2) le discrepanze tra la dinamica dell'attività economica e occupazione dichiarata nelle fonti amministrative; (3) anomalie nei dati di impresa, tra indicatori di attività economica e occupazione dichiarata (nel rispetto della disciplina sul trattamento dei dati elementari). La tecnica di stima sarà scelta tra un ampio insieme di alternative, una volta individuata quella con maggiore capacità predittiva. Le stime saranno effettuate per singolo settore e per l'economia nel suo complesso.

L'elaborazione dell'indicatore è demandata a un gruppo di lavoro Istat-Banca d'Italia già costituito a tale scopo. Oltre all'indicatore il gruppo curerà la pubblicazione della documentazione tecnica relativa alla costruzione dell'indicatore, motivando le scelte effettuate in termini di variabili utilizzate e modelli previsivi. Il progetto di stima e un elenco non esaustivo delle variabili utilizzate sono descritte nell'Appendice 6.

L'obiettivo di riduzione di due punti percentuali dell'incidenza del lavoro sommerso si misurerà rispetto a un *benchmark* relativo al 2022, che sarà prodotto entro il primo trimestre del 2024, dopo le opportune fasi di validazione.

E2. Il cronoprogramma

Si riassumono le principali fasi di attuazione del *Piano nazionale*, integrando in un unico prospetto le scadenze già individuate in corrispondenza di ogni singolo progetto. Le scadenze individuate si riferiscono al termine entro il quale vanno effettuate le varie attività.

CRONOPROGRAMMA DELLE PRINCIPALI LINEE D'AZIONE

	Lo sfruttamento dei dati di vigilanza dell'INL per l'analisi statistica	*L'indicatore macroeconomico coincidente del lavoro sommerso*	*Costruzione di un patrimonio informativo integrato e PNS*	*Incrementare l'attività ispettiva e accrescere l'efficienza delle azioni di vigilanza*	*Gli Indicatori Sintetici di Affidabilità Contributiva (ISAC) e la sperimentazione delle altre attività di compliance*	*Le azioni connesse con le politiche attive*	*Campagna informativa*	*Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso*
dic-22		identificazione delle variabili da impiegare per la stima dell'indicatore macroeconomico coincidente			Conclusione della fase pilota dell'incrocio Uniemens-Unilav			
gen-23				Avvio della progressiva integrazione del personale ispettivo neoassunto con programmi formativi anche on the job; Costituzione Task Force ministeriale.	Avvio costruzione Uniemens-Unilav Cruscotto; incrocio ISA Uniemens (verifica di fattibilità); avvio piattaforma compliance			
feb-23	Costituzione task force istituzionale; elaborazione del campione statistico per le ispezioni di vigilanza	Costruzione del dataset per la stima e analisi		Costituzione del Tavolo operativo nazionale per la pianificazione operativa della vigilanza	Avvio reallizzazione indicatori ISAC	Avvio attività formative dei CPI	Avvio delle fasi di progettazione e attuazione della campagna informativa	
mar-23	Avvio delle ispezioni per finalità statistiche			Insediamento dei tavoli Regionali di Coordinamento; confronto con le parti sociali e altri organi territoriali interessati				Costituzione del Comitato e suo insediamento
apr-23								
mag-23				Costituzione del Tavolo operativo nazionale.				
giu-23	Avvio del progetto per il trattamento dei dati amministrativi per finalità statistiche	Prima identificazione del modello di previsione	Costruzione del sistema di dati aggregati per settore e provincia	Definizione della programmazione delle periodiche di accessi mirati al contrasto al sommerso	Conclusione pilota azioni di compliance nel settore domestico; Conclusione pilota azioni di compliance lavoratori autonomi			Primo monitoraggio della fase di avanzamento del Piano nazionale; identificazione delle azioni correttive; verifica della programmazione; condivisione dei risultati
lug-23					Conclusione e verifica della piattaforma compliance			
ago-23								
set-23	Controllo andamento rilevazione dei dati amministrativi per finalità statistiche		Soluzioni giuridiche e tecniche per l'integrazione dei dati elementari					
ott-23		test e raccordo con i conti nazionali per il 2021 e prime stime circa il 2022						
nov-23								
dic-23	Conclusione prima fase di analisi statistica; valutazione e nuova pianificazione	correttivi e stima del 2022 (benchmark)	Cruscotti per la vigilanza	Verifica della piena operatività del personale ispettivo neoassunto e assessment sul nuovo modello di ispezioni	Conclusione costruzione Uniemens-Unilav Cruscotto; realizzazione indicatori ISAC		Monitoraggio stato di avanzamento della campagna informativa; identificazione dei correttivi; programmazione per il 2024	Monitoraggio della fase di avanzamento del Piano nazionale; identificazione delle azioni correttive; verifica della programmazione; condivisione dei risultati
gen-24	Avvio regime misto di ispezioni, sia per esclusiva attività di vigilanza, sia per finalità statistiche					Conclusione attività formative		
feb-24	Integrazione del dato amministrativo con quello statistico					Avvio della valutazione della sperimentazione del progetto pilota		
mar-24								
apr-24				Monitoraggio intermedio dell'obiettivo dell'incremento del numero di ispezioni nella misura almeno del 20% della media del periodo 2019-2021; identificazione delle azioni correttive				
mag-24								
giu-24	Produzione dell'indicatore micro sulla dinamica del lavoro irregolare: benchmark		Integrazione dei dati granulari					Monitoraggio della fase di avanzamento del Piano nazionale; identificazione delle azioni correttive; verifica della programmazione; condivisione dei risultati
lug-24		Stima dell'indicatore per il 2023: entrata a regime della produzione dell'indicatore		Monitoraggio intermedio dell'obiettivo dell'incremento del numero di ispezioni nella misura almeno del 20% della media del periodo 2019-2021; identificazione delle azioni correttive				
ago-24								
set-24								
ott-24				Monitoraggio intermedio dell'obiettivo dell'incremento del numero di ispezioni nella misura almeno del 20% della media del periodo 2019-2021; identificazione delle azioni correttive				
nov-24	Conclusione della valutazioni del progetto statistico e pianificazione del nuovo ciclo: 2025-2026							
dic-24						Termine della valutazione della sperimentazione del progetto pilota; individuazione degli obiettivi e riprogrammazione	Monitoraggio stato di avanzamento della campagna informativa; identificazione dei correttivi; programmazione per il 2025	Monitoraggio della fase di avanzamento del Piano nazionale; identificazione delle azioni correttive; verifica della programmazione; condivisione dei risultati
gen-25				Verifica del conseguimento dell'obiettivo dell'incremento del numero di ispezioni nella misura almeno del 20% della media del periodo 2019-2021.				
feb-25								
apr-25								
giu-25								Monitoraggio della fase di avanzamento del Piano nazionale; identificazione delle azioni correttive; verifica della programmazione; condivisione dei risultati
dic-25			valutazione delle politiche attuate dal piano su dati granulari					Monitoraggio della fase di avanzamento del Piano nazionale; identificazione delle azioni correttive; verifica della programmazione; condivisione dei risultati. Pianificazione per il triennio 2025-2028

APPENDICI

Appendice 1: LO SCENARIO INTERNAZIONALE

a. Le iniziative e le raccomandazioni

Nel codice internazionale del lavoro esistono una serie di convenzioni e raccomandazioni la cui applicazione mira a prevenire e contrastare il lavoro sommerso. Queste riguardano i diritti e i principi fondamentali del lavoro, il rapporto e le condizioni di lavoro, la protezione e previdenza sociale, le relazioni industriali.
La definizione di "*informal economy"*, utilizzata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) nella Raccomandazione n. 204 del 2015, relativa alla "*Transizione dall'economia informale verso l'economia informale*", si riferisce a tutte le attività economiche dei lavoratori e delle unità economiche che – per la legge o la pratica – non sono coperte o non sono sufficientemente coperte da accordi formali.
All'interno di questa ampia definizione sono ricomprese le due accezioni di "*employment in the informal sector*"[29] e di "*informal employment*", che si riferiscono a concetti diversi e non necessariamente sovrapponibili, in quanto il primo è incentrato sulle caratteristiche delle imprese, mentre il secondo sulle persone che vi lavorano.

Già nel 2002, la Conferenza Internazionale del Lavoro dell'OIL, in occasione della 90^ Sessione[30], ha affermato nella *Risoluzione concernente il lavoro dignitoso e l'economia sommersa,* che è preferibile utilizzare il termine "*informal economy*" piuttosto che "*informal sector*", in quanto i lavoratori e le imprese interessate da questo fenomeno non appartengono ad uno specifico settore, ma a diversi settori produttivi. Infatti, l'economia sommersa coinvolge tutte le attività economiche che non sono coperte o sono insufficientemente coperte da accordi formali, per legge o in pratica, ovvero per le quali, nonostante si svolgano nell'ambito di un quadro normativo esistente, la legge non sia applicata o attuata, oppure la stessa legge scoraggi la sua applicazione in quanto onerosa (dal punto di vista burocratico) o troppo costosa. I lavoratori nell'ambito dell'economia sommersa includono sia i dipendenti che i lavoratori autonomi. Comunque, la maggior parte dei lavoratori e delle imprese nell'economia sommersa producono beni e servizi legali, sebbene talvolta non in conformità con i requisiti giuridici-procedurali (es. registrazioni, formalità relative all'immigrazione).
Un'ulteriore definizione del lavoro sommerso è quella di "*hidden employment*" utilizzata dall'OCSE, che pone l'accento sul lavoro nascosto, inteso come attività non dichiarata ad una o più autorità amministrative.

[29] L'OIL nel 1993 ha adottato la definizione di *"informal sector"* che è stata inclusa nel *System of National Accounts* (SNA). Successivamente nel 2000 l'organismo internazionale ha fornito i criteri per individuare le imprese del settore sommerso: esse sono imprese private non costituite in società, ma gestite da persone fisiche o dai membri del nucleo familiare e che non consentono una separazione finanziaria delle attività di produzione dell'impresa dalle altre attività del/dei proprietario/i.

[30] In tale ambito sono stati forniti degli orientamenti per: (a) facilitare la transizione dei lavoratori subordinati e autonomi e delle unità economiche verso l'economia formale, rispettando al contempo i diritti fondamentali del lavoro e garantendo opportunità di sicurezza del reddito, di sostentamento e di imprenditorialità; (b) promuovere la creazione di imprese e di lavoro dignitoso nell'economia formale, come pure la coerenza tra le politiche macroeconomiche, del lavoro, di protezione sociale, e le altre politiche sociali; (c) prevenire l'informalizzazione del lavoro. Rispetto alla definizione statistica, l'ambito di applicazione della norma esclude le attività illecite dalle strategie di emersione.

Guardando al contesto europeo, è evidente la crescente attenzione dell'UE al fenomeno del lavoro irregolare, pur nel rispetto delle diversità che sussistono negli ordinamenti degli Stati membri, cui è rimessa la competenza in materia di lavoro sommerso, ai sensi dell'articolo 151 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) [31].

Con una Comunicazione del 18 aprile 2012 - «*Verso una ripresa, fonte di occupazione*» - la Commissione si è occupata del lavoro non dichiarato e nel 2013 ha svolto consultazioni *ad hoc* con le Parti sociali per l'adozione, nell'aprile 2014, di una proposta di Decisione[32] finalizzata a rafforzare la cooperazione tra Stati membri nella prevenzione e nel contrasto al lavoro non dichiarato attraverso l'istituzione di una Piattaforma europea (*European Platform Trackling Undeclared Work*) che riunisce le autorità nazionali responsabili nel settore, per condividere esperienze e strategie per la prevenzione e il contrasto del fenomeno[33].

La nuova Piattaforma europea, che ha iniziato a riunirsi già nel 2016, ha potuto realizzare, attraverso un approccio olistico al fenomeno del lavoro sommerso, una serie di attività che hanno favorito lo scambio di esperienze tra Paesi, lo sviluppo di strumenti operativi, mappature e analisi puntuali del fenomeno, visite di studio e scambi tra funzionari, campagne informative e attività di sensibilizzazione, lavorando in stretto raccordo con gruppi e comitati attivi in settori complementari.

Con la proposta di istituire l'Autorità europea del Lavoro (ELA), la Commissione e i co-legislatori hanno inteso rafforzare ulteriormente le politiche e le misure atte a promuovere una mobilità equa e a sostenere gli Stati membri nell'attuazione della normativa europea relativa alle condizioni di lavoro, anche attraverso il contrasto alle frodi e agli abusi. Il Regolamento ELA[34] integra la Piattaforma al suo interno, promuove una rafforzata cooperazione tra Stati membri per l'attuazione della normativa UE e introduce le azioni congiunte, tra cui in particolare le ispezioni congiunte o concertate.

[31] Al fine di raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 151 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in materia di politica sociale, promozione dell'occupazione e miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, l'Unione può integrare l'azione nazionale sostenendo le attività degli Stati membri nei settori della salute e della sicurezza sul lavoro, delle condizioni di lavoro, dell'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e della lotta contro l'esclusione sociale. In tal senso l'articolo 153, paragrafo 2, lettera a) TFUE consente al Parlamento e al Consiglio di adottare misure volte a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri attraverso iniziative finalizzate a migliorare la conoscenza, lo scambio di informazioni e di buone pratiche, la promozione di approcci innovativi e la valutazione delle esperienze, escludendo ogni armonizzazione delle normative nazionali).

[30] La proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio è del 9 aprile 2014 relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato COM (2014) 221 final 2014/0124 (COD), negoziata e approvata in Consiglio proprio sotto Presidenza italiana nel 2014.

[31] La Decisione (UE) 2016/344 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 valorizza, in particolare, il ruolo degli Stati membri nel "*considerando*" (13), secondo cui "*La partecipazione alle attività della piattaforma fa salve le competenze e/o gli obblighi degli Stati membri in materia di contrasto al lavoro non dichiarato, comprese le responsabilità assunte a livello nazionale o internazionale, anche in base alle pertinenti convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) applicabili, ad esempio la convenzione n. 81 sull'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio*"; inoltre nel "*considerando*" (18) si prevede che "*Gli Stati membri e le loro autorità competenti rimangono responsabili per l'identificazione, l'analisi e la soluzione di problemi pratici relativi all'applicazione della pertinente legislazione dell'Unione in materia di condizioni di lavoro e protezione sociale sul lavoro, nonché per la scelta delle misure da adottare a livello nazionale per dare attuazione ai risultati delle attività della piattaforma*".

[32] Si tratta del Regolamento 2019/1149 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che istituisce l'Autorità Europea del Lavoro.

b. Le esperienze dei Paesi UE nella prevenzione e contrasto del lavoro sommerso

Nonostante vi siano quadri nazionali diversi, la lotta al lavoro sommerso vede da sempre il coinvolgimento - in tutti i Paesi europei - di tre categorie di organismi istituzionali preposti all'applicazione delle legislazioni interne: gli Ispettorati del lavoro, che si focalizzano sugli abusi relativi alle condizioni di lavoro e/o alle norme in materia di salute e sicurezza; gli Ispettorati della sicurezza sociale, che combattono le frodi relative alla contribuzione sociale e previdenziale; le Autorità fiscali, che si occupano delle frodi fiscali.
In alcuni Stati membri, inoltre, si prevede il coinvolgimento di ulteriori interlocutori, quali le Parti sociali, le Autorità doganali, le Autorità responsabili della migrazione, le forze di polizia.

Negli ultimi dieci anni, in tutti gli Stati membri sono state introdotte misure volte ad intensificare gli sforzi nella lotta al lavoro sommerso. Nella maggior parte dei casi si tratta di misure di deterrenza, che puntano a favorire comportamenti più corretti, con l'introduzione di sanzioni più severe e ispezioni più efficaci. Inoltre, per ridurre l'incidenza del lavoro sommerso e facilitare il rispetto delle norme vigenti, gli Stati membri utilizzano misure preventive come incentivi fiscali, condoni e azioni di sensibilizzazione.
La crisi economico-finanziaria del 2008 ha portato tutti i Governi e le Istituzioni europee a rafforzare gli sforzi e gli investimenti per sostenere una crescita solida e inclusiva, con migliori posti di lavoro. Alcuni Paesi dell'Unione si sono dotati di Piani annuali e pluriennali o di Strategie nazionali di prevenzione e contrasto al lavoro non dichiarato, alla cui attuazione contribuiscono le autorità di "*enforcement*" nazionali, quali gli Ispettorati del lavoro e della sicurezza sociale, le Autorità fiscali, le Parti sociali, le Autorità doganali, le forze di polizia, ecc.

Sono diversi i Paesi che hanno introdotto piani o strategie nazionali per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, come ad esempio il **Belgio**, dove esiste un Piano Strategico nell'ambito della lotta alle frodi, coordinato e gestito dal Servizio di Informazione e Investigazione Sociale (SIIS); la **Finlandia**, nella quale la lotta al lavoro sommerso fa parte di un più ampio Piano d'azione per combattere l'economia grigia e le frodi economiche; in **Francia** è adottato un Piano triennale, aggiornato annualmente sulla base di priorità settoriali, per la lotta al lavoro non dichiarato che coinvolge le varie amministrazioni competenti e gli ispettorati; in **Lituania** esiste un Piano d'azione nazionale per affrontare l'economia sommersa e le frodi fiscali, che include diverse misure per combattere il lavoro nero; in **Lettonia** è adottato un Piano per il biennio 2021-2022. Anche in **Spagna** esiste un Piano generale per il contrasto all'economia sommersa, adottato con decisione del governo e realizzato dall'Ispettorato del Lavoro che incorpora tutte le azioni antifrode.

Appendice 2: LA DIFFUSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE NELLA RILEVAZIONE DEI DATI ISPETTIVI

Un canale di rilevazione è rappresentato dalle informazioni raccolte attraverso l'attività ispettiva dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. L'attività di vigilanza consente, infatti, di individuare nei diversi settori produttivi - limitatamente alle imprese ispezionate - le tipologie di lavoro sommerso.

Codice sezione Ateco 2007	Lavoratori cui si riferiscono le violazioni accertate	Lavoro Nero (Lav)	di cui lavoratori extra comunitari sprovvisti di premesso di soggiorno	Caporalato / Sfruttamento art 603bis cp (Lav.)	Fenomeni interpositori (Lav.)	Distacco Transnazionale (Lav.)	Tutela Minori (Lav.)	Riqualificazione (Lav.)	Orario di lavoro (Lav.)
- AAgricoltura, silvicoltura e pesca	6.804	2.601	173	797	1.517	0	17	6	502
- BEstrazione minerali da cave e miniere	45	4	0	0	0	0	0	0	4
- CAttività manifatturiere	7.309	2.013	279	263	1.094	19	7	214	2.115
- DFornitura energia elettrica, gas, ecc.	110	9	0	24	0	0	0	38	15
- EFornitura acqua; reti fognarie, gestione rifiuti, ecc.	227	24	1	0	5	0	0	15	87
- FCostruzioni	7.674	2.518	102	9	1.003	131	1	486	347
- GCommercio all'ingrosso e al dettaglio	4.725	1.952	68	92	341	5	7	250	827
- HTrasporto e magazzinaggio	8.785	469	3	2	2.167	4	0	93	834
- IAttività servizi alloggio e ristorazione	7.039	3.201	40	13	480	28	58	205	844
- JServizi informazione e comunicazione	368	67	1	0	37	0	0	146	3
- KAttività finanziarie e assicurative	28	14	0	0	1	0	0	5	3
- LAttività immobiliari	55	37	0	0	0	0	0	3	0
- MAttività professionali, scientifiche e tecniche	1.274	110	1	36	761	45	0	72	497
- NServizi supporto alle imprese, ecc.	7.892	626	5	48	4.403	71	0	1.800	613
- OAmministrazione pubblica e difesa, ecc.	86	35	0	5	0	0	0	1	36
- PIstruzione	355	53	0	0	20	0	0	137	5
- QSanità e assistenza sociale	2.901	296	2	13	847	0	0	1.106	458
- RAttività artistiche, sportive, intrattenimento, ecc.	742	298	30	4	116	0	21	78	74
- SAltre attività di servizi	2.775	790	33	44	404	94	3	238	231
- TAttività famiglie datori lavoro personale domestico; ecc.	162	32	1	2	2	0	0	9	10
- UOrganizzazioni ed organismi extraterritoriali	6	1	0	0	0	0	0	0	0
TOTALI	59.362	15.150	739	1.352	13.198	397	114	4.902	7.505

Tabella 1 - Numero di lavoratori interessati da illeciti e violazioni accertate per sezione ATECO 2007

- Dati Anno 2021 riferiti all'attività svolta dal solo personale INL e Carabinieri Tutela Lavoro

I dati raccolti nell'ambito dell'attività ispettiva dimostrano che nel 2021 la presenza di **lavoratori completamente sommersi (c.d. "in nero")** costituisce circa il 26% dei 59.362 lavoratori irregolari rilevati all'esito degli accertamenti ispettivi.

Settore produttivo	Lavoratori complessivamente tutelati	Lavoro Nero (Lav)	di cui lavoratori extra comunitari sprovvisti di premesso di soggiorno	Caporalato / Sfruttamento art 603bis cp (Lav.)	Fenomeni interpositori (Lav.)	Riqualificazione (Lav.)	Orario di lavoro (Lav.)	Tutela lavoratori vulnerabili (minori, donne/madri, disabili)	Violazioni prevenzionistiche	Altre violazioni penali	Altre violazioni amministrative
AGRICOLTURA	6.804	2.601	173	797	1.517	6	556	22	1.041	556	3.634
INDUSTRIA	7.691	2.050	280	287	1.118	267	2.349	71	1.287	631	5.239
EDILIZIA	7.674	2.518	102	9	1.134	486	469	8	11.274	578	6.891
TERZIARIO	37.193	7.981	184	259	9.826	4.143	8.050	399	4.041	2.761	34.542
TOTALI	59.362	15.150	739	1.352	13.595	4.902	11.424	500	17.643	4.526	50.306

Tabella 2 - Numero di lavoratori interessati da illeciti e violazioni accertate nei principali settori produttivi - Dati Anno 2021 riferiti all'attività svolta dal solo personale INL e Carabinieri Tutela Lavoro

La distribuzione della percentuale dei lavoratori "in nero" rispetto al totale dei lavoratori irregolari nei singoli settori produttivi è la seguente:

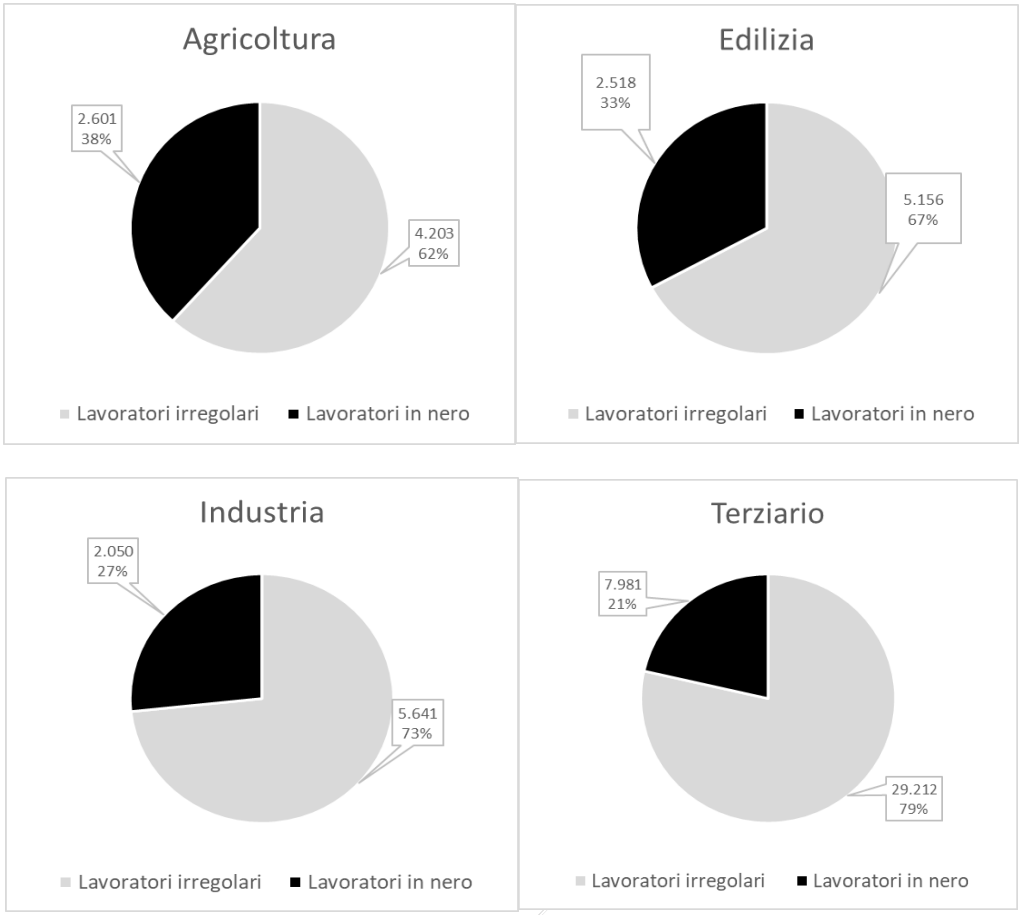


Grafico 1 - Distribuzione lavoro nero per settori - Dati riferiti all'attività svolta dal solo personale INL e Carabinieri Tutela Lavoro.

La percentuale dei lavoratori "in nero" sul totale dei lavoratori interessati da irregolarità risulta così distribuita nelle diverse aree territoriali:

- Ispettorato interregionale del lavoro Centro: 23%;
- Ispettorato interregionale del lavoro Nord Est: 18%;
- Ispettorato interregionale del lavoro Nord Ovest: 20%;
- Ispettorato interregionale del lavoro Sud: 44%.

Le rilevazioni che si ricavano dall'attività di vigilanza dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sulle imprese consentono inoltre di avere una valutazione della diffusione delle varie forme di lavoro irregolare determinanti sotto-dichiarazioni alle autorità fiscali e previdenziali, quindi di forme di **lavoro non completamente sommerso (c.d. "in grigio")** rispetto al lavoro nero in senso stretto, che abbiamo definito "completamente sommerso". Infatti, gli accertamenti ispettivi dell'INL non si esauriscono nel campo del solo "lavoro nero", ma sono estesi a qualsiasi ipotesi di irregolarità lavorativa

Nella successiva tabella 3, per il periodo 2017-2021 si può vedere quanto diffuse siano le forme di lavoro grigio anche in rapporto al lavoro completamente sommerso secondo gli esiti delle ispezioni dell'INL, tenendo conto che per lo stesso lavoratore registrato possono essere rilevate più irregolarità. Le violazioni più diffuse riguardano l'interposizione - cioè la dissociazione tra la titolarità formale del rapporto di lavoro e l'effettiva utilizzazione delle prestazioni - e l'orario di lavoro. Le differenze tra i settori sono significative. Le varie forme di lavoro grigio sono meno presenti in agricoltura, ove più diffuso è il lavoro nero, mentre nell'industria, ove il lavoro nero è meno presente, si registrano maggiori irregolarità riguardanti l'orario di lavoro. L'interposizione, cioè la dissociazione tra la titolarità formale del rapporto di lavoro e l'effettiva utilizzazione delle prestazioni, è molto più diffusa nei servizi (soprattutto nei trasporti e magazzinaggio e nei servizi di supporto alle imprese).

Tabella 3 - Risultati vigilanza 2017-2021 (dato aggregato) - Illeciti da cui derivano elusioni/evasioni fiscali-previdenziali per settore produttivo (Dati riferiti all'attività svolta dal solo personale INL e Carabinieri Tutela Lavoro)

Settore produttivo	Lavoro Nero (Lav)	lavoratori extra comunitari sprovvisti di premesso di soggiorno	Caporalato / Sfruttamento art 603bis cp (Lav.)	Fenomeni interpositori (Lav.)	Distacco Transnazionale (Lav.)	Riqualificazione (Lav.)	Orario di lavoro (Lav.)
Agricoltura	14.221	1.007	1.662	3.357	28	336	1.977
Industria	18.236	2.164	605	6.638	546	1.623	13.185
Edilizia	19.932	495	41	6.598	601	2.932	2.970
Terziario	85.491	1.555	534	49.290	1.143	22.407	36.955
TOTALI	137.880	5.221	2.842	65.883	2.318	27.298	55.087

Il rapporto tra forme di lavoro “completamente sommerso” con altre forme di lavoro “non completamente sommerso” restituisce le seguenti percentuali:

Tabella 4 - Diffusione delle diverse forme di lavoro che comportano elusioni/evasioni fiscali-previdenziali secondo l’attività ispettiva dell’INL per settore (2017-2021).

Percentuale di lavoratori registrati, ma in posizione irregolare sul totale dei lavoratori in nero							
Settore produttivo	**Lavoratori irregolari**	**di cui extra comunitari sprovvisti di premesso di soggiorno**	**Caporalato / Sfruttamento art 603bis c.p.**	**Fenomeni interposito ri**	**Distacco Transnazionale**	**Riqualificazione**	**Orario di lavoro**
Agricoltura	100,0	7,1	11,7	23,6	0,2	2,4	13,9
Industria	100,0	11,9	3,3	36,4	3,0	8,9	72,3
Edilizia	100,0	2,5	0,2	33,1	3,0	14,7	14,9
Terziario	100,0	1,8	0,6	57,7	1,3	26,2	43,2
TOTALI	100,0	3,8	2,1	47,8	1,7	19,8	40,0

Appendice 3: LE MISURE PIÙ RECENTI NELL'AZIONE DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL LAVORO SOMMERSO

a. Il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura (2020-2022)

Il Piano triennale (2020 - 2022)[35], approvato il 20 febbraio 2020, definisce la strategia nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura, in attuazione della legge n. 199 del 2016. È il risultato di un'azione coordinata e di un percorso partecipato che ha coinvolto attori istituzionali a livello nazionale e locale, organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore agricolo e organizzazioni del Terzo settore che, insieme, fanno parte del "Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura" (Tavolo Caporalato). Il Tavolo, istituito nel dicembre 2018 e presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, è l'organismo di coordinamento a livello nazionale responsabile per l'indirizzo, la programmazione e il monitoraggio degli interventi previsti dal Piano Triennale. Le azioni delineate nel Piano vengono attuate di concerto con le Regioni e gli Enti territoriali competenti attraverso Piani d'azione territoriali che tengono conto delle necessità delle diverse aree del Paese. Il Piano si basa su diverse linee di intervento, ricondotte all'interno di un disegno unitario che si traduce in un'azione sinergica e trasversale, basata sulla cooperazione interistituzionale, fondata sulla legalità e sulla dignità del lavoro, come anche sul potenziamento degli investimenti nelle filiere agroalimentari. Tale disegno strategico è strutturato intorno a quattro assi prioritari: (i) prevenzione, (ii) vigilanza e contrasto al fenomeno, (iii) protezione e assistenza e (iv) reinserimento sociale e lavorativo delle vittime di sfruttamento. Per ogni priorità, il Piano delinea azioni (dieci in totale, di cui sette dedicate alla prevenzione), che coinvolgono, in un modello di *governance* multilivello, le diverse amministrazioni a livello centrale, regionale e locale. La strategia di attuazione del Piano si articola in tre fasi. La prima si concentra sull'analisi delle cause e degli effetti del fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. La seconda è incentrata su interventi di natura emergenziale nelle aree geografiche più a rischio di sfruttamento, mentre la terza e ultima fase comprende azioni di sistema che coprono l'intero territorio nazionale.

Per la programmazione, l'attuazione e il monitoraggio delle azioni del Piano sono stati istituiti otto Gruppi di lavoro, ognuno dei quali è presieduto da un'istituzione capofila con un mandato su un'area specifica e che comprende rappresentanti di altre istituzioni, parti sociali, organizzazioni internazionali e organizzazioni del Terzo settore. Nell'ambito dei lavori del Gruppo relativo alla protezione e all'assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo e al loro reinserimento socio-lavorativo sono state sviluppate le prime "Linee guida nazionali per l'identificazione, la protezione e l'assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura", approvate poi in Conferenza Unificata il 7 ottobre 2021. Le Linee guida, che dovranno essere recepite dalle Regioni, raccomandano l'adozione di un meccanismo di *Referral* multilivello a trazione pubblica individuando un insieme di procedure e standard comuni.

Ad oggi sono in corso di attuazione diversi interventi nell'ambito del Piano triennale, a valere sia su Fondi comunitari che nazionali e a copertura dell'intero territorio, con attività nel campo della prevenzione,

[35] Il Documento integrale è disponibile sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

dell'*outreach* e della presa in carico ai fini dell'inclusione sociale e lavorativa delle vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, della comunicazione e sensibilizzazione e della promozione di partenariati a livello locale. Al fine di realizzare compiutamente l'azione di monitoraggio dell'attuazione del Piano Triennale oltre il 2022, il Tavolo è stato prorogato per un ulteriore triennio, ovvero fino al settembre 2025, con il decreto interministeriale del 17 giugno 2022. Si rimanda alla Relazione annuale dell'INL per le ispezioni realizzate nel corso del 2021 con riferimento al settore agricolo[36]: queste sono state il 18,5% in più rispetto all'anno precedente.

b. Il sistema della congruità della manodopera impiegata nel settore edile

Al fine di prevenire il ricorso al lavoro non dichiarato nel settore dell'edilizia è stato messo in atto con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 25 giugno 2021, n. 143, un sistema di verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili, dando attuazione all'articolo 8, comma 10-*bis*, del decreto-legge del 16 luglio 2020, n. 76 e sulla base di quanto previsto dall'Accordo collettivo del 10 settembre 2020 sottoscritto dalle Parti sociali più rappresentative per il settore edile.

La verifica della congruità - applicata ai lavori edili per i quali la denuncia di inizio lavori sia effettuata alla Cassa Edile/Edilcassa territorialmente competente a decorrere dal 1° novembre 2021 - si riferisce all'incidenza della manodopera relativa allo specifico intervento realizzato nel settore edile, sia nell'ambito dei lavori pubblici che di quelli privati di importo complessivo superiore ai 70mila euro, eseguiti da parte di imprese affidatarie, in appalto o subappalto, ovvero da lavoratori autonomi coinvolti a qualsiasi titolo nella loro esecuzione. La relativa certificazione, il DURC di congruità, è emessa dalla Cassa Edile/Edilcassa.

L'esito negativo della verifica di congruità riferita alla singola opera, pubblica o privata, incide, dalla data di emissione, sulle successive verifiche di regolarità contributiva finalizzate al rilascio per l'impresa affidataria del DURC on-line.

Tale sistema, che valorizza il dialogo sociale e la bilateralità nell'azione di prevenzione del lavoro irregolare, rappresenta un importante strumento di contrasto anche per i fenomeni di *dumping* contrattuale, attraverso il ricorso a parametri idonei ad orientare le imprese operanti nel settore e, nel contempo, ad assicurare ai lavoratori una tutela sia sotto il profilo retributivo che per gli aspetti connessi alla salute e sicurezza.

Il monitoraggio sull'andamento del sistema di congruità è affidato ad un apposito Comitato, costituito con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e composto da rappresentanti del Ministero del lavoro, del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, dell'INPS, dell'INAIL, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e delle Parti sociali firmatarie dell'Accordo collettivo del 10 settembre 2020.

c. Le condizioni per l'accesso ai benefici fiscali per i lavori edili

Tra le misure di contrasto alle frodi in materia di detrazioni fiscali e di prevenzione del lavoro sommerso legate

[36] https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Relazione-attivita-INL-e-Rapporto-Vigilanza-2021-12082022.pdf

all'edilizia, è stato stabilito che l'accesso ai benefici fiscali previsti dalla legislazione vigente sia subordinato all'applicazione dei contratti collettivi di edilizia più rappresentativi.

In dettaglio, al fine di garantire il rispetto della regolarità contrattuale nei lavori connessi ai bonus edilizi e per accrescere i livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro, le disposizioni introdotte con il decreto-legge del 27 gennaio 2022 n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25 hanno subordinato il riconoscimento delle agevolazioni fiscali al requisito della indicazione nell'atto di affidamento dei lavori - per interventi al di sopra dei 70.000 euro - che l'esecuzione degli stessi sia realizzata da imprese che applicano "*i contratti collettivi del settore edile, nazionale e territoriali, stipulati dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*." In particolare, come anche chiarito dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 19/E del 27 maggio 2022, tale indicazione è obbligatoria per l'appaltatore ai fini della fruizione del beneficio e va riportata anche nelle fatture relative all'esecuzione degli interventi portati a termine.

Tale misura intende valorizzare, analogamente alla verifica della congruità della manodopera, le imprese edili che operano nel mercato con l'applicazione della contrattazione collettiva di settore assicurando condizioni di lavoro e di sicurezza adeguate.

d. Il principio della solidarietà negli appalti e il monitoraggio della congruità occupazionale negli appalti (MoCOA)

Con particolare riferimento al settore degli appalti, spesso interessato da fenomeni di decentramento nell'esecuzione del contratto e nell'organizzazione del lavoro, il legislatore ha introdotto il principio della **responsabilità solidale** al fine di tutelare i diritti dei lavoratori impiegati nell'esecuzione dell'appalto e di controllare indirettamente l'operato del mercato e selezionare gli operatori virtuosi.

Secondo le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 - come integrato dall'articolo 9, comma 1, del decreto-legge n. 76/2013, convertito dalla legge n. 99/2013 -, l'impresa committente è solidalmente responsabile con l'appaltatore, e con ciascun eventuale subappaltatore[37], a corrispondere ai lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto d'appalto i trattamenti retributivi, previdenziali ed assicurativi dovuti, entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto. La *ratio* di tali disposizioni è quella di attuare la ripartizione della responsabilità economica di quanto dovuto al lavoratore tra committente - soggetto generalmente più solido ed affidabile nel rapporto di lavoro - ed appaltatore e subappaltatore/i,

[37] Nel campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici, per garantire il rispetto delle norme dell'appalto principale anche nei subappalti, il decreto-legge n. 77/2021 (convertito dalla legge n. 108/2021) ha introdotto, con l'art. 49, comma 1, lett. b), punto 2, una modifica al comma 14 dell'art. 105 del d.lgs. n. 50/2016, una misura di garanzia per i lavoratori dipendenti del subappaltatore equiparandoli agli standard normativi e retributivi dell'appalto principale. Sul punto l'Ispettorato nazionale del lavoro, con nota n. 1507/2021 del 6 ottobre 2021, ha chiarito che le attività oggetto di subappalto devono essere ricomprese nell'oggetto dell'appalto, secondo quanto previsto nel capitolato e non essere, quindi, marginali o meramente accessorie rispetto all'opera o al servizio complessivamente appaltato, oppure far parte della categoria prevalente ossia, come previsto dall'art. 3, comma 1, lett. oo-*bis*), "*la categoria di lavori, generale o specializzata, di importo più elevato fra le categorie costituenti l'intervento e indicate nei documenti di gara*". In questo ultimo caso, tuttavia, le lavorazioni devono essere incluse nell'oggetto sociale del contraente principale.

realizzando in tal modo un più efficace sistema di tutele[38].

L'istituto della responsabilità solidale ha anche l'obiettivo di indurre il committente a selezionare imprenditori affidabili e a controllarne successivamente l'operato, per tutta la durata del rapporto contrattuale, e può anche esporre il committente privato al rischio di dover sostenere costi legati alla cattiva gestione economica del soggetto al quale viene delegata parte dell'attività, e pertanto nasce l'esigenza di prevedere uno strumento di monitoraggio e verifica che faccia emergere immediatamente comportamenti non regolari da parte degli appaltatori volti ad abbattere illegittimamente il costo del lavoro.

In linea con tale impianto normativo, l'INPS ha realizzato un nuovo **applicativo denominato Monitoraggio Congruità Occupazionale Appalti (MoCOA)**, finalizzato alla ricostruzione della catena dei soggetti coinvolti nella fase di esecuzione di un contratto di appalto di opere o di servizi, e che consente la verifica della congruità degli adempimenti contributivi delle imprese affidatarie e di eventuali imprese subappaltatrici, in termini di manodopera regolarmente denunciata.

L'applicativo si fonda su un'attività di *data crossing* tra i dati dei lavoratori impiegati in appalto/subappalto, noti al committente, e quelli poi effettivamente denunciati dagli appaltatori/subappaltatori. Tale strumento consente alle imprese committenti, durante tutto il corso dell'appalto, di avere contezza dell'effettivo rispetto degli impegni assunti dagli appaltatori all'atto del conferimento dell'appalto in termini di manodopera regolarmente denunciata, attraverso un report mensile denominato "Documento Congruità Occupazionale Appalti" (DoCOA), che evidenzia eventuali discordanze e/o incongruenze nei dati dichiarati in UniEmens e quelli registrati in MoCOA.

Si tratta di uno strumento attualmente utilizzato solo su base volontaria, ma che potrebbe diventare un efficace strumento di trasparenza negli appalti e di tutela della concorrenza, da utilizzare in maniera condivisa con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

[38] In materia di salute e sicurezza del lavoro sono da richiamare sul tema le disposizioni di cui all'articolo 26, commi 4 e comma 6, del d. lgs. n. 81/2008, rispettivamente sulla responsabilità solidale del datore di lavoro committente con l'appaltatore per i danni da rischi interferenziali non coperti da Inail e sulla necessità, nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e della sicurezza.

Appendice 4. SPERIMENTAZIONI FINALIZZATE ALLE ATTIVITÀ DI *COMPLIANCE*

In linea con le misure del *Piano nazionale* e con gli obiettivi posti dal PNRR, l'INPS ha già avviato la sperimentazione di alcune iniziative funzionali a una piena attuazione della vigilanza documentale per favorire l'emersione del lavoro irregolare.

Tali iniziative sono volte a esaminare i comportamenti dei datori di lavoro partendo da un'attività di *data crossing* sugli archivi dell'Istituto e sui dati in possesso di altre PA. Allo stato, esse rappresentano una fase iniziale di un processo più ampio che l'INPS intende sviluppare che presuppone un allargamento dell'indagine anche verso attività lavorative che non siano solo quelle da lavoro dipendente.

La peculiarità di tale approccio consiste nel considerare il soggetto in primo luogo come contribuente, prima ancora che come debitore, in un'ottica di collaborazione tra il soggetto vigilante e il contribuente per raggiungere già in questa fase il completo e corretto adempimento degli obblighi contributivi.

Attualmente l'INPS ha sviluppato le seguenti iniziative:

- **incrocio UniEmens/Comunicazioni Obbligatorie** al Ministero del lavoro e delle politiche sociali: è stato avviato un primo incrocio tra le due banche dati che ha evidenziato un alto livello di disallineamento tra i due archivi. E' stato selezionato un campione circa 3600 aziende sul territorio nazionale alle quali è stata inviata una comunicazione di *compliance*, volta ad evidenziare il disallineamento, con l'obiettivo di stimolare la correzione spontanea del contribuente. Il monitoraggio degli esiti di tale esperimento pilota è in corso, per cui a breve saranno disponibili le prime analisi sulle casistiche più ricorrenti e l'effetto prodotto in termini di emersione. Successivamente il controllo diverrà generalizzato. E' in corso di realizzazione, inoltre, un cruscotto di monitoraggio permanente che confronti sistematicamente le dichiarazioni UniEmens e le comunicazioni obbligatorie che, ovviamente, terrà conto di tutte le indicazioni che potranno essere tratte dalla gestione dell'esperimento pilota. Il *Piano nazionale* si propone di sviluppare e ampliare la portata di tale misura;

- **scenari domestici e autonomi:** compatibilmente con la normativa in materia di protezione dei dati personali, sono state selezionate alcune posizioni contributive di persone fisiche considerate a rischio: nella maggior parte dei casi, si tratta di contribuenti che si sono manifestati nel corso della fase emergenziale COVID-19 e successivamente cessate. Entro la fine del 2022 saranno completati i controlli amministrativi sulle posizioni estratte: nel primo semestre 2023 si prevede di avviare un esperimento pilota di invito alla *compliance*, sul modello di quello realizzato per l'incrocio UniEmens-Comunicazioni obbligatorie;

- **analisi su part-time e tempo determinato**: l'Istituto sta verificando la possibilità di effettuare un'analisi dei dati UniEmens al fine di costruire un indicatore di rischio che segnali l'eccesso di part-time e di contratti a tempo determinato in un'azienda rispetto a un fabbisogno stimato come normale. La stima potrebbe essere validata sulla base di un confronto con le analoghe valutazioni per settore rese da ISTAT. L'indicatore risultante ha come obiettivo quello di segnalare la probabilità di "lavoro grigio";

- incrocio ISA/UniEmens: congiuntamente con Agenzia delle Entrate e So.Se. SpA, si sta verificando la fattibilità di un incrocio che porterebbe ad individuare tutti i contribuenti che hanno dichiarato ai fini ISA forza lavoro dipendente senza tuttavia esporla in UnEmens. Entro la fine dell'anno, a seguito dell'analisi dei dati, si potrà pervenire ad una conclusione circa la capacità di tale incrocio di intercettare lavoro sommerso;

- lavoratori autonomi e "movimentazione della partita IVA": a partire dai dati IVA fornite dall'Agenzia delle entrate, sarà verificata la presenza di dichiarazioni IVA di contribuenti che, tuttavia, non risultino avere una posizione contributiva aperta presso l'Istituto: per tali soggetti, sarà verificata la possibilità di un'iscrizione d'ufficio, ricorrendone tutti gli altri presupposti;

- iscrivibilità come lavoratori autonomi in INPS, e quindi soggetto ad imposizione contributiva, per i lavoratori che, da incroci con gli archivi dell'Agenzia delle entrate, risultino produttori di redditi per attività commerciali non esercitate abitualmente di notevole entità (l'esercizio non abituale esclude l'imposizione contributiva).

Per la gestione delle azioni di *compliance*, l'Istituto – nell'ambito di uno specifico Progetto attuativo del PNRR – prevede di realizzare la "Piattaforma di gestione delle azioni di *compliance* e di contrasto al lavoro sommerso" attraverso una metodologia basata sui seguenti criteri: 1) selezione dei soggetti a rischio di comportamenti irregolari effettuata sulla base di controlli amministrativi su un campione individuato; 2) individuazione di un campione di controllo "non trattato", al fine di misurare le differenze comportamentali tra gli uni e gli altri e stimare compiutamente l'effetto prodotto in termini di emersione da ogni specifica azione; 3) valutazione, prima di procedere al trattamento massivo, dell'opportunità di un esperimento pilota su piccola scala, al fine di valutare preventivamente il funzionamento degli indicatori e le modalità di contatto più opportune con il contribuente. La Piattaforma monitorerà gli esiti dei trattamenti, sia con riferimento alle reazioni e regolarizzazioni immediatamente successive alla ricezione della comunicazione, sia con riferimento al comportamento dei contribuenti nel medio periodo. Sarà interconnessa con il Portale nazionale per il lavoro sommerso.

APPENDICE 6. L'INDICATORE MACROECONOMICO PER IL MONITORAGGIO DEL "PIANO NAZIONALE DI CONTRATO AL LAVORO SOMMERSO

Il presente allegato ha lo scopo di presentare la roadmap per la definizione di indicatori puntuali degli occupati non regolari per settore, al fine di monitorarne le principali dinamiche. Questa esigenza nasce dal fatto che la misurazione degli occupati non registrati viene effettuata dall'Istat nell'ambito della contabilità nazionale con un ritardo di circa 20 mesi dal periodo di riferimento (ad esempio le stime del 2020 sono state pubblicate a settembre 2022). La complessità della metodologia e la necessità di una completa disponibilità di tutte le fonti utilizzate, non consentono di utilizzare la procedura dei conti nazionali per ottenere un indicatore tempestivo per il monitoraggio del fenomeno del lavoro irregolare.

I limiti dell'attuale stima dell'occupazione irregolare

L'attuale procedura statistica per la misurazione del lavoro irregolare sfrutta sia i dati amministrativi (dati sui contributi sociali) sia quelli provenienti da survey (Indagine sulle forze di lavoro) e ne confronta i segnali. Integrando i dati dell'indagine e quelli amministrativi si possono verificare le seguenti corrispondenze alternative:

- posti di lavoro dichiarati nell'indagine per i quali vengono versati i contributi sociali;
- posti di lavoro dichiarati nell'indagine per i quali non vengono versati contributi sociali;
- contributi sociali versati per individui che si dichiarano non occupati nell'indagine.

Per valutare queste corrispondenze si applica poi un modello probabilistico, che tiene conto delle caratteristiche individuali e del mercato del lavoro: il modello probabilistico è quindi usato per determinare se le discrepanze devono essere interpretate come un segnale di lavoro non regolare o come il risultato di distorsioni statistiche che possono potenzialmente riguardare entrambi i tipi di fonti di dati (ossia la sotto-copertura dell'indagine sulle forze di lavoro e la sovra-copertura degli archivi amministrativi; cosiddetti segnali deboli). Il modello probabilistico svolge un ruolo importante perché consente di convalidare/eliminare i segnali amministrativi e di convalidare lo stato occupazionale registrato dall'indagine. Il modello probabilistico, tuttavia, richiede la disponibilità di informazioni complete da ogni fonte di dati, anche a livello di impresa. Quest'ultima fonte è disponibile più di un anno dopo il periodo di riferimento.

La strategia per ottenere un indicatore tempestivo del lavoro irregolare

L'impossibilità di utilizzare l'attuale procedura di contabilità nazionale per ottenere indicazioni tempestive sulla tendenza e sulle dinamiche a breve termine della forza lavoro non regolare richiede la definizione di una strategia alternativa. È inoltre importante sottolineare che i disallineamenti tra i dati delle indagini e quelli amministrativi non possono essere utilizzati come misura diretta dell'occupazione non regolare, a causa dell'indisponibilità di fonti amministrative e statistiche complete e prontamente disponibili e, di conseguenza, della copertura parziale di tutti i tipi di occupazione.

La strategia proposta per gli indicatori del Piano consiste nel fornire stime dell'incidenza degli occupati non regolari per settore (13 settori di attività economica) circa 6 mesi dopo la fine dell'anno di riferimento, invece dei consueti 20 mesi. L'indicatore tempestivo proposto sfrutterà tutte le informazioni disponibili per proiettare l'evoluzione dell'occupazione irregolare, avendo come parametro di riferimento le stime dei conti nazionale.

Informazione disponibile

La proiezione si baserà sulla combinazione dei tre seguenti insiemi di variabili (si veda la tabella per un esempio delle variabili potenzialmente utilizzabili):

1. Discrepanze tra indagine e dati amministrativi riferiti all'anno t-1, disponibili entro il primo semestre dell'anno t e basati sull'integrazione provvisoria dei dataset Istat e INPS. Pur essendo ancora non definitive e in parte incomplete, queste variabili potrebbero comunque fornire informazioni preziose sulla dinamica degli occupati irregolari e potrebbero essere utilizzate come potenziali predittori;
2. Variabili che misurano le discrepanze tra attività economica e i lavoratori registrati. Le incoerenze tra la dinamica dell'attività economica e il numero di occupati regolari o dei contributi sociali pagati (come, ad esempio, quelle tracciati dalle Comunicazioni obbligatorie o dai registri dell'INPS) possono rivelare la presenza di lavoro non regolare. Queste discrepanze tra la dinamica dell'attività economica e quella dell'occupazione possono emergere con riferimento al totale dell'economia (ad esempio, per l'attività economica: il valore aggiunto dalla contabilità nazionale, l'indicatore ITA-COIN elaborato dalla Banca d'Italia; per l'occupazione: i dati amministrativi dell'INPS) ed essere rilevanti anche in alcuni settori (ad esempio, i permessi di costruire per studiare le discrepanze nel settore delle costruzioni; il numero di turisti per le discrepanze nei servizi di alloggio e ristorazione; la spesa delle famiglie per il personale domestico);
3. Variabili che rilevano le anomalie. L'incidenza dell'occupazione non regolare può essere rilevata da anomalie nei dati sulla domanda di lavoro a livello di impresa. Ad esempio, una quota relativamente elevata di lavoratori part-time o a tempo determinato rispetto alla media settoriale (dopo aver controllato le dimensioni dell'impresa) può essere potenzialmente correlata a un uso più intenso del lavoro irregolare.

Nella maggior parte dei casi queste serie di variabili sono disponibili per il periodo 2011-2021. Tuttavia, si intraprenderanno sforzi per ricostruire serie temporali più lunghe e omogenee.

Metodi di stima

La strategia per definire la proiezione è composta da due fasi:

1. riduzione delle variabili esplicative;
2. definizione della tecnica di previsione.

La prima fase è volta a identificare l'insieme ottimale di variabili da includere nel modello. Per ogni settore si

possono utilizzare varie tecniche di riduzione (ad esempio, factor analysis) o metodi di machine learning (ad esempio, LASSO).

Per quanto riguarda la seconda fase, verranno implementate e poi valutate le seguenti tecniche di previsione:

1. Stima panel.
   Modello parametrico basato sulla stima di un'unica equazione per tutti i settori.

2. Stima univariata.
   Ogni settore viene stimato in modo indipendente con modelli fattoriali dinamici, machine learning (ad esempio LASSO, neural network, random forest) o ARDL (autoregressive distributed lag).

3. Stima multivariata.
   Le regressioni per ogni settore sono combinate da un modello SUTSE, assumendo così una correlazione tra le equazioni dei diversi settori.

Il metodo di stima sarà selezionato in base a indicatori di performance quali RMSE (root-mean- square error) e MAE (mean absolute error) a livello di settore. In caso di stime separate per settore, la misura per l'intera economia sarà ottenuta indirettamente aggregando le previsioni settoriali secondo i pesi dei vari comparti in termini di addetti.

Le stime saranno fornite a partire dal 2022. L'anno iniziale può essere utilizzato come benchmark per monitorare i cambiamenti nell'evoluzione dell'occupazione non regolare.

Tavola: Lista delle variabili testate e utilizzate per la proiezione del lavoro non regolare

Fonte	Ente fornitore	Variabili	Indicatore	Unità di analisi	Lunghezza serie	Frequenza
RFL	Istat	part time	rapporto su totale dipendenti; numero dipendenti; rapporto su totale occupati; numero di occupati	Individuo (lavoro principale)	2004-2017 (vecchia serie) 2018-2022 (nuova serie)	trimestrale
RFL	Istat	tempo determinato	rapporto su totale dipendenti; numero dipendenti; rapporto su totale occupati; numero di occupati	Individuo (lavoro principale)	2004-2017 (vecchia serie) 2018-2022 (nuova serie)	trimestrale
RFL	Istat	occupati stranieri	rapporto su totale dipendenti; numero dipendenti; rapporto su totale occupati; numero di occupati	Individuo (lavoro principale)	2004-2017 (vecchia serie) 2018-2022 (nuova serie)	trimestrale
INPS Uniemens + Parasub collaboratori + RFL	Istat	concordanza presenza e copertura settimanale	rapporto agganciati su fonte-settimana in almeno in una fonte su totale dipendenti Fdl (esclusi settore agricolo, domestici)		2011-2022	annuale
INPS Domestici + RFL	Istat	concordanza presenza e copertura settimanale	rapporto agganciati su fonte-settimana su dipendenti Fdl solo settore domestici		2011-2022	annuale
INPS-Dipendenti agricoli + RFL	Istat	concordanza presenza e copertura settimanale	rapporto agganciati su fonte-settimana su dipendenti Fdl solo settore agricolo		2011-2022	annuale
INPS 4 archivi + RFL	Istat	concordanza presenza e copertura settimanale	rapporto agganciati su fonte-settimana in almeno in una fonte su totale dipendenti Fdl		2011-2022	annuale
Dataset fornito da acquirente unico	Acquirente unico	consumo energia	Consumo energetico complessivo		da investigare	la rilevazione è giornaliera (da concordare la fornitura)
Comunicazioni obbligatorie	MLPS	Attivazioni nette (saldo attivazione-cessazioni)	numero attivazioni nette	Posizione	dal 2009	giornaliera
Stima Banca d'Italia	Banca d'Italia	ITA COIN	valore PIL		da gennaio 2003	mensile
RFL e comunicazioni obbligatorie	Istat e ministero del lavoro	discrepanza nella variazione degli occupati per settore fra CO e RFL	differenza fra nuovi occupati nelle comunicazioni obbligatorie e nello stesso periodo in RFL a livello di settore	Individuo (lavoro principale) e posizione	dal 2009	trimestrale/annuale
BdI Tesoreria	Banca d'Italia	Totale contributi per lavoro dipendente e indipendete versati a INPS	Totale contributi per lavoro dipendente e indipendete versati a INPS		dal 2013	mensile
BdI Tesoreria	Banca d'Italia	Incassi contributivi e assicurativi altri enti previdenziali (INAIL, Inpdai, inpdap, inpgi,Enpals)	Incassi contributivi e assicurativi altri enti previdenziali (INAIL, Inpdai, inpdap, inpgi,Enpals)		dal 2013	mensile
BdI Tesoreria su segnalazioni INPS	Banca d'Italia	Contributi per lavoro dipendente versati a INPS	Contributi per lavoro dipendente versati a INPS		dal 2012 al 09/2020	mensile/settoriale/regionale
BdI Tesoreria su segnalazioni INPS	Banca d'Italia	Contributi per lavoro indipendente versati a INPS	Contributi per lavoro indipendente versati a INPS		dal 2012 al 09/2020	mensile
Bdi Tesoreria su segnalazioni MEF	Banca d'Italia	Incassi IVA scambi interni	Incassi IVA scambi interni		dal 2013	Mensile/triemstrale/settoriale
BdI Tesoreria	Banca d'Italia	Totale versamenti lordi ritenute Irpef su lavoro dipendente	Totale versamenti lordi ritenute Irpef su lavoro dipendente		dal 2013	Mensile
BdI Tesoreria	Banca d'Italia	Totale versamenti lordi Irpef da lavoro indipendente	Totale versamenti lordi Irpef da lavoro indipendente		dal 2013	Mensile
La rilevazione annuale della capacità delle strutture ricettive	Istat	movimento clienti negli esercizi ricettivi - dati mensili; ore lavorate nel settore tu	rapporto totale presenze su ore lavorate		dal 2004	trimestrale
La rilevazione annuale della capacità delle strutture ricettive	Istat	movimento clienti negli esercizi ricettivi - dati mensili;ore lavorate nel settore tur	rapporto totale arrivi su ore lavorate		dal 2004	trimestrale
La rilevazione annuale della capacità delle strutture ricettive	Istat	indice di utilizzazione esercizi alberghieri	tasso di occupazione posti letto		dal 2009	mensile
Indice della produzione nelle costruzioni (IPC)	Istat	indice della produzione nelle costruzioni	indice base 2015		dal 1995	mensile
Rilevazione statistica "rapida" dei permessi di costruire	Istat	indicatore permessi per costruire - abitazioni	indicatore campionario		dal 2000	trimestrale
Rilevazione statistica "rapida" dei permessi di costruire	Istat	indicatore permessi per costruire - non residenziale	indicatore campionario		dal 2000	trimestrale
Indagine sulle spese delle famiglie	Istat	spesa per consumi per voce di spesa (Coicop-11)	spesa media mensile servizi ricettivi e di ristorazione		dal 2004	annuale
Indagine sulle spese delle famiglie; rilevazione annuale della capacità delle s	Istat	spesa per consumi delle famiglie; presenze turistiche; ore lavorate	(spesa famiglie Coicop-11)* (quota di presenze turistiche nazionali)/ore lavorate nel se		dal 2004	annuale
Bdi segnalazioni vigilanza; indagine istat	Bdi; Istat	spesa per consumi delle famiglie; prelievi contante; pagamenti pos	Spesa per consumi/(prelievi contante+pagamenti pos)		dal 2004	annuale
Osservatorio Domestici	Inps	Lavoratori domenstici, per ore settimanali	Quota lavoratori a bassa intensità		dal 2011	mensile
Indagine sul Turismo Internazionale	Bdi	Spesa e Presenze			dal 2015	mensile

Finanziato dall'Unione europea NextGenerationEU

MINISTERO del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI

Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

VISTO il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi conseguente alla pandemia da COVID-19;

VISTO il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza;

VISTA la decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, recante l'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia e notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021;

VISTO il Regolamento (UE) 2018/1046 del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i Regolamenti (UE) n. 1296/2013, n. 1301/2013, n. 1303/2013, n. 1304/2013, n. 1309/2013, n. 1316/2013, n. 223/2014, n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012;

VISTO il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati);

VISTI i principi trasversali previsti dal PNRR, quali, tra l'altro, il principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale (c.d. tagging) e gli Allegati VI e VII al Regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 2021/241 che stabiliscono rispettivamente i coefficienti per il calcolo del sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici, agli obiettivi ambientali ed il coefficiente per il calcolo del sostegno alla transizione digitale, il principio di parità di genere, l'obbligo di protezione e valorizzazione dei giovani ed il superamento del divario territoriale;

VISTO il regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza;

VISTO l'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, ai sensi del quale, con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le procedure amministrativo-contabili per la gestione delle risorse di cui ai commi da 1037 a 1050, nonché le modalità di rendicontazione della gestione del Fondo di cui al comma 1037;

VISTO, altresì, il comma 1044 dello stesso articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, che prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto;

VISTO il documento *Recovery and resilience facility - Operational Arrangements between the European Commission and Italy* – Ref. Ares (2021) 7047180-22/12 2021 (*OA*) relativo al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia sottoscritti in data 22 dicembre 2021

VISTO il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, concernente *"Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108;

VISTO, in particolare, l'articolo 8, del suddetto decreto-legge n. 77 del 2021, ai sensi del quale *"Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo […]"*;

VISTO il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante *"Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113;

VISTO l'articolo 1, comma 1043, secondo periodo della legge 30 dicembre 2020, n. 178, ai sensi del quale al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2021, recante l'individuazione delle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR ai sensi del richiamato articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77;

VISTO il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 ottobre 2021, registrato alla Corte dei conti il 9 novembre 2021 n.2787 istitutivo dell'Unità di Missione del PNRR;

VISTO il Decreto Ministeriale 6 agosto 2021 e ss.mm.ii. che assegna le risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), finanziato dall'Unione europea-Next Generation EU;

VISTI i traguardi e gli obiettivi che concorrono alla presentazione delle richieste di rimborso semestrali alla Commissione europea, ripartiti per interventi a titolarità di ciascuna Amministrazione, riportati nella Tabella B allegata al Decreto del Ministero delle Economie e delle Finanze del 6 agosto 2021e ss.mm.ii.;

CONSIDERATO che il punto 7 del Decreto del Ministero delle Economie e delle Finanze del 6 agosto 2021 e ss.mm.ii. prevede che "Le singole Amministrazioni inviano, attraverso le specifiche funzionalità del sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e secondo le indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato, i dati relativi allo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti ed il raggiungimento dei connessi traguardi ed obiettivi al fine della presentazione, alle scadenze previste, delle richieste di pagamento alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, tenuto conto anche di quanto concordato con la Commissione Europea";

VISTA la circolare MEF-RGS del 10 febbraio 2022, n. 9 recante "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR";

VISTA la circolare MEF-RGS del 21 giugno 2022, n. 27 recante "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)- Monitoraggio delle misure PNRR";

VISTA la circolare MEF-RGS del 7 dicembre 2022, n. 41 recante "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Rendicontazione milestone/target connessi alla terza "Richiesta di pagamento" alla C.E.

VISTO il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 24 febbraio 2022, n. 32, con il quale è stato istituito un tavolo tecnico di lavoro per l'elaborazione del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, in attuazione della misura a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui alla Missione 5, componente 1, *Riforma 1.2 Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso"*, del PNRR;

VISTO, in particolare, l'articolo 2 del citato decreto ministeriale, ai sensi del quale al tavolo tecnico di lavoro è stato affidato il compito di indicare nel Piano nazionale le misure più idonee per un efficace contrasto al lavoro sommerso nei diversi settori economici e di delineare un'opportuna strategia d'indirizzo dell'attività ispettiva, anche attraverso una ricognizione dei dati più recenti riguardanti il fenomeno, nonché di favorire il dialogo e la collaborazione con le parti sociali;

VISTO il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 19 dicembre 2022, n. 221, con il quale è stato adottato il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025 e la relativa tabella di marcia;

VISTO il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune";

TENUTO CONTO delle interlocuzioni e degli esiti della fase di *assessment* relativa alla rendicontazione del traguardo della Missione 5, componente 1, *Riforma 1.2, Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso"*, del PNRR, a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, conseguito a dicembre 2022;

RITENUTO di dover adeguare il *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso* e la relativa tabella di marcia per tener conto delle modifiche di governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza adottate dal citato decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13;

DECRETA

Articolo 1

1. Per le finalità indicate in premessa, con il presente decreto è aggiornato il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025 e la relativa tabella di marcia attuativa, di cui agli allegati A e B, che costituiscono parte integrante del presente decreto.

Il presente decreto è pubblicato sui siti internet del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nella sezione della pubblicità legale ed è pubblicato avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma,

Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali
dott.ssa Marina Elvira Calderone
Marina Elvira Calderone

Finanziato dall'Unione europea
NextGenerationEU

MINISTERO del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI

AGGIORAMENTO PIANO NAZIONALE PER LA LOTTA AL LAVORO SOMMERSO

2023 - 2025

Al Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025, adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 19 dicembre 2022, n. 221, sono apportate le seguenti modificazioni:

Al paragrafo "**Premessa**":

- a pagina 2, dopo la lettera D) è aggiunta la seguente: "E) misure per favorire l'impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura attraverso il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di azioni di politica attiva;
- a pagina 4, l'ultimo capoverso è sostituito dal seguente: "Il Piano nazionale opera in sinergia con il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022; "Piano caporalato") e ne contribuisce all'implementazione delle azioni prioritarie, con particolare riferimento a quelle volte a favorire l'impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura, attraverso il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di politiche attive del lavoro.".

La sezione B.2.5 denominata "il fenomeno migratorio" (pagine 37 e 38) è abrogata.

Il cronoprogramma riportato nella sezione E2 (pagine 43 e 44) è abrogato.

Dopo il paragrafo: "E. GLI INDICATORI E IL CRONOPROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ" è aggiunto il seguente:

F. 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.

F.1 Analisi di contesto

La cornice programmatica degli interventi relativi alle condizioni dei lavoratori stranieri impiegati in agricoltura è rappresentata dal Piano triennale di contrasto al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Per la redazione del Piano è stato istituito un apposito Tavolo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Con **decreto interministeriale del 17 giugno 2022** sono stati prorogati per un ulteriore triennio (fino a dicembre 2025) i lavori del Tavolo per addivenire ad una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura **e** al fine di assicurare l'indirizzo e il coordinamento nell'attuazione delle azioni previste nel «Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-22)», approvato il 20 febbraio 2020 e su cui è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata il 21 maggio 202. Il Piano è frutto della interlocuzione tra plurimi attori istituzionali e del confronto con i rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro del settore agricolo e le associazioni del Terzo settore. Il Piano risulta strutturato su quattro assi prioritari

che riguardano la prevenzione, la vigilanza e il contrasto al fenomeno, la protezione e l'assistenza per le vittime di sfruttamento e la loro re-integrazione socio lavorativa. Per ognuno di tali assi, il Piano individua le azioni prioritarie da intraprendere, che coinvolgono, in un modello di governance multilivello, le diverse amministrazioni a livello centrale, regionale e locale. Le priorità tematiche del Piano sono state affidate a specifici Gruppi di lavoro dedicati, che hanno offerto il proprio contributo analizzando le criticità rispetto al proprio ambito di competenza, proponendo azioni prioritarie di intervento ed individuando i mezzi per farvi fronte. Tali Gruppi risultano composti dai vari attori istituzionali successivamente coinvolti anche nell'elaborazione del Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso, quali, ad esempio, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e l'Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro. Il Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso si propone di affrontare talune delle problematiche già affrontate dal Piano di contrasto al caporalato, prevedendo linee di intervento che si pongono in continuità con alcune delle azioni prioritarie previste dal Piano di contrasto al caporalato. L'interconnessione sussistente tra i Piani si esprime su due livelli: attraverso la partecipazione dei medesimi attori istituzionali agli organi attuativi previsti dai due Piani (Tavolo di contrasto al caporalato e Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso) e mediante l'integrazione ed attuazione di alcune delle linee di indirizzo precedentemente individuate dal Piano di contrasto al caporalato all'interno del Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso. In particolare, alcune delle azioni prioritarie sul caporalato vengono declinate all'interno di più ampie linee di intervento, trasversali ai settori economici; diversamente, con riferimento alle azioni prioritarie afferenti al coinvolgimento delle politiche attive ed al superamento degli insediamenti abusivi vengono forniti specifici dispositivi attuativi, anche nella prospettiva di rafforzamento di politiche volte a favorire l'ingresso regolare di lavoratori stranieri nel settore agricolo.

F.2 Linee guida per l'operatività su tutto il territorio nazionale degli standard abitativi minimi previsti dalla normativa

La linea prioritaria 5 del Piano di contrasto al caporalato mira al superamento degli insediamenti spontanei attraverso soluzioni alloggiative che permettano condizioni di vita dignitose per i lavoratori agricoli. Questa linea prioritaria ha come presupposto il coinvolgimento delle amministrazioni locali, le quali saranno impegnate nella pianificazione di soluzioni alloggiative dignitose in collaborazione con altri attori che operano a livello territoriale, tra cui i rappresentanti delle Parti sociali. L'attuazione della linea prioritaria 5 è affidata ad un Gruppo di lavoro costituito all'interno del tavolo caporalato a cui parteciperanno i membri del Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, in attuazione di un approccio integrato e multi-agenzia. Con il fine di predisporre i presupposti al raggiungimento degli obiettivi dell'azione prioritaria 5, nell'ambito del predetto gruppo di lavoro si intende addivenire alla definizione delle **Linee guida** quale strumento per l'implementazione su tutto il territorio nazionale degli standard abitativi già individuati con il decreto direttoriale n. 6 del 2022 adottato dall'Unità di Missione PNRR del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

per l'investimento M5C2-15. L'obiettivo di questo dispositivo è quello di declinare sotto il profilo operativo la normativa nazionale e comunitaria applicabile per la realizzazione di soluzioni alloggiative dignitose a favore dei lavoratori occupati in agricoltura. Le Linee guida nazionali verranno predisposte nell'ambito dei lavori del Tavolo Nazionale sul caporalato, necessitando per l'elaborazione del concorso di tutte le amministrazioni competenti in materia, che potranno avvalersi delle esperienze già avviate in alcuni territori. Le linee guida terranno inoltre conto della Raccomandazione ILO, R115 – *"Recommendation concerning Workers' Housing"* sia in relazione ai principi generali che ai metodi di applicazione. Esse sono rivolte alle realtà territoriali locali su cui insistono fenomeni di insediamenti abusivi a cui intendono fornire uno strumento operativo che mira a standardizzare gli interventi nelle aree di interesse. Entro il secondo trimestre del 2023 sarà costituito un apposito gruppo di lavoro per l'elaborazione delle linee guida, che si intende presentare entro il terzo trimestre del 2023. La definitiva approvazione e pubblicazione delle linee guida avverrà invece entro il primo trimestre del 2024.

F.3 Azioni di promozione di percorsi di impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura da realizzarsi anche mediante specifiche azioni di politica attiva.

L'elaborazione di una strategia complessiva di contrasto al lavoro sommerso impone di realizzare azioni volte a favorire percorsi di impiego regolare di lavoratori stranieri per il settore agricolo, anche attraverso specifiche azioni di politica attiva. Lavoratrici e lavoratori migranti, d'altra parte, risultano maggiormente esposti al rischio di irregolarità e sfruttamento. In tale prospettiva, la previsione di interventi di politica attiva risulta pertanto strumentale anche alla razionalizzazione e al miglioramento dell'intermediazione della domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo. Dunque, l'obiettivo delle azioni poste in relazione alle politiche attive è quello di realizzare attività informative e formative strumentali al rafforzamento delle competenze dei responsabili e degli operatori dei CPI, nonché degli operatori di altri servizi pubblici e privati competenti negli ambiti della prevenzione, vigilanza e contrasto del lavoro irregolare, con specifico riguardo al settore agricolo. Le attività di formazione, infatti, intendono rafforzare le competenze degli operatori negli ambiti considerati a rischio, ponendo particolare attenzione alla opportunità di promuovere servizi di intermediazione maggiormente efficaci e trasparenti. Sul punto, il Piano (linea d'azione: azioni connesse alle politiche attive) prevede la realizzazione di un corso specialistico su "i servizi per l'impiego e il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura", che costituisce una coerente declinazione dell'azione prioritaria n. 4 del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, dedicata alla "Pianificazione dei flussi di manodopera e il miglioramento dell'efficacia, della trasparenza e della gamma dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro agricolo". Coerentemente con i suindicati obiettivi, dunque, il Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso prefigura la realizzazione di percorsi formativi che intendono, in una prospettiva di prevenzione, evitare il ricorso al caporalato e ad altre forme di intermediazione illecita. In tale scenario, la Road map individua le fasi di attuazione e realizzazione delle attività

formative destinate agli operatori. In particolare, l'avvio delle attività formative relative al corso specialistico su "I servizi per l'impiego e il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura" avverrà entro il Q2 2023, prevedendosi la conclusione di tali attività entro la fine dello stesso anno. Lo svolgimento di tali attività formative, tra l'altro, risulta fondamentale per la realizzazione di ulteriori e successive attività, sempre caratterizzate dall'obiettivo di prevenire il ricorso al lavoro irregolare, attraverso la progressiva razionalizzazione del novero dei servizi destinati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In tale prospettiva, a partire dal Q1 2024, si contempla l'avvio di azioni sperimentali realizzate dai beneficiari del corso di formazione e indirizzate ai lavoratori del settore agricolo. Si tratta di attività tese ad assicurare la diffusione e comunicazione della normativa posta a 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.

F.4 Sostegno all'implementazione delle azioni prioritarie previste dal piano nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato

Il Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso si propone di affrontare talune delle problematiche già affrontate dal Piano di contrasto al caporalato, prevedendo alcune linee di intervento che si pongono in continuità alle dieci azioni prioritarie previste dal Piano di contrasto al caporalato. Rientra tra queste la realizzazione di campagne informative, previste sia dall'azione prioritaria n. 7 del Piano di contrasto al caporalato sia da una specifica linea di azione contemplata dal Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso. Simili considerazioni possono essere svolte in riferimento alle azioni prioritarie n. 3, 4, 8.

Dunque, 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, si prevede di assicurare la partecipazione di referenti del Comitato di contrasto al lavoro sommerso all'interno dei Gruppi di lavoro del Tavolo di contrasto al caporalato, che si terranno con cadenza almeno trimestrale. Il lavoro svolto confluirà nella relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano nazionale di contrasto al caporalato, da predisporre entro la fine del 2023, alla cui stesura parteciperanno i referenti del Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso.

*****

Anagrafica				Mappatura					Cronoprogramma					
Linea di	Ambito	Azione	Riferimento al piano	Settori	Soggetti	Natura del	Obiettivo	Fonte di	Q1-2023	Q2-2023	Q3-2023	Q4-2023	Q1-2024	A regime
I	**Misure volte all'affinamento delle tecniche di produzione, raccolta e condivisione tempestiva di dati granulari sul lavoro sommerso**	Utilizzo dei dati di vigilanza dell'INL per l'analisi statistica	16-17	Tutti i settori	INL	Amministrativo	Produzione di un indicatore microeconomico per l'analisi del lavoro irregolare alimentato con dati raccolti tramite attività ispettiva condotta per finalità statistiche	Azione non onerosa	Predisposizione dell'atto di costituzione della Task-Force.	Conduzione delle ispezioni per finalità statistiche, integrazione dei dati raccolti con le evidenze amministrative derivanti dalle ispezioni per esclusiva attività di vigilanza e verifica dell'attività svolta in raccordo con il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso. Invio dei dati al Comitato nazionale al fine del monitoraggio dello stato di avanzamento della raccolta dati	Conduzione delle ispezioni per finalità statistiche, integrazione dei dati raccolti con le evidenze amministrative derivanti dalle ispezioni per esclusiva attività di vigilanza e verifica dell'attività svolta in raccordo con il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso. .Invio dei dati al Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso al fine di monitorare lo stato di avanzamento della raccolta dati	Conduzione delle ispezioni per finalità statistiche, integrazione dei dati raccolti con le evidenze amministrative derivanti dalle ispezioni per esclusiva attività di vigilanza e verifica dell'attività svolta in raccordo con il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso. Invio dei dati al Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso al fine di monitorare lo stato di avanzamento della raccolta dati	Piena attuazione del regime misto di ispezioni e produzione dell'indicatore microeconomico. Verifica della congruità dei dati e della metodologia usata per la costruzione dell'indicatore in sede di Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso.	Certificazione e monitoraggio periodico dell'indicatore da parte del Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso e pianificazione del nuovo ciclo dell'attività ispettiva a regime misto
		Indicatore macroeconomico coincidente del lavoro sommerso	17-18; 60-62	Tutti i settori	ISTAT BDI	Amministrativo	Produzione di un indicatore macroeconomico per la stima del lavoro irregolare prodotto con 6 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento	Azione non onerosa	il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso avvia il processo di identificazione delle variabili e la costruzione del dataset da impiegare per la stima dell'indicatore	il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso valuta e assevera il modello di previsione identificato	Test del modello di previsione. Test e rsccordo con i conti nazionali per il 2021 e prime stime circa il 2022.	Eventuali correttivi e stima definitva dell'indicatore relativa alle annualità 2021 e 2022		Entrata a regime della produzione dell'indicatore e stima relativa al 2023 (monitoraggio periodico dell'indicatore)
		Costituzione di un patrimonio informativo integrato e Portale Nazionale del lavoro Sommerso (PNS)	18-21	Tutti i settori	MLPS INL INPS INAIL ISTAT Agenzia delle Entrate Agenzia delle Dogane Guardia di Finanza	Amministrativo	Costituzione della banca dati unica e implementazione delle funzionalità del PNS	Azione non onerosa	Atti preliminari alla Costituzione di un gruppo di lavoro per l'avvio dell'interoperabilità dei sistemi informativi dei vari enti	Costituzione di un gruppo di lavoro per l'avvio dell'interoperabilità dei sistemi informativi dei vari enti e prima alimentazione del PNS e costruzione del sistema di dati aggregati per settore e provincia	Verifica delle problematiche giuridiche e tecniche per l'integrazione di dati granulari	Conclusione delle attività di programmazione e progettazione dell'interoperabilità dei sistemi informativi e implementazione di "cruscotti" per il PNS ad uso del personale adetto alla vigilanza	Avvio dell'interoperabilità dei sistemi di raccolta e condivisione dati	Integrazione e condivisione dei dati granulari e valutazione delle politiche di contrasto al sommerso da parte del Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso
II	**Introduzione di misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare rendendo maggiormente vantaggioso operare nell'economia regolare**	Miglioramento dell'attività ispettiva	22-24	Tutti i settori	INL Tavolo operativo nazionale Tavoli Regionali di Coordinamento Ispettorati Territoriali del Lavoro	Amministrativo	Ampliamento ed efficientamento dell'attività ispettiva	Azione non onerosa	Avvio della progressiva integrazione del personale ispettivo neoassunto con programmi formativi anche on the job. Espletamento degli atti preliminari per la costituzione Task Force ministeriale che si avvale del Tavolo operativo nazionale per la pianificazione operativa della vigilanza e dei Tavoli Regionali coordinati da dirigenti territoriali di INL	Costituzione Task Force ministeriale che si avvale del Tavolo operativo nazionale per la pianificazione operativa della vigilanza e di Tavoli Regionali coordinati da dirigenti territoriali di INL. Insediamento dei tavoli Regionali di Coordinamento; confronto con le parti sociali e altri organi territoriali interessati. Attuazione delle attività di vigilanza da parte degli ITL con ispezioni on desk e in loco. Definizione della programmazione relativa agli accessi mirati al contrasto al sommerso		Verifica della piena operatività del personale ispettivo neoassunto e assessment sul nuovo modello di ispezioni	.	Monitoraggio intermedio dell'obiettivo dell'incremento del numero di ispezioni nella misura almeno del 20% della media del periodo 2019-2021; identificazione delle azioni correttive.
		Miglioramento del quadro sanzionatorio: modifiche alla disciplina dell'appalto illecito	27	Tutti i settori	MLPS	Normativo	Aumento o eliminazione dell'importo massimo della sazione amministrativa prevista per l'appalto illecito	Azione non onerosa		Elaborazione della proposta normativa		Presentazione, discussione e approvazione della proposta normativa	Entrata in vigore dell'atto normativo con pubblicazione in gazzetta ufficiale	
		Miglioramento del quadro sanzionatorio: obbligo di parità di trattamento tra i dipendenti dell'appaltatore e quelli del sub-appaltatore	27	Tutti i settori	MLPS	Normativo	Introduzione di un obbligo di parità di trattamento tra i dipendenti dell'appaltatore e i dipendenti del sub-appaltatore	Azione non onerosa		Elaborazione della proposta normativa		Presentazione, discussione e approvazione della proposta normativa	Entrata in vigore dell'atto normativo con pubblicazione in gazzetta ufficiale	
		Miglioramento del quadro sanzionatorio: integrazione al sistema di verifica della congruità nel settore edile	28	Edilizia	MLPS	Normativo	Introduzione di una sanzione da applicare laddove l'impresa affidataria dei lavori o il committente non richiedano il rilascio dell'attestazione di congruità dell'incidenza della manodopera impiegata sull'opera complessiva	Azione non onerosa			Elaborazione della proposta normativa	Presentazione e discussione della proposta normativa	Approvazione ed entrata in vigore dell'atto normativo con pubblicazione in gazzetta ufficiale	
		Miglioramento del quadro sanzionatorio: impossibilità di accesso a forme di incentivazione pubbliche	28	Tutti i settori	MLPS	Normativo	Esclusione dall'accesso a forme di incentivazione pubblica per le imprese destinatarie di accertamenti ispettivi definitivi per casi di lavoro irregolare	Azione non onerosa			Elaborazione della proposta normativa	Presentazione e discussione della proposta normativa	Approvazione ed entrata in vigore dell'atto normativo con pubblicazione in gazzetta ufficiale	
		Miglioramento del quadro sanzionatorio: riconoscimenti di premialità in favore di datori di lavoro	28	Tutti i settori	MLPS	Normativo	Introduzione di un sistema premiale in favore dei datori di lavoro che adottano comportamenti virtuosi nella gestione dei rapporti di lavoro	Risorse nazionali			Elaborazione della proposta normativa	Presentazione e discussione della proposta normativa	Approvazione ed entrata in vigore dell'atto normativo con pubblicazione in gazzetta ufficiale	
		Prevenzione e compliance	28-31; 58-59	Tutti i settori	INPS MLPS INL INAIL ANPAL Agenzia delle Entrate Agenzia delle Dogane Guardia di Finanza	Amministrativo e normativo	Potenziamento dell'attività di compliance attraverso: i) interventi normativi sulla disciplina del trattamento dei dati personali e sul regime sanzionatorio applicato dall'INPS; ii) sviluppo di Indicatori Sintetici di Affidabilità Contributiva (ISAC); iii) conduzione e la valutazione di progetti pilota; iv) attività formative specifiche sul lavoro sommerso rivolte agli operatori dei centri per l'impiego.	Azione non onerosa	Espletamento degli atti preliminari all'avvio della piattaforma INPS per la gestione delle azioni di compliance; Espletamento degli atti preliminari all'avvio dei progetti pilota di compliance (incrocio ISA/UniEmens; incrocio UniEmens/UniLav; domestico; lavoratori autonomi) Espletamento degli atti preliminari all'vvio della realizzazione degli ISAC; Espletamento degli atti preliminari all'avvio attività formative specifiche sul lavoro sommerso da parte di ANPAL e rivolte agli operatori dei centri per l'impiego.	Avvio della piattaforma INPS per la gestione delle azioni di compliance; Avvio dei progetti pilota di compliance (incrocio ISA/UniEmens; incrocio UniEmens/UniLav; domestico; lavoratori autonomi) Avvio della realizzazione degli ISAC; Avvio attività formative specifiche sul lavoro sommerso da parte di ANPAL e rivolte agli operatori dei centri per l'impiego. Presentazione di una proposta di modifica della normativa in materia di protezione dei dati personali e di mitigazione del regime sanzionatorio applicato dall'INPS al fine di facilitare e incentivare l'attività di compliance	Conclusione della realizzazione degli ISAC	Conclusione della piattaforma INPS per la gestione delle azioni di compliance e conclusione e valutazione dei progetti pilota per la compliance. Conclusione delle attività formative specifiche sul lavoro sommerso rivolte ai centri per l'impiego.	Approvazione ed entrata in vigore delle modifiche alla normativa in tema di protezione dei dati personali e di revisione del regime sanzionatorio applicato dall'INPS. Presentazione della proposta normativa ai fini dell'utilizzo premiale degli ISAC. Avvio di progetti sperimentali rivolti ai centri per l'impiego che hanno beneficiato della formazione erogata da ANPAL e aventi ad oggetto: i) diffusione della normativa che riguarda e tutela il lavoro agli utenti dei centri per l'impiego; ii) la creazione di laboratori/job club presso i centri per l'impiego per la gestione dei servizi di tutela dei lavoratori; iii) l'avvicinamento delle imprese territoriali ai centri per l'impiego.	Approvazione della proposta normativa ai fini dell'utilizzo premiale degli ISAC. Monitoraggio della sperimentazione del progetto pilota rivolto ai centri per l'impiego e riprogrammazione per le annualità successive
		Strumenti e incentivi per il lavoro domestico: modifica della disciplina relativa all'indennità di accompagnamento	32-34	Domestico	INPS MLPS	Normativo	Introduzione di vincoli di utilizzo per i beneficiari di indennità di accompagnamento	Azione non onerosa			Elaborazione della proposta normativa	Presentazione e discussione della proposta normativa	Approvazione ed entrata in vigore dell'atto normativo con pubblicazione in gazzetta ufficiale	
		Strumenti e incentivi per il lavoro domestico: introduzione di un bonus a copertura dei costi sostenuti in ambito domestico	32-34	Domestico	INPS MLPS	Normativo	Introduzione di un bonus, parametrato all'ISEE familare, a copertura del costo complessivo sostenuto per i lavoratori domestici, previa presentazione di documentazione giustificativa	Risorse nazionali			Elaborazione della proposta normativa	Presentazione e discussione della proposta normativa	Approvazione ed entrata in vigore dell'atto normativo con pubblicazione in gazzetta ufficiale	
		Strumenti e incentivi per il lavoro domestico: modifica della disciplina del Libretto Famiglia	32-34	Domestico	INPS MLPS	Normativo	Rivisitazione e semplificazione del Libretto Famiglia prevendendo che l'acquisto dello stesso avvenga in un processo di matching realizzato attraverso un canale formale di intermediazione che sia in grado di supportare l'utilizzatore nel processo di selezione	Azione non onerosa			Elaborazione della proposta normativa	Presentazione e discussione della proposta normativa	Approvazione ed entrata in vigore dell'atto normativo con pubblicazione in gazzetta ufficiale	

		Strumenti e incentivi per il lavoro domestico: voucher e buoni lavoro	32-34	Domestico	INPS MLPS	Normativo	Ripristino dell'utilizzo dei voucher o buoni lavoro, limitatamente a datori che siano cittadini privati e famiglie.	Risorse nazionali			Elaborazione della proposta normativa	Presentazione e discussione della proposta normativa	Approvazione ed entrata in vigore dell'atto normativo con pubblicazione in gazzetta ufficiale	
		Strumenti e incentivi per il lavoro domestico: portale per il lavoro domestico	32-34	Domestico	INPS MLPS	Amministrativo	Creazione del portale dedicato alla registrazione e alla gestione dei rapporti di lavoro domestico all'interno del sito istituzionale INPS.	Risorse nazionali			Avvio del portale dedicato alla registrazione e alla gestione dei rapporti di lavoro domestico all'interno del sito istituzionale INPS.			
III	**Campagna d'informazione nazionale sul "disvalore" insito nel ricorso al lavoro sommerso, rivolta ai dati di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali**	Realizzare una campagna informativa a livello nazionale per il coinvolgimento di attori istituzionali e parti sociali	39-40	Tutti i settori	MLPS INL INPS INAIL Parti sociali ANPAL	Amministrativo	Rafforzare la conoscenza del disvalore sociale connesso al lavoro irregolare e promuovere una cultura del lavoro regolare nel rispetto dei diritti dei lavoratori e della sana competizione tra imprese.	Fondi destinati al piano nazionale 'Giovani Donne e Lavoro' co-finanziato dal FSE+	Avvio progettazione della campagna informativa con i diversi attori coinvolti	conclusione progettazione della campagna informativa con i diversi attori coinvolti	Avvio della campagna informativa per il 2023	Monitoraggio stato di avanzamento della campagna informativa; identificazione dei correttivi; programmazione per il 2024		Monitoraggio stato di avanzamento della campagna informativa; identificazione dei correttivi; programmazione per l'anno successivo
IV	**Struttura di governance che assicuri un'efficace attuazione delle azioni**	Governance e monitoraggio del piano nazionale	41	Tutti i settori	MLPS INL INPS INAIL Ministero dell'Interno ANPAL BDI ISTAT Agenzia delle Entrate Guardia di Finanza Arma CC Conferenza delle Regioni INAPP	Amministrativo	Assicurare il monitoraggio sull'attuazione e l'andamento delle attività programmate nel Piano nazionale e prevedere uno stabile elemento di raccordo tra gli attori coinvolti nell'attuazione delle misure.	Azione non onerosa	Costituzione del Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso .	Insediamento Comitato e primo monitoraggio della fase di avanzamento del Piano nazionale; identificazione delle azioni correttive; verifica della programmazione; condivisione dei risultati		Monitoraggio della fase di avanzamento del Piano nazionale e presentazione della relazione semestrale sulla sua attuazione al MLPS; identificazione delle azioni correttive; verifica della programmazione; condivisione dei risultati		Monitoraggio dell'avanzamento del Piano nazionale e presentazione delle relazioni semestrali sulla sua attuazione al MLPS; identificazione delle azioni correttive; verifica della programmazione; condivisione dei risultati. Incontri annuali con le parti sociali.
V	**Misure per favorire l'impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura attraverso il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di azioni di politica attiva**	Linee guida per l'operatività su tutto il territorio nazionale degli standard abitativi minimi previsti dalla normativa	54	Agricolo	MLPS	Amministrativo	Adozione di linee guida che declinino sotto il profilo operativo la normativa nazionale e comunitaria applicabile da rispettare in tutti i casi di realizzazione di soluzione allogiative a favore dei lavoratori occupati in agricoltura	Azione non onerosa	Espletamento degli atti preliminari alla costituzione del gruppo di lavoro dedicato alla stesura delle linee guida	Costituzione del gruppo di lavoro dedicato alla stesura delle linee guida	Elaborazione e presentazione della proposta di linee guida		Approvazione e pubblicazione delle linee guida	Monitoraggio sul rispetto delle linee guida adottate
		Azioni che contribuiscono a promuovere percorsi di impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura mediante la realizzazione di specifici percorsi di politica attiva del lavoro	35-37	Agricolo	MLPS ANPAL	Amministrativo	Nell'ambito della generale strategia nazionale di promozione dell'impiego regolare di manodopera straniera, alla cui implementazione contribuisce anche il Piano triennale di contrasto al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, incaricato dal decreto interministeriale del 17 giugno 2022 ad addivenire entro dicembre 2025 ad una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltua, la presente sub-azione mira a completare e dotare di effettività le azioni di politica attiva del lavoro rivolte ai lavoratori stranieri operanti nel settore agricolo mediante la realizzazione di attività formative rivolte agli operatori dei centri per l'impiego finalizzate al rafforzamento delle competenze attraverso l'erogazione di un corso specialistico su "I servizi per l'impiego e il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura" (in cooperazione con l'azione prioritaria 4 del piano nazionale di contrasto al caporalato)	Azione non onerosa	Procedure amminstrative propedeutiche all'avvio delle attività formative	Avvio delle attività formative relative al corso specialistico su "I servizi per l'impiego e il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura"		Conclusione delle attività formative.	Avvio di azioni sperimentali realizzate dai beneficiari del corso di formazione e indirizzate ai lavoratori del settore agricolo. Le azioni potranno riguardare: i) la diffusione della normativa che riguarda e tutela il lavoro tra gli utenti dei centri per l'impiego; ii) la creazione di laboratori/job club presso i centri per l'impiego per la gestione dei servizi di tutela dei lavoratori; iii) l'avvicinamento delle imprese territoriali ai centri per l'impiego.	Monitoraggio della sperimentazione del progetto pilota e riprogrammazione per le annualità successive
		Sostegno all'implementazione delle azioni prioritarie previste dal piano nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato coerenti con il piano di contrasto al lavoro sommerso	54	Agricolo	MLPS INL INPS INAIL Ministero dell'Interno ANPAL BDI ISTAT Agenzia delle Entrate Guardia di Finanza Arma CC Conferenza delle Regioni INAPP	Amministrativo		Non onerosa		Partecipazione alle riunioni dei gruppi di lavoro preposti all'implementazione delle azioni prioritarie del Piano di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato coerenti con il piano di contrasto al lavoro sommerso	Organizzazione di una riunione plenaria con tutti i gruppi di lavoro preposti all'implementazione delle azioni prioritarie in vista della relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato	Trasmissione al Parlamento della relazione annuale sullo stato di implementazione del Piano di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato		Prosecuzione degli incontri dei gruppi di lavoro e della riunione plenaria annuale.