REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Agenzia regionale del lavoro

Buone prassi

per favorire l'emersione del

lavoro non regolare

INDICE

1. Introduzione metodologica 4
1.1 Fenomenologia del lavoro sommerso 4
1.2 Definizione di buona pratica 5
1.3 Dalle buone pratiche ai modelli 8
2. L'economia irregolare nell'Unione Europea 10
2.1 Definizione maggiormente condivisa di lavoro nero, settori e soggetti coinvolti 10
2.2 Il contesto normativo e strategico europeo 11
2.3 Le motivazioni alla base del sommerso 14
2.4 La situazione degli Stati Membri dell'UE e le tipologie di azioni e di misure intraprese a livello europeo 15
2.5 Le buone prassi a livello europeo e le motivazioni legate alla scelta delle misure presentate 17
2.5.1 E-government (Belgio) 23
2.5.2 Titres -services (Buoni servizio) (Belgio) 36
2.5.3 The Targeting Fraud Campaign (Regno Unito) 47
2.5.4 I buoni lavoro in Francia (CES, TES, CESU) 56
3. Il lavoro sommerso in Italia: buone pratiche ed emersione 68
3.1 Descrizione delle buone prassi attuate nel contesto nazionale .. 77
3.1.1 Sportello per l'emersione del lavoro non regolare (provincia di Arezzo) 77
3.1.2 Emersione e regolazione nel settore di assistenza domiciliare e cura della persona nella Regione Emilia-Romagna, progetto pilota Spinner 84
3.1.3 Azioni di sistema a supporto delle politiche di integrazione sociale e occupazionale di lavoratori immigrati in Italia, coerenti con l'inserimento lavorativo in particolare a sostegno di interventi di mobilità assistita - Obiettivo 3 (Italia) 96
3.1.4 L'emersione del lavoro non regolare nelle province di Genova e Imperia (regione Liguria) 105
Bibliografia 117

Il presente lavoro è stato realizzato da **Mauro Morena** ed **Alessandro Russo**, esperti dell'Agenzia regionale del lavoro della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

LE BUONE PRASSI PER FAVORIRE L'EMERSIONE DEL LAVORO NON REGOLARE

di Mauro Morena ed Alessandro Russo

1. Introduzione metodologica

1.1 Fenomenologia del lavoro sommerso

Il lavoro sommerso, come ogni fenomeno sociale, deve essere rappresentato come un sistema complesso. Le variabili critiche del fenomeno in questione: livello di imposizione fiscale, livello dei contributi sociali, oneri regolamentari e amministrativi, legislazione in materia di mercato del lavoro, strutture industriali, competitività economica, accettazione culturale e rischio di sanzioni ne attestano molto bene la valenza della complessità strutturale.

Dal momento che ci si appresta a declinare alcuni concetti chiave degli interventi per l'emersione nell'ambito delle fenomenologie sociali, al fine di definire il risultato di tale processo, occorre comprendere preventivamente il significato profondo, l'impatto e la correlazione esistente tra il sommerso e la complessità.

È importante, innanzitutto, ricordare che:

- le componenti, le interazioni e i limiti che qualificano un certo oggetto di ricerca, a cui diamo il nome di "politiche per l'emersione", non sono mai completamente prevedibili e controllabili né in un dato momento né storicamente;
- tali componenti, interazioni e limiti esprimono una tendenza alla persistenza e ogni intervento finalizzato al cambiamento (ad esempio un processo di emersione del lavoro irregolare) può essere vissuto come una minaccia allo "status quo" degli attori coinvolti e come tale essere contrastata indipendentemente dalla sua utilità;
- all'interno di un sistema complesso può accadere che un piccolo cambiamento, se applicato nel punto e nel tempo adeguato, costringa il sistema stesso ad una totale o parziale ridefinizione della sua organizzazione interna (ad esempio che si possano attivare, attraverso questa logica, molte buone pratiche all'interno delle politiche per l'emersione, che, pur essendo limitate e circoscritte, riescano a mettere in crisi il sistema del lavoro irregolare).

Le tre condizioni sopraelencate costituiscono oggettivamente i vincoli strutturali entro i quali gli interventi di emersione si possono situare. Va ricordato che, nell'ambito della ricerca scientifica la maggior parte dei fenomeni sociali studiati presentano caratteristiche analoghe a quelle poc'anzi esplicitate. La complessità,

dunque, va intesa come la cornice concettuale generale entro la quale muovere le proprie ipotesi di lavoro. Attraverso questa lente il lavoro sommerso appare come un sistema dinamico che continuamente ridefinisce i propri confini, i propri rapporti con l'economia regolare, con le parti sociali e con il sistema politico anche, e soprattutto, in relazione alle modalità con cui viene contrastato. E' tuttavia possibile, una volta compresi gli elementi di complessità del fenomeno da indagare, produrre una serie di concetti e di criteri finalizzati alla definizione e alla valutazione dell'oggetto di studio che presentino le caratteristiche della verificabilità e della prevedibilità con un certo margine di errore.

1.2 Definizione di buona pratica

In Europa, ed in particolare in Italia, le politiche di emersione del lavoro irregolare si muovono sovente all'interno di un quadro di sperimentalità elevata. In questo contesto il termine sperimentalità va inteso nel senso di tentativo, di prova, ed ha una accezione neutra rispetto al concetto di innovazione.

Normalmente, il processo attraverso cui un sistema di politiche viene messo a regime prevede le seguenti fasi:

- attivazione di pratiche sociali, solitamente nella modalità di progetti pilota, attraverso le quali sperimentare azioni sulla cui riuscita positiva dovrebbe dare indicazioni un buon sistema di valutazione;
- attivazione delle buone pratiche, si tratta di quelle pratiche sociali che hanno superato positivamente il processo di valutazione e che hanno definito i propri indicatori qualitativi e quantitativi;
- attivazione dei modelli, si tratta di quelle buone pratiche che assumono le caratteristiche della standardizzazione, della stabilizzazione e della trasferibilità.

Nell'ambito delle strategie finalizzate alla riduzione del lavoro sommerso, purtroppo, non sempre tali passaggi vengono realizzati ed il rischio di prodursi in una analisi approssimativa dei processi attivati e della loro valutazione risulta piuttosto alto. E' necessario, quindi, prestare una particolare attenzione nella fase di individuazione degli elementi che definiscono l'architettura tipologica delle pratiche di emersione e, nello specifico, degli indicatori che le qualificano come "*buone*".

Nessun intervento, progetto o pratica di emersione del lavoro irregolare può rispondere in modo perfetto ed esaustivo alla velocità dei cambiamenti del fenomeno che vuole contrastare, ne può riflettere la varietà e la molteplicità dei sistemi applicabili per intervenire. Tuttavia, è possibile individuare dei processi positivi, condivisi dagli attori sociali, che meglio di altri innalzano la qualità degli interventi,

generano sinergie, producono soluzioni ed idee che cambiano o, per meglio dire, possono cambiare in modo significativo il volto dell'economia sommersa.

Ogni processo sociale volto al cambiamento agisce all'interno di uno schema generale incentrato su tre elementi:

- un fenomeno sociale (ad esempio il lavoro sommerso);
- uno o più attori sociali (ad esempio le persone economicamente inattive, i disoccupati, i cittadini di paesi terzi, coloro che svolgono un secondo lavoro, ecc.);
- un contesto di riferimento (ad esempio un settore industriale, un territorio, uno specifico quadro normativo, ecc.).

Questi tre elementi sono fra loro fortemente interconnessi, perciò, ogni azione che si rivolge su uno di essi si riflette, in qualche modo, sugli altri due. Questo significa che, ogni qual volta si ottiene un cambiamento, questo è sempre un cambiamento di tipo sistemico. Muovendo da questa premessa possiamo definire una "buona pratica" come una azione o una strategia capace di definire i propri obiettivi, metodi e pratiche in modo complesso.

«Una buona pratica è una costruzione empirica delle modalità di sviluppo di esperienze che per l'efficacia dei risultati, le caratteristiche di qualità interna e per il contributo offerto alla soluzione di particolari problemi soddisfa il complesso sistema di aspettative.» (Frigo 2000)

Il processo di attivazione di una buona pratica, perciò, dovrebbe sempre seguire una sequenza lineare di azioni così riassumibili:

Il processo di attivazione di una buona pratica, perciò, dovrebbe sempre seguire una sequenza lineare di azioni così riassumibili:

- acquisire una reale conoscenza del bisogno sociale degli attori coinvolti o da coinvolgere. È molto importante capire se il bisogno sociale da cui si muove è reale o se si configura come un falso presupposto;
- raccogliere la domanda sociale proveniente dagli attori coinvolti o da coinvolgere. Molti bisogni pur essendo realmente presenti non hanno domanda perché gli attori sociali che dovrebbero esprimerla non hanno forza contrattuale, non hanno voce. Inoltre, non va escluso il caso dei bisogni sociali assenti ma dotati di domanda;
- erogare l'offerta. È necessario strutturare una offerta capace di intervenire realmente sul bisogno sociale individuato ed espresso. Può succedere che l'intervento progettato manchi il bersaglio vanificando le azioni preventive di analisi e raccolta della domanda.

Lo schema sopra esposto consente di operare già una prima valutazione delle buone pratiche prese in considerazione dalla ricerca. Si può facilmente intuire, difatti, che la sequenza: *bisogno sociale presente, domanda espressa e offerta erogata coerente,* rappresenta una specie di ottimo per l'attivazione di una buona pratica. Al contrario la sequenza: *bisogno sociale assente, domanda inespressa e offerta erogata,* va considerata come la situazione peggiore per l'erogazione di un sevizio, tanto da qualificare la pratica agita come *"non buona"*.

Quella che possiamo chiamare *"dimensione sociale"* del lavoro sommerso è un altro elemento che ci consente di allargare le variabili in grado di cogliere una buona pratica di emersione. Anche in questo caso possiamo ricorrere ad uno schema strutturato su tre elementi interconnessi:

- le dinamiche profonde del fenomeno lavoro sommerso. Si tratta di identificare le ragioni principali che inducono i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi a partecipare all'economia sommersa. Alcuni esempi di queste dinamiche profonde possono essere[1]:
  - o l'emergere di una domanda estremamente diversificata di "servizi personalizzati" alle famiglie e alle persone caratterizzati da un'alta intensità di manodopera e da un basso incremento produttivo;
  - o la riorganizzazione delle industrie e delle imprese in direzione di lunghe catene di disintegrazione verticale e di subappalto, al fine di rendere la produzione più flessibile e di accrescere le capacità di adattamento a situazioni specifiche e alle fluttuazioni di mercato;
  - o l'impatto delle diffusione delle tecnologie leggere, come il personal computer, che forniscono nuove opportunità lavorative e schiudono nuovi ambiti alle attività di servizi.
- le manifestazioni di "superficie" del lavoro sommerso. Si tratta di valutare gli impatti del lavoro sommerso su aspetti come:
  - o la sicurezza sociale;
  - o le finanze pubbliche;
  - o la concorrenza economica;
  - o i diritti delle persone.
- le rappresentazioni cognitive che gli attori sociali hanno del fenomeno lavoro sommerso. Si tratta di comprendere il grado di accettazione culturale dell'economia informale. Ad esempio il fatto che partecipare all'economia informale a livello locale viene spesso concepito quale scambio di servizi o mutua assistenza che non occorre dichiarare.

---

1 Cfr. Commissione Europea (1998).

Nella ricerca qui condotta, quindi, ogni buona pratica presentata è stata selezionata in base al rapporto che questa ha definito con alcune variabili chiave riconducibili agli ambiti della *"struttura del sistema"*, del *"processo attivato"* e della *"dimensione generale del fenomeno"*. Schematicamente tali variabili possono essere così raggruppate:

- fenomeni, persone e contesti (struttura del sistema lavoro sommerso);
- bisogni, domanda e offerta (processo attivato per contrastare l'economia sommersa);
- dinamiche profonde, manifestazioni e rappresentazioni (dimensione generale del fenomeno lavoro sommerso).

1.3 Dalle buone pratiche ai modelli

L'obiettivo del lavoro svolto è quello di verificare la possibilità di pervenire, con il materiale a disposizione, alla costruzione di modelli di intervento replicabili nel contesto regionale del Friuli Venezia Giulia. Un modello, per essere tale, deve presentare, almeno parzialmente, alcune delle seguenti caratteristiche:

- deve essere il prodotto finale di un processo valutativo in cui un pratica sociale viene validata come buona, replicata, trasferita, standardizzata e stabilizzata;
- deve avere delle forti correlazioni ed un significativo grado di coerenza con il quadro generale delle politiche di emersione sia a livello locale che nazionale ed europeo;
- deve produrre interventi programmati, strategici e sinergici che possano dare unitarietà ad azioni di sistema diversificate come la formazione, l'informazione, la prevenzione, la sanzione, l'incentivo e la semplificazione amministrativa;
- deve avere un sistema armonico in grado di dare congruità agli indicatori di processo quali:
  - obiettivi e procedure;
  - domanda e offerta;
  - sintomo e causa;
  - quantità e qualità;
  - efficacia ed efficienza;
  - costo e beneficio.
- deve essere sostenibile a livello processuale e metodologico;
- deve essere sostenibile al livello delle risorse umane coinvolte e al livello delle risorse economiche impiegate;

- deve mantenere una forte correlazione con i fattori del cambiamento sociale come le trasformazioni territoriali, il ruolo degli attori sociali, le fluttuazioni economiche e le innovazioni tecnologiche;
- deve avere un carattere innovativo rispetto ai fenomeni indagati, ai target stabiliti, alle figure professionali coinvolte, ai saperi e alle metodologie utilizzate;
- deve avere un carattere integrato e multiforme coinvolgendo target diversi, combinando sevizi, stabilendo nuovi rapporti tra pubblico e privato tra formale ed informale.

In realtà, l'analisi dettagliata delle buone pratiche, soprattutto a livello nazionale, non ha consentito l'astrazione di veri e propri modelli di intervento. Il materiale disponibile, infatti, spesso non risulta sufficientemente esaustivo per poter identificare quelle caratteristiche che risultano indispensabili per trasformare un'iniziativa di intervento in un modello trasferibile ed adattabile a diversi ambiti sociali. Nonostante le lacune dovute alla mancanza di una base informativa solida sugli interventi, si è comunque proceduto a scomporre gli elementi costitutivi più utili delle buone prassi, per creare una mappatura dell'intervento riproducibile a diversi livelli di contesto. Le buone pratiche selezionate verranno pertanto presentate sotto forma di scheda-progetto. All'interno di queste schede i diversi progetti vengono organizzati seguendo una sequenza causale di eventi:

- Individuazione degli obiettivi del progetto;
- Individuazione dei nessi causali esistenti all'interno del progetto, la "logica del progetto":
  - input;
  - attività;
  - output;
  - risultati specifici;
  - impatti.
- Individuazione delle condizioni o dei fattori esterni che si rendono indispensabili per la realizzazione della catena causale (contesto locale e quadro normativo).

Ad ogni scheda-progetto viene collegata una "mappa degli obiettivi"; si tratta di uno strumento di supporto pensato per favorire una rappresentazione schematica della logica del progetto e della pluralità dei suoi obiettivi. Inoltre, la "mappa degli obiettivi" può essere utilizzata per valutare la coerenza del progetto e per l'individuazione degli indicatori quali-quantitativi della buona pratica in oggetto.

2. L'economia irregolare nell'Unione Europea

2.1 Definizione maggiormente condivisa di lavoro nero, settori e soggetti coinvolti

Il lavoro sommerso già nella COM 98(219) viene definito come una «*qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri*». Questa definizione mette in stretta relazione il lavoro non dichiarato con l'evasione delle tasse e/o le irregolarità nei confronti della previdenza sociale, e comprende diverse attività che vanno dai servizi domestici informali al lavoro clandestino operato dai residenti illegalmente, ma esclude le attività criminali. Il lavoro sommerso è un fenomeno complesso che viene influenzato da una molteplicità di fattori economici, sociali, istituzionali e culturali; inoltre costituisce un ostacolo alle politiche economiche, di bilancio e sociali volte alla crescita. Nella Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2003 il lavoro nero o sommerso viene definito come: «*ogni attività retribuita di natura legale ma non dichiarata alle autorità pubbliche*». Nello stesso documento si stima inoltre il fenomeno dell'economia sommersa tra il 7% ed il 16% del PIL dell'Unione Europea.

I sopraccitati documenti della Commissione e del Consiglio Europeo danno una definizione molto generica del fenomeno; infatti entrambi parlano di attività sommerse e non solo di lavoro o imprese. Occorre premettere che, non esistendo una definizione ufficiale e condivisa del fenomeno, ciascuno Stato membro ne ha adottata una propria sulla quale ha basato il sistema di regolamentazione.

Una delle motivazioni per cui si parla di "attività" e non di "lavoro" o "imprese" consiste nel poter includere forme di sommerso molto diffuse in Europa come la sottodichiarazione di entrate per liberi professionisti e lavoratori autonomi o forme di pagamento di una parte dello stipendio in "chiaro" ed un'altra "in nero".

Lucifora (2003) distingue tra attività economiche che eludono obblighi di natura fiscale e contributiva (economia non dichiarata o non osservata), attività che sono illegali perchè svolte da un soggetto non autorizzato (economia illegale) e relazioni lavorative del tutto informali basate su rapporti di parentela o relazioni personali e sociali che spesso non originano alcuna transazione monetaria e quindi sono di più difficile classificazione (economia informale).

Il lavoro sommerso si riscontra comunemente in determinati settori, che comprendono le costruzioni, gli alberghi e la ristorazione, i servizi personali e domestici (per esempio servizi di pulizia o assistenza agli anziani) e l'agricoltura. L'incidenza del lavoro nero è anche collegata alla dimensione e all'importanza relativa di particolari settori all'interno delle economie nazionali: per esempio il lavoro non dichiarato è diffuso nel settore delle costruzioni navali in Olanda, il settore tessile in

Francia, Romania e Spagna, il settore della lavorazione del pesce in Olanda. Le sanzioni applicate al lavoro non dichiarato variano all'interno degli Stati Membri dell'EU: si va dalla non considerazione del fenomeno come un reato (ad esempio in Austria dove si comminano al massimo delle multe), a Paesi in cui le dichiarazioni difformi nei redditi da lavoro sono trattate come un reato, punibile tramite multa o con il carcere.

I soggetti maggiormente coinvolti nel sommerso sono stati classificati dalla Commissione delle Comunità Europee del 1998 nelle seguenti categorie:

- coloro che svolgono due o più lavori;
- le persone *economicamente inattive* (studenti, casalinghe e pensionati) che possano aver bisogno di un reddito che consenta maggior indipendenza economica;
- disoccupati che, per non per perdere il beneficio derivante dall'integrazione salariale, possono ricorrere al sommerso;
- gli immigrati.

L'evoluzione recente del fenomeno evidenzia un aumento delle donne impiegate "in nero" nel settore dei servizi domestici e dei servizi alla persona.

2.2 Il contesto normativo e strategico europeo

La Commissione Europea attribuisce primaria importanza alle politiche per l'emersione del sommerso per la prima volta nel 1993, quando viene pubblicato il Libro bianco *Crescita, competitività, occupazione*, dove si invoca un ampliamento del concetto di lavoro e si incoraggiano gli Stati Membri ad agevolare *«la reintegrazione nel mercato del lavoro ufficiale di molte persone che svolgono attualmente forme marginali di lavoro e lavorano in nero»*.

La chiave di lettura dell'approccio comunitario al sommerso si rintraccia nel rapporto Flynn del 1998 *Comunicazione della Commissione europea sul lavoro sommerso* (Com 1998 – 219), il quale si prefigge non solo di analizzare e definire il fenomeno ma anche di delineare le possibili misure politiche attuabili da ciascuno Stato membro per combatterlo. Nel rapporto i fattori che determinano il sommerso e ne spiegano la dimensione ed il progredire sono: una domanda estremamente diversificata di servizi personalizzati alle famiglie e alle persone, flessibilizzazione del settore industriale (e conseguente aumento del lavoro autonomo e dei lavoratori-imprenditori), l'alta pressione fiscale e gli elevati contributi sociali, l'inadeguatezza della legislazione sul lavoro, l'elevato onere burocratico, la rilevante presenza e diffusione di microimprese, la bassa competitività di imprese in settori in declino, l'accettazione culturale e l'esistenza di facili opportunità. Visto che il fenomeno è articolato sia per quanto riguarda le cause sia le forme e sia le dimen-

sioni, si rende necessario predisporre delle politiche differenziate per contesto territoriale, per settore e per tipologia specifica di non regolarità.

Nel 2000 il Parlamento Europeo conclude il Rapporto sulla Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso. Nello stesso anno il Regioplan Research Advice & Information, fondato dalla Commissione Europea, inizia la ricerca sui provvedimenti per combattere il lavoro nero. Si ribadisce che la miglior misura consiste nell'adottare delle politiche miste, cioè un approccio integrato fatto di provvedimenti volti a scoraggiare il lavoro sommerso ed incoraggiare forme di lavoro regolare.

Congiuntamente all'attività di ricerca, l'Unione Europea avvia anche un confronto sulle strategie di intervento in relazione all'economia irregolare. Il riconoscimento più importante si ha con il vertice straordinario di Lussemburgo (novembre 1997) e con la definizione dei National Action Plan's (Nap's).

Nel 2003 la Commissione Europea vara alcuni provvedimenti importanti in relazione alla tematica in esame. Il 14 gennaio approva la Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni su *Il futuro della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)* che, in linea con l'agenda di Lisbona, inaugura la nuova generazione di orientamenti europei volti al pieno impiego e a creare posti di lavoro migliori per tutti. Obiettivi generali del nuovo provvedimento: la piena occupazione, la qualità e la produttività, la coesione e la promozione di un mercato del lavoro inclusivo. Tra le priorità si afferma di voler trasformare il lavoro nero in occupazione regolare. Il 3 giugno segue la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e occupazione.

Il successivo dibattito sul lavoro nero culmina con l'adozione di un approccio politico comune -le cosiddette politiche miste- definito nelle *Employment Guidelines 2003-2005* (Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2003). Viene suggerito un insieme bilanciato di strumenti di prevenzione (attraverso un equo sistema di tasse e una regolamentazione amministrativa), campagne informative e di sensibilizzazione, sanzioni e rafforzamento legislativo. A questo proposito al nono punto del decalogo oggetto della decisione del Consiglio si legge: «*Gli Stati membri dovrebbero sviluppare e mettere in atto azioni e misure di ampia portata per eliminare il lavoro nero che prevedano la semplificazione del contesto in cui operano le imprese, rimuovendo i disincentivi e fornendo incentivi adatti nel quadro dei sistemi fiscale e previdenziale, dotandosi di una maggiore capacità di far rispettare le norme e di applicare sanzioni. Essi dovrebbero intraprendere gli sforzi necessari a livello nazionale ed europeo per misurare le dimensioni del problema e i progressi conseguiti a livello nazionale*».

Dal Consiglio informale dei Ministri del Lavoro e degli Affari Sociali tenutosi, infine, nel luglio 2003, emerge un consenso generale sulla rilevanza che il fenomeno ha assunto in Europa e sulla necessità di definire una strategia europea comune basata sulla prevenzione e sulla valorizzazione delle politiche volte a promuovere la trasformazione del lavoro sommerso in lavoro regolare di concerto con le Parti Sociali. Infine, si definisce il quadro di riferimento per le azioni di contrasto per gli Stati Membri, le Parti Sociali e le altre istituzioni comunitarie. Gli Stati Membri sono invitati a sviluppare strategie globali di contrasto al lavoro irregolare attraverso azioni preventive, a rafforzare la vigilanza e le sanzioni, a rafforzare la cooperazione transnazionale, a sensibilizzare i cittadini sulle conseguenze negative del fenomeno e a migliorare la conoscenza delle dimensioni del fenomeno. Le Parti Sociali sono invitate ad affrontare a livello europeo la questione del lavoro non dichiarato e a promuovere la regolarizzazione attraverso il ricorso ad azioni a livello nazionale. La Commissione è invitata a monitorare lo sviluppo delle azioni dei singoli Stati Membri nella lotta al lavoro sommerso e i progressi sulle modalità di definizione e quantificazione dello stesso.

Anche la Risoluzione sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare, approvata il 10 ottobre del 2003 dal Consiglio europeo dei ministri degli Affari sociali dei paesi membri (2003/C260/01), sancisce l'impegno comune ad intensificare la lotta al sommerso attraverso un approccio globale basato su azioni preventive.

Nel 2006 viene pubblicato il Libro verde sulla Labour Law nel quale si afferma che il sommerso contribuisce in maniera influente nel social dumping, uno dei temi chiave in relazione al cambiamento della legge sul lavoro nell'UE.

A fine 2007 nella comunicazione sugli avanzamenti nella lotta al sommerso (*Stepping up the fight against undeclared work*) si prospetta la trattazione da parte della Commissione Europea della tematica del lavoro nero come una priorità nel programma *Mutual Learning*.

L'ultimo documento ufficiale in ordine di tempo (Marzo 2008) al quale ci si è riferiti nell'analisi delle buone prassi europee è stato prodotto dalla European Foundation of Living and Working Conditions (l'Istituto è il RegioPlan, il progetto si intitola *Tackling undeclared work in the EU*). Il curatore del rapporto illustra le tipologie di approcci politici e le misure adottate dai singoli Stati Membri europei e conclude augurandosi che il documento faciliti lo sviluppo di una "banca di conoscenze" sulla fattibilità, l'efficienza e la trasferibilità dei diversi approcci e misure e possa incoraggiare i partner sociali coinvolti nella lotta al sommerso a condividere le proprie esperienze.

Congiuntamente all'attività di ricerca e ai documenti programmatici, l'UE ha istituito anche un vero e proprio osservatorio in generale sul tema dell'occupazione,

The European Employment Observatory (EEO)[2], dove sono presenti sia dei report periodici di aggiornamento dove si raffrontano le politiche e gli stati di avanzamento dei 27 Stati Membri, sia report di aggiornamento più specifici sulla tematica del sommerso in chiave di confronto (primavera 2007) o in chiave di analisi del singolo Stato Membro (autunno 2004).

2.3 Le motivazioni alla base del sommerso

Il lavoro irregolare è un fenomeno altamente pervasivo, che si manifesta inoltre sotto una molteplicità di aspetti e forme e le cui cause, di natura socio-economica, sono molteplici.

La principale ragione che induce i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi a partecipare all'economia sommersa è di natura economica. Lavorare nell'economia informale offre l'opportunità di accrescere i propri guadagni e di evadere l'imposta sul reddito e i contributi sociali. Per gli imprenditori l'incentivo è dato dalla riduzione dei costi. La Commissione delle Comunità Europee (1998) individua una serie di motivazioni del ricorso al sommerso nell'ottica delle convenienze dal lato della domanda:

- i livelli delle aliquote fiscali e contributive;
- oneri regolamentari ed amministrativi;
- inadeguatezza della legislazione in materia di mercato del lavoro;
- bassa competitività;
- ricerca della flessibilità produttiva.

L'analisi delle convenienze dal lato dell'offerta mette in luce come un ruolo consistente venga assegnato alla pressione fiscale e contributiva. Nella disamina delle motivazioni non si può prescindere però dalla considerazione delle singole tipologie di lavoratori che possono essere coinvolte con misure e modalità differenti nelle attività irregolari.

I principali fattori che determinano l'esistenza e il progredire del lavoro irregolare secondo la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 24 Ottobre 2007 sono:

[2] L'obiettivo dell'osservatorio è di contribuire allo sviluppo delle strategie occupazionali europee attraverso la raccolta di informazioni, le ricerche comparative e la valutazione delle politiche e degli andamenti del mercato del lavoro nei Singoli Paesi.

- la crescita della domanda di servizi domestici e di assistenza risultante dai cambiamenti socio-demografici, in combinazione con la riduzione dell'orario di lavoro;
- l'evoluzione verso rapporti lavorativi più "corti" e meno gerarchici con sistemi di pagamento più flessibili o diversi per numero di ore;
- l'aumento del fenomeno di non dichiarazione di parte delle entrate per il lavoro autonomo (incluso il falso lavoro autonomo) e la sub-fornitura e, più in generale, per i contratti flessibili e il lavoro a chiamata;
- la crescente facilità di insediare gruppi di impresa cross-border, che richiede un efficiente cooperazione internazionale sia per il monitoraggio sia per l'applicazione delle norme.

Altri elementi che sono stati indicati dalla letteratura come fattori che tendono ad incentivare il lavoro non dichiarato sono il cosiddetto "statutory minimum wage" (che ha effetti soprattutto in Grecia, Francia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Malta e Polonia) ed un regime di tassazione e di sicurezza sociale che incide sulle tasche dei cittadini (le uniche eccezioni sono rappresentate dagli Stati Membri di Irlanda, Olanda, Spagna e Regno Unito). Tra gli altri aspetti istituzionali dell'economia che favoriscono la presenza del fenomeno si annoverano anche le rigide disposizioni in materia di lavoro e le onerose procedure amministrative e burocratiche.

2.4 La situazione degli Stati Membri dell'UE e le tipologie di azioni e di misure intraprese a livello europeo

Le azioni proposte a livello programmatico europeo per la lotta al sommerso vengono raggruppate in quattro tipologie in base al loro fine principale (cfr. Comunicazione della Commissione Europea COM 1998 – 219):

- cambiare il sistema socio-economico;
- rafforzare il sistema di regole (controlli e sanzioni);
- accrescere l'accesso all'economia formale;
- cambiare il comportamento e le attitudini.

Ciascuna delle diverse tipologie di azioni deve appunto tener conto del contesto e delle cause e determinanti del lavoro nero (relazioni di mercato, relazioni istituzionali, caratteristiche individuali, fattori ambientali).

Nello specifico le azioni finalizzate al cambiamento socio-economico sono appropriate quando il lavoro nero origina da condizioni di sistema: un mercato del lavoro poco flessibile, legislazione rigida o elevati costi del lavoro, difficoltà a livello di controllo del fenomeno. Le misure rientranti in questa prima azione sono ad esempio: riduzione del carico fiscale, riduzione degli oneri previdenziali, deregolazio-

ne, sussidi occupazionali, flessibilità delle relazioni di lavoro, *service vouchers*, riduzione degli ostacoli burocratici.

Le azioni volte a rafforzare il sistema ben si applicano quando tra i cittadini si registra una scarsa osservanza delle regole. Alcune delle misure tipiche di quest'azione sono: controlli, sanzioni, aumento della cooperazione e scambio di dati autorità e tra autorità e parti sociali, definizione di reti di cooperazione, severe politiche in relazione all'immigrazione.

E' preferibile attivare azioni per rafforzare l'accesso al mercato formale del lavoro quando vi sono barriere quali una legislazione complessa o un'elevata burocrazia. Tra le misure adeguate ad affrontare il problema si includono la formazione e l'assistenza nell'adempimento delle formalità e le sovvenzioni nell'avvio di imprese.

Infine le principali misure che si possono attuare per cambiare il comportamento e le attitudini sono le campagne informative e di sensibilizzazione.

Gli ultimi indirizzi della politica comunitaria in tema di sommerso si possono così definire in base alla Risoluzione sulla trasformazione del lavoro sommerso non dichiarato in occupazione regolare, approvata il 10 Ottobre 2003 dal Consiglio europeo dei ministri degli Affari sociali dei paesi membri (2003/C 250/01):

- cooperare per analizzare le caratteristiche comuni del lavoro non dichiarato in tutti gli Stati Membri, onde poterlo meglio affrontare grazie ad un approccio comune nel quadro della strategia europea per l'occupazione;
- sviluppare un approccio globale basato su azioni preventive e sanzioni;
- creare un ambito giuridico e amministrativo favorevole alla dichiarazione dell'attività economica e dell'occupazione, tramite la semplificazione delle procedure e la riduzione dei costi e dei vincoli che limitano la creazione e lo sviluppo delle imprese;
- rafforzare gli incentivi e rimuovere i disincentivi per far uscire dal sommerso la domanda e l'offerta;
- rafforzare la vigilanza, anche con il sostegno delle parti sociali, e applicare adeguate sanzioni;
- rafforzare la cooperazione transnazionale tra gli organi competenti nei vari Stati Membri;
- aumentare la consapevolezza sociale delle gravità del fenomeno promuovendo iniziative di sensibilizzazione.

Sulla base degli orientamenti europei (verso l'attuazione combinata di diverse politiche in un'ottica integrata) ciascuno Stato Membro ha organizzato una propria strategia di contrasto al sommerso; occorre precisare che non tutti gli Stati Membri hanno attribuito priorità al fenomeno.

Dal seminario DG EMPL tenutosi a Bruxelles il 13 dicembre 2007, in relazione al rapporto di aggiornamento *The European Employment Observatory Review*, emerge che i Paesi dove il sommerso è un fenomeno in calo sono la Danimarca, l'Estonia,

l'Italia, la Lituania, la Polonia e la Slovacchia; i Paesi dove si sta verificando un aumento sono la Bulgaria, la Germania, la Spagna, Malta e la Svezia, e i Paesi invece dove non vi sono cambiamenti evidenti risultano il Belgio, la Grecia, la Francia, il Lussemburgo e la Romania. Per i Paesi non nominati non sono disponibili dei dati specifici a riguardo o non vi sono particolari situazioni di miglioramento o peggioramento[3].

2.5 *Le buone prassi a livello europeo e le motivazioni legate alla scelta delle misure presentate*

L'analisi delle buone pratiche adottate dagli Stati Membri in relazione alla lotta al sommerso non può prescindere dallo studio del contesto territoriale, sociale, economico e delle manifestazioni e dinamiche profonde che il fenomeno presenta a livello locale.

La disamina delle prassi presenti nei principali documenti di ricerca e di aggiornamento presenti fa emergere delle consistenti lacune informative sui principali elementi che si devono considerare per arrivare alla costruzione di veri e propri modelli di intervento. La scelta delle buone prassi è ricaduta quindi sulle misure più complete e valide sia dal punto di vista della coerenza con il contesto socio-economico e con la tipologia di sommerso presente, sia delle azioni intraprese e delle variabili chiave considerate.

A livello europeo la ricerca sul fenomeno e il perseguimento dell'obiettivo di scambio delle buone prassi tra gli Stati Membri in un'ottica di cooperazione transnazionale ha prodotto alcuni importanti documenti di analisi del fenomeno, di aggiornamento della situazione dello stesso negli Stati Membri, e di trattazione delle misure intraprese, distinte per tipologia[4] e paese. Un riassunto delle buone pratiche più importanti è riportato nella Tab. 2.

[3] Inoltre le nazioni che più attivamente si impegnano nella lotta al sommerso sono Cipro, l'Italia, la Francia, l'Olanda, il Portogallo e la Romania.

[4] Nei documenti ai quali ci si è riferiti, sono presenti diverse classificazioni delle misure in tipologie. Nella tabella viene usata la classificazione adottata dalla specifica fonte.

Tab. 1 - Sintesi della situazione dell'Europa a 15[5] *in relazione alla tipologia di lavoratori e settori e misure di intervento.*

PAESE	LAVORATORI	SETTORI	MISURE DI INTERVENTO
Austria	Cittadini stranieri e residenti illegali, disoccupati, lavoratori autonomi, persone con doppio lavoro, inattivi (studenti, pensionati, casalinghe)	Costruzioni, servizi domestici, hotel e ristoranti, intrattenimento, trasporti	Semplificazione della regolamentazione delle attività produttive, incremento della flessibilità degli orari di lavoro, riduzione dei costi di lavoro, rafforzamento dei controlli degli ispettori del lavoro, incremento del personale dedicato alla lotta al sommerso e estensione delle competenze, incremento delle sanzioni per l'impiego illegale di lavoratori stranieri, obbligo per i datori di lavoro di registrare i lavoratori prima dell'inizio dell'attività lavorativa, service voucher per le attività domestiche.
Belgio	Lavoratori indipendenti e aziende, uomini giovani con basse qualifiche	Costruzioni, hotel e ristoranti, pulizie, agricoltura, servizi domestici	Riduzione della tassazione e contributi di previdenza sociale, semplificazione amministrativa, aumento dei controlli e delle sanzioni, miglioramento dello scambio di informazioni tra agenzie attraverso l'e-government, accordi tra parti sociali in specifici settori.
Danimarca	Lavoratori non qualificati o con bassa qualifica, studenti, uomini (doppio delle donne)	Ristorazione, costruzioni, pulizie, agricoltura, servizi	Home service scheme introdotti nel 1994 per pagare sussidi a chi svolge lavori domestici, maggiori controlli in specifici settori (es. costruzioni), campagne per cambiare l'atteggiamento (es. Fair Play Campaign), maggiori poteri al sistema fiscale.

[5] Il Lussemburgo non è stato inserito in quanto non vi sono dati disponibili; si è deciso inoltre di includere la Slovenia per motivi legati alla vicinanza territoriale con il Friuli Venezia Giulia.

Finlandia	Giovani lavoratori qualificati	Costruzioni, hotel e ristoranti, pulizie, industria navale, trasporti	Interventi fino al 2003: rafforzamento controlli, sussidi per servizi alla famiglia, semplificazione burocratica, collaborazione con parti sociali, campagne di informazione e sensibilizzazione. Negli anni più recenti: cooperazione tra le autorità (prog. VIRKE), costituzione di un gruppo di lavoro, ULTEVA–2, per controllare l'adesione ad accordi collettivi di lavoro con riguardo ai lavoratori stranieri, supervisione dei benefici di cui godono i lavoratori stranieri, controllo dell'adesione ai contratti di lavoro per il lavoro domestico, benefici per assumere lavoratori oltre una certa età, aumento della deduzione delle tasse.
Francia	Non risultano caratteristiche specifiche	Costruzioni e lavori pubblici (BTP), hotel e ristoranti, agricoltura, industria del tessile, intrattenimento	Alta priorità al tema come dimostrato nei National Action Plans del 2004-05 e 2005-06 per la lotta contro il lavoro sommerso. Riduzione dell'imposta sul valore aggiunto sul rinnovo del lavoro nei servizi personali e domestici, riduzione tasse, service vouchers, misure di semplificazione, misure preventive di sensibilizzazione e altre misure volontarie come la "good practice charter" formulata tramite accordo tra i rappresentanti nel settore delle costruzioni, rafforzamento delle sanzioni amministrative quali la rimozione dell'assistenza pubblica e dei sussidi per i lavoratori che vengono trovati in nero.
Germania	Immigrati illegali, persone con doppio lavoro, disoccupati, persone qualificate, persone con bassa scolarità	Costruzioni (38% del sommerso), industria manifatturiera (17%), servizi (15%)	Rafforzamento dei controlli, implementazione della legislazione, incremento delle sanzioni, campagne di informazione e sensibilizzazione, mini jobs, alleanze tra parti sociali e governo a livello federale e regionale.
Grecia	Lavoratori autonomi, immigrati legali e illegali, famiglie di lavoratori completamente in nero soprattutto nel settore agricolo	Costruzioni, hotel e ristoranti, vendita al dettaglio	Regolarizzazione degli immigrati senza documenti, semplificazione e razionalizzazione dei permessi di residenza e lavoro, misure a supporto delle attività imprenditoriali, benefici a certe categorie di lavoratori in aree ad alto tasso di disoccupazione, riduzione della tassazione per i datori di lavoro grazie ad accordi collettivi, riorganizzazione del sistema fiscale.

Irlanda	Studenti, persone con doppio lavoro	Costruzioni, commercio	Rafforzamento legislazione fiscale, riduzione tassazione sulle persone fisiche, riduzione dei livelli di contribuzione sociale per alcune categorie di lavoratori. Misure per incentivare l'occupazione formale e scoraggiare il lavoro non dichiarato: Back to Work, Back to Education, Family Incombe Supplement, Activation Measures for the unemployed (assistenza nel percorso di inserimento lavorativo). Promozione di percorsi per combattere il sommerso attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro di consulenza, l'Hidden Economy Working Group.
Italia	Giovani, donne, pensionati/e	Costruzioni, hotel e ristoranti, agricoltura, servizi domestici, tessile	Rafforzamento dei controlli fiscali, deducibilità delle spese professionali, riduzione dei costi di lavoro non salariali, semplificazione delle procedure amministrative, nuove tipologie di contratti (contratti di riallineamento), interruzione dei cantieri nel settore delle costruzioni se i lavoratori in nero costituiscono più del 20% della forza lavoro (Decreto Bersani), introduzione nel 2007 (Legge Finanziaria) di importanti misure incluse le attività ispettive, incentivi fiscali e gli indici di congruità che vanno concordati tra Governo e parti sociali.
Paesi Bassi	Lavoratori maschi specializzati e con un lavoro regolare	Costruzioni, hotel e ristoranti, trasporto privato, spedizioni, confezioni	Prima del 2007: rafforzamento dei controlli, incremento delle sanzioni, modifiche della legislazione fiscale, campagne di informazione e sensibilizzazione. 2007-2010: all'interno del programma Handhavingsprogramma le misure previste sono: liberalizzazione della procedura per impiegare lavoratori provenienti da certi Paesi dell'Est Europa, controlli nei confronti di datori di lavoro che pagano i lavoratori con un salario inferiore al minimo, semplificazione delle procedure per la dichiarazione delle tasse, misure per legalizzare il sommerso nei servizi domestici, coinvolgimento attivo delle unioni sindacali.

Portogallo	Immigrati illegali, donne	Costruzioni, settore estrattivo, hotel e ristoranti, commercio al dettaglio, sevizi privati, tessile	Iniziative nei confronti dell'immigrazione illegale e del lavoro minorile, semplificazione di alcune procedure amministrative, iniziativa "On the spot firm (2005)", portale di impresa (2006), riforma del sistema di tasse e di benefici, sistema "Novas Oportunidades" creato dalla MTSS e rivolto ai disoccupati per certificare le competenze, programmi che promuovono l'occupazione e di supporto per la creazione di nuove attività imprenditoriali, rafforzamento del numero di ispettori, aumento delle iniziative congiunte tra enti pubblici, aumento sanzioni.
Regno Unito	Uomini fra i 25 e i 55 anni specializzati	Agricoltura, settore alimentare, costruzioni, servizi	Incremento dei controlli fiscali, interventi sulla legislazione fiscale, iniziative a supporto del passaggio dal formale all'informale contenute nell'*Active Labour Market Policies*, misure sanzionatorie intraprese dal *Department for Work and Pensions* e il *HM Revenue and Customs*; campagne informative.
Slovenia	Dato non disponibile	Costruzioni, ristorazione, commercio, trasporti, intrattenimento, attività remunerative	La lotta al sommerso non è una priorità politica. La legge di definizione del sommerso è stata emanata solo nel 2000 adottando l'Act on Prevention of Illegal Work and Unemployment. Da allora si sono adottate misure volte a ridurre il costo del lavoro e soprattutto è stata rafforzata l'attività ispettiva.
Spagna	Immigrati, giovani, donne specializzate nelle PMI.	Industria tessile e delle calzature, agricoltura, costruzioni, ristorazione, servizi.	Regolarizzazione dei lavoratori stranieri, misure per incoraggiare lavori permanenti attraverso incentivi monetari, modifiche legislative riguardanti i lavori atipici, misure preposte a migliorare le condizioni di lavoro nei servizi domestici, benefici rivolti a chi guadagna poco, incoraggiamento al lavoro autonomo attraverso il miglioramento delle condizioni di lavoro e l'attribuzione di incentivi.
Svezia	Prevalentemente maschi spesso giovani (gli studenti rappresentano il 25%), artigiani o lavoratori in proprio	Costruzioni, trasporti, ristorazione, servizi domestici	Priorità elevata. Campagne informative (dal 2000), intensificazione dei controlli sulle tasse, riforma fiscale, accordi nel settore delle costruzioni con le parti sociali, deduzione tasse per attività correlate ai servizi domestici (quindi riduzione del costo del lavoro).

Fonte: Commissione Europea

Tab. 2 - Principali pratiche individuate nei documenti comunitari di analisi

NOME	DESCRIZIONE	TIPOLOGIA
Proyecto de Lucha contra la economia sumergida y el empleo irregular in Canarias	È un progetto voluto fortemente dalla "Union General de Trabajadores" per fronteggiare il sommerso, che nelle Canarie corrisponde al 20% dell'economia secondo le stime del sindacato CCOO. Si propone di realizzare incontri con i sindacati e campagne di informazione e formazione sulle implicazioni e gli effetti dell'economia sommersa.	Misura di sensibilizzazione
Fair play campaign in Denmark	Campagna di informazione e sensibilizzazione contro il lavoro sommerso e l'evasione delle tasse. Si rivolge in particolar modo ai giovani con l'intento di generare consapevolezza sull'importanza di pagare le tasse, mostrando cosa succederebbe se nessuno lo facesse.	Misura di sensibilizzazione
Home Scheme Service in Denmark	Venne lanciato nel 1994 come progetto pilota e reso permanente nel 1997. Si propone di competere con il lavoro sommerso, di promuovere lo sviluppo di imprese formali nell'ambito dei servizi domestici e di offrire opportunità di lavoro ai soggetti poco qualificati.	Misura volta a regolarizzare il nero
Mini Jobs in Germany	Misura volta a regolarizzare la situazione del cosiddetto *minor employment* (lavori di 15 ore settimanali) per il quale erano esenti dagli oneri sociali sia i dipendenti sia i datori di lavoro. L'intento era quello di limitare la crescita di questa tipologia lavorativa attraverso la formalizzazione di tre nuovi tipi di *mini job* soggetti a tassazione.	Misura preventiva volte a introdurre nuove categorie di lavoro regolare
Ich AG scheme in Germany	L'iniziativa si prefigge di aiutare i disoccupati a intraprendere attività imprenditoriali autonome attraverso l'elargizione si sussidi mensili per un periodo di tre anni.	Misura preventiva di facilitazione nella transizione al lavoro autonomo
Regularisation campaign in Italy	Nel 2001 il governo italiano ha emanato una legge nota come "Campagna di regolarizzazione" (Legge 383/2001), che ha permesso a lavoratori e imprenditori di regolarizzare la loro situazione in relazione a tasse, lavoro, sicurezza, contributi, previdenza e nei confronti di altre irregolarità. In cambio venivano concesse riduzione delle tasse e dei contributi previdenziali per tre anni.	Misura volte a regolarizzare il nero
Realignment contract in Italy	I sindacati e le associazioni di affari permisero l'adozione dei contratti di riallineamento nel 1990 in relazione ai salari minimi a livello locale. Il duplice obiettivo dell'iniziativa era dato dalla riduzione delle tasse e dei contributi sociali e il condono delle irregolarità passate.	Misure volte a regolarizzare il nero

The CUORE initiative in Naples, Italy	La sigla CUORE sta per Urban Centre for Economic Upgrading (Centri Operativi per la Riqualificazione Economica). Vennero istituiti nel 1999 per offrire sevizi informativi e di assistenza per aiutare gli imprenditori nella formalizzazione della loro attività.	Misure preventive di semplificazione burocratica e amministrativa

La scelta delle buone prassi è ricaduta quindi sulle misure individuate nei documenti comunitari per le quali sono disponibili informazioni complete e dettagliate in merito a tutte le variabili individuate nella premessa metodologica. Si è voluto inoltre approfondire due degli strumenti operativi a livello europeo per la regolamentazione del settore dei cosiddetti "servizi di prossimità", sia perchè il fenomeno del sommerso in questo settore è in continua crescita un po' ovunque, sia perché in Friuli Venezia Giulia è in atto una sperimentazione in relazione al lavoro accessorio che ha per soggetti attuatori tre importanti attori istituzionali (INAIL, INPS, Amministrazione Regionale). A questa tipologia di prassi appartengono sia i buoni lavoro francesi sia quelli in uso in Belgio; le due prassi, pur presentando elementi comuni, si distinguono per determinate caratteristiche e offrono spunti interessanti (visto anche il loro carattere permanente e non più sperimentale) per la regolamentazione del settore dei servizi.

E' stata quindi descritta la campagna di informazione e sensibilizzazione del Regno Unito che, pur essendo fortemente connotata per la tipologia di messaggi trasmessi (tanto da venir classificata in qualche documento anche tra le misure di carattere sanzionatorio), presenta degli elementi trasferibili in altri contesti e si dimostra innovativa per quanto riguarda la capacità di coinvolgere e sensibilizzare i cittadini nei confronti del fenomeno.

Infine si è scelto di analizzare una riforma di semplificazione amministrativa che ha apportato notevoli cambiamenti e che è stata sfruttata appieno dal governo Belga per ottenere numerosi vantaggi non solo nel campo del sommerso ma anche in ambito sociale (previdenza sociale, regolarizzazione degli immigrati).

2.5.1 E-government (Belgio)

A. INDIVIDUAZIONE DELLA BUONA PRATICA	
ORGANIZZAZIONE RESPONSABILE E PARTNER	**BELGIO** • Ministero delle Finanze Belga per l'e-government nel complesso. • Crossroads Bank for Social Security per il settore della

	previdenza sociale. Sono stati coinvolti nel progetto circa 2000 soggetti pubblici e privati del settore sociale a diversi livelli (nazionale, regionale e locale).
PERIODO DI ATTUAZIONE	Dal 1991 in continuo miglioramento e ampliamento.
TIPOLOGIA DI POLICY	Il progetto è un esempio di **riforma e semplificazione amministrativa**, una delle misure individuate dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2007.
SETTORE ATTIVITÀ	Coinvolgimento di tutti i settori
CONTESTO E BREVE STORIA DEL PROGETTO	**Contesto locale** Il territorio del Belgio ha una superficie pari a poco meno di quattro volte quella del Friuli Venezia Giulia. La sua posizione geografica e la presenza di adeguate infrastrutture (il porto di Anversa è il secondo d'Europa dopo Amsterdam), gli conferiscono un ruolo strategico all'interno dell'Unione Europea. A livello macroeconomico, oltre il 70% del PIL deriva dal settore dei servizi che si sviluppa principalmente nell'area di Bruxelles (banche, servizi assicurativi, agenzie per il commercio, trasporti, uffici legati alla presenza delle organizzazioni europee ed internazionali). **Tipologia di sommerso** La definizione di sommerso prevalente e maggiormente condivisa in Belgio è estesa, includendo anche redditi non dichiarati e irregolarità di varia natura. Le stime del lavoro sommerso variano notevolmente: si va dal 6% (misure che utilizzano i conti nazionali) al 20% (altri studi macroeconomici) del Pil. Lo studio di Friedrich Schneider (cfr. Bibliografia) del 2004, che mette a confronto l'economia sommersa di 145 Nazioni nel mondo, stima la dimensione del fenomeno per il 2002/2003 al 21% del Pil. I settori che presentano maggiori livelli di lavoro sommerso sono quelli delle costruzioni, lavori domestici, *horeca* (acronimo usato di frequente in Belgio che sta ad indicare il settore alberghiero, dei bar e della ristorazione) e l'agricoltura. È opinione comune che i lavoratori autonomi e le imprese siano le categorie più inclini al lavoro nero. Il lavoro sommerso risulta inoltre maggiormente diffuso nelle aree con tasso di disoccupazione più elevato. **I fattori determinanti il sommerso in Belgio sono:** • elevato carico fiscale; • burocrazia elevata; • percentuale relativamente alta di lavoratori autonomi (simile a quello dei Paesi mediterranei); • apertura ai rifugiati e ai richiedenti asilo; • generale sfiducia verso le istituzioni (percezione da parte della popolazione di un cattivo funzionamento

	dell'amministrazione e della giustizia). **Il progetto – Breve storia** Il progetto ha mosso i suoi primi passi già negli anni Novanta con il coinvolgimento di circa 2000 attori pubblici e privati del settore sociale a diversi livelli (nazionale, regionale e locale). L'**esigenza** di una riforma di semplificazione amministrativa nasce dalla complessità del sistema di previdenza sociale del Belgio che consta da una parte di 3 sistemi di sicurezza (lavoratori, lavoratori autonomi e funzionari), che coprono al massimo 7 rischi sociali (incapacità di lavorare, infortuni sul lavoro, malattie professionali, disoccupazione, vecchiaia, la cura dei bambini e le retribuzioni per i giorni festivi non lavorativi), e dall'altra di 4 sistemi di protezione (sussidi per i diversamente abili, assegni familiari garantiti, salario minimo e salario garantito per gli anziani), che garantiscono i servizi specifici minimi. Perciò nel 1991 venne creata la Crossroads Bank for Social Security che ha coordinato la buona pratica. L'intervento ha permesso di **integrare i processi elettronici** tra gli attori del sistema di previdenza sociale, le aziende e i cittadini. I soggetti coinvolti attivamente possono consultare i database e scambiarsi ben 190 tipi di messaggi elettronici. Negli anni a seguire furono attivate **diverse misure "elettroniche"**. Le più importanti sono: la Social Identity Card (1999), Immediate Declaration System (Dimona, 2003), Integrational Migration Information system (Limosa, 2006). A ottobre del 2001, la rete CBSS, che collega gli attori del settore sociale tra di loro e che perciò costituisce un ambiente di back office coordinato, venne resa visibile al mondo esterno tramite il portale internet di previdenza sociale (front office) https://www.socialsecurity.be.
OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI	**Obiettivo generale:** Razionalizzazione del processo di scambio di dati e semplificazione amministrativa per i datori di lavoro e per le autorità (obiettivo diretto), miglior controllo sulle cosiddette "aziende e lavoratori fantasmi" per la lotta al lavoro sommerso (obiettivo indiretto). **Obiettivi specifici iniziali del progetto:** O**biettivi diretti**: • Riduzione del numero di documenti dichiarativi e del tempo necessario per compilare le dichiarazioni; • riduzione del numero di richieste di informazioni da parte dei lavoratori all'istituto di previdenza sociale; • semplificazione e automazione della dichiarazione di rischio sociale. **Obiettivi specifici indiretti:** • riduzione del numero di imprese sommerse e dei lavoratori in nero; • maggior controllo sulle frodi e sul lavoro "grigio" o "ne-

	ro" attraverso l'incrocio delle informazioni provenienti da più istituti attraverso una rete di collaborazioni e accordi; • disponibilità di informazioni statistiche dettagliate su tematiche quali l'occupazione, la disoccupazione e l'inabilità al lavoro che fungono da input per un miglior supporto alle politiche sociali ed economiche; • avvicinare i cittadini alla tecnologia e all'amministrazione pubblica. La reingegnerizzazione del processo si propone di essere customer-oriented. Obiettivi raggiungibili attraverso l'implementazione del portale: https://www.socialsecurity.be/

B. DESCRIZIONE DELLA BUONA PRATICA

CONTESTO NORMATIVO DEL PROGETTO	**Misure normative di riferimento** Sin dal 1970 il Governo Belga ha sviluppato politiche per combattere il lavoro sommerso. Nel 1993 il fenomeno ha avuto per la prima volta importanza prioritaria nell'agenda politica: il Parlamento ha votato il disegno di legge sull'occupazione illegale e il lavoro non dichiarato **("Illegal Employment and Undeclared Work Bill"**). Nel 1996 i partner sociali si sono riuniti in una conferenza sul lavoro sommerso basato sul documento del Ministero del Lavoro e della Giustizia. Nel 1999 il Ministero del Lavoro ha votato un memorandum su come combattere l'occupazione illegale. La **legge del 7 aprile 1999** ha introdotto il cosiddetto Contrat de travail A.L.E. per offrire ai disoccupati di lungo periodo occasioni di lavoro volte da un lato ad integrarne il reddito e a facilitarne il reinserimento professionale e dall'altro a contrastare il diffondersi del lavoro nero nell'ambito dei servizi domestici ed assistenziali. Un decreto regio del 2002 ha disciplinato la dichiarazione DIMONA. Il **Gembloux Paper (2004)** e la nota strategica del Segretario di Stato per la modernizzazione delle finanze e la lotta contro la frode fiscale hanno introdotto ulteriori leggi e regolamenti. Le misure politiche vengono considerate come parte di una più vasta strategia per promuovere l'occupazione e la lotte alla frode. **Evoluzione strategica della normativa di riferimento** Le misure normative successive al 1999 hanno posto l'enfasi sulla modernizzazione del governo e sulla semplificazione amministrativa. Dal 2003, l'accento si è spostato sulla prevenzione ed il controllo del lavoro sommerso, soprattutto attraverso riforme relative agli strumenti e alle azioni dei servizi ispettivi, al sistema delle sanzioni e al coinvolgimento delle parti sociali. Nel 2004 il Concilio di Gembloux ha prodotto un lungo documento denominato "Re-

	spect for Social Solidarity", contenente le misure necessarie in riferimento ai controlli e alle sanzioni: miglior cooperazione tra i servizi ispettivi sociali, ulteriore personale per i servizi ispettivi sociali, pianificazione e direzione centrale, database per migliorare i controlli, modifiche della legislazione concernente i servizi ispettivi, campagne di sensibilizzazione, semplificazione amministrativa per conseguire un miglior controllo, efficace diritto penale sociale, responsabilità comune dei settori, misure relative ai diversi gruppi di target. Sono stati stabiliti accordi di settore specifici (2005) rivolti per esempio alle costruzioni, alle pulizie, ai trasporti e ai settori di sorveglianza. Ci sono anche misure positive che mirano a fornire incentivi per chi dichiara il lavoro: principalmente riguardano la riduzione delle tasse e i livelli contributivi di previdenza sociale. Le misure implementate rientrano in 3 categorie: "semplificazione amministrativa", "miglioramento del controllo e dell'applicazione delle norme" e "sensibilizzazione e coinvolgimento dei partner sociali".
CARATTERISTICHE DELLA BUONA PRASSI	Il progetto ha mosso i suoi primi passi già negli anni Novanta con il coinvolgimento di circa 2000 attori pubblici e privati del settore sociale a diversi livelli (nazionale, regionale e locale) attraverso la stipulazione di **contratti di cooperazione** tra le parti interessate. Si è creato quindi un quadro di inter-operabilità funzionale e tecnica tra questi istituti e tra questi istituti e tutti i datori di lavoro. Nel 1991 venne infatti creata la Crossroads Bank for Social Security che ha coordinato la buona pratica; nel 2006 la CBSS ha inoltre vinto il "United Nations public service award" nella categoria "Application of information and communication technology in Government: l'e-government". La prassi ha permesso di **integrare i processi elettronici** tra gli attori del sistema di previdenza sociale, le aziende e i cittadini. Infatti tutte le informazioni di cui necessitano gli uffici di previdenza sociale per il calcolo dei contributi previdenziali, dei salari e dei benefici lavorativi vengono raccolte una sola volta dai datori di lavoro, nel momento in cui si verifica uno dei seguenti **quattro tipi di eventi**: inizio di rapporto lavorativo, pagamento trimestrale dei contributi, al verificarsi di un rischio sociale (24 scenari) e alla fine di un rapporto lavorativo. Nel dettaglio: • entro l'inizio di un rapporto lavorativo, il datore di lavoro deve dichiarare i tempi (giornate e orari) di lavoro del dipendente; • ogni tre mesi, il datore di lavoro deve dichiarare per ciascuno dei suoi lavoratori sia i guadagni (distinguendo tra i diversi componenti così come già uniformemente definiti) sia il numero dei giorni in cui ciascuno dei suoi lavoratori ha lavorato suddivisi per tipologie di giornate (già uniformemente definite);

- quando si verifica un rischio sociale, gli assicurati o i loro datori di lavoro devono dichiarare l'informazione relativa al rischio sociale (con qualche eccezione);
- al massimo alla fine di un rapporto lavorativo, il datore di lavoro deve dichiarare quando (data e ora) il lavoratore interessato lascia l'ufficio.

Il primo passaggio fondamentale del progetto, è stata l'istituzione della **Crossroads Bank for Social Security – CBSS,** la cui missione CBSS è di essere il **motore dell'e-government nel settore sociale**. Gli obiettivi specifici sono: stimolare gli attori del sistema sociale per garantire servizi più efficienti ed efficaci con il minimo possibile di formalità amministrative e di costi, promuovere la sicurezza informativa e la protezione della privacy, produrre informazione statistica integrata per i politici ed i ricercatori al fine di supportare la politica sociale. La CBSS ha permesso perciò di raccogliere, integrare e razionalizzare un'enorme quantità di dati, informazioni e dichiarazioni. Inoltre a livello europeo, la CBSS prende parte attivamente nell'implementazione della rete europea per lo scambio dei "dati sociali" tra gli Stati Membri.

Negli anni a seguire furono attivate **diverse misure**: Social Identity Card (1999), Electronic Single Starter Notification (DEUS), Immediate electronic declaration of personnel (Dimona, 2003), la dichiarazione elettronica semplificata per le entrate dei lavoratori (DMFA), Integrational Migration Information system (Limosa, 2006). Inoltre lo scambio di informazioni tra le amministrazioni è reso possibile da GENESIS (Gathering evidences from national enquires for social inspection services) e OASIS (organizzazione anti-frode dei servizi ispettivi).
A ottobre del 2001, la rete CBSS, che collega gli attori del settore sociale tra di loro e che perciò costituisce un ambiente di back office coordinato, venne resa visibile al mondo esterno tramite il portale internet di previdenza sociale (front office) https://www.socialsecurity.be che al 2007 conteneva 4.000 pagine di informazioni, 39 tipi di transazioni operative attuabili dalle aziende e 4 rivolte ai cittadini.
Il progetto, avente una molteplicità di fini e nato dall'esigenza di amministrare in modo più agevole 3 Regioni (dove vi sono 2 lingue ufficiali), 10 Province e 589 Comuni, ha apportato notevoli benefici nella lotta al lavoro sommerso e alle frodi sociali.

Principali applicazioni attualmente funzionanti in rete:

1) **DIMONA (Dichiarazione immediata del personale – assunzione e cessazione)**
   Sin dal 1 Gennaio 2003, tutti i datori di lavoro devono dichiarare all'ufficio nazionale di previdenza sociale

qualsiasi nuova assunzione in forma elettronica (dal 1 luglio 2006 anche per i settori dell'orticoltura, agricoltura, catering e certe agenzie di lavoro temporaneo). Dal 2 Dicembre 2005 i datori di lavoro devono rapportarsi con le autorità locali per fare la dichiarazione DIMONA anche in relazione ai lavoratori stranieri occasionali che temporaneamente vanno a lavorare in Belgio.

Ad oggi tale dichiarazione copre complessivamente quasi tutte le categorie di lavoratori (circa il 98%). Nella dichiarazione vanno riportate sia la data di inizio che di fine rapporto; entro 10 giorni lavorativi dalla registrazione della dichiarazione viene inviato un messaggio di notificazione al datore di lavoro. Successivamente, quest'ultimo ha 5 giorni lavorativi per controllare che le informazioni siano registrate correttamente.

Grazie al sistema di identificazione univoca e validazione, non è necessario che i processi di controllo vengano ripetuti più volte. DIMONA permette inoltre un risparmio di tempo e costi (meno produzione di carta e il datore di lavoro viene anche svincolato dal tenere un registro personale generale). Occorre sottolineare che attraverso questo tipo di dichiarazione elettronica si viene a creare un database contente tutti i dati relativi ai datori di lavoro, agli occupati e alle relazioni lavorative.

2) **Dichiarazione multifunzionale (DMFA)**

In passato questa dichiarazione veniva usata solo per il calcolo dei contributi previdenziali; ora per diversi scopi (es. benefici per la disoccupazione). Il datore di lavoro deve dichiarare il salario, i dati relativi a ciascun rapporto lavorativo e i relativi contributi. Incrociando diversi dati, al datore di lavoro possono venir accordate una serie di riduzioni. La sua introduzione ha permesso l'eliminazione di 50 modelli di dichiarazione e la semplificazione (in relazione alla casistica di motivi legati alla loro presentazione) di 27 modelli.

4) **GOTOT-in e GOTOT-out**

Il database sull'occupazione di frontiera raccoglie tutte le informazioni sui lavoratori stranieri in ingresso (GOTOT-in) e quelli in uscita dai confini (GOTOT-on). Prima dell'introduzione del sistema, le informazioni erano disponibili solo in forma cartacea, i documenti venivano conservati solo per un certo periodo temporale e l'informazione veniva diffusa tra i diversi istituti ma in modo non univoco. Il database raccoglie tutte le in-

formazioni, così consultabili dai servizi ispettivi.

5) "**Dichiarazione elettronica dei rischi sociali"**
La "dichiarazione elettronica dei rischi sociali" deve essere eseguita quando un rischio sociale può causare indennità di maternità, indennità per infortuni sul lavoro o malattie professionali, sussidi per la disoccupazione, reddito che garantisce benefici e sussidi relativi allo stipendio. Non appena si verificano questi presupposti, il datore di lavoro o l'assicurato devono informare gli istituti di previdenza sociale. L'integrazione elettronica dei 2.000 soggetti ha permesso la semplificazione di questa dichiarazione in quando i dati anagrafici e quelli relativi al rapporto di lavoro sono già presenti nel portale. L'invio al sistema di previdenza sociale può avvenire sia tramite protocollo FTP sia in forma cartacea.

6) **Dichiarazione di disoccupazione temporanea**
Strumento attuabile solo dai datori di lavoro in possesso della user-id e della password per il portale web di previdenza sociale. I dati permettono al National Employment Office di controllare la legalità della disoccupazione temporanea. Le possibili irregolarità vengono immediatamente o successivamente riportate al datore di lavoro.

Fattori chiave

- Definizione di una serie di accordi e collaborazioni tra la Crossroad Bank for Social Security e 2000 Istituti di Previdenza Sociale;
- esigenza iniziale di amministrare centralmente diverse realtà, di semplificare i procedimenti amministrativi riducendo errori, tempi e costi;
- visione chiara dell'uso dell'informazione come risorsa strategica. Si è quindi preliminarmente definito univocamente il tipo di informazione di interesse. Fattori chiave a tal riguardo sono: raccolta e riuso dell'informazione, gestione, scambio elettronico e protezione;
- spartizione dei compiti e definizione di procedure;
- informazioni ai datori di lavoro sulle procedure, possibilità di risposte in tempi brevi attraverso le FAQ del portale;

Elementi strutturali

- Quadro normativo definito a livello nazionale e linee guida definite a livello europeo;
- Attori coinvolti: promotore (Crossroads Bank for Social

	Security), istituti di previdenza, organismi ad hoc (es. Federal Public Service for ICT - FEDICT); • Beneficiari: istituti previdenziali, datori di lavoro e lavoratori; • Tempistiche: prassi che, se implementata, non ha limiti temporali di funzionalità; • Metodologie di attuazione: accordi iniziali tra i diversi attori in gioco, campagna di informazione, inventario informazioni e documenti da raccogliere, implementazione di numerose applicazioni volte alla semplificazione, alla definizione di procedure elettroniche a garantire privacy e sicurezza, formazione specifica per l'attuazione della buona prassi rivolta agli operatori dei diversi istituti.
COSTO/FONTI DI FINANZIAMENTO	Non sono indicati elementi relativi alla voce dei **costi e delle fonti di finanziamento**. La **sostenibilità** del progetto è comunque **buona**: si rende necessario un sostanzioso investimento iniziale in termini di: tecnici specializzati per l'implementazione della piattaforma, definizione degli strumenti che si intendono rendere operativi in rete, modulistica necessaria e costi per la campagna informativa.
PROBLEMATICHE EMERSE	Non note.
RISULTATI - IMPATTO	L'**impatto qualitativo** non è direttamente misurabile. Vi è comunque un impatto chiaro nell'efficienza ed efficacia dei servizi governativi, nel coordinamento tra i diversi istituti di previdenza, nella ricerca delle informazioni, nel controllo preventivo, nella comunicazione automatica del cambio di informazioni. Vi sono vantaggi in relazione sia ai **costi** (unica raccolta di informazioni, minor bisogno di ricodificare le informazioni, la riduzione drastica del numero di contatti) sia alla **quantità dei servizi attuati** (servizi disponibili in qualunque momento e secondo la logica del cliente) sia alla **riduzione dei tempi** (informazione disponibile più velocemente, non vi sono tempi di attesa, interazione immediata). Ancor più importanti sono i vantaggi che si riscontrano in termini di efficacia: l'ICT aiuta il sistema di previdenza sociale a migliorare la realizzazione dei propri obiettivi (standard qualitativo dei servizi elevato grazie all'implementazione di procedure di validazione, servizi personalizzati e "partecipati", maggior trasparenza per i fruitori, maggior numero di servizi attuabili, disponibilità di informazioni statistiche e modelli di simulazione). **Impatto quantitativo immediato del portale**: • 339.137.455 messaggi scambiati nel 2003; • 511 milioni di messaggi scambiati nel 2006; • 15,1 milioni di persone diverse registrate nella directory delle persone;

	• abolizione di 50 tipi di dichiarazioni di previdenza sociale grazie al processo di razionalizzazione; • 17.863.628 dichiarazioni elettroniche prodotte nel 2006; • in media ciascuna persona risulta presente in 6,6 settori. **Impatto quantitativo indiretto sulla lotta al lavoro sommerso**: non direttamente misurabile. Però risulta evidente e opinione comune (dei maggiori attori istituzionali) come un sistema efficiente di e-government permetta un miglior controllo grazie anche alla possibilità di incrociare le informazioni per poter rintracciare le situazioni illegali.
ASPETTI INNOVATIVI	I principali aspetti innovativi si possono così sintetizzare: • e-government come un processo strutturale di riforma (processo di reingegnerizzazione all'interno e tra gli istituti pubblici, integrazione a livello di back-office, prestazione di servizi di front office integrato e personalizzato): • focalizzazione sulla prestazione di servizi efficiente ed efficace come modalità per lottare contro la frode ed il sommerso; • coordinamento efficiente di una serie di istituti; • aspetti legati alla tecnologia informatica (ICT); • importanza data all'informazione vista come una risorsa strategica; • coniugare la semplificazione amministrativa con un miglior sistema di controllo.

C. QUADRO STRATEGICO DELLA BUONA PRATICA/VALUTAZIONE

QUALITÀ	**Buona** Gli **obiettivi iniziali (definiti nella sezione A) sono risultati chiari e coerenti con la definizione delle azioni** che consistono principalmente nella creazione di applicazioni elettronico - informatiche volte alla semplificazione burocratica e alla gestione delle informazioni in precedenza presenti solo in formato cartaceo. Vi è una **pertinenza chiara** sia con gli obiettivi governativi del Belgio sia con le politiche individuate a livello europeo (recentemente anche dalla Commissione Europea nella Comunicazione 628 del 24.10.2007) per ridurre il lavoro sommerso. Infatti tra le misure preposte alla lotta contro questo fenomeno così comples-

	so ed eterogeneo vi è anche la riforma amministrativa e la semplificazione[6]. L'**originalità** è da ricercarsi nella combinazione dei vantaggi legati alla semplificazione amministrativa con il miglior controllo sul sommerso.
EFFICACIA	**Buona** **Gli obiettivi iniziali sono stati pienamente raggiunti**. I risultati conseguiti sono coerenti con gli obiettivi iniziali, ma gli impatti sulla lotta al lavoro nero non sono direttamente misurabili. Si può definire come condizione iniziale indispensabile per la riduzione del lavoro sommerso ma non deve restare una misura isolata. Rimangono comunque degli elementi di criticità, in particolare nell'amministrazione fiscale del paese, entrata in una fase di ristrutturazione e modernizzazione.
MODALITÀ OPERATIVE	**Buone** Gli aspetti legati all'operatività degli enti coinvolti, le attività di direzione del progetto, la collaborazione degli istituti e le attività svolte portano ad un buon risultato anche in merito agli aspetti innovativi del progetto.
CRITERI SPECIFICI CORRELATI ALL'AREA TEMATICA	**Buoni** L'intervento appare coerente con le specificità locali, esteso a molti aspetti e mirato anche ad alcune tipologie di tematiche (es. immigrazione).
TRASFERIBILITÀ	**Buoni** In estrema sintesi, si può definire **basso** il grado di dipendenza dal territorio soprattutto nel confronto con la situazione italiana e regionale, entrambe aventi caratteristiche simili in relazione sia alla tipologia del sommerso che alle principali cause. La semplificazione amministrativa tramite procedure elettroniche si configura come una condizione iniziale per la lotta al sommerso molto utile, e presenta numerosi vantaggi anche per altri aspetti. Può con applicazioni diverse, mirate al contesto locale, essere trasferita a contesti locali molto differenziati, anche se il suo pieno successo è conseguibile probabilmente solo tramite un intervento a livello nazionale. Le azioni che si possono attuare consistono nella stipula di accordi e collaborazioni tra i diversi istituti che si impegnano nella lotta al lavoro sommerso in Italia e che in qualche modo possono fornire informazioni di supporto (INPS, INAIL, Agenzia delle Entrate, Ministero delle Finanze, CLES, Direzioni del Lavoro,…), nella formalizzazione della suddivisione dei compiti in merito alla raccolta dati, alla loro gestione e a tutto quanto si possa rendere necessario.

[6] Le altre misure individuate nel COM (2007) 628 sono: la riduzione della convenienza finanziaria del lavoro sommerso dovuta al sistema di tassazione e dei benefici, il rafforzamento dei meccanismi di sorveglianza e controllo, la cooperazione tra gli Stati Membri e le attività di sensibilizzazione.

	I principali **elementi di trasferibilità** sono: • carta di identità sociale elettronica per i cittadini; • coordinamento fonti informative a livello elettronico; • comunicazioni più efficienti in relazione ai fatti più importanti caratterizzanti i rapporti lavorativi in maniera completamente elettronica; • miglior gestione dei lavoratori stranieri; • in generale la semplificazione amministrativa.

D. BIBLIOGRAFIA

Crossroads Bank for Social Security (2007), *e-Government Program of the Belgian Social Security*

Deprest J., Robben F. (2003), *E-government: the approach of the Belgian federal administration*, Bruxelles

Employment and European Social Fund (2004), European Employment Observatory Review: Autumn 2004, European Commission, United Kingdom

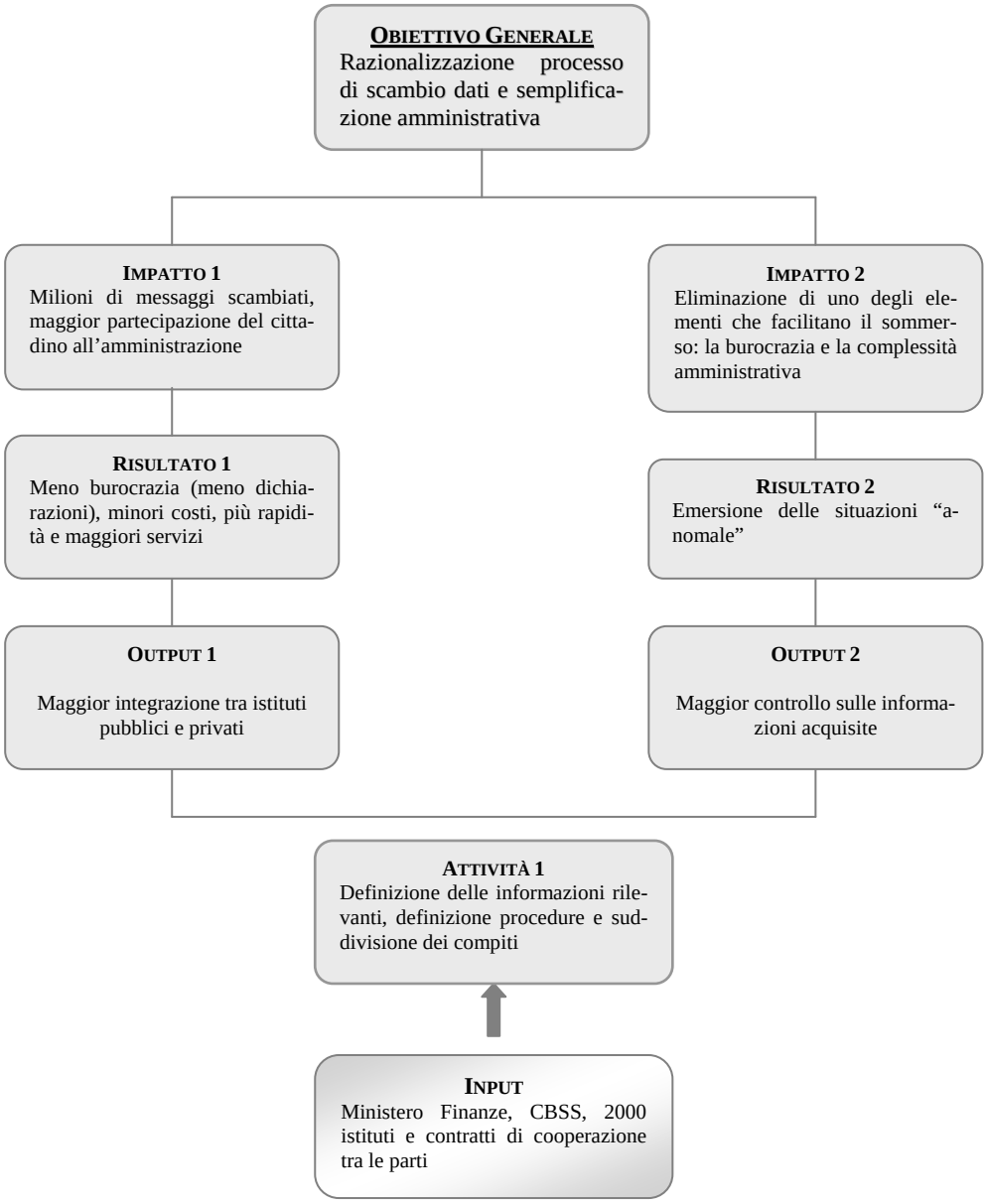
Leyman F. (2008), *OECD Peer Review eGovernment BELGIUM*, Fedict, Bruxelles

Pacolet J. (Higher Institute of Labour Studies, Catholic University of Leuven) (2007), *Undeclared work and the fight against it in Belgium*, European Employment Observatory.

Robben F. (2004), *E-government in Belgium*, Bruxelles

Van Overmeiren F. (2006), Researcher Social Law Unit, "Undeclared Labour in the Construction Industry", European Institute for Construction Labour Research, CLR Studies 5, Bruxelles.

MAPPA DEGLI OBIETTIVI



2.5.2 Titres -services (Buoni servizio) (Belgio)

A. INDIVIDUAZIONE DELLA BUONA PRATICA	
ORGANIZZAZIONE RESPONSABILE E PARTNER	**Governo del Belgio** Nell'implementazione del sistema intervengono **cinque diversi attori**: la società che emette i buoni, gli utilizzatori, le imprese autorizzate, i lavoratori e l'ufficio nazionale per l'occupazione (*Office National de l'Emploi – Onem*).
PERIODO DI ATTUAZIONE	Istituiti nel corso del 2001 (ma operativi solo dal 1 Gennaio del 2004).
TIPOLOGIA DI POLICY	Il progetto rientra nella strategia dell'EES (European Employment Strategy) per la lotta al sommerso tra le misure che agevolano il passaggio dal lavoro informale al formale.
SETTORE ATTIVITÀ	I settori interessati sono i servizi di assistenza alla persona e di lavoro domestico, i cosiddetti "servizi di prossimità".
CONTESTO E BREVE STORIA DEL PROGETTO	**Contesto locale** Il territorio del Belgio ha una superficie pari a poco meno di quattro volte quella del Friuli Venezia Giulia. La sua posizione geografica e la presenza di adeguate infrastrutture (il porto di Anversa è il secondo d'Europa dopo Amsterdam), gli conferiscono un ruolo strategico all'interno dell'Unione Europea. A livello macroeconomico, oltre il 70% del PIL deriva dal settore dei servizi che si sviluppa principalmente nell'area di Bruxelles (banche, servizi assicurativi, agenzie per il commercio, trasporti, uffici legati alla presenza delle organizzazioni europee ed internazionali). **Tipologia di sommerso** La definizione di sommerso prevalente e maggiormente condivisa in Belgio è estesa, includendo anche redditi non dichiarati e irregolarità di varia natura. Le stime del lavoro sommerso variano notevolmente: si va dal 6% (misure che utilizzano i conti nazionali) al 20% (altri studi macroeconomici) del Pil. Lo studio di Friedrich Schneider (cfr. Bibliografia) del 2004, che mette a confronto l'economia sommersa di 145 Nazioni nel mondo, stima la dimensione del fenomeno per il 2002/2003 al 21% del Pil. I settori che presentano maggiori livelli di lavoro sommerso sono quelli delle costruzioni, lavori domestici, *horeca* (acronimo usato di frequente in Belgio che sta ad indicare il settore alberghiero, dei bar e della ristorazione) e l'agricoltura. È opinione comune che i lavoratori autonomi e le imprese siano le categorie più inclini al lavoro nero. Il lavoro sommerso risulta inoltre maggiormente diffuso nelle aree con tasso di disoccupazione più elevato.

	I fattori determinanti il sommerso in Belgio • elevato carico fiscale; • burocrazia elevata; • percentuale relativamente alta di lavoratori autonomi (simile a quello dei Paesi mediterranei); • apertura ai rifugiati e ai richiedenti asilo; • generale sfiducia verso le istituzioni (percezione da parte della popolazione di un cattivo funzionamento dell'amministrazione e della giustizia). **Il progetto – Breve storia** Le prime azioni rivolte alle prestazioni occasionali di tipo accessorio risalgono al 1987. Infatti le agenzie del lavoro locali (Local Employment Agencies - PWA) permettevano di lavorare part time senza perdere i benefici legati allo stato di disoccupazione. I *Contrat de travail A.L.E* (a tempo parziale e indeterminato) introdotti con la legge del 7 aprile 1999 venivano stipulati appunto tra l'agenzia locale per l'impiego e i disoccupati beneficiari di prestazioni statali di integrazione del reddito. La particolarità della modalità part time è stata successivamente considerata come un elemento il cui successo nella lotta al sommerso non è così dimostrabile e verificabile (e si fa intendere che il sistema permette il passaggio dall'economia informale a quella formale a metà – visto l'orario di lavoro regolare ridotto). Il punto di partenza dei *titres-services*, come si può immaginare, è di tipo normativo: la legge del 20 luglio 2001 ha definito l'ambito settoriale a cui si rivolge la buona pratica (i servizi di prossimità) ed il decreto regio del 12 dicembre 2001 ne ha chiarito le modalità di funzionamento. Successivamente il governo belga ha commissionato alla Direzione Generale Occupazione e Mercato del lavoro del Servizio pubblico federale belga la stesura di rapporti per la valutazione dell'andamento e dell'efficacia della buona pratica con cadenza praticamente annuale.
OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI	**Obiettivo generale** L'**obiettivo atteso** era di creare nuovi posti di lavoro, inserire nel mercato del lavoro disoccupati o soggetti inattivi, semplificare gli adempimenti legati al rapporto di lavoro, favorire l'emersione dal sommerso ed infine conciliare la vita professionale e la vita familiare. L'obiettivo di attrarre un maggior numero di persone al mercato del lavoro formale si può conseguire grazie al fatto che i *titres-services* rendono il lavoro più remunerativo (deducibilità dalle imposte, indennità da lavoro), soddisfano la sempre più crescente domanda di servizi di prossimità e permettono una più elevata partecipazione femminile e di persone poco qualificate; tutto ciò grazie all'inserimento della prassi in un quadro di politiche attive del lavoro (che comprendono la consulenza, la formazione e

	l'attivazione di benefici sociali). **Obiettivi specifici** Creare 25.000 posti di lavoro addizionali e regolari entro la fine del 2007 nell'ambito dei servizi domestici ed assistenziali.

B. DESCRIZIONE DELLA BUONA PRATICA

CONTESTO NORMATIVO DEL PROGETTO	**Misure normative di riferimento** Sin dal 1970 il Governo Belga ha sviluppato politiche per combattere il lavoro sommerso. Nel 1993 è stata per la prima volta data al fenomeno importanza prioritaria nell'agenda politica: il Parlamento ha votato il disegno di legge sull'occupazione illegale e il lavoro non dichiarato **(«Illegal Employment and Undeclared Work Bill»**). Nel 1996 i partner sociali si sono riuniti in una conferenza sul lavoro sommerso basato sul documento del Ministero del Lavoro e della Giustizia. Nel 1999 il Ministero del Lavoro ha votato un memorandum su come combattere l'occupazione illegale. La **legge del 7 aprile 1999** ha introdotto il cosiddetto *Contrat de travail A.L.E.* per offrire ai disoccupati di lungo periodo occasioni di lavoro volte da un lato ad integrarne il reddito e a facilitarne il reinserimento professionale e dall'altro a contrastare il diffondersi del lavoro nero nell'ambito dei servizi domestici ed assistenziali. Il suddetto sistema costituisce il precedente diretto dei *titres-services*. La **legge del 20 luglio 2001** ha definito i servizi e le occupazioni di prossimità[7] e il **decreto regio del 12 dicembre 2001** ha chiarito le modalità di funzionamento dei *titres-services*. Molte proposte sono state ripetute nel **Gembloux Paper (2004)** e nella **nota strategica** del Segretario di Stato per la modernizzazione delle finanze e la lotta contro la frode fiscale. Entrambe le misure politiche vengono considerate come parte di una più vasta strategia per promuovere l'occupazione e la lotte alla frode. **Evoluzione strategica della normativa di riferimento** Le misure normative successive al 1999 hanno posto l'enfasi sulla modernizzazione del governo e sulla semplificazione amministrativa. Dal 2003, l'accento si è spostato sulla prevenzione ed il controllo del lavoro sommerso, soprattutto attraverso riforme relative agli strumenti e alle azioni dei servizi ispettivi, al sistema delle sanzioni e al coinvolgimento delle parti sociali. Nel 2004 il Concilio di Gembloux ha prodotto un lungo documento denominato "Respect for Social Solidarity", contenente le misure necessarie in

[7] I servizi e le occupazioni di prossimità vengono definiti come "le attività commerciali o non commerciali, creatrici di occupazione, che mirano a soddisfare bisogni individuali, personali o familiari nel quadro della vita quotidiana e che riguardano l'aiuto a domicilio di natura domestica".

	riferimento ai controlli e alle sanzioni: miglior cooperazione tra i servizi ispettivi sociali, ulteriore personale per i servizi ispettivi sociali, pianificazione e direzione centrale, database per migliorare i controlli, modifiche della legislazione concernente i servizi ispettivi, campagne di sensibilizzazione, semplificazione amministrativa per conseguire un miglior controllo, efficace diritto penale sociale, responsabilità comune dei settori, misure relative ai diversi gruppi di target[8]. Inoltre nel 2005 sono stati stabiliti accordi di settore specifici rivolti per esempio alle costruzioni, al settore delle pulizie, ai trasporti e alla sorveglianza. Il governo ha anche attuato misure politiche positive (esempi sono la riduzione delle tasse e dei livelli contributivi di previdenza sociale) con l'obiettivo di fornire incentivi a chi emerge. In sintesi le misure implementate in Belgio rientrano in 3 categorie: "semplificazione amministrativa", "miglioramento del controllo e dell'applicazione delle norme" e "sensibilizzazione e coinvolgimento dei partner sociali".
CARATTERISTICHE DELLA BUONA PRASSI	**Modalità di funzionamento della buona prassi** La prassi consiste nel mettere a disposizione dei buoni per pagare prestazioni occasionali di tipo accessorio in ambito privato (non possono essere adoperati per fini professionali), da effettuarsi presso il domicilio dell'utilizzatore (nel caso dei lavori domestici) o al di fuori, ad esempio per l'accompagnamento di persone anziane o a mobilità ridotta. Il meccanismo di funzionamento è il seguente: l'utilizzatore, effettua l'iscrizione gratuita presso la società che emette i buoni e ne ordina un minimo di 10 dal costo unitario (attualmente) di 6,70 euro (di cui peraltro è fiscalmente deducibile il 30%), che hanno una validità di otto mesi. A questo punto l'utilizzatore può rivolgersi ad una delle imprese autorizzate dal governo federale per acquistare il tipo di servizio richiesto e concordare le concrete modalità di svolgimento. A seguito della richiesta ricevuta, l'impresa invia presso il domicilio del privato un lavoratore da essa regolarmente assunto. Ogni lavoratore è dunque firmatario di un vero e proprio contratto di lavoro (denominato *Contrat de travail titres-services*), che comporta significativi vantaggi economici (una remunerazione mensile mai inferiore ai tariffari minimi del settore ed indipendente dal numero di buoni ottenuti ogni mese) e sociali (copertura assicurativa e previdenziale). Tale contratto può essere a tempo pieno oppure parziale, ma in ogni caso l'impresa è tenuta per legge ad assumere a tempo indeterminato il lavoratore, dopo un periodo che varia tra i tre ed i sei mesi. Inoltre il sistema distingue i lavoratori in due categorie a seconda che essi siano beneficiari di una prestazione sociale statale («ca-

[8] Cfr. Van Overmeiren F. (2006), "Undeclared Labour in the Construction Industry", European Institute for Construction Labour Research, CLR Studies 5, Bruxelles.

tegoria A») oppure non ricevano alcuna indennità («categoria B»). I primi sono obbligati ad accettare ogni ora supplementare di lavoro prospettata dall'impresa, mentre coloro che non ricevono indennità possono decidere liberamente la loro disponibilità oraria.
Un ultimo, fondamentale, elemento da sottolineare è che, per ogni buono utilizzato, il governo federale finanzia un rimborso di 20 euro a favore dell'impresa che ha assunto il lavoratore tramite i soggetti autorizzati (a partire dal primo gennaio 2007, prima il rimborso corrispondeva a 21 euro). Il governo sostiene dunque un costo di 13,30 euro (pari alla differenza tra il costo totale di 20 euro ed il costo pagato dall'utilizzatore di 6,70 euro). L'obiettivo di un tale impegno finanziario è ovviamente quello di incentivare gli operatori privati ad entrare nel sistema, facendosi così carico dell'inserimento professionale di soggetti generalmente poco qualificati e a rischio di esclusione sociale.
L'impianto poggia dunque su un rapporto di natura trilaterale costituito tra lavoratore, datore di lavoro ed utilizzatore.
Il meccanismo viene definito da Nassaut e Nyssens come una politica di "quasi-mercato" in quanto lo Stato contribuisce a finanziare il servizio ma la fornitura viene gestita da tutti i tipi di organizzazioni: settore pubblico, terzo settore e settore profit. Inoltre i due autori sostengono che si possa definire come un "quasi-mercato" dal doppio aspetto: infatti accanto al principale obiettivo di espandere la domanda e l'offerta per combattere il lavoro nero nell'ambito dei lavori domestici, i "service voucher" creano un altro "quasi-mercato" nell'ambito dell'integrazione lavorativa di gruppi svantaggiati come i disoccupati di lungo periodo, i lavoratori poco qualificati o le persone immigrate.

La regolarizzazione di queste tipologie di attività lavorative **consente dunque ai lavoratori** di ottenere le tutele previdenziali ed assicurative connesse al versamento dei tributi, garantendo al contempo anche gli utilizzatori dal rischio delle conseguenze legate ad eventuali infortuni sul lavoro. Inoltre, il compenso corrisposto ai lavoratori è esente da imposizione fiscale.
Della buona prassi si avvantaggiano anche **i beneficiari delle prestazioni** dal momento che usufruiscono di servizi effettuati nella completa legalità, con copertura assicurativa per eventuali incidenti sul lavoro, senza rischiare vertenze sulla natura della prestazione e senza essere obbligati a stipulare alcun tipo di contratto.

Elementi strutturali
Quadro normativo: Legge del 20 luglio 2001 che ha definito i servizi e le occupazioni di prossimità e il decreto regio del 12 dicembre 2001 che ha chiarito le modalità di funzionamento dei *titres-services*.
Beneficiari: sia i lavoratori sia chi assume personale nel settore

	dei servizi di prossimità. **Tempistiche:** dal 2001 (attuazione effettiva a partire dal 2004). **Attori coinvolti:** la società che emette i buoni, gli utilizzatori, le imprese autorizzate, i lavoratori e l'ufficio nazionale per l'occupazione (*Office National de l'Emploi – Onem*).
COSTO/FONTI DI FINANZIAMENTO	Si stima che i **costi lordi** per i voucher si attestino alla fine del 2005 a 303,2 milioni di euro, inclusi i sussidi governativi per i lavori, i costi per il personale ed i costi dovuti alla deducibilità delle tasse. I posti di lavoro creati, comunque, generano entrate per il governo, dovute al risparmio che si ha con i benefici di disoccupazione, ai maggiori contributi sociali e all'imposta sul reddito delle persone fisiche. I **rientri economici** si stimano in 93,1 milioni di euro, che portano a dei costi netti pari a 210 milioni di euro nel 2005. In conclusione il costo per ogni posizione lavorativa FTE creata è pari a 12.500 euro (cfr. bibliografia, *Tackling undeclared work in the European Unit*). Per il 2006 il **costo lordo** indicato nel rapporto della Idea Consult è di 507,8 milioni di euro suddivisi tra l'intervento pubblico in sé (430 milioni), le spese di inquadramento per l'applicazione della misura (16,4 milioni di euro), il costo della deducibilità fiscale (61,4 milioni di euro). Nello stesso documento, i **rientri economici** vengono ricondotti a 3 categorie: in materia di disoccupazione pari a 95 milioni di euro, in materia di sicurezza sociale pari a 77 milioni di euro ed infine in relazione alle imposte sulle persone fisiche pari a 27,7 milioni di euro. Dal momento che le entrate sono stimate in 200 milioni di euro, il **costo netto stimato** si eleva a 308,1 milioni di euro.
PROBLEMATICHE EMERSE	Le problematiche della prassi sono connesse alla **rilevanza dei costi** che ricadono sulle finanze pubbliche. Un altro aspetto critico rilevato dalla letteratura (cfr. Nassaut e Nyssens) è la **mancanza di regolamentazione** per quanto riguarda la qualità dei servizi; infatti il livello di finanziamenti pubblici non è collegato alla qualità del lavoro o dei servizi (non è richiesta una procedura di accreditamento) ed inoltre questo aspetto non viene affrontato nemmeno nei report di valutazione ufficiali (che riportano solo informazioni sui costi della misura e sulla quantità dei lavori creati).
RISULTATI - IMPATTO	La valutazione dei risultati e dell'impatto dello strumento si può ricostruire sia dal rapporto commissionato dalla Direzione Generale Occupazione e Mercato del lavoro del Servizio pubblico federale belga, sia dal rapporto della Idea Consult per il 2006. Emerge un significativo incremento dei vari indicatori relativi alla **diffusione dei buoni**: infatti è quasi raddoppiato sia il numero di utilizzatori (da poco meno di centomila a quasi duecentomila) sia il numero di lavoratori impiegati (da circa quindicimila a quasi trentamila). Anche il **numero di imprese autorizzate ed attive** nel

mercato è aumentato dell'88,4% tra il 2004 ed il 2006 (da 785 a 1.479), mentre la **quota di buoni rimborsati** di più del 200% tra il 2004 e il 2005 (nel corso del 2005 sono stati rimborsati più di 17 milioni di buoni, a fronte di neanche 6 milioni alla fine del 2004) e di un ulteriore 87% tra il 2005 ed il 2006 (arrivando a oltre 32 milioni). Si tratta dunque di uno strumento in forte e continua espansione, che dopo solo due anni ha già superato il traguardo dei 25.000 **nuovi posti di lavoro** inizialmente previsto per il 2007: alla fine del 2005 si registrava infatti una creazione netta di 28.933 unità che ha raggiunto la cifra di 61.759 nel corso del 2006.

Un dato interessante riguarda la **tipologia dei soggetti autorizzate ed il loro contributo alla creazione di nuova occupazione**: a fine 2005 circa il 41% era costituito dalle Agenzie locali per l'impiego, il 25% con operatori privati no profit ed il 18% con compagnie pubbliche (cfr. bibliografia "Tackling undeclared work in the European Union", REGIOPLAN). È piuttosto significativo notare che le agenzie di lavoro interinale, sebbene siano ancora scarsamente presenti nel mercato (solo il 3,6% del totale di imprese autorizzate), forniscano più del 40% dell'occupazione nell'ambito dei buoni lavoro, mentre i soggetti pubblici si attestano intorno al 20%. Uno studio con dati aggiornati al 2006 di Nassut e Nyssens (cfr. bibliografia) divide i fornitori dei buoni in:

1) settore profit (che comprende le agenzie di lavoro interinale e altre compagnie private) che costituisce il 47,5% dei soggetti autorizzati e occupa il 58,5% dei lavoratori;
2) terzo settore (associazioni e imprese di integrazione del lavoro) che costituiscono il 20,7% dei soggetti e impiegano il 24,8%;
3) settore pubblico che nonostante rappresenti una quota del 31,6% degli autorizzati, impiegano solo il 16,8% dei lavoratori.

Il dato relativo all'aumento del numero di utilizzatori è indicativo del funzionamento dello strumento: si è passati da 120.000 a 420.000 tra la fine del 2004 e la fine del 2006.

Per quanto riguarda invece l'obiettivo di **riduzione del lavoro nero**, il rapporto mette in luce l'oggettiva difficoltà di disporre di dati precisi, dovuta sia alla carenza di stime ufficiali sull'ampiezza del fenomeno, sia alla ritrosia dei soggetti intervistati ad affermare il proprio coinvolgimento passato in rapporti di lavoro irregolare. Tuttavia dalle interviste emerge che i vari attori coinvolti si sentono incentivati ad entrare nel sistema proprio per la possibilità di contribuire alla creazione di occupazione regolare. Dal rapporto dell'Idea Consult per il 2006 emerge che un utente su dieci dichiara che i servizi acquistati tramite i buoni venivano, prima della loro diffusione, effettuati "in nero"; inoltre il 23% degli intervistati ricorrerebbe al lavoro nero se il sistema dei *titres-services* dovesse non esistere più.

Inoltre, il rapporto sottolinea che i buoni lavoro si dimostrano efficaci per l'inserimento sia delle **persone inattive** sia dei **disoccu-**

	pati di lunga durata, dal momento che su un campione di 207 unità, il 60% degli intervistati era reduce da una disoccupazione di più di due anni ed il 27% del totale era stato disoccupato per almeno cinque anni. Ed importante è anche il coinvolgimento nel sistema di **lavoratori immigrati**: dalla ricerca condotta emerge che se nel complesso del territorio belga solo il 7% di lavoratori *titres-services* è di nazionalità straniera, nell'area di Bruxelles essi sono invece più della metà del campione. In base ai dati dell'Ufficio nazionale per l'occupazione (Onem), inoltre, i buoni lavoro si dimostrano utili anche per creare **posti di lavoro duraturi**, dal momento che circa il 60% dei lavoratori ha un contratto a tempo indeterminato e che tra il primo ed il quarto trimestre del 2005 vi è stato un aumento del 15% di tale tipologia contrattuale. Si può quindi affermare che i buoni consentono una creazione strutturale, e non contingente, di occupazione. Inoltre, sembra anche **scongiurato il rischio di impieghi meramente marginali**, poiché da un lato circa il 67% del campione intervistato lavora almeno 20 ore settimanali e quasi il 9% ha un contratto a tempo pieno e dall'altro le imprese sollecitano una maggiore offerta di lavoro per far fronte alle crescenti richieste. Non si può peraltro tralasciare che il rapporto evidenzia una **soddisfazione piuttosto alta dei principali attori coinvolti** nel sistema dei *titres-services*: gli utilizzatori valutano positivamente la possibilità di conciliare più facilmente lavoro e famiglia ed i lavoratori apprezzano in particolare la flessibilità del tempo di lavoro, pur insistendo sulla necessità di fruire di maggiori opportunità formative.
ASPETTI INNOVATIVI	Rispetto alla sperimentazione in atto in Italia mirante anch'essa a regolarizzare il lavoro accessorio, in Belgio ci si basa su un **rapporto di natura trilaterale** (lavoratore, datore di lavoro e utilizzatore) e non bilaterale (lavoratore e beneficiario). Risulta in qualche modo dunque innovativo l'apporto di soggetti deputati all'inserimento professionale dei disoccupati (come ad esempio le agenzie di somministrazione). Un altro aspetto degno di nota è il **coinvolgimento delle parti sociali,** che nell'aprile del 2006 hanno concluso il primo accordo settoriale, nell'ambito del Comitato congiunto per i *titres-services*[9] .

[9] L'accordo copre varie questioni, tra cui: l'aumento del salario minimo corrisposto ai lavoratori a partire dal mese di luglio 2006, un bonus di fine anno per coloro che abbiano lavorato almeno 65 giorni nel corso del 2005; il rimborso delle spese di viaggio in caso di distanze superiori ai tre chilometri; la destinazione a favore di iniziative formative dello 0,2% dei contributi versati dal datore di lavoro presso il fondo settoriale di riferimento.

C. QUADRO STRATEGICO DELLA BUONA PRATICA/VALUTAZIONE

QUALITÀ	**Buona** Gli **obiettivi iniziali** (definiti nella sezione A) sono risultati **chiari e coerenti** con la definizione delle azioni intraprese che consistono principalmente nella diffusione dei buoni lavoro per rendere il lavoro più remunerativo e soddisfare la crescente domanda nel settore dei servizi. Vi è una **pertinenza chiara** sia con gli obiettivi governativi del Belgio sia con le politiche individuate a livello europeo (recentemente anche dalla Commissione Europea nella Comunicazione 628 del 24.10.2007) per ridurre il lavoro sommerso. Infatti tra le misure preposte alla lotta contro questo fenomeno così complesso ed eterogeneo vi è anche la riduzione della convenienza finanziaria del lavoro nero causato dal sistema delle tasse e delle agevolazioni fiscali. L'**originalità** è da ricercarsi nel coinvolgimento attivo di cinque attori nel funzionamento specifico dei *titres-services* e delle parti sociali per la stipula di accordi settoriali. Sono state inoltre attivate anche delle **procedure di controllo e monitoraggio** dei risultati derivanti dall'applicazione della misura.
EFFICACIA	**Buona** Gli **obiettivi iniziali** in termini di creazione di posti di lavoro nel settore dei servizi di prossimità sono stati non solo raggiunti ma addirittura **superati**. Si sono riscontrati inoltre importanti risvolti economici e sociali (cfr. Sezione B alla voce "risultati e impatto"). In merito all'obiettivo generico della riduzione del sommerso, si riscontra un'obiettiva difficoltà a disporre di dati indicativi dell'efficacia della buona pratica.
MODALITÀ OPERATIVE	**Buone** Buone le modalità operative dei soggetti coinvolti in una prospettiva futura di ampliamento dei «privati», la collaborazione delle parti sociali e le ripercussioni positive in ambito sociale.
CRITERI SPECIFICI CORRELATI ALL'AREA TEMATICA	**Buoni** L'intervento appare **coerente con le specificità locali** in relazione sia all'ambito più prettamente economico (prevalenza del settore dei servizi nell'economia belga, elevati costi del lavoro e quindi tasse elevate, molta burocrazia) sia a quello sociale (difficoltà di conciliazione tra vita familiare e professionale).
TRASFERIBILITÀ	**Buona** In estrema sintesi, si può definire **basso** il grado di dipendenza dal territorio soprattutto nel confronto con la situazione italiana e regionale aventi caratteristiche simili per tipologia di sommerso. Si ricorda che in Friuli Venezia Giulia si stanno muovendo i primi passi in via sperimentale verso la regolamentazione del lavoro occasionale di tipo accessorio.

D. BIBLIOGRAFIA

Colin C. Williams, Edwin Horlings and Piet Renooy (2008), "Tackling undeclared work in the European Union", REGIOPLAN, Netherlands.

Karel Baeck (2007), "Abridged annual report 2006", NEO (National Employment Office), Belgium.

Loyen R. (2004), "European Employment Observatory Review: Autumn 2004".

Nassaut S., Nyssens M. (Work in progress), "Civicness and service governance: the case of the Belgian quasi-market in the field of proximity services", CERISIS – UCL.

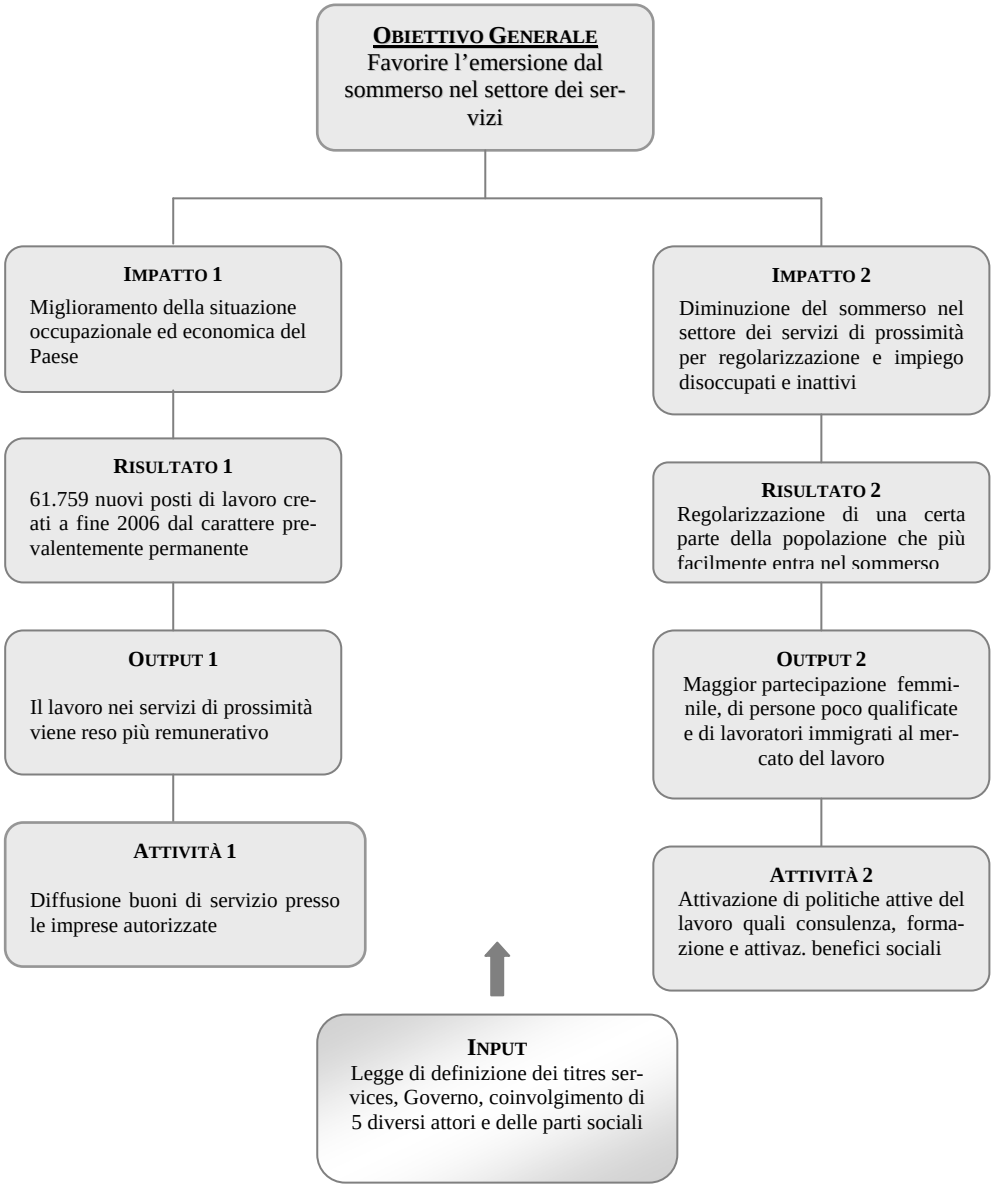
Pacolet J. (Higher Institute of Labour Studies, Catholic University of Leuven) (2007), "Undeclared work and the fight against it in Belgium", European Employment Observatory.

Peeters A., Van Pelt A., Sanders D. (2007), "Evaluation du régime des titres-services pour les services et employs de proximité 2006", Idea Consult, Bruxelles.

Sansoni A.M. (2007), "Lavoro accessorio e buoni lavoro in Belgio: le ragioni di un successo", Fondazione Marco Biagi.

Van Overmeiren F. (2006), Researcher Social Law Unit, "Undeclared Labour in the Construction Industry", European Institute for Construction Labour Research, CLR Studies 5, Bruxelles.

MAPPA DEGLI OBIETTIVI



2.5.3 The Targeting Fraud Campaign (Regno Unito)

A. INDIVIDUAZIONE DELLA BUONA PRATICA	
ORGANIZZAZIONE RESPONSABILE E PARTNER	**DWP (Department for Work and Pensions) of United Kingdom**
PERIODO DI ATTUAZIONE	Dal 2001 ad oggi – lancio di diverse campagne deterrenti.
TIPOLOGIA DI POLICY	Il progetto è un esempio di **attività di sensibilizzazione**: una delle misure individuate dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2007 denominata "awareness raising activities" che combina anche caratteristiche proprie delle prassi di tipo sanzionatorio.
SETTORE ATTIVITÀ	Coinvolgimento di tutti i settori
CONTESTO E BREVE STORIA DEL PROGETTO	**Contesto locale** Il territorio del Regno Unito ospita numerose comunità di immigrati, provenienti in particolare dalle ex colonie britanniche e dall'Africa, che incidono fortemente sull'economia sommersa. La disoccupazione al terzo trimestre 2006 è decisamente inferiore rispetto alla media degli Stati dell'UE (8,7%) e si attesta al 4,9%. **Tipologia di sommerso** La letteratura britannica definisce il sommerso in diversi modi; inoltre per lavoratori in nero si intendono le persone che risultano ufficialmente inattive o disoccupate e beneficiano delle indennità/incentivi, coloro che hanno un secondo lavoro o più lavori, gli immigranti che lavorano illegalmente. Non vi sono cifre univoche relativamente alla dimensione ed al valore economico dell'economia sommersa. Si può comunque affermare che l'incidenza è bassa se confrontata con la maggior parte degli Stati membri. Il *National Action Plan* per il 2003 ha utilizzato i conti nazionali per stimare che le entrate non dichiarate corrispondono a 20,3 miliardi di euro, o l'1,5% del Pil (per l'anno 1999). Un report della Commissione (Renooy et al. 2004) individua il fenomeno nel 2% del Pil, più basso che nella maggioranza degli altri Stati Membri Europei. Lo studio di Friedrich Schneider (cfr. Bibliografia) del 2004, stima la dimensione del fenomeno per il 2002/2003 al 12,2%, discostandosi di molto dalla maggioranza dei dati presenti nei documenti di valenza europea. Il lavoro informale viene strettamente collegato all'immigrazione (cfr. European Employment Observatory, Spring 2007) e perciò correlato ai settori dove gli immigrati prevalentemente lavorano quali l'agricoltura e le costruzioni (settore che incide per il 6% sul PIL).

	I documenti ufficiali inoltre usano i concetti di "benefit fraud" e di "undeclared work" in modo intercambiabile anche se le stime ufficiali includono tutti i tipi di irregolarità, non solo quelle relative alle mancate dichiarazioni dei redditi da lavoro. Altri tipi di illecito (non dichiarazione di proventi derivanti dalle pensioni, non dichiarazione di risparmi e altri illeciti assimilati) costituiscono il 70% delle irregolarità tra i giovani. Da uno studio del 2003 emerge che il sommerso si concentra maggiormente nel settore dei servizi (tra i parrucchieri, gli assistenti all'infanzia, chi fa pulizie) che costituisce il settore trainante dell'economia britannica (75% del PIL) . **Le determinanti del sommerso** Un'assunzione comune nel dibattito politico è che il sommerso sia dovuto ai minori costi. Altre motivazioni sono state espresse da Williams e Windebank (1998) i quali hanno notato una differenza di genere del fenomeno: mentre le ragioni del fenomeno sono economiche per il 72% delle operazioni condotte dagli uomini, per le donne il dato si attesta solo al 18% (economia informale). **Il progetto – Breve storia** La campagna, **iniziata nel 2000 come progetto pilota regionale, è divenuta nazionale nel 2001** (grazie anche al rafforzamento legislativo del Social Security Fraud Act). La diffusione del messaggio iniziale "Don't do it, you'll get caught" è avvenuta tramite i canali della TV, stampa, radio e altri media. Dal 2001 ci sono state diverse campagne con denominazioni e slogan leggermente diversi che hanno fatto ricorso a molteplici strumenti. Nel 2006 il DWP ha lanciato l'ultima campagna di sensibilizzazione, la "Targeting Benefit Thieves', con l'obiettivo principale di ostacolare le persone dal commettere illeciti riferiti all'economia sommersa e di aumentare le capacità del National Benefit Fraud Hotline (servizio di segnalazioni telefoniche) di ricevere informazioni relative a chi li commette.
OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI	**Obiettivi iniziali delle campagne informative:** 1) educare sugli effetti che ha il lavoro sommerso sui lavoratori e sulla società nel suo complesso; 2) rendere consapevoli i cittadini della gravità del fenomeno, della sua considerazione a livello governativo come reato, delle sanzioni a cui si va incontro lavorando nell'economia sommersa; 3) rendere consapevole la popolazione dei passaggi che possono essere intrapresi per rimanere nell'economia formale. Nella pratica, la maggior parte degli sforzi si sono concentrati sul secondo di questi obiettivi. **Obiettivi strategici:**

	La strategia del Dipartimento si esplicita in **quattro azioni principali** rivolte agli illeciti (definiti secondo un'ampia accezione): **prevenirli, individuarli, dissuadere dal commetterli, analizzarli.** Le campagne di sensibilizzazione vengono considerate un importante strumento di **dissuasione** attraverso il raggiungimento di due importanti obiettivi specifici attraverso due distinte modalità operative. Si intende infatti: • far comprendere che per combattere le frodi è necessario l'aiuto pubblico. Lancio di una campagna pubblicitaria che chiarisca che gli illeciti non verranno tollerati. • Fornire ai cittadini il mezzo per segnalare anonimamente persone sulle quali ricade il sospetto che abbiano commesso illeciti. Ad es. attraverso la National Benefit Fraud Hotline **Gli obiettivi specifici dell'ultima campagna**, la "Targeting Benefit Thieves" sono: aumentare la consapevolezza tra i destinatari dei benefici di ciò che costituisce reato, aumentare la consapevolezza e il timore in relazione alla buona probabilità di essere individuati se si commettono irregolarità riguardanti i benefici, informare sulle relative conseguenze e far comprendere ad un vasto pubblico quanto questi comportamenti siano sbagliati e socialmente inaccettabili.

B. DESCRIZIONE DELLA BUONA PRATICA

CONTESTO NORMATIVO DEL PROGETTO	**Misure politiche di riferimento** Non vi sono dati aggiornati che inquadrino la dimensione del sommerso. I progressi maggiori fatti nella misurazione del lavoro sommerso sono dovuti al fenomeno della cosiddetta benefit fraud, al quale si dà maggior importanza a livello governativo. Il primo importante documento governativo che stabilisce come prioritaria la lotta alla benefit fraud (Command Paper del 1998 intitolato "Beating fraud is everyone business: securing the future" risale al 1998; successivamente nel 1999 venne pubblicato il Command Paper "A new contract for welfare: safeguarding social security". La prima misura introdotta allo scopo di rendere più conveniente l'economia formale è il National Minimum Wage (1997), seguito dal Working Families Tax Credit. Il dibattito politico sul lavoro sommerso ha preso piede recentemente, su impeto dell'inchiesta pubblica del 2000 di Lord Grabiner. Generalizzando, le misure adottate per combattere il lavoro sommerso negli UK hanno abbracciato 2 approcci: • un **approccio proattivo** per prevenire che le persone entrino nell'economia informale (es. semplificazioni nella dichiarazione delle attività di business e schemi che

	rendano più difficile frodare il sistema dei benefici) • un **approccio reattivo** – individuare le situazioni non formali e sanzionare coloro che sono coinvolti nel sommerso. **Le iniziative messe in atto si possono far ricondurre a otto distinte tipologie**: ridurre le difficoltà legali e amministrative che si incontrano nell'aprire e gestire un'attività economica, incentivare la capacità di attrazione dell'economia formale, dissuadere dall'illecito, creare collaborazioni/formare accordi, effettuare controlli, dare multe/sanzioni e amnistie (periodo di 6 mesi per le registrazioni), aumentare la consapevolezza sociale. In relazione alla politica mirante all'aumento degli incentivi, nel 2003 il UK NAP ha concesso nuovi benefici, compreso il Job Grant (un pagamento automatico per i disoccupati con più di 25 anni, che copre il periodo di transizione tra la perdita di benefici e l'inizio del lavoro). Vi sono molti progetti pilota regionali e sub-regionali che mirano ad aiutare le persone a legittimare la loro attività lavorativa. A dicembre 2004 il Governo ha deliberato l'interim Public Service Agreement con l'obiettivo di ridurre la frode e l'errore nel calcolo del IS (Income Support) e del JSA (Jobseeker's Allowance) del 33% rispetto alla situazione di partenza di Marzo 2004, obiettivo superato (riduzione del 37%). Dal 2002 un analogo obiettivo è stato fissato per l'Housing Benefit (HB) e per il Pension Credit che dal 2003 ha sostituito il Minimum Income Guarantee. Nel 2006 assume rilevanza nel campo della "disciplina delle frodi", il Fraud Act 2006. Le politiche attive del mercato (ALMPs) contengono le varie iniziative "New Deal" le quali forniscono un supporto sostanziale per i disoccupati per entrare nel lavoro formale. Il New Deal for Communities (nuovo accordo per le comunità) lavora a stretto contatto con le comunità per affrontare la disoccupazione e aumentare l'occupazione (ma non mira direttamente all'economia informale). Le autorità ispettive hanno invece predisposto misure principalmente punitive per ridurre il lavoro informale quando collegato alle false dichiarazioni, agli illeciti e all'evasione delle tasse.
CARATTERISTICHE DELLA BUONA PRASSI	**Fattori chiave** • **Ideazione spot e slogan**. Principale slogan utilizzato nell'ultima campagna (fine 2006): "It's not a case of *if* we catch you, it's simply a matter of *when*. No ifs. No buts. Benefit fraud is a crime" che può venir tradotto come: "Non è un problema il *se* ti prenderemo, semplicemente il *quando*. Non vi sono *se*. Non vi sono *ma*. La *frode* è un crimine." • **Diffusione degli slogan** attraverso diverse modalità

	(per quanto riguarda in particolare la Targeting Benefit Fraud iniziata nel 2001): o TV o Radio o Stampa o Altri media • **Creazione di un link nel sito del DWP** dedicato alle campagne di sensibilizzazione/informazione contenente materiale relativo alle specifiche campagne miranti a combattere gli illeciti. Sul sito è attivo anche un servizio di "segnalazione" tramite un modulo compilabile on-line e sono presenti le informazioni per contattare il National Benefit Fraud Hotline (vedasi punto successivo). Nello specifico il modulo compilabile on line è costituito da 4 sezioni: la prima fa riferimento ai dati della persona sulla quale vi sono sospetti di illecito (tipo di illecito, indirizzo, aspetto fisico, occupazione, veicolo), una seconda sul partner di questa, una terza su chi compila il modulo ed infine la quarta permette di inserire ulteriori dettagli. • **Creazione del National Benefit Fraud Hotline**, servizio telefonico gratuito e anonimo funzionante 7 giorni su 7 dalle 7.00 alle 23.00 per la segnalazione anonima di "sospette frodi". Accanto a questo servizio nazionale vi sono poi i Local Fraud Hotline. **Elementi strutturali:** • **Quadro normativo**: non così omogeneo e comprensivo di tutti gli aspetti del problema o perlomeno si può affermare che la legislazione si focalizza in particolar modo su un aspetto del fenomeno che concerne il godimento improprio di benefici; • **Attori coinvolti**: Department for Work and Pensions • **Beneficiari:** in generale tutta la popolazione britannica raggiungibile tramite i mezzi di comunicazione; • **Tempistich**e: brevi campagne riproposte negli anni in più fasi e con diversi slogan; • **Passaggi per l'attuazione**: ideazione messaggi pubblicitari e relativa diffusione, attivazione Hotline nazionali e locali, ideazione form per le segnalazioni, implementazione pagine Web relative alla campagna informativa sul sito della DWP.
COSTO/FONTI DI FINANZIAMENTO	I **costi** sostenuti dal DWP per le diverse campagne denominate genericamente "Targeting Benefit Fraud" si possono consultare

	nelle pubblicazioni parlamentari e sono i seguenti (espressi in migliaia di sterline): - anni 2002/2003: 35 - anni 2003/2004: 8.383 - anni 2004/2005: 6.017 - anni 2005/2006: 4.553 - anni 2006/2007: 5.418 La **sostenibilità** è ottima, in termini sia di risorse economiche sia umane necessarie per l'attuazione delle campagne e per la gestione del servizio telefonico.
PROBLEMATICHE EMERSE	Non sono emerse problematiche.
RISULTATI - IMPATTO	L'impatto **sulla diminuzione del lavoro sommerso e delle frodi in generale** non è direttamente misurabile attraverso dati certi o perlomeno non è direttamente imputabile ai risultati della campagna informativa e di sensibilizzazione e ai relativi strumenti di segnalazione. A livello comunque indiretto si è registrata una **notevole diminuzione** degli illeciti perseguiti, passati da un valore di 2 miliardi di sterline nel 2001 a 0,7 miliardi di sterline nel 2006; in compenso si è verificato però un aumento negli "errori" governativi (da 1 a 1,8 miliardi) ad es. nell'assegnazione dei benefici. L'**impatto positivo** sulla **consapevolezza delle persone** e sul **cambiamento del loro atteggiamemto** si deve nel contesto anglosassone (molto diverso da quello italiano) soprattutto alla linea di fermezza seguita nelle diverse campagne attraverso la diffusione di messaggi deterrenti che portano a conoscenza le tipologie di illeciti (in un'accezione ampia), le modalità nazionali di identificazione degli "evasori" e le tipologie di sanzioni applicabili. Infatti la ricerca condotta sull'impatto della campagna ha evidenziato che la percentuale di persone che pensa che l'evasione sia un problema serio è cresciuto del 48% dal 1997/98, la percentuale di pubblico che segnalerebbe evasioni sospette è cresciuta del 26% (DWP, "Reducing Fraud and Error in the UK: what it takes?" Maggio 2007). L'impatto è sicuramente positivo se si analizzano il **numero di contatti e segnalazioni ricevute** tramite telefono o tramite il form da compilare on line, unici dati effettivamente disponibili. Da una ricerca del 2004, concernente la prima fase della Targeting Benefit Fraud Campaign ad un anno dalla messa in onda dei primi spot televisivi, emerge che i tre quarti della popolazione ha visto la campagna e si riscontra consapevolezza nell'86% di coloro che richiedono benefici.

	I**mpatto quantitativo del National Benefit Fraud Hotline:** a) Per ogni sterlina spesa, è stato dimostrato che sono stati individuati pagamenti di benefici oltre il dovuto per più di 9 sterline. b) Il servizio riceve circa 200 mila chiamate all'anno. c) Un positivo effetto secondario della campagna è che ciascuna fase porta ad un significativo aumento del numero di telefonate. **Impatto quantitatitativo del Targeting Benefit Thieves Website:** a) Le segnalazioni sono aumentate del 700% tra il 2001/02 ed il 2005/06 b) Le risultanti indagini sono aumentate di 10 volte c) Le risultanti condanne sono 16 volte più numerose
ASPETTI INNOVATIVI	- Possibilità di compilare un **form direttamente on-line** e un **centralino telefonico** attivo 7 giorni su 7 al quale rivolgersi per le segnalazioni, entrambi gratuiti e anonimi. - **Responsabilizzazione del cittadino e coinvolgimento diretto** nel problema attraverso campagne di carattere non solo locale ma nazionale

C. QUADRO STRATEGICO DELLA BUONA PRATICA/VALUTAZIONE

QUALITÀ	**Buona** Gli **obiettivi iniziali sono chiari e coerenti** con la definizione delle azioni. Nell'attuare una misura simile vi è sicuramente **pertinenza** sia con le politiche in materia di lavoro del Regno Unito sia con le politiche individuate a livello europeo (recentemente anche dalla Commissione Europea nella Comunicazione 628 del 24.10.2007) per ridurre il lavoro sommerso. Una certa distorsione si rileva però nella focalizzazione delle politiche britanniche sul concetto di "frode", concetto molto ampio che non concerne solo le problematiche connesse al lavoro ma anche relative a irregolarità e illeciti di minore entità. Sono stati predisposti inoltre strumenti per misurare l'impatto della buona pratica e quindi verificarne la validità. Non si può affermare che la prassi presenti distintivi elementi di **originalità** rispetto ad altre campagne informative. Si evidenzia comunque immediatamente il carattere risoluto dei messaggi informativi e di sensibilizzazione che connotano la campagna non solo come mezzo informativo e di sensibilizzazione ma come mezzo deterrente (focus sulle sanzioni e sull'individuazione degli evasori).

EFFICACIA	**Buona** Gli obiettivi iniziali sono stati pienamente raggiunti. Una valutazione interna della campagna (Targeting Benefit Fraud Wave 5 campaign evaluation) mostra come si sia rafforzata l'opinione che il Governo inglese consideri in maniera seria la frode e come l'atteggiamento nei confronti di chi commette tali illeciti si sia irrigidito. I risultati conseguiti sono quindi coerenti con gli obiettivi iniziali sia in termini di coinvolgimento della popolazione nei confronti del problema, sia in termini di riduzione del costo sociale dovuto agli illeciti.
MODALITÀ OPERATIVE	**Sufficiente** Non è stato costituito un partenariato per l'attuazione della buona prassi. Inoltre non si riscontrano particolari aspetti innovativi.
CRITERI SPECIFICI CORRELATI ALL'AREA TEMATICA	**Buoni** L'intervento è strettamente connesso alle specificità locali che richiedono l'intervento.
TRASFERIBILITÀ	**Discreta** Il **grado di dipendenza dal territorio** della campagna di sensibilizzazione è di per sé basso in quanto i messaggi (che vanno adattati al contesto e alla situazione italiana) sono stati veicolati attraverso i comuni media (TV, radio, stampa). Le stesse considerazioni si possono estendere al servizio telefonico e a quello di segnalazione on-line tramite la compilazione di un form. La campagna non presenta di per sé problemi di **trasferibilità**. È anche vero, però, che il modello di intervento è tarato sul sistema fiscale e di ammortizzatori sociali (sussidi di disoccupazione) inglese, molto diversi da quelli italiani. Anche il fatto che ci si basi sulle segnalazioni anonime di irregolarità e illeciti solleva diverse perplessità sull'applicabilità del modello in contesti differenti.

D. BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Barr D. (2007), *Reducing Fraud and Error in the UK: what it takes*?, Department for Work and Pensions

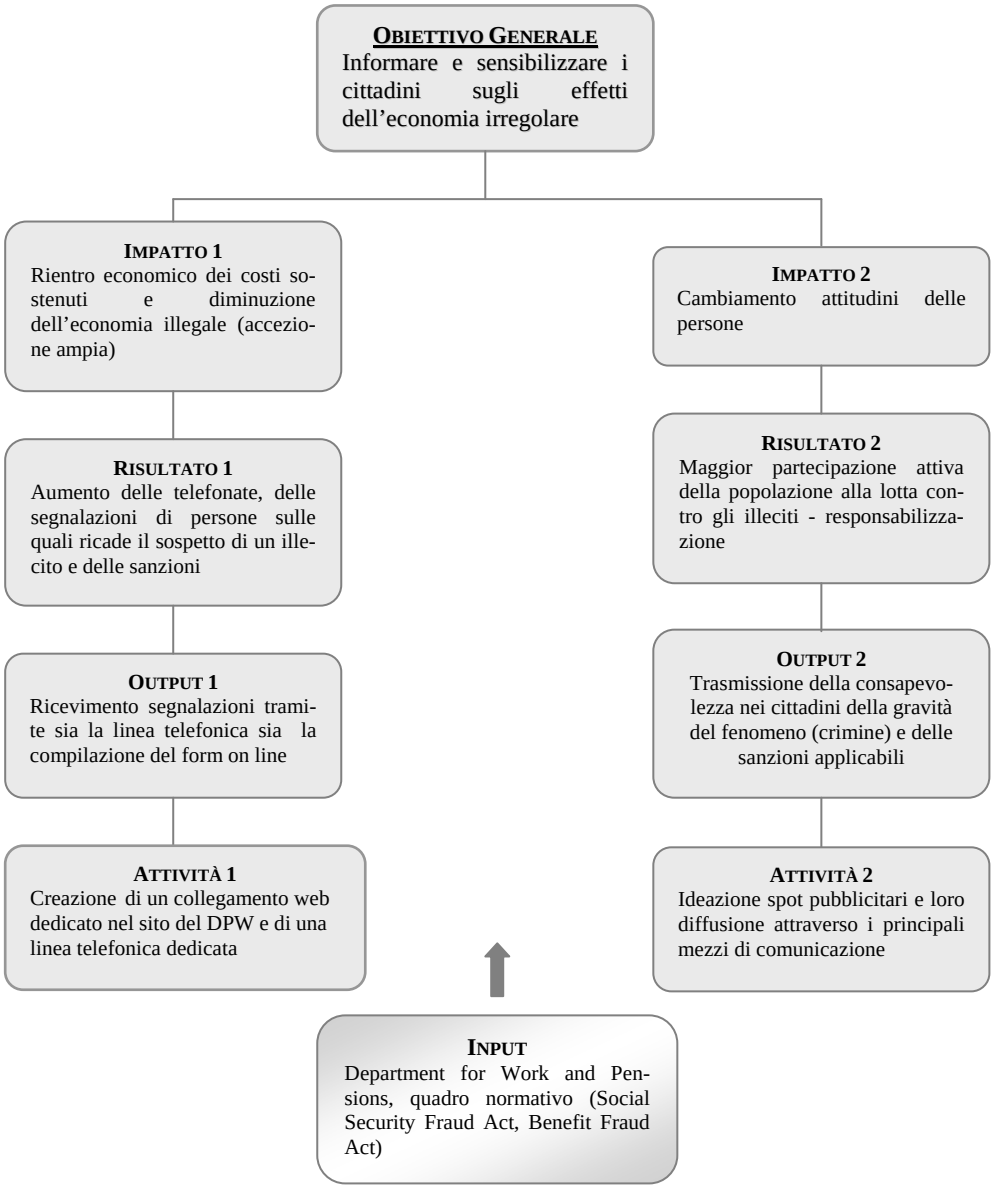
Breen E. and partners (2007), *Article on Undeclared Work from Sysdem correspondent*, European Employment Observatory, United Kingdom.

Department for Work and Pensions (2005), *Reducing Fraud in the benefit system. Achievements and ambitions*, UK

Loyen R. (2004), *European Employment Observatory Review: Autumn 2004.*

Spark Research (2004), *A review of the DPW benefit fraud sanctions regime. A report for the Department for Work and Pensions*, UK. - http://www.dwp.gov.uk/campaigns/benefit-thieves/index.asp

MAPPA DEGLI OBIETTIVI



2.5.4 I buoni lavoro in Francia (CES, TES, CESU)

A. INDIVIDUAZIONE DELLA BUONA PRATICA	
ORGANIZZAZIONE RESPONSABILE E PARTNER	**Francia – Ministero del Lavoro, della Coesione Sociale e delle Abitazioni (Piano di Coesione Sociale) -** *Ministère de l'emploi, de la cohesion sociale et du logement* Vi sono molti soggetti coinvolti sia nella fase di pubblicizzazione (oltre al Ministero del Lavoro, della Coesione Sociale e delle Abitazioni, la ANSP e la EuroRSCG) sia in quella attuativa.
PERIODO DI ATTUAZIONE	Da metà degli anni Novanta ad oggi.
TIPOLOGIA DI POLICY	Il progetto è un esempio di **prevenzione** delle forme di lavoro irregolare nel settore terziario, in espansione e continua evoluzione, dove il sommerso si diffonde con maggior facilità.
SETTORE ATTIVITÀ	Regola tutti i servizi alla persona ed aiuto a domicilio come definiti dal decreto n° 1698 del 29 Dicembre del 2005 (i mestieri afferenti al settore sono stati ulteriormente ampliati nel 2007).
CONTESTO E BREVE STORIA DEL PROGETTO	**Contesto locale** La Francia è uno dei Paesi più grandi d'Europa: ha una superficie di 500.000 Km^2 e conta 60,9 milioni di abitanti ed è il sesto paese più industrializzato nel mondo (nel 2006). L'economia è caratterizzata principalmente dalla produzione di servizi: il settore terziario occupa il 72% della popolazione attiva, il settore primario (agricoltura, pesca, allevamento) ormai non ne rappresenta che il 4%, ed infine il secondario (industria) si assesta intorno al 24%. Il tasso di disoccupazione è particolarmente elevato. La competitività economica è frenata da uno dei livelli di spesa pubblica più alti al mondo. **La realtà dei servizi alla persona** I servizi alla persona costituiscono il settore dell'economia francese la cui crescita, in termini di posti di lavoro, è stata la più sostenuta negli ultimi 15 anni (5,5% dal 1990). Questa progressione si afferma nel 2005, anno di transizione, a livello di tre indicatori: creazione netta di posti di lavoro, con più di 80.000 nuovi posti di lavoro, contro circa 40.000 creati ogni anno dal 2000, il volume delle ore lavorate, con una crescita annuale del 4,9%, ed infine, il valore aggiunto del settore che raggiunge gli 11 miliardi di euro, cioè un aumento del 10% rispetto al 2004. Nel 2006 il settore annovera 1,8 milioni di lavoratori dipendenti. Il piano Borloo prevede in merito la creazione di 500.000 posti di lavoro in 3 anni (nel 2006 ne sono stati creati 144.000, per il 2007

l'obiettivo è di crearne altri 200.000). L'ANPE nel 2006 ha registrato 109.264 offerte di lavoro nel settore dei servizi alla persona così suddivisi: 21.692 tra i lavori domestici, 45.066 tra gli interventi a domicilio e 42.506 per l'assistenza all'infanzia.

Secondo le prime stime, nel 2007 sono stati creati 128.000 nuovi posti di lavoro, contro gli 80.000 nel 2005. Allo stesso modo, il volume delle ore lavorate registrerebbe nel 2007 una nuova progressione del 5,5% contro il 4,1% nel 2006. Questo dinamismo si combina con un aumento del peso del settore: rappresenta lo 0,84% del PIL, per un valore aggiunto di 14,1 miliardi nel 2007.

La crescita molto rapida dell'attività si accompagna all'evoluzione dell'organizzazione del settore. Si assiste all'aumento degli organismi beneficiari tanto sul piano delle ore lavorate che su quello della creazione di posti di lavoro. I datori di lavoro privati sono inoltre sempre più numerosi.

In sintesi i fattori determinati lo sviluppo del settore sono:

- l'invecchiamento della popolazione dovuto all'allungamento della durata media di vita;
- aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro (più dell'80% delle donne svolge un'attività lavorativa) che implica la necessità di personale che si occupi i compiti domestici e di personale che si prenda cura dei bambini;
- l'allungamento della durata dell'orario di lavoro.

Tipologia di sommerso

Nel 2004, il bilancio della DILTI (*Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal*) individuava **3 grandi caratteristiche del lavoro illegale in Francia**, considerazioni attualmente ancora valide:

- un peggioramento nell'uso distorto di alcuni "statuti"; in particolar modo si utilizzano le convenzioni dei tirocini per dissimulare un lavoro reale o per introdurre giovani cittadini stranieri, si ricorre abusivamente all'attività volontaria o a false dichiarazioni. Dal 2004 si sono compiuti importanti sforzi attraverso l'inquadramento dei tirocini nelle imprese (legge del 31 Marzo 2006)
- i ricorso a imprese fantasma che rendono il datore di lavoro impercettibile (ricorso a subappalti, i datori di lavoro riescono a sfuggire agli obblighi sociali)
- Irregolarità compiute a livello "sovranazionale". Ad esempio una falsa delocalizzazione di un'impresa francese in un paese straniero che le permette di ricorrere al servizio di un lavoratore (francese o straniero), sfuggendo alla legislazione fiscale e sociale nazionale; sot-

todichiarazioni degli interventi preliminari obbligatori per le imprese straniere che desiderano esercitare un'attività in Francia.

I **settori economici** più toccati dal lavoro illegale sono la BTP (*Le Bâtiment et les Travaux Publics*), seguiti dal commercio e dal HCR (Hotel, Cafè, Ristoranti). Il settore BTP annovera tra il 25 ed il 33% delle infrazioni rilevate dal 1992 (28,5% nel 2005). Nonostante il commercio presenti un elevato tasso di infrazioni (21,5%), non appare tra le priorità del piano d'azione nazionale nel 2004-2005 anche se impiegando il 12,9% della popolazione attiva si tratta di uno dei settori più importanti dell'economia nazionale. Tra i servizi, spicca inoltre il settore dell'audiovisivo, del cinema e dello spettacolo. Da rilevare che nei servizi alla persona, il lavoro dissimulato tende a diminuire grazie agli strumenti messi in atto dal Governo francese. Nell'agricoltura, l'infrazione più frequente è il lavoro dissimulato o parzialmente dichiarato: i lavoratori dipendenti interessati sono spesso stranieri extra-comunitari sprovvisti di autorizzazioni di lavoro o lavoratori stagionali illeciti che si sono mantenuti irregolarmente sul territorio nazionale dopo un'introduzione regolare per una stagione precedente. Le attività stagionali sono le più raggiunte dalle nuove pratiche illecite. Infine anche i nuovi settori, sicurezza e servizi informatici in particolare, sono interessati da sistemi di lavoro dissimulato.

Le determinanti del sommerso in Francia

Si possono individuare sia nel reddito minimo, collegato ad un sistema di sicurezza sociale e di altri contributi (pensionistici e indennità di disoccupazione), sia nelle tasse e nel sistema di assicurazione sociale (che continuano a creare disincentivi a lavorare), sia nelle elevate spese di assicurazione e altri prelievi che interessano le aziende.

Il progetto – Breve storia

La misura ha avuto inizio con il Chèque Emploi Service (CES) e per l'agricoltura con un altro documento.

Già a metà degli anni Novanta sono stati introdotti i primi carnet di buoni: nel 1994 i Chèques emplois service (CES) e nel 1996 i Titres emplois service (TES). I CES permettevano ai privati di pagare i lavoratori impiegati in ambito domestico utilizzando buoni acquistabili presso gli istituti bancari. I TES venivano distribuiti, invece che ai privati, da soggetti di varia natura (comitati di impresa, autorità regionali e locali ed organismi di sicurezza sociale) ai rispettivi dipendenti per lo svolgimento di attività nell'ambito dei servizi alla persona.

Nel 2005 infine nell'ambito del *Piano di sviluppo dei servizi alla persona* (legge n° 841 del 2005) sono stati creati i buoni lavoro CESU

	(Chèque emploi service universel), entrati in vigore a partire dal primo gennaio 2006. Il CESU completa e rafforza il CES, dal momento che permette lo sgravio del costo del lavoro a domicilio e delle prestazioni effettuate dalle imprese di servizi a domicilio.
OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI	**Obiettivo generale:** regolamentare il settore dei servizi alla persona – cioè della cura e assistenza alle persone anziane, ammalate o non autosufficienti, la custodia di bambini e lo svolgimento di lavori domestici o di cura della casa. **Ulteriori obiettivi:** - aumentare il numero dei lavoratori regolari aumentando i vantaggi dell'economia formale; - diminuzione del costo del servizio; - favorire lo sviluppo della domanda; - permettere la conciliazione tra vita professionale e familiare; - reinserimento sul mercato di soggetti poco qualificati - a livello aziendale: fidelizzazione dei dipendenti e quindi miglior gestione del capitale umano.

B. DESCRIZIONE DELLA BUONA PRATICA

CONTESTO NORMATIVO DEL PROGETTO	**Misure politiche di riferimento e contesto nazionale** **Per i CES:** *Loi quinquennale n° 93 – 1313 du 20 dècembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionelle* **Per i TES**: *Loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 en faveur du dèveloppement des emplois de services aux particuliers* **Per i CESU:** *Loi n. 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.* I CES e I TES a partire dal 2005 sono stati quindi sostituiti dai CESU voluti dal Governo Francese che ha lanciato il Piano di Coesione Sociale avente tra i suoi assi prioritari la riforma del settore dei servizi alla persona per migliorare la qualità dei servizi offerti e quindi aumentare la diffusione dei voucher. Il 12 giugno 2005, il ministro Jean Louis Borloo ha riunito più di 800 responsabili risorse umane delle imprese francesi attorno ad un argomento principale: la rivoluzione che costituisce lo sviluppo dei servizi alla persona

	Inoltre per assicurare una uniforme regolamentazione del settore e favorire l'implementazione della riforma, la legge del luglio 2005 ha dato vita ad una struttura apposita denominata *Agence nacionale des services à la personne (ANSP).* Si tratta di una struttura snella interministeriale, responsabile anche della pubblicizzazione dei CESU, che persegue il duplice obiettivo di innalzare il tasso di partecipazione e di occupazione e contemporaneamente di andare incontro alle esigenze espresse dalle famiglie in termini di servizi di cura e di assistenza.
CARATTERISTICHE DELLA BUONA PRASSI	**Fattori chiave** • **Piano di Servizi alla Persona** Il Piano di sviluppo dei servizi alla persona o "Piano Borloo" dal nome del Ministro del Lavoro, della Coesione Sociale e delle Abitazioni (lanciato a febbraio del 2005) mira allo sviluppo del settore dei servizi alla persona favorendo sia lo sviluppo dell'offerta sia lo sviluppo della domanda. Per il raggiungimento dell'obiettivo generale, gli strumenti sono: gli sgravi fiscali per gli operatori di servizio (imprese e associazioni), riduzioni di imposta per la persona che richiede il servizio, CESU. • **ANSP** L'agenzia nazionale dei servizi alla persona assicura la promozione, lo sviluppo e la qualità dei servizi alla persona. Le sei missioni dell'ANSP sono definite dall'articolo D-129-16 del *"code du Travail"*: favorire l'emergenza dei nuovi servizi alla persona, promuovere la qualità dei servizi alla persona, sostenere l'osservatorio statistico e l'evoluzione di questo settore di attività, incentivare la crescita e la professionalizzazione, coordinare lo sviluppo del CESU, abilitare gli emittenti del CESU prefinanziati, diffondere le informazioni sulle regole applicabili. È stato anche attivato un numero unico di accesso ai servizi alla persona che permette di informare tutti i privati che desiderano trovare qualcuno che svolga questa tipologia di servizi presso l'Agenzia. L'obiettivo non è soltanto di rispondere a domande concrete ma anche di alimentare l'osservatorio statistico sul settore dei servizi alla persona. • **Coinvolgimento attori** Gli attori del sistema oltre al lavoratore sono: - Gli istituti bancari che hanno siglato una convenzione con lo Stato

- Gli organismi abilitati a emettere i CESU prefinanziati, autorizzati dall'ANSP
- I datori di lavoro privati e i cofinanziatori pubblici
- Gli enti territoriali, gli organismi sociali e le casse di sicurezza sociale
- Gli altri cofinanziatori quali ad esempio casse di pensione, mutue ed associazioni
- La Banca di Francia in quanto tra i suoi compiti ha quello di sorvegliare i mezzi di pagamento relativi al CESU
- La ACOSS (agenzia centrale degli organismi di sicurezza sociale) in quanto gestisce i *volet sociaux* trasmessi dai privati e dalle famiglie che impiegano lavoratori dipendenti nel campo dei servizi alla persona

- **CreazioneCESU: promozione e diffusione**
  I CESU prevedono due forme:

  - **CESU bancari:** vengono venduti ai cittadini dagli istituti bancari che hanno siglato una convenzione *ad hoc* con lo Stato. I *chéquier* assumono una forma analoga a quella di un normale "libretto degli assegni", da riempire come un assegno bancario o postale e servono per mettere in regola e retribuire i lavoratori impiegati a domicilio. Concretamente ogni beneficiario compila i buoni per un valore pari alla prestazione effettuata, nonché la parte dedicata al versamento dei contributi sociali a favore dei lavoratori (*volets sociaux*).

  - **CESU prefinanziati:** hanno un valore predeterminato e vengono emessi da organismi autorizzati dall'ANSP (ad esempio *Accor Service* e *Chèque Domicile*). Sono cofinanziati completamente o parzialmente da finanziatori privati (quali ad esempio imprenditori, comitati di impresa, organismi di sicurezza sociale) che li offrono ai loro dipendenti (gratuitamente o ad un valore inferiore rispetto al valore nominale), analogamente a quanto si verifica nei buoni pasto.
  Anche i blocchetti di Cesu prefinanziati sono accompagnati dai *volets sociaux* per la corresponsione dei contributi sociali.

- **Vantaggi derivanti dai CESU per i principali attori del sistema**

a) <u>Vantaggi del privato che impiega un dipendente</u>
   - notevole semplificazione nei passaggi formali per dichiarare un lavoratore dipendente
   - riduzione dell'imposta sul reddito del 50% per le somme impegnate in merito ai servizi alla persona
   - per la custodia dei bambini di meno di 6 anni, fuori del domicilio, beneficio di un credito d'imposta sul reddito del 25%
   - riduzione dell'aliquota IVA del 5,5% per le prestazioni di servizi fornite da associazioni ed imprese autorizzate

b) <u>Vantaggi dell'impresa</u>
   - facilitazione della vita quotidiana dei lavoratori dipendenti, liberandoli da alcuni compiti e rendendoli più disponibili al lavoro
   - fidelizzazione dei collaboratori
   - Sottrazione dei contributi sociali nel limite di un massimo annuale di 1.830€ per lavoratore dipendente per la parte del CESU che si desidera finanziare e credito d'imposta sui benefici (25% del versamento)

c) <u>Vantaggi del dipendente</u>
   - Dichiarazione e quindi protezione sociale completa
   - Pagamento anche durante le assenze dal lavoro: incidenti, vacanze, congedi maternit, ecc.
   - Indennità di disoccupazione
   - diritto ai congedi pagati per la formazione
   - Ricevimento per ogni mese lavorato di un attestato d'occupazione pubblicato dal CN Cesu, il centro Pajemploi o Urssaf.

Azioni:

- ideazione di **2 forme di CESU**: bancario (forma di libretto degli assegni) e prefinanziato che comprende al proprio interno (attraverso uno specifico modulo dichiarativo da compilare) una parte relativa alla corresponsione dei contributi sociali (volet social)
- **coinvolgimento attori**: beneficiario (colui che riceve il servizio), l'intermediario (la persona fisica o la struttura che assicura il servizio), il soggetto autorizzato ad emettere i buoni (istituti bancari o di credito o società abilitate), il finanziatore (la struttura che finanzia il CESU)
- **azioni di sistema** dal momento che i voucher sono uno

	strumento inserito nel Piano dei Servizi alla Persona, che ha portato alla creazione nello stesso 2005 della struttura Agence nationale des services à la personne (ANSP) **Elementi strutturali:** • **Quadro normativo:** Loi n°2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. • **Beneficiari:** della buona prassi ne beneficiano sia chi lavora nel settore dei servizi alla persona sia chi assume personale per tale attività (imprese o privati) • **Tempistiche:** Già a metà degli anni '90 sono stati introdotti primi carnet di buoni (CES e TES). I CESU sono attivi dal primo gennaio 2006. Al momento ci sono 6 organismi abilitati dall'ANSP ad emetterli, per il futuro se ne potranno aggiungere altri. • **Passaggi per l'attuazione dei CESU:** - 2004/2005: lancio del Piano di Coesione Sociale - Creazione dell'Agenzia Nazionale dei servizi alla persona (febbraio 2005) - accordi con i principali attori - promozione dei CESU e numero unico - emissione/diffusione dei CESU
COSTO/FONTI DI FINANZIAMENTO	I **costi** non sono ben definiti. Comunque per l'anno 2003 (rapporto di Yves Vérollet), la somma totale degli aiuti pubblici sfiorava i 15 milioni di euro. Per il periodo 2005-2008, la stima dell'impatto finanziario del piano di sviluppo prevede 31 milioni di euro nel 2005, 407 nel 2006, 480 nel 2007 e 512 nel 2008. Per una visione globale e utile a trarre delle conclusioni, sarebbe necessario però disporre dei dati relativi alle entrate derivanti dall'attuazione della buona prassi. Per la **sostenibilità** della prassi bisogna valutare attentamente l'investimento in termini economici che si deve sostenere nei primi anni e rapportarlo alle previsioni in termini di "opportunità". In Francia, l'ipotesi realistica presa in considerazione in termini di vantaggi è quella di una progressione del numero di lavoratori dipendenti beneficiari di Cesu prefinanziati dall'1,5% nel 2005 al 10% nel 2008.
PROBLEMATICHE EMERSE	Non note.

RISULTATI - IMPATTO	**Risultati CES** Raggiungimento di obiettivi soddisfacenti dalla sua creazione nel 1994. Nel 2002 si registravano circa 765.000 utilizzatori e 425.000 lavoratori che in base alle ore lavorate corrispondono a quasi 88.000 FTE con un aumento di circa 37.000 FTE rispetto al 1998. Almeno un terzo degli utilizzatori era pensionato. Ciò significa che il CES ha permesso di far emergere una parte apprezzabile dei lavoratori in nero. I risultati vengono in parte ridimensionati se si considera che le perdite si attestano a circa 91,5 milioni di euro in imposte (da maggio 1996 fino al 2002) contro un guadagno di 65,5 milioni di euro in contributi previdenziali (P. Renooy et al. (2004), *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items.* Bruxelles). **Risultati TES** Scarso successo sia per l'insufficiente numero di società "intermediarie" sia per l'esistenza di barriere culturali nei confronti di uno strumento che non consentiva una relazione fiduciaria diretta tra beneficiario e lavoratore. A sei anni dall'introduzione, nel 2002, ne erano stati utilizzati 1.300.000 corrispondenti all'equivalente di circa 1.000 posti di lavoro a tempo pieno, a fronte dell'obiettivo iniziale di 20.000. Visti i risultati non ottimali, sono stati sostituiti con i CESU prefinanziati. **Primi risultati CESU** I primi dati disponibili sono incoraggianti: nel primo trimestre del 2006 sono stati creati 36.000 posti di lavoro, 531.000 lavoratori sono stati remunerati solo nel mese di febbraio 2006 e più di un milione di CESU sono stati distribuiti dall'inizio dell'anno. **Impatto generale** - aumento della produttività (grazie alla miglior immagine aziendale e alla fidelizzazione dei dipendenti) - diminuzione del sommerso - risvolti sociali: maggior conciliazione tra vita professionale e vita familiare e quindi parità tra uomini e donne, reinserimento sul mercato di soggetti spesso poco qualificati **Impatto a livello di notorietà** Dallo studio realizzato telefonicamente il 16 ed il 17 febbraio

	2006 su 961 persone emerge che: - il 79% ne ha sentito parlare - il 93% dichiara di approvare - il 29% chiederà il CESU al proprio datore di lavoro
ASPETTI INNOVATIVI	La buona prassi francese è una delle esperienze europee dove si adoperano dei voucher/buoni per regolamentare un certo settore di attività (per la Francia è il settore dei servizi alla persona, per il Belgio sono i "servizi di prossimità" – sempre nell'ambito dei servizi anche se le definizioni sono distinte). L'**aspetto innovativo** del caso francese consiste (cfr. documenti della Fondazione Marco Biagi) nell'unire ai più comuni obiettivi (creazione di nuova occupazione regolare e emersione dell'economia sommersa, conciliazione tra vita professionale e familiare, reinserimento soggetti poco qualificati) la **concezione dei buoni lavoro come strumento volto ad influire sulla gestione dell'azienda ed in particolare del suo capitale umano**. Il cofinanziamento (totale o parziale) dei buoni da parte dell'azienda attraverso i CESU prefinanziati si profila come un benefit per i dipendenti: miglior conciliazione tra lavoro e famiglia e quindi miglior uso del fattore tempo sia nell'ambito lavorativo sia in quello familiare. Ciò può portare ad un aumento della produttività e ad una maggior fidelizzazione. In sintesi: • Istituzione del ANSP • Considerazione dell'impatto a livello aziendale • Possibilità non solo per i privati ma anche per le aziende di distribuire i voucher

C. QUADRO STRATEGICO DELLA BUONA PRATICA/VALUTAZIONE

QUALITÀ	**Buona** Gli **obiettivi iniziali sono chiari e coerenti**: diminuzione del lavoro sommerso, aumento dell'occupazione, incontro tra domanda e offerta, maggior conciliazione tra vita professionale e vita familiare. Le azioni sono quindi **pertinenti** e finalizzate al raggiungimento di tali obiettivi. Il principale **elemento di originalità** (rispetto ad esperienze europee analoghe) consiste nella possibilità da parte delle aziende di distribuire direttamente ai propri dipendenti i buoni lavoro (esempi di aziende che hanno valutato positivamente il progetto e cofinanziano i CESU prefinanziati sono: Ferrero, Le Groupe La Poste, Toshiba Medical). Un aspetto funzionale originale è il numero telefonico unico che svolge sia funzioni informa-

	tive che "statistiche". L'ANSP svolge inoltre funzioni di controllo, monitoraggio e di elaborazioni statistiche.
EFFICACIA	**Sufficiente** Non c'è ancora molto materiale di analisi dell'efficacia della prassi nel lungo termine. Vi sono dei costi iniziali importanti, occorre valutare le opportunità. L'obiettivo dell'aumento degli occupati nel settore e quindi della crescita dal versante della domanda è stato pienamente raggiunto. Buoni risultati si sono registrati anche dal punto di vista della "notorietà" dello strumento. Si può quindi affermare che la prassi ha conseguito gli obiettivi iniziali; deve però passare ancora un po' di tempo per riuscire a valutare meglio i risultati dei CESU (che è stato lanciato il primo gennaio 2006).
MODALITÀ OPERATIVE	**Buona** E' stata appositamente creata la ANSP e la pratica è stata inserita in un sistema integrato di azioni all'interno del Piano di Coesione Sociale in modo da considerare appieno non solo gli effetti economici ma anche i risvolti sociali. Si potrebbe ulteriormente ampliare le forme del CESU prefinanziato e renderlo disponibile anche in rete e non solo in forma cartacea.
CRITERI SPECIFICI CORRELATI ALL'AREA TEMATICA	**Buona** Il settore dei servizi alla persona è il primo per sanzioni registrate e si presta ad una rilevante diffusione di forme improprie di lavoro.
TRASFERIBILITÀ	**Buona** I **risultati** che si ottengono dall'attuazione della buona prassi francese in termini di riduzione del lavoro sommerso dipendono fortemente dal tipo di economia (presenza di servizi), dal contesto normativo (regolamentazione del settore) e dal costo del lavoro nel territorio di riferimento. Anche In Friuli Venezia Giulia il settore dei servizi ha conosciuto uno sviluppo importante negli ultimi decenni. Spesso le esigenze che si originano in questo ambito comportano inoltre un'attività occasionale o accessoria che si può svolgere tra l'altro a domicilio o presso diverse sedi (per poche ore al giorno, per certi periodi all'anno); tutti fattori che agevolano un'ampia diffusione del lavoro irregolare. Si ricorda che la Regione Friuli Venezia Giulia ha recentemente siglato[10] una convenzione con INAIL e INPS per avviare, nel contesto normativo del D.Lgs 276/2003, una sperimentazione che prevede l'uso di carnet di buoni nell'ambito delle c.d. prestazioni oc-

[10] In data 28 Marzo 2008.

	casionali di tipo accessorio. Le tipologie di attività ricomprese sono leggermente diverse rispetto al caso francese, dal momento che si pone l'accento in particolar modo sulle vendemmie (ma si parla anche di manifestazioni sociali, sportive, culturali e caritatevoli; lavori di emergenza; impresa familiare).

D. BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Gineste S., Crunhes B. Consultants (2007), *Article on Undeclared Work from SYSDEM Correspondent*, European Employment Observatory.

http://www.travail.gouv.fr/

3. Il lavoro sommerso in Italia: buone pratiche ed emersione

L'economia sommersa, all'interno dei differenti contesti in cui si è sviluppata, ha conosciuto significative trasformazioni diventando oggi una combinazione di elementi e componenti ampiamente diversificati a livello territoriale e settoriale.

La lotta al sommerso viene considerata una priorità in quanto esso, soprattutto nei paesi maggiormente industrializzati, non si presenta come una forma di economia parallela, bensì si sviluppa all'interno del mercato sfruttandone i meccanismi, i canali e le regole di funzionamento. Negli ultimi anni, sotto il coordinamento centrale della Commissione Europea che ha inserito la lotta al sommerso nelle Linee Guida per l'Occupazione, e in seguito anche alle richieste del Parlamento Europeo che ha previsto, per gli Stati Membri, un censimento dei settori e delle categorie più a rischio del sommerso, sono state attivate diverse misure per facilitare l'emersione del non regolare. Gli effetti di tali strumenti, coordinati ed organizzati anche all'interno di interventi più complessi a formare "buone pratiche", sono stati, nella maggioranza dei casi, limitati e, spesso, hanno sortito risultati temporanei o circoscritti. Le principali cause di questi parziali fallimenti sono da ricercarsi soprattutto nella mancata contestualizzazione della buona pratica: la scarsa attenzione per le caratteristiche specifiche del territorio, del contesto produttivo e sociale, conduce spesso al rischio di programmare azioni e pratiche inefficienti ed incapaci di generare effetti permanenti.

I primi soggetti che in Italia hanno promosso strumenti per l'emersione sono stati gli attori sociali, come i sindacati e le associazioni datoriali di alcuni settori (edilizia, agricoltura, tessile/abbigliamento) attraverso i cosiddetti contratti di riallineamento (ex Legge 389/89)[11].

A livello legislativo, la prima e più importante azione contro il lavoro sommerso coincide con la nascita dei Comitati per l'emersione, descritti all'interno dell'articolo 78 della Legge 448/98. Secondo il testo della legge, il Comitato per l'emersione del lavoro non regolare viene istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di analisi e di coordinamento delle iniziative per l'emersione. Tra le principali attività previste e di competenza diretta del Comitato, rientra l'attuazione di tutte le iniziative utili a conseguire una progressiva emersione del lavoro irregolare. Sono perciò comprese le campagne di sensibilizzazione e di informazione tramite i mezzi di comunicazione e all'interno delle scuole; la valutazione periodica dei risultati delle attività degli organismi locali (ossia le commis-

[11] L'obiettivo dei contratti di gradualità è quello di favorire la riemersione delle imprese in nero attraverso uno scambio fra aziende, sindacati e attori pubblici impegnati in un programma comune di graduale fuoriuscita dalla condizione di illegalità.

sioni istituite a livello regionale e provinciale); la disamina delle proposte contrattuali di emersione istituite dalle commissioni locali per la successiva trasmissione al CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) per le deliberazioni su ogni caso. La medesima legge, al comma 4, definisce l'istituzione, a livello regionale e provinciale, delle commissioni con compiti di analisi del lavoro irregolare a livello territoriale, di promozione di collaborazioni ed intese istituzionali, di assistenza alle imprese, finalizzate soprattutto a garantire l'accesso al credito agevolato, alla formazione ovvero alla predisposizione di aree attrezzate, che stipulano contratti di riallineamento retributivo anche attraverso la presenza di un apposito tutore. Le commissioni locali sono ubicate presso le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, le quali mettono a disposizione una sede per consentire alla commissione di espletare le proprie funzioni.

Un importante provvedimento contro l'emersione è stato introdotto dalla Legge 383 del 2001, in particolare per quanto riguarda gli articoli 1, 1-bis, 2 e 3 riportanti disposizioni per la dichiarazione di emersione, emersione progressiva, effetti della dichiarazione di emersione e disposizioni di attuazione. In sintesi, la legge prevedeva un intervento di emersione condotto attraverso l'ausilio dello sgravio, in termini fiscali, di cui potessero beneficiare sia le imprese, sia i lavoratori. In sostanza, gli imprenditori che avevano fatto ricorso al lavoro irregolare, non adempiendo in tutto o in parte agli obblighi previsti dalla normativa in materia fiscale e previdenziale, potevano procedere alla regolarizzazione (ossia all'emersione) attraverso un'apposita dichiarazione indicante il numero, le generalità dei lavoratori emersi e il costo relativo in misura non inferiore a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro. I lavoratori che si impegnavano nel programma di emersione venivano esclusi da contribuzione previdenziale e, sui loro redditi emersi, era prevista l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile[12]. Dall'altra parte, gli imprenditori che si impegnavano nel programma di emersione avevano diritto, fino a concorrenza del triplo del costo del lavoro che avevano fatto emergere con la dichiarazione, all'applicazione sullo stesso di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e dell'IRPEG, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile attraverso l'applicazione di aliquote d'imposta crescenti per i diversi periodi di imposta[13].

Ai provvedimenti descritti ne vanno aggiunti altri altrettanto importanti. Il primo è relativo alla Legge 189/2002, definita anche Legge Bossi-Fini, in particolare per quanto riguarda l'articolo 33. Il testo prevede infatti la regolarizzazione, tramite dichiarazione di emersione (disciplinata nei contenuti e nella documentazione al-

12 Per approfondimenti si rimanda al punto (b) della Legge 383/2001, art. 1, comma 2.

13 Per la disciplina completa del regime fiscale applicato sui redditi emersi si rimanda all'art. 1, comma 2 (punto a) della Legge 383/2001.

legata dai comma 2 e 3 dello stesso articolo di legge) del personale di origine extracomunitaria adibito ad attività di assistenza a componenti della famiglia affetti da patologie o handicap che ne limitino l'autosufficienza. L'articolo fa quindi implicito riferimento alla regolarizzazione delle figure di colf e badanti. Altri interventi sono stati delineati attraverso la Legge 266 del 22 novembre 2002, relativa alla conversione in legge, con modificazione del decreto legge 210 del 25 settembre 2002, recante disposizioni urgenti in termini di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale.

Un riassunto dei provvedimenti più importanti di carattere legislativo è riportato, per completezza, nella Tab. 3.

Tab. 3 - Interventi legislativi nazionali a favore dell'emersione

Strumento	Breve descrizione	Tipo
Legge 449 del 1997	Il riferimento è all'art. 4 della legge citata, relativo agli "Incentivi per le piccole e medie imprese". L'articolo descrive gli incentivi (sotto forma di credito d'imposta) di cui potevano beneficiare le piccole e medie imprese dell'industria, del commercio e dell'artigianato, che dal 1° ottobre 1997 al 31 dicembre 2000 avevano assunto nuovi dipendenti. La legge definiva le regole per l'applicazione dell'incentivo e le eventuali cause di violazione o di decadenza.	Incentivi allo sviluppo e all'emersione
Legge 383 del 2001	La legge stabilisce le regole ed i criteri per l'emersione di aziende che operano nell'irregolarità, attraverso una dichiarazione di emersione e, in particolare, tramite agevolazioni di tipo fiscale. Di tali benefici possono usufruire sia gli imprenditori che effettuano la dichiarazione di emersione, sia i lavoratori che, parallelamente, si impegnano in un programma di emersione. L'articolo 1-bis stabilisce anche l'istituzione, presso le direzioni provinciali del lavoro, dei Comitati per l'emersione del sommerso (CLES).	Incentivi allo sviluppo e all'emersione
Legge 189 del 2002	Stabilisce le modalità di dichiarazione di emersione per lavoratori extracomunitari adibiti ad assistenza domiciliare a familiari non autosufficienti (art. 33).	Regolarizzazione extracomunitari
Misure dedicate POR - Obiettivo 1 2000-2006	Misure ad hoc dedicate alle zone svantaggiate e con ritardi di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia).	Incentivi allo sviluppo e all'emersione
Decreto Legi-	Il decreto è relativo alla razionalizzazione delle fun-	Controlli ed i-

slativo 124 del 2004	zioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro (a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30) e stabilisce che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assume e coordina, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni ed alle province autonome, le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare. Il decreto legislativo, quindi, è incentrato sulla riforma dell'attività di vigilanza e definisce gli organi e le modalità di esecuzione, da parte di questi, delle attività di vigilanza sul lavoro.	spezioni

L'approfondimento condotto sulle proprietà, le finalità e i risultati delle buone pratiche per l'emersione avviate a diversi livelli territoriali di intervento (nazionale, regionale, provinciale), sia in ambiti italiani, sia in contesti europei, ha portato alla luce alcune rilevanti peculiarità, sottolineando principi e regole di applicazione piuttosto comuni in settori e territori anche socialmente ed economicamente diversi.

La buona pratica, nella realtà, dovrebbe restituire strumenti da collegare alle politiche di sviluppo locale, mirando a rendere conveniente l'emersione attraverso misure che operino in diverse direzioni, ossia tramite il coinvolgimento degli attori istituzionali e l'integrazione dell'informazione disponibile sia a livello pubblico, sia a livello privato (Lucifora 2003). L'evoluzione che ha subito il lavoro sommerso negli ultimi anni, ossia i mutamenti dei soggetti interessati e il tendenziale ridimensionamento del fenomeno in determinati settori con il conseguente trasferimento in altri, spesso caratterizzati da elevata invisibilità, ha portato necessariamente al ripensamento degli strumenti finalizzati al contrasto, fattore riscontrato dalla disamina storica delle buone prassi disponibili, e spesso nemmeno attuate, in Italia.

L'analisi delle buone pratiche per la lotta al lavoro sommerso all'interno del contesto nazionale, non può prescindere da quelli che si ritengono essere i principali fattori responsabili dello sviluppo delle attività sommerse. Le azioni che definiscono le buone pratiche esaminate, infatti, sono state realizzate a partire da una ricerca approfondita del territorio, ossia da un'attenta e frammentata osservazione delle caratteristiche economiche, territoriali e sociali, o hanno prodotto come risultato un approfondimento sugli elementi strutturali del sommerso nei contesti prescelti per l'espletamento della misura stessa[14].

[14] Per citare alcuni esempi: Provincia autonoma di Bolzano, Misura B1.39 relativa ad una "indagine sul lavoro nero e irregolare tra i soggetti svantaggiati per lo sviluppo di azioni di informazione e consulenza dei servizi per il lavoro" (rientrante tra gli elementi delle politiche di emersione contenuti nel POR/CDP 2000-2006); sempre nel medesimo contesto, per quanto riguarda le politiche di emersione femminile, si ricorda la Misura E.1, azione indiretta per la creazione di un

La mancanza di dati precisi a livello locale (regionale, ma soprattutto provinciale e sub-provinciale) sulle condizioni settoriali, territoriali e sulle cause principali determinanti il lavoro sommerso, è spesso sfociata nella predisposizione di misure di intervento che, in realtà, si sono configurate solo come ricerche ed approfondimenti, svolti anche con criteri e strumenti innovativi (ad esempio interviste a testimoni privilegiati quali gli operatori dei Centri per l'Impiego). Alcuni degli esempi più rilevanti di queste attività, non classificabili completamente come buone pratiche per l'emersione, bensì come interventi mirati alla conoscenza del fenomeno per la pianificazione successiva di attività (non sempre poi realizzate), sono di seguito ricordati:

- studio comprensivo nei quaderni Spinn del dicembre 2005, nel quale vengono fornite le diverse definizioni di lavoro irregolare e delineate ipotesi di strategie per l'emersione, anche già adottate, sia nell'ambito europeo, sia nel contesto nazionale. Inoltre, nel testo vengono affrontate le diverse problematiche connesse al fenomeno del lavoro sommerso ed è descritto il processo di evoluzione che ha caratterizzato il fenomeno negli anni;
- studio realizzato dallo IAL Toscana sul lavoro sommerso nel terzo settore, documento che fornisce informazioni sulla dimensione quantitativa del fenomeno nella regione, sia a livello complessivo, sia rivolto al settore indagato, e sulla dimensione qualitativa, attraverso il coinvolgimento dei testimoni privilegiati;
- un'iniziativa di indagine e ricerca sul "Lavoro irregolare e sommerso nell'ambito territoriale della regione Marche", con particolare attenzione alle attività irregolari nel settore dell'edilizia;
- progetto di "Ricerca e analisi sul fenomeno del lavoro irregolare e sommerso nelle Marche" che mirava a produrre una conoscenza più approfondita con la finalità di favorire politiche ed interventi appropriati di emersione e di contrasto del fenomeno da parte di Soggetti pubblici e privati. Il progetto ha prodotto un'indagine tesa ad indagare il settore delle costruzioni negli appalti sia pubblici, sia privati, ed a quantificare il fenomeno a livello regionale;
- progetto RISE in Abruzzo, ossia un progetto di "Ricerca-Intervento su Sviluppo locale ed Emersione", il quale si poneva come obiettivo lo studio del contesto abruzzese e la conseguente progettazione di percorsi di sviluppo locali delle reti d'imprese (e dei lavoratori) da analizzare della Regione;

Osservatorio per il monitoraggio e la valutazione degli effetti delle azioni del FSE lavoro. Molte delle indagini e dei progetti di ricerca finalizzati all'emersione costituiscono proprio gli elementi delle politiche a favore dell'emersione contenuti nei POR/CDP 2000-2006 delle regioni italiane.

- progetto Pesaro-Urbino per la realizzazione di un'indagine sul sommerso a partire dai dati forniti dall'Istat, in modo da quantificare il fenomeno nella provincia e fornire anche le varie tipologie di sommerso presenti sul territorio;
- progetto "MADREPERLA1: sostegno e qualificazione del mercato di cura familiare", il quale ha previsto attività di conoscenza e monitoraggio del fenomeno attraverso l'indagine e la predisposizione di un modello di rilevazione, elaborazione ed archiviazione riguardante il LCD (Lavoro di Cura Domiciliare);
- progetto "Il tempo delle donne", realizzato nella regione Lombardia, con il duplice obiettivo di contribuire a favorire le pari opportunità nelle attività lavorative e di trasformare il lavoro nero in lavoro regolare. Tra le attività principali del progetto si ricordano la realizzazione di ricerche sociali finalizzate a indagare le esigenze delle donne occupate o in cerca di occupazione, rilevare la diffusione tra le aziende di interventi volti a favorire l'occupazione femminile e mappare il sistema dei servizi in un'ottica di conciliazione, la creazione di forum territoriali di concertazione e progettazione tra le Amministrazioni, le aziende, gli organismi di parità e le parti sociali.

Accanto a questi progetti, conclusi spesso fornendo come risultato non un vero e proprio provvedimento, ma una ricerca, quale base informativa e conoscitiva per l'ideazione e conseguente implementazione di interventi specifici e mirati, si aggiungono altre proposte e programmi che si sono sviluppati seguendo strade diverse, in particolare attivando canali di comunicazione per informare e sensibilizzare diversi target sul fenomeno del lavoro sommerso e promuovendo attività di formazione rivolta a diversi soggetti. Per ricordare alcune di queste iniziative:

- progetto "Chiaro-Sicuro-Regolare" della regione Emilia-Romagna, con l'obiettivo di promuovere ed accrescere la qualità delle condizioni e delle prestazioni di lavoro nella regione. Le attività del progetto prevedevano la diffusione e la promozione di condizioni di sicurezza sul lavoro, di emersione del sommerso ed il supporto alle politiche per l'emersione, nonché la promozione della qualità del lavoro;
- progetto "Piano d'Azione Locale per l'Occupazione della Provincia di Genova – GELAP", le cui attività principali riguardavano la realizzazione di attività di formazione rivolte ai partner progettuali, mirate al consolidamento di un metodo di lavoro partecipativo;
- progetto "GEA 2003: per un inserimento sociale e professionale delle donne immigrate nei contesti di lavoro socio-assistenziale". Tale progetto, sviluppato nell'ambito della provincia di Trento, è stato realizzato attraverso la predisposizione di un corso di formazione di 600 ore con lo scopo di fornire

competenze alle donne straniere. Le principali materie trattate riguardavano l'assistenza di base, la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro, elementi del diritto del lavoro, pronto soccorso, diritti e doveri del cittadino, elementi di psicologia e sociologia, nozioni di informatica ed elementi di storia e cultura locale;

- progetto pilota Spinner in Emilia Romagna per l'emersione e regolarizzazione nel settore dell'assistenza domiciliare e cura della persona che prevedeva, tra le diverse attività, la formazione degli operatori, in modo da favorire l'emersione nel settore anche attraverso il miglioramento della qualità del servizio finale;
- Misura D.3 del POR/CDP 2000-2006 per la Lombardia dove, tra le azioni di accompagnamento, veniva prevista anche una consulenza nell'ambito della stipula dei contratti di riallineamento per favorire il riemergere del lavoro nero;
- Misura 3.09 del POR/CDP 2000-2006 della Sicilia, per lo "sviluppo della competitività delle imprese con priorità alle PMI" con lo scopo di "favorire i processi di emersione del lavoro nero attraverso formazione e consulenza specifica";
- progetto "Imprenderò" per il Friuli Venezia Giulia, che aveva tra i propri obiettivi quello di mettere a punto strategie, strumenti e reti di cooperazione per favorire l'emersione delle imprese e dei lavoratori che intendono avviare attività produttive nel rispetto della legalità.

Quelli descritti sono solo alcuni dei provvedimenti pianificati a livello regionale e sub-regionale nel territorio italiano. L'impatto che hanno avuto le iniziative sul contesto di applicazione non è sempre misurabile, né è possibile osservare riscontri oggettivi in termini di risultato.

Va comunque tenuto conto che, al di là dei progetti di ricerca e degli interventi a livello (in)formativo, molte regioni hanno realizzato azioni mirate, attraverso la formalizzazione degli stessi con leggi regionali. Tra le iniziative legislative più importanti:

- la Legge regionale n. 14 del 25/02/2002 dell'Emilia Romagna, per la promozione dell'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate;
- la Legge regionale n. 2 del 17/01/2002 della regione Veneto. Secondo l'articolo 18 *«l'ente regionale Veneto Lavoro è autorizzato, nell'ambito delle risorse trasferite, a provvedere alle spese necessarie per l'attivazione e il funzionamento dell'Osservatorio Regionale Veneto sul Lavoro irregolare, elusione ed evasione contributiva, già costituito in conformità al protocollo d'intesa sottoscritto dalla Regione Veneto il 23 gennaio 2001»;*

- Legge regionale n. 11 del 23/07/2003 dell'Umbria, sugli interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro (modifiche ed integrazioni della legge regionale del 25 novembre del 1998, n. 41) e disciplina del fondo regionale per l'occupazione dei disabili. Relativamente al percorso di emersione, si fa riferimento all'articolo 6 (punto h) che indica l'obiettivo di «sostenere l'emersione e il contrasto al lavoro nero, anche in collaborazione con i Comitati per il Lavoro e l'Emersione del Sommerso (CLES), la Direzione Regionale del Lavoro, l'Osservatorio Regionale per l'Umbria sul lavoro nero, economia sommersa, elusione ed evasione contributiva, attraverso attività di assistenza tecnica e consulenza alle imprese per l'utilizzo di benefici previsti dalle normative nazionale e/o regionali promuovendo la realizzazione di accordi tra le Parti Sociali, da sostenere anche attraverso il ricorso a progetti mirati di formazione";
- la Legge regionale n. 15 del 26/04/2004 dell'Abruzzo, riguardante le disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale e pluriennale. L'articolo 18 è relativo alla sicurezza sul luogo di lavoro, in quanto la regione è promotrice di un'azione di sensibilizzazione sistematica e coordinata sul territorio, assieme ad altri specifici enti, per favorire la diffusione delle migliori prassi sull'emersione del lavoro irregolare e sulla prevenzione della salute nei luoghi di lavoro;

La ricerca di iniziative volte a favorire l'emersione delle posizioni lavorative irregolari ha evidenziato in realtà la carenza di azioni concrete, complesse e mirate sviluppate all'interno del territorio italiano. La maggioranza degli interventi si è conclusa infatti con approfondimenti e lavori di ricerca, alcune iniziative hanno previsto campagne di comunicazione e informazione, altre si sono concretizzate in attività temporanee che non hanno permesso di osservare riscontri di carattere quanti/qualitativo, in termini di risultato, comparabili tra i diversi interventi.

Effettivamente lo studio delle buone prassi ha evidenziato che solo un intervento coordinato basato sull'integrazione completa di diverse tipologie di policy che abbiano comunque alla base una volontà nazionale, tradotta in regolamento, legge o decreto, può sortire risultati oggettivamente osservabili, concreti e, soprattutto, duraturi, consentendo una capillarità d'azione molto più vasta, ma contemporaneamente specifica. Di conseguenza risulta chiaro che ogni intervento debba basarsi su una ricerca approfondita del territorio, delle peculiarità economiche e sociali locali, con l'obiettivo di cogliere gli aspetti e le cause specifiche del sommerso. La ricerca è solo una base di partenza, fotografia del panorama del mondo del lavoro, ma è materiale informativo fondamentale per la pianificazione degli interventi: ogni fattore-causa di sommerso deve poter essere trattato con lo strumento più adatto a generare risultati nel lungo periodo.

La scelta delle buone prassi descritte dettagliatamente qui di seguito è ricaduta su quattro degli interventi che si sono ritenuti più significativi ed esplicativi per la trattazione del problema. Per quanto riguarda la prima buona prassi, relativa alla creazione dello Sportello per l'emersione nella provincia di Arezzo, iniziativa adottata comunque in altre province (vedi ad esempio Bologna), nonostante i risultati poco significativi, è apparsa una pratica altamente trasferibile in altri contesti, sia adattando gli elementi costitutivi già presenti e caratterizzanti, sia consentendo il successivo miglioramento dell'iniziativa per l'adattamento ad altri ambiti.

Il progetto Spinner per l'emersione e la regolazione del lavoro irregolare nel campo dell'assistenza domiciliare attuato in Emilia Romagna rappresenta, invece, un esempio di buona pratica complesso e mirato ad uno specifico settore che, negli ultimi anni, ha subito profonde evoluzioni legate soprattutto ai mutamenti sociali che hanno interessato le regioni della penisola. L'incremento dell'indice di vecchiaia e di dipendenza legato al costante invecchiamento della popolazione e alla conseguente esigenza di assistenza da una parte, e la disponibilità di persone, per lo più straniere, disposte a questo tipo di assistenza, spesso non regolarizzata da un contratto di lavoro, dall'altra, hanno portato alla necessità di indagare le dinamiche del settore per proporre soluzioni efficaci e specifiche per ridurre l'irregolarità del servizio migliorandone anche la qualità.

Il terzo esempio di buona pratica, invece, è a sua volta legato ad un altro denominatore comune del lavoro sommerso, ossia il lavoratore immigrato. La scelta è ricaduta sulla buona pratica più generale, dal punto di vista territoriale, ma anche più dettagliata sull'aspetto dell'immigrazione e sulle problematiche dell'inserimento lavorativo degli immigrati. Lo sviluppo di capacità professionalizzanti, attraverso una formazione attenta e specifica, genera nel lavoratore immigrato consapevolezza dei suoi diritti/doveri e senso di appartenenza, migliora la qualità dell'espletamento del lavoro e permette un più rapido assorbimento del soggetto nel mondo lavorativo, limitandone la necessità di accettare lavori spesso al limite della legalità o completamente irregolari.

Infine, la scelta è ricaduta su una buona pratica attuata nelle province di Imperia e Genova. La buona prassi per l'emersione è un esempio di come l'attuazione di un intervento debba realizzarsi secondo una sequenza logica precisa, che parte proprio dallo studio del contesto, in questo caso attraverso strumenti anche innovativi quali i *focus group*, le interviste sia ai soggetti iscritti ai CPI, sia agli operatori, passa poi per la pianificazione degli interventi, basati esclusivamente sui risultati emersi dall'indagine, e costruisce un quadro prospettico finale in grado di evidenziare la tipologia di intervento e gli impatti sui soggetti coinvolti.

Si vuole sottolineare che, per nessuna delle buone prassi analizzate, è stato possibile fornire informazioni dettagliate sui risultati, soprattutto in termini quantitativi, dell'applicazione della pratica ai contesti di riferimento. Questo è dovuto

soprattutto al fatto che la maggior parte delle iniziative promosse per favorire l'emersione non riporta gli esiti reali ed oggettivamente riscontrabili dall'adozione dello strumento indagato. Nonostante ciò, si è volutamente mantenuto un campo descrittivo relativo ai risultati in modo da poter comunque sottolineare il tipo di informazione fruibile, sotto questo specifico aspetto, dalla lettura della documentazioni reperibile per ciascuna buona pratica.

3.1 Descrizione delle buone prassi attuate nel contesto nazionale

3.1.1 Sportello per l'emersione del lavoro non regolare (provincia di Arezzo)

A. INDIVIDUAZIONE DELLA BUONA PRATICA	
ORGANIZZAZIONE RESPONSABILE E PARTENARIATO	ENTI PROMOTORI: Provincia di Arezzo, Camera di Commercio di Arezzo. ISTITUTI DI VIGILANZA: DPL, INPS, INAIL, Agenzia delle Entrate. SINDACATI/ASSOCIAZIONI DATORIALI: CGIL, CISL, UIL, Unione Agricoltori, Fed. Prov.le Coltivatori Diretti, CNA, Confartigianato, Associazione Industriali, Lega Cooperative, Associazione Commercianti, Confesercenti, Unionquadri.
PERIODO DI ATTUAZIONE	Dall' 08.01.2004 al 23.09.2004 in orario 15.30 – 17.00 per un pomeriggio alla settimana (periodo di operatività dello sportello).
TIPOLOGIA DI POLICY	Consulenza, informazione, assistenza e pianificazione di percorsi di emersione.
SETTORE ATTIVITÀ	Coinvolgimento di tutti i settori.
CONTESTO E BREVE STORIA DEL PROGETTO	**Contesto di attuazione** Provincia di Arezzo. Il territorio della provincia di Arezzo ha una superficie di 3.235 Km^2, conta oltre 330 mila abitanti e racchiude 39 comuni al suo interno. I caratteri strutturali dell'area aretina rendono per alcuni aspetti la provincia di Arezzo un caso rappresentativo della regione Toscana, come ad esempio il forte peso dei settori tradizionali e dei sistemi distrettuali, elementi comuni anche ad alcune realtà del Friuli Venezia Giulia. Le diverse caratteristiche dell'area, dal punto di vista settoriale ed organizzativo della produzione, conducono inoltre ad un'apertura particolare delle imprese della provincia anche verso mercati esterni. Il **tasso** di **irregolarità** stimato dall'ISTAT nel 2002 per la regione **Toscana** era pari al **10,8%** (a fronte di una media nazionale del 14,2%). Il *Rapporto dell'attività di ricerca sul lavoro sommerso in provincia di Arezzo* dell'Università di Siena riportava le stime sul sommerso in

	provincia calcolate in termini di ULA[15]: i dati sui lavoratori irregolari nella provincia aretina erano esattamente in linea con i risultati regionali. Tra i **lavoratori dipendenti** l'**8,2%** delle **ULA provinciali** risultavano **irregolari** (contro il 53,2% di regolari); tra i lavoratori indipendenti il dato scendeva all'1,6% (contro il 30,9% regolari). **Breve storia del progetto** Lo **sportello** per l'emersione del lavoro non regolare è stato promosso dalla provincia di Arezzo e dalla CCIAA locale al fine di offrire all'utenza (imprenditori e lavoratori) un servizio dedicato in via esclusiva al tema dell'emersione. Le attività preliminari alla costituzione dello sportello hanno riguardato: la costituzione di una bozza di un protocollo d'intesa e l'invio della stessa ai partecipanti al progetto per eventuali correzioni; la richiesta di preventivi e l'assegnazione incarichi per la redazione tipografica di manifesti e brochures; la definizione di locandine pieghevoli; la costituzione di una rete di referenti con gli enti e le associazioni firmatarie del protocollo d'intesa; la preparazione e la distribuzione del materiale pubblicitario dello sportello ai comuni ed altre istituzioni locali; l'aggiornamento del sito del CPI con il materiale del progetto. L'accordo per la creazione dello Sportello era stato preceduto, già nel 2002, da una ricerca sul lavoro sommerso nella provincia di Arezzo. Tale ricerca aveva consentito di sottolineare le caratteristiche locali del fenomeno e la sua diffusione. La stessa ricerca rilevava come il territorio aretino presentasse tipologie di irregolarità simili ad altri contesti territoriali. Partendo da questi risultati, i soggetti promotori del progetto avevano constatato la necessità di istituire un servizio specifico per favorire l'emersione.
OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI	• Costituzione/valorizzazione di una rete provinciale per l'emersione del lavoro non regolare; • Costituzione di un servizio dedito di sportello (Sportello per l'emersione del lavoro non regolare) finalizzato a: - favorire l'emersione attraverso una **corretta informazione** sugli strumenti (ossia sulle forme contrattuali, anche alla luce della riforma del Mercato del Lavoro) a disposizione delle parti per instaurare rapporti di lavoro regolare e sulle agevolazioni per la costituzione di nuove imprese; - fornire **consulenza personalizzata** ad imprese irregolari e a lavoratori totalmente o parzialmente sommersi; - predisporre **percorsi** di **emersione** per le imprese di-

[15] Corrisponde ad Unità di Lavoro definibili come il volume di lavoro impiegato nell'attività produttiva ricondotto a quantità omogenee in termini di tempi di lavoro. Le ULA si ottengono riducendo ad unità approssimativamente omogenee le "posizioni lavorative" che, a loro volta, vengono ottenute dall'integrazione di una pluralità di fonti informative (fonti dal lato delle famiglie e delle imprese).

	sposte ad avviare attività regolari ed assistere lavoratori che dimostrino la necessità di pervenire ad un corretto inquadramento della propria posizione di concerto con il datore di lavoro; - raccogliere informazioni sul fenomeno attraverso la somministrazione di **questionari**; - definire e realizzare una **campagna** di **comunicazione** finalizzata ad informare la società civile della costituzione dello sportello e delle sue modalità operative (Spinn, 2005).

B. DESCRIZIONE DELLA BUONA PRATICA

CONTESTO NORMATIVO DEL PROGETTO	Il quadro normativo nazionale cui è stato fatto riferimento durante l'esperienza aretina è costituito principalmente da: • **Legge 448/98**: individua i soggetti della rete locale dell'emersione e prevede l'istituzione delle Commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare. All'interno di tale legge veniva anche prevista la figura del tutor per l'emersione regionale che ha partecipato al progetto; • **Legge 608/96**: Emersione attraverso piani di riallineamento contributivo e di emersione del lavoro irregolare; • **Legge 383/01**: Previsione di incentivi; • **Legge 266/02**: Istituzione dei CLES (Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso); • **Decreto Legislativo 24/2004**: Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro. Nel contesto normativo va comunque tenuto conto del Piano nazionale di azione per l'occupazione 2004 contenente indicazioni sulle politiche per l'emersione che delineano un quadro di riferimento coerente con i più recenti indirizzi della Strategia europea per l'occupazione. Il documento, infatti, consolidava il ruolo dei Servizi per l'impiego, definendo i quattro pilastri sui quali esso si fonda.
CARATTERISTICHE DELLA BUONA PRASSI	**Elementi strutturali** • **Quadro normativo** definito a livello nazionale; • **Beneficiari**: imprenditori e lavoratori; • **Tempistiche**: circa 6 mesi di attività dello Sportello; • **Metodologie** di attuazione: attività dello sportello, esperti a disposizione per consulenze, campagna di comunicazione con diffusione brochures (10.000), affissione materiale informativo (150 manifesti), servizi personalizzati di assistenza alle imprese per l'emersione. È stata anche condotta un'indagine a testimoni privilegiati per indagare, secondo la loro esperienza, le cause e la dimensione del sommerso. **Fattori chiave** • **Indagine conoscitiva** del fenomeno del sommerso nella pro-

	vincia condotta nel 2002: il territorio considerato presentava tipologie di irregolarità simili ad altri contesti territoriali; • Definizione di un **partenariato** tra la Provincia di Arezzo e la CCIAA, con la successiva costituzione di una rete di collaborazioni con gli altri soggetti; • Diffusione gratuita di **informazione** adeguata alle imprese sulle **agevolazioni** di carattere nazionale e/o locale fruibili in tema di contribuzione INPS, INAIL e fiscale; • **Assistenza** all'impresa che intenda operare nella legalità; • Predisposizione di **percorsi** individualizzati per l'imprenditore.
PROBLEMATICHE EMERSE	Necessità di partire dai risultati di un'indagine condotta nel 2002 che ha permesso di osservare le peculiarità del fenomeno e la sua diffusione. I partner si sono impegnati nella definizione delle caratteristiche del fenomeno nel contesto territoriale, la diffusione, i soggetti interessati e le sue dinamiche. Le principali problematiche affrontate dai soggetti del partenariato hanno riguardato: • la definizione di azioni efficaci e mirate, finalizzate a ridurre le attività irregolari nella provincia; • la cooperazione tra diverse parti sociali ed attori istituzionali; • il coinvolgimento di esperti, in diversi ambiti, per la consulenza (associazioni datoriali, Ordine dei Notai).
COSTO/FONTI DI FINANZIAMENTO	Non sono indicati elementi relativi alla voce. Si può però constatare che la buona pratica non è apparsa sostenibile nel lungo periodo. Questo emerge soprattutto dall'osservazione delle tempistiche di copertura dello Sportello (il periodo operativo effettivo è stato breve, l'orario di apertura ridotto, il numero di elaborati prodotti limitato). Questo è probabilmente legato alla mancanza di risorse (operatori con competenze specifiche, risorse di carattere finanziario) a disposizione dell'intervento.
RISULTATI - IMPATTI	I risultati dell'attuazione della buona prassi possono leggersi, in termini quantitativi, in riferimento agli esiti ottenuti al termine dell'attività di sportello: totale ore di attività al pubblico: 33; numero utenti cui sono state fornite informazioni personalizzate: 23; numero imprenditori accompagnati in percorsi di emersione: 4; numero lavoratori cui sono state fornite: 2; consulenze individuali: 6; totale utenti intercettati: 29; totale incontri personalizzati: 12; totale elaborati documenti Sportello: 6; campagne di comunicazione: 1. Per quanto riguarda invece gli impatti, gli utenti, ricontattati a distanza di alcuni giorni, hanno manifestato soddisfazione per il servizio reso. Lo sportello ha curato i rapporti con i referenti di Associazioni/Istituti pubblici e privati, con l'obiettivo di fornire unicità di informazione sulle norme in materia di lavoro ed impresa.
ASPETTI INNOVATIVI	• La costituzione di un servizio di Sportello per l'emersione e la predisposizione di percorsi individualizzati per l'emersione. • La definizione di modalità di formazione per gli addetti al servizio da parte del tutor regionale per l'emersione del lavoro non regolare.

	• La possibilità di ricevere consulenza in forma anonima.

C. QUADRO STRATEGICO DELLA BUONA PRATICA/VALUTAZIONE

QUALITÀ	**Sufficiente** Gli obiettivi iniziali (descritti nella sezione A) sono risultati chiari e coerenti con la definizione delle azioni. La costituzione dello Sportello per l'emersione assieme alla predisposizione di materiale informativo specifico e di una campagna informativa diffusa sono risultati pertinenti con gli obiettivi individuati in sede di progettazione. L'originalità è da ricercarsi non nella buona pratica in se stessa, ma nel contesto territoriale in cui è stata realizzata, nonché nella pianificazione di questionari anonimi per l'indagine diretta sul campo delle caratteristiche locali del fenomeno del sommerso.
EFFICACIA	**Insufficiente** Gli obiettivi iniziali sono stati raggiunti solo parzialmente: la costituzione della rete di collaborazioni, la diffusione del materiale informativo e formativo, la costituzione dello Sportello per l'emersione, la predisposizione di una campagna di comunicazione legata alle procedure di emersione costituiscono la parte di obiettivi positivamente conseguiti dal progetto di buona pratica. Dall'altra parte, però, l'osservazione dei risultati raggiunti suggerisce un parziale fallimento del funzionamento dello Sportello che, a quanto risulta, non è stato mantenuto aperto nel tempo. In relazione al numero di ore di apertura sperimentale (33) del periodo, 23 persone hanno usufruito del servizio a scopo informativo, 4 è stato il numero di imprenditori accompagnati in percorsi di emersione, mentre in totale 12 sono stati gli incontri personalizzati per imprenditori e lavoratori. Sono stati predisposti 2 modelli di questionario da somministrare agli utenti dello sportello ed è stato predisposto 1 solo Report di attività. Nel corso dell'esperienza sono stati raggiunti ulteriori obiettivi che hanno contribuito a conferire all'attività maggiori potenzialità: le associazioni datoriali di rappresentanza del settore del commercio si sono dichiarate disponibili a ridurre gli oneri di iscrizione per gli utenti contattati attraverso lo Sportello; è stato stabilito un contatto con l'Ordine dei Notai per la redazione di un prontuario sulle tariffe notarili relative ai costi per la costituzione di una società; sono state definite modalità di formazione per gli addetti al servizio da parte del tutor regionale. Gli effetti ottenuti sono coerenti con gli obiettivi iniziali, ma i risultati, misura indiretta degli impatti, sono insufficienti a giudicare positivamente l'efficacia applicativa della buona pratica.
MODALITÀ OPERATIVE	**Buono** Gli aspetti legati all'operatività degli enti coinvolti, le attività di direzione del progetto, la collaborazione di enti ed associazioni e le attività svolte mostrano una risposta positiva, mentre non si

	rilevano aspetti particolarmente innovativi nella buona pratica.
CRITERI SPECIFICI CORRELATI ALL'AREA TEMATICA	**Sufficiente** Il grado di dipendenza al territorio è piuttosto **basso**. La costituzione di una buona pratica sotto forma di Sportello per l'emersione e la definizione di una campagna di comunicazione formativa e informativa sono **elementi** facilmente **esportabili** in altre realtà locali. L'intervento appare coerente alle specificità locali che richiedono l'intervento, ma limitato a pochi aspetti e rivolto in realtà solo ad alcune tipologie di soggetti.
TRASFERIBILITÀ	**Buono** L'idea dello Sportello per l'emersione presenta un'elevata adattabilità a contesti locali molto differenziati. Gli elementi trasferibili in altri contesti sono: • Attività di sportello per la consulenza; • Campagna informativa e comunicativa.

D. BIBLIOGRAFIA - SITOGRAFIA

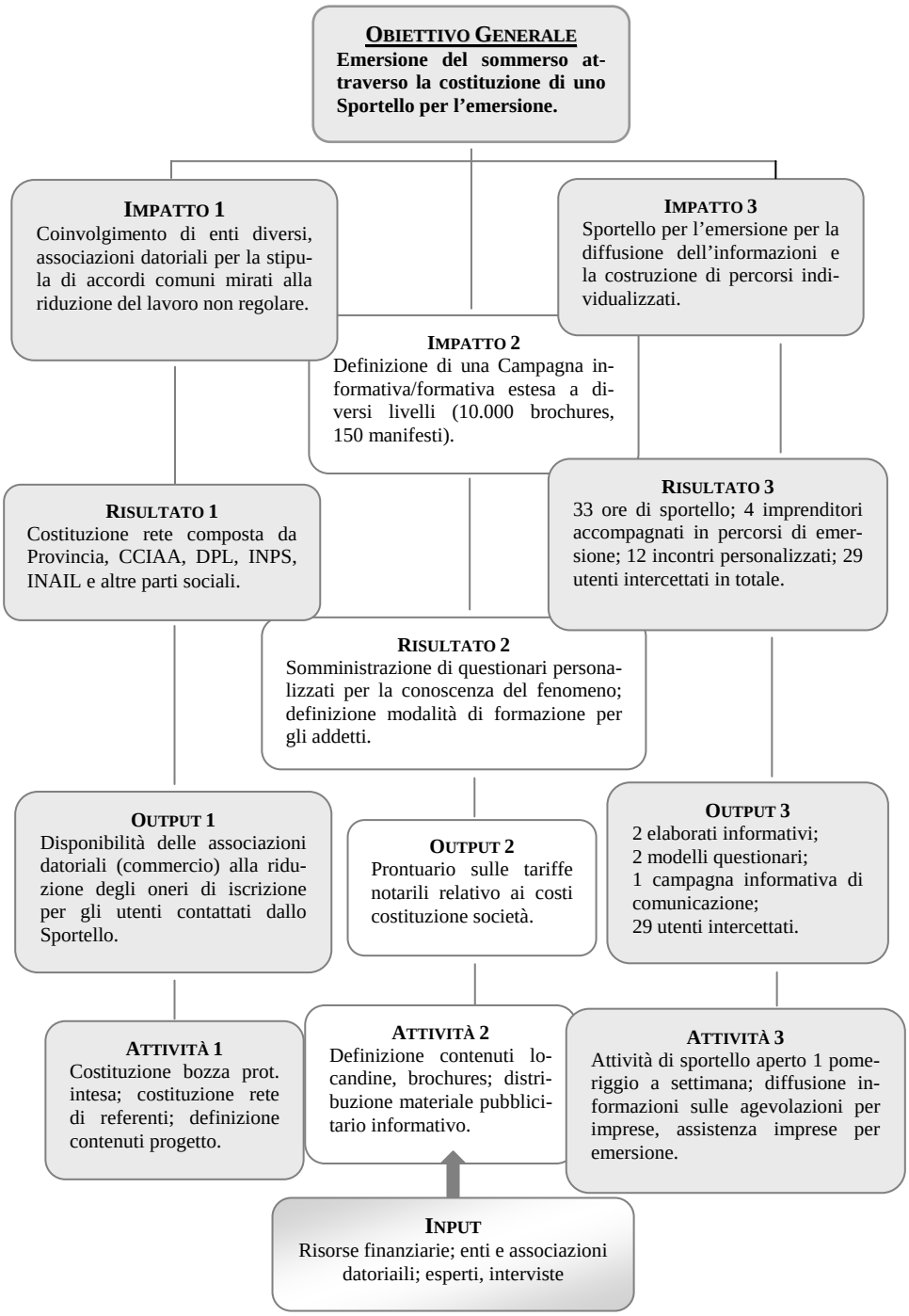
IRPET (2007), "*La situazione economica della provincia di Arezzo nel 2006*", Firenze, ottobre 2007.

Spinn (2005), "*Sportello per l'emersione del lavoro non regolare*", Provincia di Arezzo, Italia Lavoro - Progetto Spinn, maggio 2005.

Università degli Studi di Siena (2002), "*Rapporto dell'attività di ricerca sul lavoro sommerso in provincia di Arezzo*", Centro interdipartimentale per la distribuzione del reddito (CRIDIRE), Siena 31 ottobre 2002.

http://impiego.provincia.arezzo.it/

MAPPA DEGLI OBIETTIVI



3.1.2 Emersione e regolazione nel settore di assistenza domiciliare e cura della persona nella Regione Emilia-Romagna, progetto pilota Spinner

A. INDIVIDUAZIONE DELLA BUONA PRATICA	
ORGANIZZAZIONE RESPONSABILE E PARTENARIATO	PROMOTORE DEL PROGETTO: Regione Emilia Romagna, provincia di Modena e provincia di Reggio Emilia. ORGANISMO DI COORDINAMENTO: Spinner. Altri enti locali e loro strutture coinvolti: Comune di Carpi; Associazione/Organizzazioni imprese: Confartigianato, CNA, LAPAM Fedeimpresa della Provincia di Modena; Agenzie di formazione: Carpi Formazione; Comune di Bagnolo e comuni distrettuali.
PERIODO DI ATTUAZIONE	Il progetto è stato svolto tra 2002 e 2003.
TIPOLOGIA DI POLICY	Regolazione e formazione occupati nel settore assistenza domiciliare e cura della persona.
SETTORE ATTIVITÀ	Servizi alla persona (servizi di cura ed assistenza anziani).
CONTESTO E BREVE STORIA DEL PROGETTO	**Contesto di attuazione** Regione Emilia Romagna. Il Rapporto sull'economia regionale del 2007 evidenzia una crescita sostenuta dell'economia regionale: il PIL è interessato da una variazione positiva del 2,2% (contro una media italiana dell'1,8%). Per quanto riguarda le specializzazioni produttive, nell'area centrale della regione si concentra il cuore manifatturiero, con tecnologie più avanzate, mentre nei capoluoghi – Bologna, Parma e Piacenza – si sviluppa una specializzazione dei servizi rivolti al mercato. Per quanto concerne invece una valutazione legata agli aspetti demografici, l'Emilia Romagna è una tra le regioni a più **elevato invecchiamento**, ed osserva tassi di mortalità superiori alla media nazionale. Infine, la provincia di Reggio Emilia è al primo posto nella regione e al quarto posto in Italia per incidenza di cittadini stranieri sulla popolazione residente. Il settore di assistenza domiciliare e cura della persona è facilmente soggetto al fenomeno del lavoro irregolare. Questo è determinato da diversi ordini di cause, vantaggi e motivazioni. In generale, come emerge dal rapporto diagnostico di ricerca, i servizi di cura e di assistenza italiani sono caratterizzati da una crescente domanda e da **un'offerta "regolare" non abbastanza flessibile**, né del tutto rispondente alle crescenti esigenze di domiciliarità della popolazione anziana (Spinn, 2005). La conseguen-

za è che la diffusione di prestazioni irregolari a domicilio, difficilmente rilevabile a causa della sua stessa natura, copre una carenza del settore pubblico tradizionale, caratterizzato in larga parte da servizi strutturati sull'ospedalizzazione dell'anziano.
La media europea di popolazione anziana (over 65) raggiunge oggi il 16%, con una proiezione di crescita, tra trenta anni, pari al 25%. L'Emilia Romagna, secondo i risultati raccolti nel Rapporto Spinner basato su dati del 2000, registrava 888.016 persone anziane (over 65), raggiungendo la quota del 22,15% del totale della popolazione residente. Inoltre, rispetto ai dati nazionali, l'Emilia Romagna presenta un indice di vecchiaia tra i più elevati ed un tasso di natalità molto basso. Sempre riferendosi ai dati del 2001, l'indice di vecchiaia nazionale era pari a 122,2%, contro l'indice regionale emiliano pari a 196,8%. Queste caratteristiche avvicinano molto la situazione dell'Emilia Romagna a quella del Friuli, per il quale l'Istat rileva, al 1° gennaio 2007, un indice di vecchiaia pari al 189% ed un indice di dipendenza anziani pari al 35%.
L'osservazione del contesto regionale portava anche ad identificare un notevole **gap tra i servizi offerti e la domanda di servizi**, gap rafforzato dal fatto che i servizio pubblici fossero organizzati sulla concezione dell'ospedalizzazione della persona anziana, laddove si individuava, invece, una domanda crescente nella direzione opposta, ossia di assistenza domiciliare. I dati per l'Emilia Romagna evidenziavano una forte differenza tra il numero dei soggetti non autosufficienti che rimanevano presso il proprio domicilio (potenziali del servizi di assistenza) ed il numero di utenti effettivi che hanno usufruito del servizio pubblico. Se si osservano le statistiche SPI CGIL, il rapporto tra anziani ricoverati in strutture e popolazione anziana non autosufficiente è pari a 10 per la Gran Bratagna (al 1° posto) e pari a 2 per l'Italia (all'ultimo posto).
Per quanto riguarda i dati sull'offerta, a causa del frequente ricorso al lavoro irregolare, i dati sugli occupati nel settore dell'assistenza e cura alla persona sono di difficile quantificazione. Su 1 milione/1 milione e mezzo di persone che lavorano nel settore a livello nazionale, il **75%** (750.000/1.005.000), secondo le stime, svolgeva la propria mansione in modo **irregolare**. La metà degli assunti risultava costituita da stranieri, il 95% donne. Relativamente al contesto emiliano, sono stati stimati circa 75.000 lavoratori nel settore, di cui 50.000 lavoratori irregolari. Nelle province di Modena e Reggio Emilia si ipotizzava la presenza rispettivamente di 6.500 e 3.500 lavoratori irregolari, di cui, circa la metà, stranieri.

Breve storia del progetto

Il progetto di buona pratica presentato si inserisce nell'ambito di un processo di intervento molto più ampio ed articolato, ossia

	l'iniziativa Azione 3 di Spinner. Questa è diretta a progettare e sperimentare sul campo percorsi di emersione e regolarizzazione del lavoro con l'obiettivo di riqualificare attività sommerse, favorendone il riposizionamento strategico e sviluppando le potenzialità economiche e sociali. Considerati gli obiettivi dell'iniziativa, il percorso sperimentale dell'azione è stato ripartito in tre fasi: • Analisi delle **criticità** del settore, delle motivazioni e delle cause prevalenti del ricorso al lavoro sommerso nella Regione Emilia Romagna e nelle province di Modena e Reggio Emilia (area sperimentazione Spinner); • Raccolta delle **esperienze** innovative che a livello nazionale ed europeo hanno direttamente o indirettamente contribuito all'emersione del lavoro nero nel settore dell'assistenza alla persona; • Definizione e condivisione delle **ipotesi** e **strategie** di intervento messe a punto attraverso l'Azione pilota Spinner. All'interno del contesto regionale, comunque, si segnala la presenza di diverse azioni e progetti di emersione costituiti ed attuati sempre nell'ambito della lotta all'emersione nel settore scelto. Tra questi progetti, nati in seguito allo studio e sperimentazione Spinner, si evidenziano: «*Progetto integrato per sostenere l'emersione e la qualificazione del lavoro di assistenza ad anziani e disabili svolto da assistenti familiari*» e il progetto di creazione dello «*Sportello Aspasia*» presso il comune di Bagnolo (Reggio Emilia).
OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI	L'**obiettivo principale** è di **progettare** e **sperimentare** sul campo **percorsi di emersione** e **regolarizzazione** del lavoro per riqualificare attività sommerse. Per promuovere un percorso di emersione è fondamentale acquisire informazioni sull'entità, le evoluzioni e le regole dell'economia sommersa locale. Una volta acquisita la giusta cognizione delle caratteristiche del fenomeno è possibile focalizzarsi su: definizione dei potenziali beneficiari; fattori specifici di immersione; meccanismi di induzione emersione; modalità coinvolgimento target. Lo studio si focalizza principalmente sul settore dei servizi di cura ed assistenza alla persona. È stata condotta un'analisi a carattere quantitativo e qualitativo sulle caratteristiche del fenomeno nella regione (caratteristiche demografiche, mercato del lavoro, incidenza della popolazione straniera, caratteristiche strutturali del lavoro di assistenza domiciliare). All'analisi, dalla quale è stato prodotto un rapporto di ricerca, è seguita la definizione di ipotesi di intervento. La principale proposta riguardava la creazione di una rete di servizi per soddisfare la necessità delle famiglie e garantire l'affidabilità e la capacità di risposta alla specificità di ciascuna richiesta (obiettivo di integrazione tra competenze specialistiche e generiche a costi accessibili). Tra le proposte: **affiancamento progressivo** di una badante all'anziano da assistere già quando quest'ultimo si trova ricoverato in una struttura.

Tra gli obiettivi secondari, ma direttamente collegati all'attività di regolazione del settore dei servizi di assistenza e cura alla persona sono specificati:

- **promozione** e accompagnamento dell'**incontro** tra **domanda** e **offerta** di servizi;
- **formazione** degli operatori;
- **accreditamento** delle prestazioni;
- promozione e accompagnamento di **modelli organizzativi** imprenditoriali di gestione dell'offerta;
- **regolarizzazione** dei lavoratori extracomunitari;
- **convenienza** della regolazione del rapporto di lavoro.

Un progetto pilota che si inserisce nell'ambito delle ipotesi di intervento descritte è il **Progetto SERDOM,** attuato nel Comune di Modena. Obiettivi di tale progetto (cfr. documentazione informativa riportata nel sito citato in bibliografia):

- sviluppo del bacino occupazionale nell'ambito dei servizi domiciliari alle persone anziane;
- aumento dei servizi sociali e risposte differenziate ai nuovi bisogni;
- emersione del lavoro nero e irregolare;
- creazione di una rete integrata di servizi, costituita dal "pubblico", dal privato convenzionato, dal privato accreditato, dal Terzo Settore.

Azioni attuate nell'ambito del progetto di buona pratica:

- Analisi delle criticità, ossia lettura del fenomeno nella regione Emilia-Romagna (argomenti e punti analizzati: struttura della popolazione anziana; cause primarie di non autosufficienza; caratteristiche e capienza delle strutture regionali disponibili; confronto tra costi e tariffe dell'assistenza nel mercato regolare e in quello sommerso; caratteristiche dei lavoratori irregolari nel comparto dell'assistenza e della collaborazione domiciliare; servizi a disposizione delle famiglie e di colf/badanti; caratteristiche della domanda e dell'offerta in regione);
- Dibattito, confronto e orientamento per la pianificazione di politiche socio-sanitarie relative ai servizi di assistenza pubblica a domicilio; sperimentazione di forme di accreditamento degli erogatori dei servizi; formazione ad hoc per la qualificazione dell'offerta; semplificazione iter burocratici; coordinamento tra le politiche migratorie;
- Definizione di ipotesi di intervento concrete.

Per quanto riguarda il progetto più ampio, accordato, deliberato ed attuato a livello regionale (accordo siglato a Bologna il 28/04/2003 dall'Assessore alle Politiche Sociali, Assessore Scuola Formazione Professionale, CGIL, CISL e UIL regionali), il principale obiettivo evidenziato è la regolarizzazione dell'assistenza a domicilio anche attraverso la qualificazione dell'offerta per soste-

	nere la domanda delle famiglie. In tale contesto, erano previste azioni di intervento rivolte a livello nazionale, iniziative informative e di comunicazione, iniziative di sostegno, qualificazione ed integrazione rivolte al territorio. Le azioni più importanti realizzate concretamente sono state: • attivazione di un **numero Verde** presso l'Ufficio regionale **Relazioni con il Pubblico** per richiedere a quesiti, sollecitazioni, richieste di informazioni e chiarimenti; • **aggiornamento** continuativo del **portale** www.emiliaromagnasociale.it all'interno del quale sono fornite informazioni aggiornate sulle modalità della regolazione e sulle normative, con la disponibilità di schede informative in più lingue; • attivazione di un **numero Verde** da parte **dell'Assessorato alla Sanità** per fornire informazioni circa l'assistenza agli anziani e l'iscrizione dei cittadini stranieri al servizio sanitario regionale; • invio di una circolare alle aziende USL, da parte dell'Assessorato alla Sanità, per consentire ai cittadini stranieri, per i quali è stata presentata domanda di regolarizzazione, di poter usufruire dei servizi del sistema sanitario regionale attraverso la consegna di un **tesserino sanitario provvisorio**, fino all'emissione del permesso di soggiorno; • assicurare **migliori opportunità di apprendimento linguistico** e di conoscenza dei contesti sociali da parte di immigrati che hanno presentato domanda di regolarizzazione (corsi di lingua italiana, percorsi di informazione ed orientamento ai servizi, percorsi di riqualificazione per l'emersione); • diffusione di **opuscoli divulgativi** in alcune lingue straniere contenenti **nozioni essenziali** sulle principali problematiche assistenziali.

B. DESCRIZIONE DELLA BUONA PRATICA

CONTESTO NORMATIVO DEL PROGETTO	Il contesto normativo in cui si articolano le azioni del progetto d'emersione prevede la presenza di una regolamentazione a livello nazionale. Tra le leggi più coerenti con le iniziative di emersione del programma si fa riferimento a: • **Legge 189/02** - **art. 33** sulla regolarizzazione della presenza di lavoratori stranieri sul territorio italiano "di fatto" già operanti nel comparto dell'assistenza e collaborazione a domicilio (Legge Bossi-Fini); • **CCNL**: regolamentazione in vigore dal **01/01/2002** per la disciplina del rapporto di lavoro e, quindi, del trattamento economico riservato ai collaboratori domestici. A tal proposito risultano individuate, dal testo, 4 categorie. Queste vanno dalla più elevata (1 super), che raggruppa i lavoratori con professionalità specifica (attestato o diploma), a quelle intermedie (1; 2)

	caratterizzate da capacità professionali specifiche, alle prestazioni di lavoro generico e/o prettamente manuale (3); • **Legge 342 del 21 novembre 2000**: relativa alle «*Misure in materia fiscale*». In particolare, per il contesto specifico si fa riferimento all'art. 31 sulla «*Denunciabilità degli oneri contributivi relativi ai servizi domestici*». Nello specifico, per quanto riguarda il contesto normativo in cui si inserisce il progetto SERDOM, si fa riferimento alla ex **Legge Regionale 5/94** relativa al Servizio Assistenza Anziani (con il progetto denominato Sportello informativo all'interno del S.A.A). Relativamente al «*Progetto integrato per sostenere l'emersione e la qualificazione del lavoro di assistenza ad anziani e disabili svolto da assistenti familiari*» il contesto normativo è focalizzato su: • **Legge Regionale 5/2004**: relativa alle Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati (modifiche alle Leggi Regionali 21 febbraio 1990 n. 14 e 12 marzo 2003 n. 2; • **Legge Regionale 2/2003, art. 7:** relativa alla costituzione degli sportelli sociali da parte dei Comuni, singoli o associati, con funzione informativa e di orientamento per i cittadini. L'operatività e le funzioni di tali sportelli hanno una loro specificità, che va comunque progettata e realizzata in raccordo con le Aziende USL, per la parte socio-sanitaria. Lo sportello sociale deve pertanto configurarsi come punto di riferimento per il cittadino rispetto all'intero sistema di interventi e servizi sociali e come luogo tramite il quale si garantisce l'accesso ai servizi e agli interventi del sistema locale a rete.
CARATTERISTICHE DELLA BUONA PRASSI	**Elementi strutturali** • **Quadro normativo** definito a livello nazionale; • **Beneficiari**: lavoratori irregolari nel settore della cura e dell'assistenza agli anziani (dal lato dell'offerta), famiglie (dal lato della domanda); • **Metodologie** di attuazione: individuazione di strumenti a sostegno della domanda (finanziamenti pubblici, agevolazioni fiscali, iter amministrativi/gestionali) e dell'offerta (formazione, accreditamento prestazione, tutela contrattuale, regolarizzazione permesso di soggiorno); strumenti a sostegno dell'incontro tra domanda ed offerta (intermediazione, creazione impresa, agevolazioni di impresa). Il 9 ottobre 2002 il gruppo di lavoro ha partecipato ad un Incontro per l'orientamento. Le modalità operative ipotizzate dall'incontro per il raggiungimento degli obiettivi definiti sono riferibili, in modo differenziato, ai diversi contesti d'intervento: • interventi **a sostegno della domanda**: proposti attraverso finanziamenti pubblici, agevolazioni fiscali e semplificazione di

	iter amministrativi/gestionali; • interventi **a sostegno dell'offerta**: attraverso la formazione (moduli formativi ad hoc), l'accreditamento della prestazione, di tutela contrattuale, di regolarizzazione del permesso di soggiorno; • interventi **a sostegno dell'incontro tra domanda ed offerta**: attraverso l'informazione e l'intermediazione, la formazione e il tutoraggio per la creazione di impresa, l'elargizione di incentivi reali e finanziari e di sgravi fiscali per agevolare le imprese; Vista l'articolazione dei tre diversi punti, i livelli di intervento sono nazionale, locale e pubblico. **Fattori chiave** • Studio delle dinamiche e delle caratteristiche del lavoro irregolare nel settore dei servizi di cura ed assistenza. • Proposta di moduli formativi ad hoc per migliorare la qualità e specializzazione delle figure professionali. • Proposta del lavoro stagionale (programmazione dei flussi). • Proposte e sperimentazione di nuove forme contrattuali. • Costituzione di una rete di collaborazione tra enti locali, coinvolgimento attivo dei CPI. • Costituzione di Sportelli sociali informativi e di orientamento.
COSTO/FONTI DI FINANZIAMENTO	Non si riscontrano informazioni dirette sui finanziamenti per il progetto complessivo. In riferimento al progetto SERDOM, però, la fonte di finanziamento è il FONDO SOCIALE EUROPEO. Per quanto riguarda le iniziative di sostegno, qualificazione ed integrazione rivolte al territorio, la Regione ha ripartito 500.000 euro che hanno attivato ulteriori risorse da parte dei Comuni per euro 214.285,71, per una progettazione complessiva di euro 714.285,71. La valutazione della sostenibilità del progetto di emersione presentato è strettamente legata alle condizioni del contesto di attuazione: nell'impostazione metodologica dell'azione-pilota Spinner, il contesto territoriale locale e, quindi, il contatto con gli operatori del territorio, rappresenta il punto di partenza per la progettazione di efficaci interventi di emersione. La sostenibilità del progetto è quindi fortemente influenzata dal grado di collaborazione tra i diversi livelli di intervento, dal sostegno normativo e dalla presenza di organismi di coordinamento e controllo delle attività dirette ed indirette mirate all'emersione.
PROBLEMATICHE EMERSE	• La **promozione e l'accompagnamento** dell'incontro tra domanda e offerta di servizi. In questo contesto, a seguito delle analisi locali, i partner hanno preso atto della quasi totale mancanza di punti di riferimento per le famiglie in situazioni di necessità e per le badanti in cerca di lavoro; questo aspetto ha consentito il diffondersi di attività informali di intermediazione di manodopera che, spesso, hanno coinvolto la sfera dell'illegalità. Per ovviare a queste problematiche sono stati

	attivati degli sportelli informativi sperimentali (sportelli ACLI, Informazioni del progetto SERDOM) per l'incontro tra la domanda e l'offerta di manodopera nel settore dell'assistenza e cura della persona. Le parti coinvolte nell'attivazione del progetto suggeriscono anche l'impiego delle agenzie del lavoro per l'incontro tra domanda e offerta. • La **formazione degli operatori** per l'accrescimento delle capacità professionali. L'estrema flessibilità del servizio erogato e la tempestività delle richieste da parte dei familiari conducono alla necessità di creare percorsi formativi personalizzati e da realizzarsi al di fuori dell'aula. Si segnalava perciò l'esigenza di sperimentare nuovi modelli e moduli formativi svincolati dai comuni obblighi e modalità gestionali. • L'**accreditamento delle prestazioni**. Le parti fanno presente nel progetto di come il miglioramento delle abilità professionali delle badanti risulterebbe essere molto più funzionale se inserito all'interno di un riconosciuto sistema di accreditamento delle professionalità e delle specializzazioni. Questo creerebbe una «*linea preferenziale che garantirebbe un'elevata qualità del servizio alle famiglie e maggiore facilità di presenza sul mercato del lavoro da parte della stessa figura della badante*» (Spinn, 2005). • La promozione e l'accompagnamento di modelli organizzativi imprenditoriali di gestione. Si vuole raggiungere una **regolazione del rapporto di lavoro** tra famiglie e badanti, assieme al rispetto delle norme stabilite dai CCNL. L'idea è anche quella di favorire e, conseguentemente, sostenere la creazione di imprese nel settore socio-assistenziale, attraverso la predisposizione di strumenti (agevolazioni e sgravi fiscali, prestiti facilitati, incentivi, ecc.) per poter consentire di rimanere sul mercato a prezzi competitivi. • La regolarizzazione dei lavoratori stranieri irregolari: il lavoro di colf e badanti è già regolarizzato dalla legge 189/02, ma la proposta di includere le badanti nella programmazione dei flussi dei lavoratori stagionali potrebbe assicurare una presenza temporanea delle lavoratrici straniere e una stabilità dell'assistenza alle famiglie. • Rendere il lavoro regolare vantaggioso per le famiglie e le badanti riducendo i costi dell'assistenza tramite il miglioramento della gestione degli assegni di cura e dei voucher e garantendo agevolazioni fiscali a chi acquista il servizio. Inoltre, sarebbe opportuno sostenere ed agevolare le imprese erogatrici attraverso il riconoscimento economico e sociale della dignità del lavoro sociale.
RISULTATI – IMPATTI	I risultati, per quanto riguarda l'Azione 3 di Spinner, non sono direttamente misurabili in quanto delineano una serie di proposte attive da concretizzare nella pratica. I risultati più importanti emergono dall'osservazione dei primi esiti (novembre 2001 – set-

	tembre 2002) del progetto trasversale **SERDOM**: si sono registrati 218 incontri tra domanda e offerta, di cui 216 accreditamenti singoli e 2 accreditamenti di organizzazioni; 203 richieste di contributi da parte delle famiglie e 130 contributi attivati. Per quanto riguarda, invece, le altre iniziative progettuali sopraccitate, si evidenziano i seguenti risultati: • evoluzione del mercato del lavoro e delle relazioni fra famiglie ed operatrici; • segmentazione del mercato del lavoro fra chi è ora in grado di esercitare i propri diritti e una "sacca" di clandestinità ancora consistente e relegata alle prestazioni irregolari; • coinvolgimento dei CPI i quali iniziano a prendere in carico anche quest'area del mercato del lavoro. Per quanto riguarda i risultati delle richieste di regolarizzazione si segnala che, dopo oltre 12 mesi di lavoro, le Prefetture hanno concluso l'esame delle domande di regolarizzazione pervenute nell'autunno 2002: a fronte di 27.662 domande di regolarizzazione per lavoro domestico, sono stati stipulati 22.712 contratti di soggiorno pari all'82% del totale delle domande, a cui vanno aggiunti una parte dei permessi di soggiorno semestrali per ricerca di occupazione.
ASPETTI INNOVATIVI	La proposta è innovativa in quanto si inserisce come progetto sperimentale e pilota all'interno dei percorsi proposti per l'emersione. Inoltre, l'originalità della buona pratica trova concretezza nel fatto di essere legata ad un settore che solo recentemente si è rilevato a rischio irregolarità, sia per l'aumento delle richieste dal lato della domanda (incremento dei servizi di assistenza domiciliari contro quelli ospedalieri) sia perché collegato direttamente all'impiego di lavoratori immigrati.

C. QUADRO STRATEGICO DELLA BUONA PRATICA/VALUTAZIONE

QUALITÀ	**Ottimo** Gli obiettivi attesi sono coerenti con i risultati emersi dall'analisi del territorio, lo studio del contesto è approfondito ed individua in maniera precisa la problematica che emerge a livello locale ed il corrispondente provvedimento per favorire, assieme all'emersione, il miglioramento della performance finale del servizio. Il livello qualitativo dell'iniziativa risulta elevato, sia per l'impostazione progettuale sia per il duplice obiettivo perseguito: l' emersione attraverso la qualificazione.
EFFICACIA	**Buono** Gli obiettivi iniziali dell'azione pilota sono stati espletati coerentemente con quanto definito in sede di progettazione. Punto cruciale è stato l'Incontro di orientamento concepito come un'occasione di scambio, (in)formazione reciproca e creazione di una rete di contatti ed interlocutori. La logica di attuazione (definizione obiettivi – ricerca sul campo e analisi dettagliata delle ca-

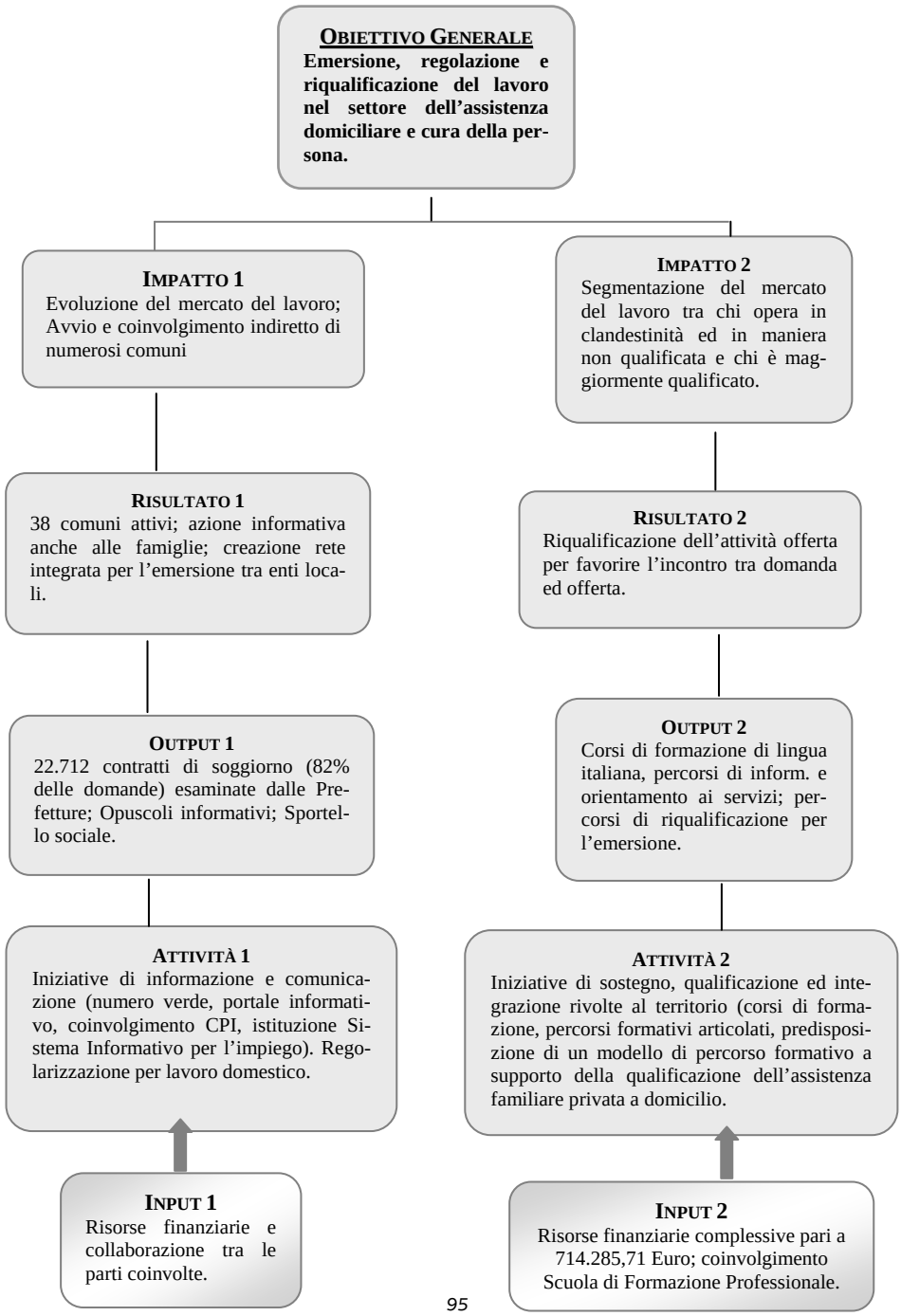
	ratteristiche del problema a livello locale – individuazione dei punti cruciali su cui agire per favorire l'emersione – pianificazione delle ipotesi di intervento concrete) ha favorito la coerenza delle azioni con gli obiettivi ed il raggiungimento degli stessi nelle tempistiche prestabilite, fornendo così una buona pratica sperimentale e prototipale da proporre e trasferire. L'attivazione degli altri progetti ad hoc (Sportello Aspasia, sportelli sociali, ecc..) sono, inoltre, in linea con gli obiettivi del progetto principale di emersione nel settore.
MODALITÀ OPERATIVE	**Buono** La valutazione non può prescindere dalle innumerevoli valutazioni positive, attribuite a livello europeo, al consorzio Spinner che si occupa del coordinamento dell'azione di intervento.
CRITERI SPECIFICI CORRELATI ALL'AREA TEMATICA	**Ottimo** La buona pratica nasce e viene attuata in seguito allo studio approfondito dei caratteri locali. Le stesse attività programmate dai partner mirano a risolvere un problema sociale fornendo un potenziale elemento di miglioramento per contribuire all'emersione.
TRASFERIBILITÀ	**Buono** La trasferibilità della buona pratica è strettamente legata alle caratteristiche strutturali del territorio in cui viene sperimentata. Come ricordato in Lucifora (2003), «*un limite importante delle azioni di contrasto del sommerso poste in essere dipende, in primo luogo, dalla scarsa attenzione posta alle caratteristiche specifiche del tessuto produttivo locale e, in secondo, dalla temporaneità degli incentivi per l'emersione che rischiano di non produrre effetti permanenti*». All'interno della buona pratica analizzata, si possono effettivamente riscontrare alcuni **elementi di trasferibilità**, adattabili a realtà locali simili, per caratteristiche e dinamiche locali, al contesto emiliano: • predisposizione di percorsi di formazione ad hoc per l'accrescimento delle capacità professionali delle badanti (conoscenza della lingua italiana e, spesso, di alcuni termini dialettali, alcune nozioni di infermieristica e pronto soccorso di base, conoscenza dei servizi presenti sul territorio, formazione sul delicato lavoro di sostegno psicologico agli anziani affetti da gravi patologie); • regolazione del rapporto di lavoro tra famiglie e badanti, con il conseguente rispetto delle norme stabilite dai CCNL, nonché il sostegno di modelli autorganizzativi piccoli e flessibili; • riduzione dei costi di assistenza attraverso il miglioramento della gestione degli assegni di cura e dei voucher, garantendo agevolazioni fiscali agli acquirenti di tali servizi; • riconoscimento economico e sociale della dignità del lavoro sommerso; • servizi per famiglie, colf/badanti che si dimostrino utili punti d'incontro tra la domanda e l'offerta (es. sportelli informativi,

	servizi di "intermediazione di manodopera"); • predisposizione di sportelli di orientamento e formazione.

D. BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Spinn (2005), *"Emersione e regolazione nel settore di assistenza domiciliare e cura della persona nella Regione Emilia-Romagna"*.
Unioncamere Emilia Romagna, Regione Emilia-Romagna (2008), "*Rapporto 2007 sull'economia regionale*".
http://serdom.comune.modena.it/serdom.shtml
www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/anziani/emersione.htm

MAPPA DEGLI OBIETTIVI



3.1.3 Azioni di sistema a supporto delle politiche di integrazione sociale e occupazionale di lavoratori immigrati in Italia, coerenti con l'inserimento lavorativo in particolare a sostegno di interventi di mobilità assistita - Obiettivo 3 (Italia)

A. INDIVIDUAZIONE DELLA BUONA PRATICA	
ORGANIZZAZIONE RESPONSABILE E PARTENARIATO	ENTE PROMOTORE: OIM - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. REFERENTE NAZIONALE: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. TARGET GROUPS: es. Operatori del servizio per l'impiego, rappresentanti di associazioni datoriali, amministratori locali e referenti istituzionali.
PERIODO DI ATTUAZIONE	Novembre 2001 – Gennaio 2005 (durata in mesi: 38).
TIPOLOGIA DI POLICY	Sostegno all'inclusione lavorativa delle persone immigrate.
SETTORE ATTIVITÀ	Tutti i settori. I destinatari diretti del progetto sono gli **immigrati** (1.226), i **destinatari indiretti** sono gli o**peratori di sistema** (500). In particolare si individuano i seguenti GRUPPI DI RIFERIMENTO: • Operatori dei servizi per l'impiego pubblici e privati; • Rappresentati di associazioni datoriali e sindacali; • Amministrazioni locali e referenti istituzionali per l'immigrazione su base territoriale; • Lavoratori extracomunitari ammessi in Italia nell'ambito della programmazione annuale dei flussi di ingresso o disoccupati presenti sul territorio.
CONTESTO E BREVE STORIA DEL PROGETTO	**Contesto di attuazione** Il contesto di applicazione è l'Italia, intesa senza limiti geografici interni. Nell'ambito di quelli che sono gli obiettivi a livello comunitario, la stessa Commissione Europea coordina e mira ad una politica comune più flessibile, orientata, nel medio termine, all'ammissione controllata di cittadini di paesi terzi. L'ingresso dei lavoratori immigrati, con o senza formazione, all'interno del mercato italiano, è stato segnato da due elementi importanti (OIM, 2004): • la forte attrazione della possibilità di lavorare nel sommerso; • la marcata identificazione con mansioni basse. Considerando le caratteristiche del contesto nel periodo di attua-

	zione del progetto, la presenza di immigrati in Italia, dopo la regolarizzazione, si è avvicinata ai valori medi europei, ma comunque ancorata attorno al 5% della popolazione nazionale (inferiore a quella registrata in alcuni dei paesi a più lunga tradizione migratoria). In termini assoluti per l'anno di riferimento, si è assistito ad un forte incremento della presenza di immigrati (attorno al 90% è riferibile complessivamente a motivi di lavoro). Al 31.12.2003 si contavano 1.500.000 permessi di soggiorno per motivi di lavoro e 655.000 per motivi familiari. Restringendo il contesto del progetto al tema del lavoro irregolare, è possibile citare alcuni dati e risultati relativi all'ambito nazionale (OIM, 2004). Al 2001, secondo elaborazioni su dati di fonte ISTAT, gli occupati irregolari in Italia rappresentavano il 14,6% degli occupati totali, mentre le posizioni non regolari (5.598,0 su 30.149,1) rappresentavano il 18,6% delle posizioni complessive. Infine, per quanto riguarda le unità di lavoro non regolari (pari a 3.638,5), il 17,9% era rappresentato da stranieri (Anastasia & altri, 2004). **Breve storia del progetto** Il progetto nasce con lo scopo di individuare strumenti di supporto al processo di immigrazione verso l'Italia. Sulla base dell'esperienza passata, facendo seguito alle strategie già sviluppate con l'azione pilota realizzata nel periodo 2000-2001[16], il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha voluto consolidare le strategie e la rete operativa già sviluppata, affidando all'OIM la responsabilità del coordinamento del progetto *Azioni di sistema a supporto delle politiche di integrazione sociale e occupazionale di lavoratori immigrati in Italia, coerenti con l'inserimento lavorativo in particolare a sostegno di interventi di mobilità assistita* (SASI). Il progetto, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e realizzato dall'OIM su finanziamento del Fondo Sociale Europeo[17], mira a favorire l'incontro efficace di domanda e offerta di lavoro tra imprese e lavoratori migranti, l'inserimento lavorativo e l'integrazione sociale di lavoratori migranti.
OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI	I due principali obiettivi/finalità del progetto sono: • la promozione dell'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e la lotta alla discriminazione nei loro confronti; • la trasformazione del lavoro nero in occupazione regolare. Nell'ambito di quelle che sono le finalità del progetto, le attività realizzate sono state le seguenti:

[16] Nel periodo aprile 2000- ottobre 2001, l'OIM ha eseguito il Progetto Quadro di Orientamento, Formazione e consulenza a favore di migranti e profughi della regione Balcanica, finanziato dal Ministero del lavoro e dall'Unione Europea.

[17] Si tratta di un progetto previsto dal Piano Operativo Nazionale, finanziato per il 70% dal Fondo Sociale Europeo e per il restante 30% dal Fondo di Rotazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

	• corsi di orientamento per circa 2.000 lavoratori immigrati extracomunitari, in prevalenza di nazionalità albanese e tunisina, disoccupati, sottoccupati o reclutati all'estero nell'ambito delle quote previste; • seminari informativi territoriali rivolti ad operatori pubblici dei Centri per l'Impiego, delle Agenzie provinciali e regionali per l'impiego, degli assessorati provinciali e regionali alla formazione, al lavoro e all'immigrazione, nonché agli operatori delle agenzie private di collocamento e delle agenzie di lavoro interinale, volte tanto alla presentazione del progetto e della proposta metodologica che la sottintende, nonché alla più generale strategia di gestione delle migrazioni per lavoro, quanto alla presentazione di alcune delle banche dati di lavoratori extracomunitari realizzate da alcuni paesi come strumenti utilizzabili; • sono state concepite, in modo da essere tra loro complementari, tre ricerche: ricerca sulle modalità d'intervento dei servizi per l'impiego; ricerca territoriale sui fabbisogni del mercato del lavoro; ricerca sulle condizioni di inserimento lavorativo e sociale dei maghrebini in Italia. I principali risultati attesi riguardano: • la promozione dell'inserimento socio-lavorativo dei lavoratori immigrati contrastandone l'impiego irregolare, lo sfruttamento, la marginalizzazione attraverso un'offerta formativa; • la promozione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro tra imprese italiane e lavoratori migranti; • lo sviluppo e la diffusione di standard di funzionamento dei servizi per l'impiego in relazione alla gestione dell'incontro domanda/offerta di lavoro, riferito al fabbisogno del mercato italiano di lavoratori extracomunitari, al reclutamento e all'impiego regolare di immigrati; • il potenziamento delle reti territoriali di riferimento; • la promozione di un maggiore raccordo con le Ambasciate italiane impegnate in attività di concertazione in materia migratoria con le competenti autorità nazionali e con le Rappresentazioni Diplomatiche in Italia di paesi di emigrazione; • l'integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro; • il trasferimento delle buone pratiche.

B. DESCRIZIONE DELLA BUONA PRATICA

CONTESTO NORMATIVO DEL PROGETTO	Il progetto si inserisce nell'ambito della Programmazione 2000-2006 Asse e Misura FSE, in particolare Programmazione Operativo Nazionale Ob.3, PON Azioni di sistema, Asse A, Misura A.1. Per quanto riguarda, invece, il contesto normativo all'interno del quale si inseriscono le azioni progettuali, a livello nazionale, si fa riferimento a: • Testo Unico sull'Immigrazione (DPR n. 286/98);

	• **Legge 189/02** Bossi-Fini; • 29 accordi bilaterali per l'implementazione di una strategia articolata su tre assi prioritari: programmazione delle quote di ingresso in risposta ai fabbisogni del mercato del lavoro, promozione di un positivo inserimento sociale e professionale dei lavoratori, contrasto all'immigrazione irregolare.
CARATTERISTICHE DELLA BUONA PRASSI	**Elementi strutturali** • **Quadro normativo** definito a livello nazionale ed europeo; • **Beneficiari**: lavoratori extracomunitari ammessi in Italia nell'ambito della programmazione dei flussi o disoccupati sul territorio; • **Tempistiche**: 38 mesi; • **Metodologie** di attuazione: corsi di orientamento (60 corsi in regioni Ob.3 e 40 corsi Ob.1), seminari formativi, ricerche; previste azioni di monitoraggio mirato e di valutazione degli interventi. L'OIM, organismo promotore e direttivo del progetto, ha realizzato un intervento di natura multidimensionale, caratterizzato da un'attenta progettazione preliminare alle azioni stesse, nonché un'offerta formativa che avesse le caratteristiche di un'azione a sistema, concepita e realizzata all'interno di uno scenario di rete tra il soggetto attuatore e tutti gli attori, attivi e passivi, coinvolti. Per queste ragioni, l'OIM ha realizzato un'azione progettuale volta a conferire **centralità** all'operato **degli enti partners** e alla loro capacità di creare una valida rete locale di operatori sociali, rappresentanti datoriali e servizi per l'impiego, in grado di creare opportunità di lavoro e di formazione per i beneficiari del corso di orientamento. **Fattori chiave** I principali fattori chiave, così come sono richiamati nella scheda descrittiva del progetto, riguardano: • «*Adeguatezza e completezza del quadro logico progettuale e attuativo*»: è stata condotta un'analisi dei fabbisogni dei destinatari e sono stati definiti obiettivi coerenti quanto emerso dall'indagine; sono stati istituiti un comitato tecnico scientifico ed un comitato di valutazione; è stato attivato un insieme di collaboratori competenti qualificati come coordinatori di progetto, working group, docenti, tutor e consulenti; • «*Rilevanza del tema di policy trattato*» relativamente al numero di persone e per target potenzialmente coinvolti, per l'importanza sociale della problematica affrontata, trattandosi di un tema comunque emergente nel breve-medio futuro; • «*Disponibilità e chiarezza delle informazioni*» dovuto alla presenza di materiale informativo cartaceo e digitale, nonché alla predisposizione di specifici spazi informativi attivi sino alla fine del progetto.

	Accanto a questi punti, altri fattori chiave che hanno qualificato il progetto come buona pratica hanno riguardato la sua sostenibilità e la presenza di elementi innovativi, accanto ai risultati conseguiti con l'attivazione del progetto stesso.
PROBLEMATICHE EMERSE	In linea con quanto previsto dal progetto, le problematiche emerse hanno riguardato, nello specifico: • la promozione di una vasta campagna informativa relativa all'utilizzo da parte del mondo imprenditoriale degli strumenti a disposizione per reclutare personale immigrato; • l'elaborazione di strumenti per l'orientamento dei lavoratori immigrati; • l'elaborazione di alcune ricerche relative a temi strategici dell'integrazione degli immigrati in Italia.
COSTO/FONTI DI FINANZIAMENTO	Costo totale previsto: € 3.098.741,39 Costo totale effettivo: € 2.628.030,74 Fonte di finanziamento: pubblico: € 3.098.741,39 privato: € 0,00. Per quanto riguarda invece la sostenibilità del progetto, soprattutto per quanto concerne l'aspetto legato alla capacità di generare risultati oltre la durata dell'intervento, si evidenzia come la metodologia progettuale sia stata anche impiegata nell'ambito di un progetto successivo, denominato "dallo Sri Lanka alla Toscana", promosso dal Governo italiano con la collaborazione dell'OIM per la formazione in prepartenza dei futuri immigrati dall'estero. Iniziative analoghe hanno poi coinvolto anche la Tunisia e la Moldavia.
RISULTATI - IMPATTI	L'impatto qualitativo è direttamente rilevabile nei giudizi positivi emersi a seguito delle interviste promosse dal team di valutazione dell'ILO. Le opinioni espresse dai partecipanti consentono di sottolineare due aspetti: la positività nei confronti del progetto relativamente a tutti gli aspetti indagati (attraverso questionari strutturati allegati poi al rapporto finale sul progetto) e l'assoluta omogeneità dei giudizi in contesti territoriali comunque differenti. L'impatto quantitativo è misurabile attraverso la valutazione della ricaduta occupazionale e formativa dei partecipanti. Si consideri che gli enti di formazione, partner del progetto, selezionati dall'OIM, si assumevano l'impegno di fornire, al 67% dei corsisti iscritti al corso, almeno uno dei seguenti esiti: rapporto di dipendenza, contratto a progetto, auto imprenditoria, lavoro interinale, ulteriore formazione o tirocinio. La ricaduta più ampia rilevata riguarda l'ultimo esito, ossia l'ulteriore formazione o tirocinio (quindi si conferma l'ipotesi che sia comunque difficile garantire all'immigrato un ingresso nel mercato del lavoro); il 29% dei corsisti, invece, ha ottenuto un lavoro con rapporto di dipendenza. L'esito relativo al lavoro interinale, invece, è in linea con le statistiche nazionali, mentre è praticamente marginale l'esito dei contratti a progetto. L'auto imprenditoria è sicuramente un impatto

	minoritario. Una valutazione sugli impatti quantitativi può essere condotta anche a monte, internamente all'attuazione del progetto, considerando che sono stati avviati 99 corsi, di cui hanno beneficiato 2.027 immigrati, il 62,5% donne. In diverse regioni, comunque, il numero dei corsi erogati si è discostato rispetto alla programmazione.
ASPETTI INNOVATIVI	Un elemento di reale innovazione è rappresentato dalla multidimensionalità del progetto collegata, a sua volta, alla stretta sinergia, a livello istituzionale, con il Ministero del Lavoro. Accanto a questi si individuano, anche come elementi di successo della buona pratica, la programmazione centrata sull'utenza con la predisposizione di forme nuove di docenza (affiancamento al docente del mediatore culturale in funzione di tutor della persona immigrata). Nuova anche la visione del processo di orientamento considerato a sostegno nel percorso vissuto dai migranti (adattamento al diverso contesto socio-culturale e al mondo del mercato). Considerando per punti gli aspetti innovativi (cfr. anche la scheda di progetto riportata sul sito citato in bibliografia): • **aspetti innovativi di contesto**: sviluppo/impatto di/su nuove politiche di un modello integrato di orientamento e integrazione per immigrati; • **aspetti innovativi di processo**: riguardano le **modalità di gestione del progetto**, dove è stata individuata una forte sinergia tra strutture/attività nazionali e trasnazionali, nazionali/regionali, regionali/provinciali, attraverso l'impiego di figure di raccordo; la **partecipazione attiva**, ossia il coinvolgimento degli stakeholder nella progettazione e realizzazione degli interventi progettuali, con il ricorso ad attività di "team building" del gruppo di lavoro e/o a prassi di empowerment per promuovere la partecipazione attiva dei destinatari alle attività; le **reti/partenariato**, dove si è privilegiata un'ampiezza ed una diversificazione dei soggetti partecipanti, attuando una distribuzione mirata ed efficace dei compiti e delle responsabilità tra i partners; la **metodologia di monitoraggio**, attraverso la costruzione di un piano di monitoraggio che definisce metodi, strumenti, timetable e attraverso la produzione di rapporti di monitoraggio e valutazione (nominato un valutatore esterno); le **modalità innovative nelle azioni** di sensibilizzazione, comunicazione e diffusione dei risultati all'esterno, tramite l'ausilio di prodotti multimediali ed un piano di sensibilizzazione e strumenti mirati per tipologia di destinatario.

C. QUADRO STRATEGICO DELLA BUONA PRATICA/VALUTAZIONE

QUALITÀ	**Ottimo** Gli obiettivi iniziali, così come descritti nelle sezioni precedenti, si sono dimostrati chiari e le azioni implementate decisamente coe-

	renti con quanto stabilito in sede progettuale. La buona pratica riporta anche molti elementi innovativi, i suoi principali punti di forza risiedono proprio nell'originalità della proposta e nella realizzazione concreta del modello definito per l'integrazione, la formazione, l'orientamento e la lotta al lavoro irregolare. La metodologia progettuale, recepita dal successivo progetto «*Dallo Sri Lanka alla Toscana*» è stata riconosciuta come best practice dalla Commissione Europea (DG Justice Freedom and Security, Handbook on Integration 2007); il modulo formativo Psicosociale è stato riconosciuto come best practice dall'ILO nell'ambito della formazione per operatori pubblici.
EFFICACIA	**Buono** Gli obiettivi iniziali sono stati conseguiti in maniera coerente con le finalità definite in sede di progettazione e sono riscontrabili in termini di soddisfazione dei partecipanti e di risultati raggiunti in riferimento agli esiti occupazionali finali.
MODALITÀ OPERATIVE	**Buono** Le modalità di gestione del processo descritte, le metodologie di valutazione delle attività e di monitoraggio degli stessi costituiscono gli elementi che hanno qualificato il progetto come buona pratica.
CRITERI SPECIFICI CORRELATI ALL'AREA TEMATICA	**Sufficiente** Gli strumenti impiegati costituiscono metodologie e criteri che si inseriscono in un progetto comunque pilota, ma sono sufficientemente legati all'area tematica dell'emersione del lavoro irregolare, anche se questo non è il solo obiettivo dell'azione. Il grado di dipendenza dal territorio è meno elevato rispetto ad altre buone pratiche, in quanto la buona pratica mira a promuovere l'inserimento sociale e lavorativo degli immigrati, cercando di contrastare lo sfruttamento e l'irregolarità attraverso la progettazione di modelli formativi e di orientamento adattabili a diversi contesti. Questo basso grado di dipendenza dal territorio consente alla buona pratica una completa trasferibilità ed adattabilità in realtà anche molto differenti.
TRASFERIBILITÀ	**Ottimo** Il progetto presentato è stato e può essere concretamente riprodotto in presenza di problemi analoghi a quelli che lo hanno originato. A tal proposito, sono state realizzate delle giornate formative e/o azioni dimostrative e di sperimentazione sulla riproducibilità, nel contesto di riferimento, di quanto realizzato. Il progetto risulta facilmente riproducibile in quanto la buona pratica propone soluzioni operative e gestionali facilmente adattabile. Le valutazioni e le analisi del progetto lo rendono concretamente utilizzabile come modello adattabile a contesti differenti da quello originario. La metodologia, ad esempio, è stata trasferita ed adattata in un successivo progetto (*«Dallo Sri Lanka alla Toscana»).* In conclusione, il progetto è facilmente trasferibile in quanto le situazioni di contesto ed organizzative influenzano solo margi-

	nalmente l'attuazione della pratica. Si parla anche di "**mainstreaming**" orizzontale e verticale: • il modello può essere adottato da soggetti operanti sul territorio analoghi a quelli che lo hanno realizzato ed esterni al progetto; • il modello può essere adottato ad altri livelli di intervento e trasferito nelle politiche ordinarie (politiche ordinarie di inclusione socio-lavorativa degli immigrati).

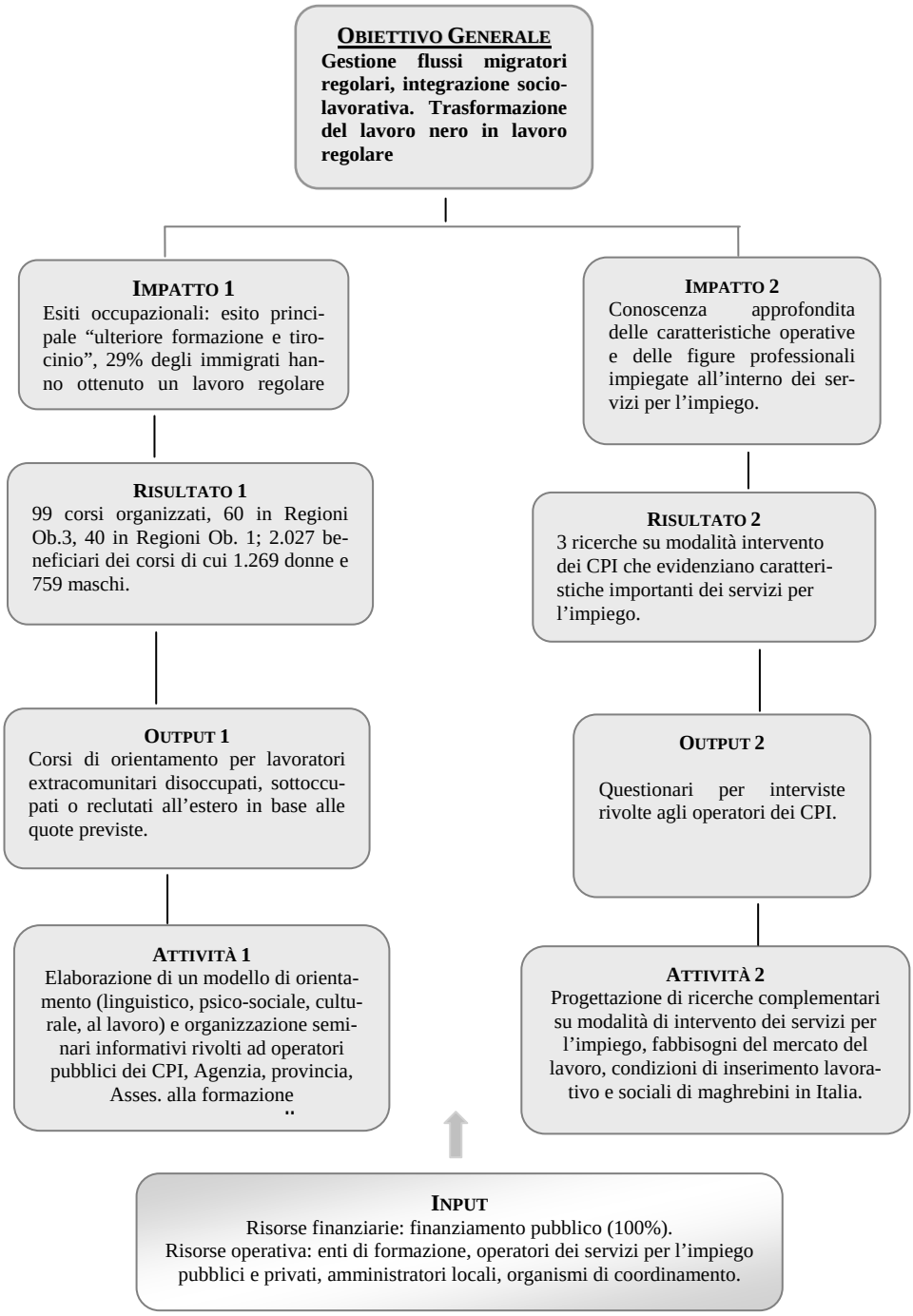
D. BIBLIOGRAFIA - SITOGRAFIA

OIM (2004), "*Azioni di sistema per l'integrazione dei migranti*", Rapporto finale.

Anastasia B., Bragato S., Rasera M. (2004), "*Il lavoro nero degli immigrati. Una lettura delle divergenze tra regolarità amministrativa della presenza in Italia e regolarità contributiva del lavoro svolto*", febbraio 2004, p. 3.

http://www.buonepratichefse.it/BP/documenti/Archivio_vetrina.php

MAPPA DEGLI OBIETTIVI



3.1.4 L'emersione del lavoro non regolare nelle province di Genova e Imperia (regione Liguria)

A. INDIVIDUAZIONE DELLA BUONA PRATICA	
TITOLO DEL PROGETTO	***L'emersione del lavoro non regolare nelle province di Genova e Imperia***
ORGANIZZAZIONE RESPONSABILE E PARTENARIATO	Direzione: Spinn e Italia Lavoro. I soggetti coinvolti nel progetto e coordinati dal gruppo Spinn sono stati: • Regione Liguria – Assessorato alle politiche attive del lavoro e dell'occupazione, politiche dell'immigrazione • Agenzia regionale Liguria Lavoro • Provincia di Genova – Direzione servizi per l'impiego • Centro per l'Impiego Genova Centro – Levante • Provincia di Imperia – Direzione servizi per l'impiego • Centro per l'Impiego di Sanremo • Gruppo di lavoro SPINN - Italia Lavoro.
PERIODO DI ATTUAZIONE	Maggio 2005 – dicembre 2005 (8 mesi di attività). Nel dettaglio: • periodo della rilevazione: dal 15 giugno al 30 luglio 2005; • periodo dell'analisi: dal 1 agosto al 30 settembre 2005; • periodo di pianificazione dei modelli di azione: dal 1 ottobre al 31 dicembre 2005.
TIPOLOGIA DI POLICY	Trasformazione del lavoro irregolare in lavoro regolare attraverso **interventi mirati** per settore, target, area e tramite il diretto coinvolgimento dei Servizi per l'Impiego.
SETTORE ATTIVITÀ	Tutti i settori. In particolare, una volta realizzate le prime due fasi di intervento, è stato possibile far emergere dei settori chiave, particolarmente soggetti al fenomeno del sommerso. Nello specifico, i settori emersi dallo studio sono stati (Spinn, 2005): • Turismo, commercio e pubblici esercizi; • ICT, marketing e comunicazione; • Servizi alla persona; • Edilizia; • Ristorazione; • Agricoltura. L'analisi, oltre ad evidenziare i settori verso i quali indirizzare gli interventi di emersione, ha messo in luce le attività/mansioni/professioni a maggior rischio di irregolarità e le aree all'interno delle quali sono individuati settori, mansioni e target

	interessati al fenomeno del lavoro sommerso. Ad esempio: nel settore dei servizi alla persona, le professioni principali a rischio riguardano colf e badanti, le aree interessate, in entrambe le province, sono quelle urbane, mentre il target di riferimento è relativo a donne italiane over 40, donne extracomunitarie e giovani donne italiane; per quanto riguarda, invece, il settore dell'edilizia, le aree coinvolte sono prevalentemente i comuni di medio/grandi dimensioni, le mansioni interessate sono generalmente l'operaio (sia specializzato, sia generico), mentre il target è solitamente costituito da italiani over 40, disoccupati di lunga durata, extracomunitari uomini[18].
CONTESTO E BREVE STORIA DEL PROGETTO	**Contesto di attuazione** Alcuni aspetti demografici ed economici rendono la regione Liguria simile al Friuli Venezia Giulia. Per quanto riguarda i fenomeni demografici, i dati relativi al periodo che precede la definizione della buona pratica in oggetto evidenziavano un trend positivo, avviato nel 2002, che mostrava una leggera, ma costante, crescita della popolazione residente, caratterizzata anche da una prevalenza degli ingressi sulle uscite. Nel periodo 2003/2004 il movimento anagrafico delle imprese (Spinn, 2005 (c)) mostrava una situazione di lieve crescita dello stock aziendale (+1,5%). Per quanto riguarda, invece, l'analisi a livello provinciale, le province di Genova e Savona registravano incrementi più significativi, mentre la situazione risultavano stazionaria nelle altre province. Focalizzandosi sull'analisi per settore, il 2004 evidenziava gli incrementi più significativi per costruzioni (+5%), le attività immobiliari, di noleggio, informatica (+2,9%), i servizi pubblici, sociali e personali (+2,7%), gli alberghi/ristoranti (+2,1%) ed i trasporti (+2,6%). Per quanto riguarda, nello specifico, il mercato del lavoro, il tasso di occupazione complessivo regionale risultava pari al 60,2%, mentre si evidenzia una netta polarizzazione nella distribuzione degli occupati all'interno del settore terziario (77,4%); seguono l'industria (20,6%) e, infine, per l'agricoltura (2%). La dinamica delle persone in cerca di occupazione mostra una diminuzione del tasso di disoccupazione ligure dal 6,5% al 5,8% (Spinn (2005 (c)). **Breve storia del progetto** L'idea del progetto nasce e si sviluppa in seguito ad un seminario tenutosi a Napoli nel 2004 relativo a "*Il ruolo dei servizi per l'impiego nelle strategie di emersione del lavoro non regolare*". Tale seminario aveva permesso un proficuo confronto di esperienze tra gli attori istituzionali impegnati nelle politiche nazionali per l'emersione, quali: Ministero del Welfare, Regioni, Province, Servizi

[18] Per approfondimenti si rimanda a Spinn (2005c).

	per l'impiego (SPI), Italia Lavoro, ISFOL, Censis, Comitato Nazionale per l'emersione del lavoro irregolare. Il seminario aveva così portato alla definizione di un quadro prospettico di iniziative coerenti con gli obiettivi di sviluppo ed emersione. L'idea principale fu quella di realizzare un intervento sperimentale presso i Servizi per l'Impiego sul tema dell'emersione con le finalità di portare a sistema le modalità di analisi del fenomeno e i risultati delle molte indagini condotte in precedenza, di elaborare un insieme di tipologie del fenomeno con lo scopo di suggerire politiche di intervento coerenti e ad hoc, di classificare le politiche sulla base degli organi istituzionali competenti e di realizzare interventi coordinati e organici tra loro (Spinn, 2004). L'obiettivo principale delle attività del progetto per il 2004 fu quello di giungere alla definizione di una progettazione operativa, insieme alle 2 realtà territoriali coinvolte nell'intervento (Veneto, Liguria), di un percorso sperimentale da compiersi nel 2005 con la finalità principale di *favorire lo sviluppo di capacità/competenze dei Servizi per l'impiego in ordine all'analisi, progettazione e realizzazione di iniziative per l'emersione del lavoro non regolare*.
OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI	Le principalità **finalità** del progetto si possono sintetizzare in: • Migliorare la capacità dei Servizi per l'impiego di individuare i casi di lavoro sommerso/attività irregolare, comprendendone le cause o gli atteggiamenti di innesco, e di progettare interventi a sostegno dell'emersione anche per mezzo di un coinvolgimento della rete locale; • Valorizzare, tramite la collaborazione tra i Servizi per l'impiego e rete di attori locali, la rete pubblico-pubblico e pubblico-privato; • Elaborare ipotesi di trasferibilità in altri contesti economici e territoriali delle iniziative di intervento ipotizzate. Le principali **attività** realizzate per il raggiungimento degli obiettivi possono essere così riassunte: • Sperimentazione di innovative metodologie di indagine quali-quantitativa attraverso l'ausilio di focus group e questionari a testimoni privilegiati. Tali strumenti avevano lo scopo di indagare, nelle province coinvolte, le cause del lavoro irregolare percepite da parte degli operatori dei SPI (è un'azione di sensibilizzazione/coinvolgimento e formazione per gli operatori); • Sperimentazione di strumenti di indagine qualitativa quali questionari agli iscritti ai CPI (a soggetti che hanno operato anche nel sommerso). Questo strumento permetteva un'osservazione diretta delle caratteristiche del lavoro irregolare; • Individuazione di una metodologia di analisi mirata ad accrescere le capacità analitiche degli operatori dei SPI relativamente ai dati (banche dati CPI) sull'offerta locale di lavoro, raccordando tali informazioni con le caratteristiche che assume il sommerso a livello territoriale;

	• Organizzazione di un'attività di condivisione per la definizione di un Piano di intervento mirato a legare coerentemente le specificità locali del fenomeno e le sue cause con le soluzioni individuate.

B. DESCRIZIONE DELLA BUONA PRATICA

CONTESTO NORMATIVO DEL PROGETTO	Per quanto riguarda il contesto normativo di attuazione del progetto, si deve ricordare che, vista la centralità rivestita dagli organismi all'interno di questa buona pratica, nell'ambito della riforma degli strumenti di governo del mercato del lavoro (Legge 469/97) i Servizi per l'impiego promuovono a livello territoriale le politiche attive per il lavoro. Tra le funzioni che essi possono esercitare c'è anche «*l'avvio e la messa a regime di attività di supporto alle iniziative di contrasto del lavoro sommerso*». Inoltre, il Piano Nazionale di Azione (NAP) per l'occupazione 2004 consolidava il ruolo dei Servizi per l'impiego nel quadro di una strategia fondata su quattro pilastri: • la riforma del mercato del lavoro, in particolare per quello che riguarda gli strumenti contrattuali previsti all'interno del D.lgs 276/03; • la riforma della vigilanza, mirata a razionalizzare, aggiornare ed arricchire le attività dei diversi istituti competenti, anche attraverso la creazione di una Direzione generale ad hoc; • la bilateralità, tramite il diretto coinvolgimento delle parti sociali in un'ottica di tipo settoriale. Le politiche di contrasto al sommerso saranno orientate all'individuazione di specifiche misure ed azioni volte a favorire l'utilizzazione di manodopera regolare attraverso strumenti incentivanti di natura premiale e con conseguenti penalizzazioni per le imprese che non operano nella regolarità; • la territorialità, dal momento che per intervenire efficacemente sul fenomeno del lavoro non dichiarato occorre creare servizi e un ambiente sociale favorevole alla regolarità dei rapporti di impiego. Per tale ragione appare necessario; a) il supporto dei Servizi per l'Impiego; b) la creazione di reti di cooperazione interistituzionali; c) il rafforzamento del dialogo sociale. Oltre alle normative e ai principi che definiscono il ruolo centrale e le attività su cui si fonda l'operato dei SPI, è necessario richiamare i confini normativi, nazionali e locali, all'interno dei quali nasce e si sviluppa il progetto: • **Legge 608/1996** (e Leggi **448/1998**, **488/1999** e **388/2000**) relativa all'emersione attraverso i piani di riallineamento contributivo e di emersione del lavoro irregolare (con previsioni di incentivi per l'impresa decisa ad emergere). • **Legge 448/1998** relativa all'Istituzione del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare; previsione dell'istituzione delle Commissioni per l'emersione del lavoro non regolare

	presso le Regioni e presso le Province. • **Legge 383/2001** sulla Previsione di incentivi per i datori di lavoro che intendevano far emergere i lavoratori impiegati irregolarmente alle proprie dipendenze attraverso i meccanismi di emersione automatica e progressiva. • **Legge 189/2002** per Regolarizzazione dei domestici extracomunitari con mansioni di assistenza alle persone non autosufficienti o con mansioni di sostegno al bisogno familiare senza permesso di soggiorno. • **Legge 222/2002** (Conversione in legge del D.L. 195/2002) rivolta alla Regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari non domestici senza permesso di soggiorno. • **Legge 266/2002** (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 210/2002) per Istituzione dei CLES (Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso) e disposizioni sull'emersione progressiva ex legge 383/2001. • **Decreto legislativo 124/2004** (Delega art. 8 Legge 30/03) sulla Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.
CARATTERISTICHE DELLA BUONA PRASSI	**Elementi strutturali** • **Quadro normativo** definito a livello nazionale ed europeo; • **Beneficiari**: lavoratori irregolari comunitari ed extracomunitari, operanti nei settori individuati a rischio sommerso (servizi alla persona, turismo, commercio e pubblici esercizi, edilizia, ICT, marketing e comunicazione, ristorazione, agricoltura). • **Metodologie di attuazione**: il progetto è stato realizzato seguendo tre fasi: Fase 1 – La rilevazione; Fase 2 – L'analisi; Fase 3 – Modelli di intervento condivisi. Tutte le fasi hanno visto il coinvolgimento di determinati soggetti appartenenti al gruppo di lavoro costituitosi in sede di progettazione. Nella fase di rilevazione sono stati somministrati questionari tematici ad attori privilegiati. In questo caso i Servizi Politiche del Lavoro provinciali di Genova e Imperia hanno collaborato per l'individuazione di alcune figure chiave quali testimoni autorevoli rispetto al fenomeno indagato (soggetti appartenenti ad enti /organizzazioni). I questionari andavano ad indagare i settori economici maggiormente interessati dal fenomeno del sommerso, i comuni a maggior incidenza di attività irregolari, le forme che assumono le attività produttive irregolari, le categorie esposte, le professioni e le caratteristiche delle persone tipicamente coinvolte nel fenomeno. Sono stati poi realizzati dei focus group con testimoni privilegiati ai quali hanno partecipato complessivamente 26 soggetti rappresentanti di diversi enti/organizzazioni quali, ad esempio, INPS, INAIL, Direzione provinciale del lavoro, Associazioni datoriali e cooperative. La rilevazione ha anche coin-

	volto, in maniera diretta, 333 utenti dei CPI (125 per la provincia di Genova, 208 per quella di Imperia). In questo caso, l'obiettivo dell'indagine era proprio quello di verificare direttamente sul campo, andando ad intervistare persone comunque coinvolte in attività sommerse, le caratteristiche del lavoro irregolare cercando un vero e proprio legame con i profili delle persone interessate dal fenomeno. La fase successiva, ossia quella dell'analisi dei dati emersi dalla rilevazione precedente, è terminata con la redazione di due report intermedi quali approfondimenti sui risultati dell'indagine, mentre la fase finale del progetto ha previsto l'elaborazione di modelli di intervento per la prevenzione del lavoro non regolare ed emersione. Questi modelli sono stata il frutto anche delle proposte emerse dai questionari somministrati ai testimoni privilegiati e dei dibattiti dei focus group. Una volta definiti i modelli di azione e intervento, sono stati prospettati, per ogni settore in cui è stata individuata una causa di irregolarità, i tipi di intervento maggiormente compatibili con il settore, il target, la mansione, l'area territoriale. **Fattori chiave** • Costituzione di un ampio ed articolato partenariato; • Coinvolgimento di diverse tipologie di soggetti ed enti, tramite la realizzazione dei focus group, interviste a testimoni privilegiati e agli utenti dei CPI; • Coinvolgimento diretto dei Servizi per l'impiego; • Analisi delle caratteristiche peculiari del sommerso a livello locale attraverso strumenti diretti e mirati; • Definizione dettagliata, attraverso quadri sintetici, dei modelli di intervento, del target e dei settori a cui questi si rivolgono, degli impatti e dei risultati attesi dall'applicazione delle azioni.
COSTO/FONTI DI FINANZIAMENTO E SOSTENIBILITÀ	Non sono disponibili informazioni sui finanziamenti destinati a questa buona pratica. La sostenibilità del progetto è legata alla capacità di generare risultati oltre la durata dell'intervento. In questo caso, la presenza di azioni di intervento mirate fanno intendere un coinvolgimento futuro nelle diverse attività da parte dei membri che hanno composto il partenariato o di alcuni degli attori istituzionali coinvolti nel gruppo di lavoro.
PROBLEMATICHE EMERSE	Le principali problematiche hanno interessato soprattutto la fase di definizione della metodologia di analisi funzionale all'obiettivo delle sperimentazioni. Per tale ragione, le azioni si sono focalizzate sulla comprensione delle dinamiche del sommerso a livello locale (settori, soggetti, aree), cercando di approfondirne l'aspetto più prettamente qualitativo, tralasciando stime di tipo solo quantitativo. La principale problematica ha riguardato la centralità dei servizi svolti dai Servizi per l'impiego e, di conseguenza, la necessità di formare gli operatori in modo da renderli direttamente attivi, nell'espletamento della loro attività, nell'obiettivo di emersione del lavoro/lavoratore irregolare. Questo perché «i centri per

	l'impiego possono divenire i sensori ideali per mettere a fuoco una "misura" omogenea del fenomeno» (Spinn, 2004).
RISULTATI – IMPATTI	In termini qualitativi i principali risultati raggiunti dall'attuazione del progetto riguardano: • la redazione di un report finale per provincia contenente l'analisi e i risultati del fenomeno a livello locale; • la realizzazione di due report di analisi intermedia per provincia di studio; • la messa a punto di una metodologia di indagine basata su interviste a soggetti iscritti ai CPI e operanti nelle attività sommerse, in modo da cogliere in via diretta gli aspetti più importanti del fenomeno; • la definizione di modelli di intervento studiati sulla base dei risultati dell'indagine locale e in maniera da offrire percorsi mirati di progettazione e gestione delle azioni e dei servizi per l'emersione. In questo caso, la definizione dei modelli di intervento è avvenuta sulla base di una "lettura progressiva" dei risultati dell'analisi. Di conseguenza è stato possibile definire gli interventi solo dopo aver: individuato i settori maggiormente critici, valutato i meccanismi di costituzione e svolgimento di un rapporto di lavoro non regolare, correlandoli con i target di lavoratori irregolari, con le professioni interessate e con le aree sub-provinciali a maggiore diffusione. In termini di risultato, il progetto ha sviluppato una serie di modelli di intervento molto efficaci in quanto associati non solo alle caratteristiche del fenomeno, ma anche legate alle principali cause del sommerso individuate dall'attenta analisi. È importante sottolineare il fatto che tutti gli interventi sono mirati alla valorizzazione del tessuto economico locale, attraverso la predisposizione di azioni di contrasto al fenomeno per promuovere, assieme all'emersione delle attività non regolari, lo sviluppo locale. In questo caso, i veri risultati emersi dallo studio e dall'applicazione delle diverse fasi progettuali, sono i così detti "modelli di intervento", qui di seguito specificati: • Modello azione 1: intervento rivolto agli extracomunitari. Partendo dai presupposti normativi contenuti nella Legge Bossi-Fini, l'azione mira ad intercettare quella categoria di lavoratori per i quali è prevista la scadenza dei sei mesi per il reimpiego, inserendoli in un percorso di ricollocazione attraverso il rafforzamento del lavoratore sul MDL. Gli strumenti impiegati per l'attuazione sono i percorsi di formazione/informazione/sensibilizzazione dei lavoratori in materia di diritti, opportunità offerte dai Servizi per l'impiego. Elemento centrale per la realizzazione dell'intervento è la valorizzazione della rete pubblico-pubblico, pubblico-privato. Un buon coordinamento della rete informativa consente di redigere, a parti-

re dalle diverse banche dati, una lista nominativa di imprese interessate all'assunzione e di lavoratori extracomunitari in cerca di un impiego prima della scadenza dei sei mesi.

- Modello azione 2: intervento rivolto alle imprese trasparenti. I primi beneficiari dell'azione, quindi, sono le imprese che producono beni e servizi e che trarrebbero un vantaggio in termini di marketing dalla pubblicizzazione della propria trasparenza, creando un'equazione vincente quale "trasparenza = qualità dell'offerta". L'impresa, quindi, trarrebbe benefici economici attraverso l'impiego di modalità produttive fondate sull'impiego di lavoro regolare, quindi di qualità. Per attuare il provvedimento, diventa necessario individuare dei parametri di adesione al modello da parte delle imprese, fase di cui si occuperà la Provincia e il tavolo di concertazione.

- Modello azione 3: intervento rivolto a colf e badanti. L'intervento vede il coinvolgimento diretto di privati non esercenti attività di impresa intenzionati ad assumere colf e badanti. L'azione prevede che, presentando domanda per la partecipazione all'iniziativa, le famiglie beneficino di assistenza nell'assunzione (predisposizione di contratti standard, informazione sui doveri contributivi, retributivi, ecc...) e percepiscano un incentivo economico rapportato al numero di ore lavorate da colf e badanti.

- Modello azione 4: intervento rivolto agli studenti. Quella dei giovani viene individuata come una delle categorie maggiormente esposte al rischio di esperienze irregolari che spesso si concentrano nella fase di ingresso nel MDL. Di conseguenza, questo modello di intervento è rivolto ai giovani al termine del percorso di studi che si accingono ad entrare nel MDL e prevede il coinvolgimento di istituti scolastici di istruzione media superiore in cui attivare semiari e premi studio per favorire loro la consapevolezza su determinati elementi, quali nozioni base di contrattualistica del lavoro e diritti dei lavoratori. L'obiettivo finale è quello di ridurre l'esposizione della categoria al rischio sommerso.

- Modello azione 5: coinvolgimento dello Sportello emersione. L'attività riguarda la predisposizione di percorsi di regolarità individuali per datori di lavoro e lavoratori, la somministrazione di informazioni sugli obblighi di legge relativi all'avvio di nuove attività d'impresa e all'assunzione di lavoratori, il potenziamento della rete provinciale per l'emersione. Quindi sono previsti percorsi per l'accompagnamento di imprese sommerse e all'affiancamento del lavoratore dipendente irregolare intenzionato a valorizzare le proprie competenze avviando

un'attività autonoma.

- Modello azione 6: relativo a formazione e stage. Il presupposto dell'azione è che l'intervento sulle competenze del lavoratore potrebbe alterare il "meccanismo" di ricorso ad attività irregolari (personale con scarsa qualificazione è spesso sostituibile). Il modello di intervento, quindi, è specifico per target di lavoratori che, per la scarsa qualificazione posseduta, sono a rischio sommerso. Inoltre, la tecnica del tirocinio e della formazione, programmabili anche a livello provinciale, porterebbe ad un diretto raccordo tra datori di lavoro e specifiche categorie di lavoratori.

- Azioni strumentali: sono tipologie di intervento a valenza generale che diventano anche strumento per i modelli di azione già proposti. Tali strumenti si concretizzano in campagne di informazione, comunicazione e sensibilizzazione mirate a modificare abitudini e/o comportamenti della collettività, implementazione dei servizi dei CPI, per raggiungere una specializzazione di servizi spesso già attivi nei CPI, incentivi, da applicare laddove la principale causa del sommerso sia di ordine strettamente economico e la predisposizione di incentivi possa facilmente condurre ad un'emersione indiretta.

L'impatto è definibile solo in termini qualitativi riferendosi alle conseguenze prospettiche dell'applicazione dei modelli di intervento nei confronti di lavoratori, datori di lavoro, Servizi per l'impiego, Istituti scolastici. In generale, gli impatti previsti per tipologia di soggetto:

- datore di lavoro: disponibilità di un'offerta di lavoro, anche immigrata, qualificata e regolare; raccordo e collaborazione mirata con i CPI per il reperimento di soggetti e per l'adesione a percorsi di formazione quali tirocini e stage; fruizione di benefici indiretti a livello di marketing (es. per le imprese trasparenti); fruizione di incentivi e assistenza all'assunzione; informazione sui servizi dei Servizi per l'impiego e sulla normativa del lavoro;
- lavoratori: informazione e sensibilizzazione relativamente ai diritti e alle opportunità offerte dal Servizi per l'impiego, inserimento lavorativo, "rafforzamento" della posizione sul mercato, fruizione di servizi di assistenza all'avvio d'impresa; assistenza contrattuale.

Gli impatti varieranno, comunque, a seconda del tipo di azione realizzata. A tal proposito, il modello di azione 1 avrà un impatto sui datori di lavoro, in termini di disponibilità di un'offerta di lavoro immigrata qualificata e regolare e di Servizi per l'impiego fruibili, sui lavoratori extracomunitari, in termini di informazione e sensibilizzazione sui diritti e le opportunità offerte e di inserimento

	lavorativo, nonché sui Servizi per l'impiego in termini di attivazione e rafforzamento di servizi mirati. L'azione 3, invece, porta ad impatti differenti sui medesimi soggetti: per i datori di lavoro in termini di fruizione di incentivi e assistenza all'assunzione, per i lavoratori in termini di informazione e sensibilizzazione.
ASPETTI INNOVATIVI	La lettura della buona pratica consente di individuare due principali aspetti innovativi nell'attuazione: il primo è legato al coinvolgimento diretto dei CPI attraverso le interviste a soggetti iscritti agli stessi e in qualche modo coinvolti in attività sommerse, il secondo invece riguarda i modelli di intervento ideati sulla base delle cause (in termini di target, aree territoriali, mansioni, settore, tipo di irregolarità) elaborate a partire dall'analisi qualitativa e quantitativa del fenomeno del sommerso a livello provinciale. La novità, rispetto alle altre buone pratiche presentate, sta nell'aver presentato un quadro sintetico di azioni connesse sia all'emersione del lavoro non regolare, sia al contemporaneo sviluppo locale, mostrando i risultati attesi sul sistema e sugli attori coinvolti nell'azione (lavoratori, datori di lavoro, SPI, Istituti scolastici, ecc…).

C. QUADRO STRATEGICO DELLA BUONA PRATICA/VALUTAZIONE

QUALITÀ	**Buono** La buona pratica è definita in modo dettagliata, gli obiettivi e le finalità sono stati descritti in maniera completa in fase di programmazione degli obiettivi del progetto. Le azioni definite sono pertinenti con gli obiettivi definiti nella fase iniziale, e la buona prassi ha carattere di originalità proprio relativamente alla definizione conclusiva dei modelli di intervento/azioni ad hoc.
EFFICACIA	**Non pertinente** Gli obiettivi di ricerca, analisi e definizione delle cause, delle caratteristiche personali dei soggetti interessati, delle forme di lavoro irregolare, le aree territoriali hanno permesso di raggiungere i primi due obiettivi definiti in sede di progettazione, ossia di approfondire la conoscenza provinciale del fenomeno del sommerso, migliorando anche la capacità dei SPI di individuare autonomamente le situazioni di sommerso territoriale, progettando poi interventi a sostegno dell'emersione. Inoltre, l'ultimo obiettivo raggiunto riguarda la progettazione di modelli di intervento e di elementi di trasferibilità sull'adattabilità delle soluzioni individuate in altri contesti. Non è possibile valutare l'efficacia reale della buona pratica, in quanto non si conoscono i risultati quantitativi, mentre i risultati qualitativi sono noti solo a livello prospettico nella definizione dei piani di intervento.
MODALITÀ OPERATIVE	**Buono** Le modalità operative sono positivamente valutate in quanto le fasi sono fortemente interconnesse tra loro (al report di analisi segue l'individuazione delle cause, la pianificazione di modelli di

	azione e la modulazione della proposta). Inoltre, si valuta positivamente la collaborazione tra l'indagine e i servizi specifici del CPI. Si tenga anche conto che, in termini operativi, la programmazione delle azioni mira a ridurre gli sprechi di risorse e che la stessa buona pratica ha, come uno degli obiettivi principali, la valorizzazione della rete pubblico-privato, ossia il potenziamento della disponibilità di dati dettagliati da impiegare a livello di CPI per riconoscere immediatamente le situazioni sospette di lavoro irregolare. Si valuta perciò positivamente il fatto di voler operare sfruttando gli strumenti già a disposizione, migliorandoli e coordinandoli, piuttosto che adottare strumenti nuovi spesso difficili da organizzare o inefficaci.
CRITERI SPECIFICI CORRELATI ALL'AREA TEMATICA	**Ottimo** La buona pratica, partendo da un'indagine approfondita delle caratteristiche e delle peculiarità del fenomeno a livello locale (nelle province di Imperia e Genova), consente di individuare interventi mirati e fortemente connessi al territorio.
TRASFERIBILITÀ	**Buono** Gli elementi trasferibili ad altri contesti riguardano principalmente le modalità di attuazione della buona pratica, ossia le fasi attuate per l'espletamento delle azioni. Le metodologie attuative della buona prassi sono trasferibili anche a contesti territoriali ed economici differenti da quelli in cui sono scaturite le proposte. Importante, nel percorso di trasferibilità, è mantenere la sequenzialità delle attività previste.

D. BIBLIOGRAFIA

Spinn (2004), "*Intervento sperimentale per la attivazione di servizi per l'emersione del lavoro non regolare presso i Servizi per l'impiego*", PON Ob.3 "Azioni di Sistema" - Asse A – Misura A.1, Regione Liguria e Veneto.

Stefanini D., Alloisio C., Ruberto T., Bruni M. (2005 (a)), "*Il lavoro non regolare in provincia di Genova, Report di analisi intermedio*", Emersione del lavoro non regolare, progetto Spinn, settembre 2005.

Stefanini D., Alloisio C., Ruberto T., Bruni M. (2005 (b)), "*Il lavoro non regolare in provincia di Imperia,, Report di analisi intermedio*", Emersione del lavoro non regolare, progetto Spinn, settembre 2005.

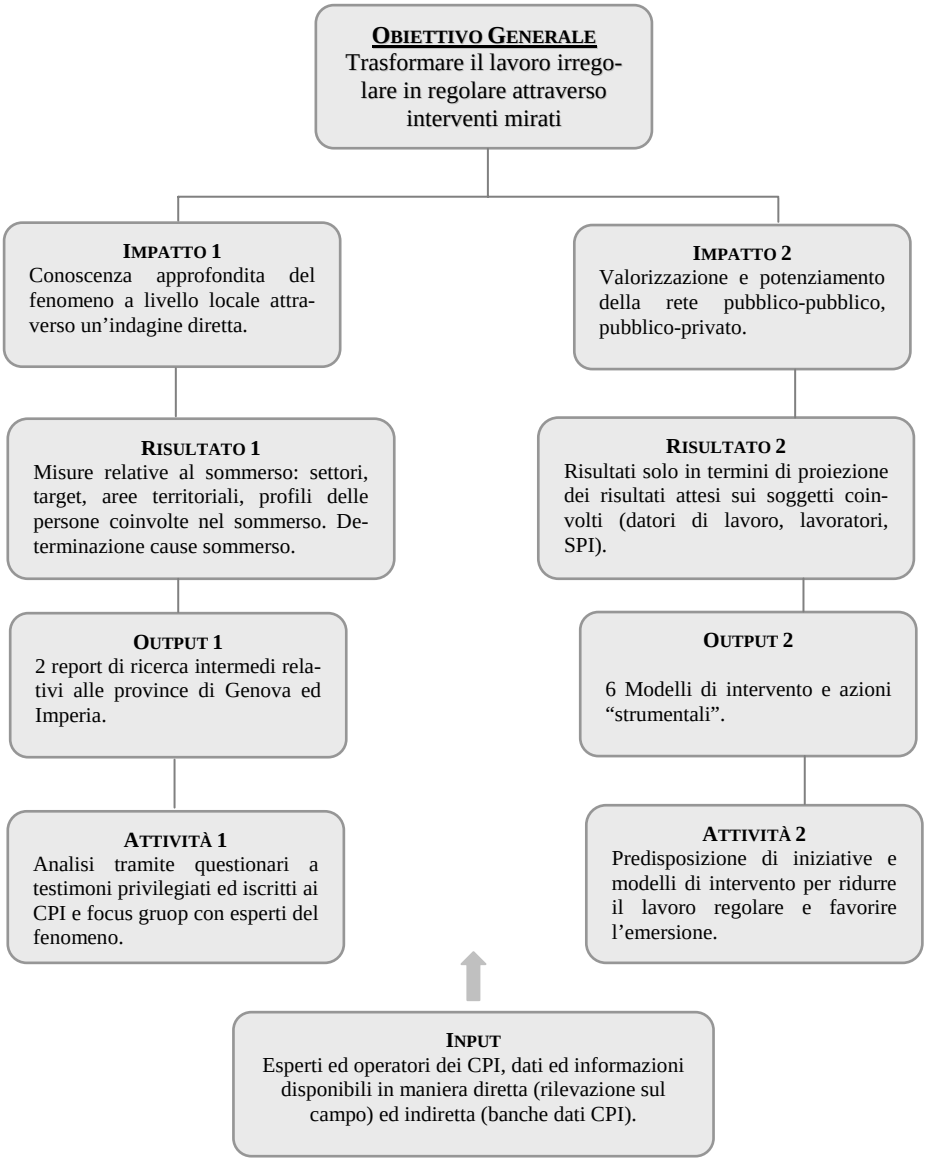
Spinn, (2005 (a)), "*L'emersione del lavoro non regolare nelle province di Genova e Imperia*", Regione Liguria, Provincia di Genova, Provincia di Imperia, Anno 2005.

Spinn, (2005 (b)), "*I numeri e la metodologia delle sperimentazioni in provincia di Genova e Imperia*", Emersione del lavoro non regolare, novembre 2005.

Spinn, (2005 (c)), *Stato di attuazione del piano di attività di Italia Lavoro 2005, PON Ob. 3 "Azioni di sistema", Asse A-Misura A1. Intervento sperimentale sull'emersione del lavoro non regolare", Sperimentazione realizzate in provincia di Genova e Imperia".*

http://spinn.welfare.gov.it/SPINN/archivio/OB3/Emersione_Liguria/

MAPPA DEGLI OBIETTIVI



Bibliografia

Carbone A.E. (2005), *Irregolari al lavoro. Evidenze e scenari di una politica attiva*, Quaderni Spinn di Italia Lavoro per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Commissione Europea (1998), *Communication of the Commission on undeclared work*, Bruxelles.

Commission of the European Communities (2007), *Communication from the commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions*, "Stepping up the fight against undeclared work", Bruxelles.

Frigo F. (a cura di) (2000), *Le buone pratiche nella formazione continua*, lavoro realizzato nel quadro dell'attività di Assistenza Tecnica FSE all'UCOFOL, Roma, 2000.

Lucifora C. (2003), *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino-Studi e ricerche, Università Cattolica, Milano.

Megale A., Tartaglione C. (2006), *Emersione dal lavoro nero: diritti e sviluppo. Le principali esperienze di policy in Italia e nei Paesi dell'Unione Europea*, Ediesse, Roma 2006.

Heyes J. (2007), *Tackling unregistered work through social dialogue: final report of the 2005-2007 EU-ILO Project*, paper for the High Level Conference on Social Dialogue, Unregistered Work and Local Development, University of Birmingham, UK.

The European Employment Observatory Review (2007), *Tacking stock of policies and best practices to combat undeclared work*, DG EMPL Seminar, Bruxelles.