



Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale
Sottosegretaria di Stato Rosa Rinaldi

Relazione introduttiva
della Sottosegretaria di Stato Rosa Rinaldi

Convegno Nazionale
Le politiche del Governo per la lotta al lavoro nero
Bari, 3 luglio 2007



*Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale
Sottosegretaria di Stato Rosa Rinaldi*

Relazione introduttiva della Sottosegretaria di Stato Rosa Rinaldi

*Convegno Nazionale
Le politiche del Governo per la lotta al lavoro nero
Bari, 3 luglio 2007*

Apro i lavori di questa giornata con un saluto cordiale a tutti i presenti, ed un ringraziamento per l'attenzione che dimostrano di prestare al dibattito sul tema del lavoro irregolare.

Ricambio il saluto del Presidente Marini, e lo ringrazio per il suo intervento, con cui ha ribadito il forte impegno delle massime cariche istituzionali dello Stato; le sue parole sono un incoraggiamento forte per tutti a procedere nell'azione di lotta al sommerso, e nella conseguente promozione di migliore qualità del lavoro, con l'occhio rivolto anche e soprattutto alla sicurezza sui luoghi di lavoro.

Colgo poi l'occasione per porgere un particolare ringraziamento alla Regione Puglia, all'Isfol, all'Inail, all'Inps e ad Italia Lavoro, che hanno reso possibile la realizzazione di questa giornata, portando idee, competenze, spunti di riflessione, oltre che capacità organizzative e soluzioni operative, in particolar modo ringrazio per il grande impegno profuso la Task force coordinata dall'assessore Barbieri, il dott. Tagliaferro dell'Isfol, e Roberta Reali che, per la mia segreteria, ha avuto la responsabilità di tutta la fase preparatoria.

Porgo poi il mio benvenuto a tutti i rappresentanti della politica nazionale, delle regioni, degli enti locali, delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni dei datori di lavoro, e del mondo dell'associazionismo, che porteranno la propria esperienza a questo tavolo, consentendo un approccio ai problemi di ampio respiro.

Sento poi la necessità di esprimere la mia particolare gratitudine alle Direzioni generali del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale che anche in questa occasione, come

sempre, ci hanno validamente supportato, con la loro professionalità e la loro profonda conoscenza dei problemi.

Se mi permettete, vorrei però, prima di iniziare i lavori, ricordare e ringraziare anche tutte le donne e gli uomini che, nel loro lavoro quotidiano, in una molteplicità di ruoli, si sono spesi e continuano a approfondire il proprio impegno per la valorizzazione del lavoro, la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, la realizzazione concreta delle politiche contro il sommerso di cui si parlerà in questa giornata.

La lotta al lavoro nero ed irregolare, sia sul versante delle politiche attive che sul versante dell'attività di vigilanza, fin dal momento del suo insediamento, per il nostro Governo ha rappresentato un obiettivo prioritario ed assolutamente strategico, necessario per restituire centralità alle persone nel lavoro, per garantire una piena e buona occupazione, per contrastare la concorrenza sleale valorizzando il bagaglio di saperi, esperienze e competenze già presenti nelle Istituzioni preposte al controllo e alla vigilanza, per contribuire alla crescita sociale ed economica del nostro Paese.

La nostra, come è scritto nella Costituzione, è una "Repubblica democratica fondata sul lavoro". Per restituire pieno senso ed efficacia a questo valore fondativo, è necessario porre al centro delle politiche le lavoratrici e i lavoratori, tornando a scommettere su di loro come risorsa essenziale per lo sviluppo economico in atto. Per fare questo è indispensabile una lotta seria contro la diffusa inosservanza delle normative in materia di sicurezza sul lavoro, contro lo sfruttamento di donne e uomini attraverso il lavoro illegale, che raggiunge anche forme paraschiavistiche e contro l'evasione fiscale e contributiva, che caratterizzano ed alimentano un'economia illegale che si è fatta intollerabilmente estesa.

È una questione che nel nostro Paese ha assunto dimensioni gigantesche ed oggi è più ampiamente percepita dall'opinione pubblica anche per effetto di importanti e coraggiose inchieste giornalistiche, come quelle pubblicate da "L'Espresso" la scorsa estate, che hanno testimoniato come nell'avanzato Occidente industrializzato tornino ad affacciarsi odiosi ed intollerabili fenomeni di riduzione in schiavitù. Ma la questione è stata evidenziata specialmente per l'impegno ed il risalto di una campagna che è stata promossa in tutta Italia dalle organizzazioni sindacali ed è culminata nella grande manifestazione sindacale dello scorso ottobre a Foggia. A questo sentimento, diffuso nel Paese, il nostro Governo ha corrisposto emanando già dallo scorso luglio provvedimenti semplici ed efficaci, che in pochi mesi hanno realizzato importanti risultati.

La politica dimostra così di saper interpretare le aspettative delle persone e sembrano finalmente maturi i tempi per mettere insieme tutti i soggetti impegnati in questo campo, perché possano sviluppare, con energia e determinazione, politiche e strumenti di contrasto a quella che è una vera e propria piaga sociale e riflette i suoi effetti deleteri sul sistema economico, sui modelli di produzione, sulla sicurezza e sulla legalità.

L'INCIDENZA DELL'ECONOMIA SOMMERSA **E LE STIME DEL LAVORO NERO**

La lotta al lavoro nero ha come prerequisito fondamentale la consapevolezza che nessuna azione preventiva o repressiva può avere successo senza una analisi sistemica della natura e delle determinanti del fenomeno. Sarà inoltre necessario approfondire le interazioni tra economia sommersa ed economia ufficiale, per individuare i soggetti e i segmenti di economia maggiormente esposti al rischio.

La valutazione compiuta dall'Istat sull'economia sommersa (abbiamo inserito un abstract in cartella) ci fornisce una stima presuntiva minima/massima, iscritta in una "forchetta" che da una parte individua la percentuale di prodotto interno lordo italiano che è *certamente* ascrivibile al sommerso economico (ipotesi minima) e dall'altra la percentuale del prodotto interno che è *presumibilmente* derivante dallo stesso sommerso economico, ma è difficile misurare in modo certo, data la commistione tra problematiche di natura statistica e di natura economica da cui essa origina (ipotesi massima).

Nel 2004, i valori stimati oscillano tra un minimo del 16,6% del PIL (pari a circa 230 miliardi di euro) e un massimo del 17,7% (pari a circa 246 miliardi di euro). Il maggiore o minore accostamento nel tempo delle due misure del sommerso (ipotesi minima e ipotesi massima) secondo Istat, può essere spiegato dai comportamenti delle imprese, che in alcuni periodi tendono a seguire forme di evasione diversificate. I dati evidenziano, in particolare, che negli anni successivi alle regolarizzazioni degli immigrati si riduce la parte di valore aggiunto sommerso attribuibile al lavoro non regolare (compresa nell'ipotesi minima), mentre crescono altre forme di evasione (in parte comprese nell'ipotesi massima) come, ad esempio, i fuori busta e/o l'utilizzo improprio di forme di lavoro a carattere atipico (che spesso celano forme di elusione delle norme contrattuali e previdenziali).

Il valore aggiunto sommerso nel 2004 supera il 20% del PIL dell'agricoltura e dei servizi, mentre si attesta all'11% nel settore dell'industria.

Ma il peso dei settori cambia, in modo significativo, quando si analizza il valore aggiunto sommerso nella sua ripartizione settoriale, perché i servizi sono responsabili dell'80,4% del valore aggiunto dell'economia sommersa, seguiti a distanza dall'industria con una quota del 17,2%, fino a raggiungere livelli minimi nell'agricoltura con il 2,4% del totale.

I calcoli riferiti al numero di persone coinvolte dal fenomeno ci danno una stima ufficiale di circa 2 milioni e 951 mila unità di lavoro non regolari (calcolate attraverso la trasformazione in unità a tempo pieno delle posizioni lavorative ricoperte da ciascuna persona occupata nel periodo di riferimento). Previsioni impressionanti, che tuttavia ancora sottostimano il fenomeno dell'irregolarità lavorativa laddove Istat esplicitamente esclude dal calcolo tutta la vasta area dei rapporti parasubordinati, che nel periodo 2000/2004 hanno fatto crescere l'input di lavoro regolare nelle stime dell'Istituto del 5,9%.

Proprio questa area è stata oggetto di un'apposita norma in Finanziaria, finalizzata a promuovere la stabilizzazione dei rapporti di lavoro di cui la circolare n. 17 del Ministro Damiano, riferita al settore dei Call Center, ha in parte anticipato i principi ispiratori. L'ambito d'intervento - non statisticamente compreso nella rilevazione del lavoro irregolare - ha riguardato, tuttavia, un abuso ed un uso distorto dei rapporti contrattuali atipici, che in effetti in questi anni sono andati a contrattualizzare su larga scala rapporti di lavoro che avevano invece natura e condizioni di lavoro subordinato. Perciò, si iscrive in un'area grigia tra lavoro nero e regolare, realizzando per questa via, oltre ad una precarizzazione anomala dei rapporti di lavoro, anche una consistente riduzione dei versamenti contributivi.

Così come appare sottostimata la partecipazione dei lavoratori *stranieri irregolari non residenti*, calcolati complessivamente per un valore corrispondente a sole 275 mila unità di lavoro nel 2005, pari al solo 9,3% del totale.

Dopo la forte contrazione registrata nel 2002, riconducibile alla regolarizzazione degli immigrati (647 mila regolarizzati nei due anni 2002-2003), il fenomeno dell'uso irregolare di manodopera straniera, infatti, sembrerebbe aver imboccato ancora una volta un andamento espansivo, in particolare nelle regioni meridionali, dove i dati ci parlano di una preoccupante e progressiva crescita dell'area del sommerso.

Negli ultimi anni, infatti, si è allargato il divario tra il Mezzogiorno e il resto del Paese rispetto ai tassi di irregolarità, creando così un drammatico dualismo geografico, laddove le regioni del sud rasentano il 20% di tasso di irregolarità contro una media del 12% per il Centro e del 9% del Nord. Sono dati che vanno letti in relazione ai bassi tassi di

occupazione e alla fragilità del sistema produttivo meridionale, alla debolezza e frammentarietà del controllo e presidio del territorio e che ci parlano di un'emergenza sociale e politica in cui la lotta al lavoro nero e per processi di emersione è condizione indispensabile per lo sviluppo e la crescita economica.

Ma il problema del lavoro irregolare e dell'economia sommersa è e *rimane* una grande questione nazionale che parla della qualità del lavoro, del sistema economico e produttivo, della democrazia, delle politiche di sviluppo e distributive di tutto il Paese, se pensiamo, ad esempio, all'enorme danno che ne deriva sul fronte previdenziale in cui l'evasione dei contributi sociali corrisponde ad una perdita per gli enti previdenziali pari a circa 40 miliardi di euro l'anno.

Nel confronto con l'Europa verificiamo che la situazione in ambito comunitario si presenta con modalità molto difformi a seconda che guardiamo ai 15 paesi di prima adesione, dove la quota del lavoro irregolare sul PIL si attesta ampiamente sotto la media del 5%, mentre nei paesi di nuova adesione, il fenomeno si attesta normalmente oltre il 17% del PIL.

Dati che ci confermano come la nostra economia, nel rapporto tra ricchezza prodotta e regolarità del sistema di produzione, sia fortemente atipica rispetto a quella dei paesi con i quali maggiormente ci confrontiamo sui mercati internazionali (Germania, Francia, Paesi Bassi e Spagna) e che presenti invece caratteristiche strutturali più simili a quelle dei paesi neocomunitari, costituendo un paradigma del tutto originale in campo europeo rispetto alle modalità di composizione della ricchezza collettiva e alle modalità redistributive, che penalizzano fortemente il lavoro, sottraendo diritti e sicurezza.

I dati del Ministero dell'Economia sono da questo punto di vista clamorosi ed eloquenti: il sommerso economico ha la responsabilità di un mancato gettito tributario, nel 2004, pari a 105 miliardi di euro, che corrisponde a circa 7 punti di PIL di entrate che non affluiscono all'erario. Se fossimo a livello dei nostri cugini d'oltralpe in incidenza del lavoro irregolare sul complesso dell'economia, avremmo la capienza per politiche di welfare di standard europeo.

(Pensioni, ammortizzatori sociali, sostegno al reddito per le attività discontinue, servizi di prossimità alle persone per assistenza ai bambini, gli anziani, le persone non autosufficienti)

E' ora necessario voltare pagina, dopo anni in cui si sono indebolite le tutele, allargando condizioni di precarietà ed insicurezza nel mercato del lavoro, strategia

erroneamente indicata come la strada maestra per realizzare l'aumento dell'occupazione e la crescita economica.

Invece, proprio nel periodo 2001 – 2005, successivo all'entrata in vigore delle normative più "liberiste" sul mercato del lavoro, come il decreto delegato sui contratti a termine, la Legge n. 30 ed i decreti attuativi, si è registrata una crescita economica sensibilmente più bassa di quella promessa, e comunque inferiore agli altri paesi europei.

Parallelamente, il nostro Paese, proprio mentre valorizzava sempre meno le risorse umane e la qualità del lavoro, è scivolato sempre più in basso nelle classifiche sulla competitività stilate dagli organismi internazionali. La liberalizzazione del mercato del lavoro, che era stata indicata come una panacea, capace anche e quasi da sola di risolvere il problema del lavoro nero, invece ha prodotto un preoccupante allargamento delle cosiddette aree "grigie" di lavoro irregolare, mentre l'economia completamente sommersa ha continuato ad estendersi, raggiungendo proporzioni inaccettabili.

Per creare un' alternativa al lavoro sommerso e all'economia illegale occorre affiancare, alla necessaria opera di repressione svolta dall'autorità giudiziaria e dalle forze ispettive, una politica per lo sviluppo sostenibile, per la qualità dei sistemi produttivi, per la valorizzazione dei saperi, delle esperienze e delle professionalità dei lavoratori, politica che vada di pari passo con un'attività di prevenzione e di educazione alla legalità, ai diritti e alla cittadinanza; occorre impegnarsi in una strategia articolata di lotta contro il lavoro nero fatta di interventi nazionali e locali che abbiano come centro il controllo ed il presidio del territorio.

Va contrastato con vigore il fenomeno del caporalato, ancora molto diffuso in agricoltura e in edilizia, attraverso controlli efficaci sul sistema privato di intermediazione di manodopera, e la realizzazione di una maggiore responsabilità in solido tra imprese che operano tramite appalti e sub forniture. Obiettivo che ci proponiamo di realizzare attraverso la revisione delle regole degli appalti cui il nostro Ministro sta lavorando in stretto raccordo con quello delle infrastrutture. Ogni provvidenza pubblica, certificazione, autorizzazione, appalto o commesse pubbliche va strettamente vincolata al buon comportamento contrattuale e contributivo.

L'INIZIATIVA DEL GOVERNO PRODI

A tal fine, partendo dall'analisi dell'eredità, non certo soddisfacente, lasciataci dalla precedente legislatura, il Governo Prodi, già nel corso dei primi mesi del mandato, ha lavorato alla predisposizione di un piano organico di interventi normativi di contrasto al lavoro nero ed irregolare, contenuti in parte già nella legge Bersani del luglio 2006 e poi, in forma più organica, nella Finanziaria 2007.

L'obbligo alla comunicazione preventiva (24 ore prima) dell'instaurazione di ogni nuovo rapporto di lavoro, ivi compresi tirocini, stage e forme di rapporto temporaneo e lavoro parasubordinato o a causa mista, comunicazione da effettuare per via informatica in modo da permettere ai servizi per l'impiego un monitoraggio in tempo reale delle posizioni di lavoro; l'introduzione del cartellino di riconoscimento obbligatorio in edilizia; la generalizzazione del Documento di regolarità contributiva a tutti i settori; l'introduzione sperimentale degli indici di congruità per i settori a più forte incidenza del lavoro nero e irregolare e a più alto tasso di incidenti nel lavoro; Il riordino della legislazione in materia di prevenzione e sicurezza sui posti di lavoro attraverso la realizzazione del DDL sul Testo Unico; la predisposizione di norme a favore e a sostegno dei processi di emersione dal sommerso e di stabilizzazione per i lavoratori parasubordinati; il cuneo fiscale mirato all'incentivazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato; il potenziamento delle forze ispettive e dell'arma di Carabinieri per il contingente dedicato alle funzioni ispettive in ambito lavorativo; l'istituzione della Cabina di Regia nazionale per il coordinamento delle politiche di contrasto al lavoro nero e dei piani di emersione; la presentazione di un disegno di legge contro il caporalato e forme di lavoro coatto; un processo di unificazione delle banche dati dei sistemi informativi centrali di tutti gli Enti preposti al controllo e alla vigilanza in materia di lavoro. Questi sono i principali provvedimenti adottati.

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, nell'arco di questo primo anno di legislatura ed in coerenza con l'impostazione data, ha concentrato la propria attività nel porre le basi e le premesse strumentali perché possa dispiegarsi in tutto il Paese una strategia articolata di emersione dal nero, che porti al tempo stesso l'affermazione di diritti e tutele per i lavoratori e il consolidamento delle imprese, basata sulla promozione di un metodo partecipato, sulla crescita della cultura della legalità e lo sviluppo dell'azione di vigilanza e contrasto, gestita attraverso il potenziamento delle forze ispettive e il rafforzamento delle politiche e degli organi di coordinamento.

IL SISTEMA INFORMATIVO

Le azioni portate avanti dal Ministero del Lavoro hanno previsto anche la realizzazione di un sistema informativo organico che raccolga le informazioni sulle aziende, sui lavoratori e sulle loro interazioni, che possa essere di ausilio sia all'indagine del fenomeno che di supporto alle azioni ispettive e di vigilanza, orientandone e mirandone l'intervento, quindi allo scopo di realizzare una maggiore efficacia e razionalizzazione degli interventi.

Per fare ciò è necessario gestire in forma integrata le informazioni raccolte da vari organismi per scopi istituzionali ed amministrativi, al fine di realizzare utili informazioni per analisi revisionali e per la costruzione di vere e proprie aree di rischio.

E' di questi giorni, per esempio, la firma di una convenzione con il CNEL che metterà a disposizione del Ministero del Lavoro i dati dell'Osservatorio dei servizi pubblici locali, a partire dall'erogazione dell'elettricità, dell'acqua e dell'immondizia.

L'azione è di particolare interesse perché aggiunge informazioni utili per scoprire aziende non esistenti nelle banche dati degli organismi nazionali. Un'altra azione fondamentale nel contrasto al lavoro nero e irregolare è stata quella di rendere operativo il dettato dell'articolo 1, comma 1180 della Legge Finanziaria 2007, secondo il quale tutti i datori di lavoro pubblici e privati dovranno comunicare, esclusivamente in via informatica, le informazioni concernenti l'assunzione, la trasformazione, la proroga e la cessazione di tutti i rapporti di lavoro, inserendo anche rapporti che non si concretizzano in lavoro (come ad esempio i tirocini), ma che sono utili sia al monitoraggio del mercato del lavoro sia al controllo sull'uso eventualmente illecito di tali strumenti.

Il provvedimento è pronto per essere inoltrato alla Conferenza Unificata per la prevista intesa. Con l'avviamento del sistema, che si prevede per il prossimo mese di settembre, potremo studiare i fenomeni del mercato del lavoro non soltanto con analisi campionarie ma avendo a disposizione microdati che forniscono informazioni puntuali. Fin dal primo giorno dell'entrata in vigore su una sezione appositamente predisposta del sito www.lavoro.gov.it, saranno disponibili i dati sintetici.

Naturalmente ogni ispettore potrà consultare la banca dati per le attività di controllo e vigilanza.

Attraverso questo sistema informativo centrale sarà possibile:

- catalogare le attività economiche con un aggiornamento continuo ed automatico dell'organico lavorativo (tramite, ad esempio, le comunicazioni obbligatorie);
- identificare la dislocazione fisica delle attività sul territorio;

- ricostruire storicamente la vita delle imprese, attraverso le comunicazioni previste dalla Legge Finanziaria in materia di fusioni, incorporazioni, trasferimenti, cessioni di aziende o di rami di essa, cambio della ragione sociale. Con tale comunicazione si potranno seguire anche i movimenti del lavoratore a seguito di queste azioni;
- sostenere le attività ispettive;
- predisporre uno strumento di analisi che offre una pluralità di punti di osservazione;
- creare, presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, due Indici generali delle aziende e dei lavoratori.

I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA IN EDILIZIA

A seguito dell'introduzione dell'art. 36 bis della Legge n. 248/2006 che prevede la possibilità di sospensione dei cantieri edili in caso di impiego di personale in nero (*20% dei lavoratori regolari*) ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di orario di lavoro (*superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale*) il personale ispettivo del Ministero del Lavoro ha svolto un'accurata e meritoria azione di vigilanza nel settore edile.

Dal 12 agosto 2006 (*data di entrata in vigore della disposizione normativa*) al 31 marzo 2007 sono stati ispezionati 14.757 cantieri all'interno dei quali sono state trovate 21.386 aziende di cui il 56,17% irregolari ed adottati 999 provvedimenti di sospensione di cui 368 revocati per avvenuta regolarizzazione .

Dai dati forniti dall'INAIL e dall'INPS, che troverete in cartella, è stato registrato da settembre 2006 a marzo 2007 un saldo di lavoratori occupati nel settore edile pari a 60.887 unità ed un saldo contributivo di circa 32 milioni di euro.

Inoltre, sempre nel settore edile è emersa l'assunzione di ben 94.054 nuovi soggetti non conosciuti all'INAIL, di cui 45.246 italiani e 48.808 stranieri.

A tali azioni si sommano gli interventi realizzati da parte del Comando dei Carabinieri per la Tutela del Lavoro tra cui particolarmente rilevanti sono i risultati ottenuti a seguito di una attività di vigilanza straordinaria svolta nel corso del 2006, nel comparto edile svolta in Roma e provincia, denominata "Muro Maestro" ed avviata in collaborazione con il personale dell'Area Tecnica della Direzione Provinciale del

Lavoro Roma, che si è concentrata su 35 cantieri di grandi dimensioni, di cui ben 12 sono stati sottoposti al sequestro totale

Alla luce dei più che soddisfacenti risultati conseguiti a seguito dell'art. 36 bis, nel disegno di legge in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro è prevista la possibilità di estendere il provvedimento di sospensione a tutti i settori produttivi, come ulteriore strumento per dare efficacia alle politiche di contrasto dell'economia sommersa.

Tali risultati si sono potuti ottenere non solo attraverso uno stretto e costante collegamento tra indirizzo politico del Ministro e gestione dell'azione ispettiva, con un monitoraggio continuo dell'andamento dell'attività sul piano nazionale, ma anche rafforzando le politiche di coordinamento e collaborazione tra tutti gli organi preposti alla funzione di controllo e vigilanza.

In tale logica la Direzione generale attività ispettive ha siglato vari Protocolli d'Intesa con altri Organismi quali l'INPS, l'INAIL, l'ENPALS, l'INPGI, l'IPSEMA, il Corpo Forestale dello Stato e particolare importanza ha assunto il ruolo della Commissione centrale di coordinamento per l'attività di vigilanza, presieduta da Ministro del Lavoro, che ha compiti di coordinamento a livello nazionale di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare e di individuazione degli indirizzi e degli obiettivi strategici, nonché delle priorità degli interventi ispettivi.

LA CABINA DI REGIA

Partendo dalla valutazione dell'efficacia delle politiche di cooperazione istituzionale e di sedi e strumenti di elaborazione e confronto comuni, si è predisposto il Decreto relativo alla realizzazione della Cabina di Regia Nazionale di coordinamento, istituita dalla Finanziaria 2007 e che oggi qui presentiamo, che ha il compito di predisporre un'azione generale di prevenzione del fenomeno, attraverso la promozione del lavoro regolare, di sostegno all'emersione, anche al livello locale, di realizzazione di campagne nazionali di informazione e sensibilizzazione, anche utilizzando le risorse economiche previste nel Fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI), istituito dalla stessa norma.

L'obiettivo è quello di individuare un organismo autorevole e competente che coordini, indirizzi politiche e programmi d'intervento in una logica e coerenza nazionale e che possa avvalersi del contributo di tutti i soggetti impegnati, sia pure con ruoli diversi, sul versante della lotta al lavoro sommerso.

In coerenza con i principi ispiratori, voluti dal legislatore, la cabina di regia sarà costituita dai principali soggetti istituzionali centrali (i Ministeri dell'Interno, della Solidarietà Sociale, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo economico, il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, la Consigliera di parità, l'INPS, l'INAIL, il Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro, le Direzioni Generali del mercato del lavoro, dell'attività ispettiva e quella per la tutela delle condizioni di lavoro del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale; il Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare) e territoriali (la conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'UPI, l'ANCI), dagli attori sociali (associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative al livello nazionale) ed infine dalle associazioni più rappresentative sul piano nazionale tra quelle che svolgono attività di prevenzione dei fenomeni mafiosi e in solidarietà e supporto delle vittime del lavoro forzato (enti ed organismi del Terzo Settore).

Al fine di fronteggiare le commistioni tra lavoro nero e fenomeni di criminalità organizzata, la Cabina individuerà forme di collaborazione e piani d'intervento condivisi con la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e con la Direzione nazionale Antimafia.

In tal senso il nuovo organismo supera e sussume al suo interno i ruoli e le funzioni del preesistente Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, che diventa strumento tecnico della cabina stessa, svolgendo analisi e studi di casi secondo le linee d'intervento e le priorità da essa definite.

La Cabina, che - non appena il Decreto verrà formalmente approvato dalla Conferenza Unificata Stato Regioni – provvederemo a convocare, non è intesa come sede statica di elaborazione di linee guida o di valutazione ex post degli interventi posti in essere nei territori, ma è stata pensata come motore di iniziative e sede costante di confronto, di promozione ed elaborazione di una strategia integrata tra centro e periferia, strumento efficace di sussidiarietà tra i vari livelli dello Stato, nella sua articolazione di competenze tra governo centrale, regionale e locale.

Infatti riteniamo che solo sviluppando il massimo di cooperazione e coordinamento tra i diversi organi dello Stato, gli Enti e gli organismi preposti al presidio del territorio, i protagonisti sociali ed economici, le rappresentanze della società civile, si possa realizzare un intervento organico ed efficace di contrasto all'economia sommersa e al lavoro irregolare, restituendo credibilità alle istituzioni, diritti ai cittadini, risorse economiche a disposizione della collettività.

In questa nuova prospettiva bisognerà guardare ad un ruolo nuovo e più efficace dei CLES, che vanno riqualificati e rilanciati, e ai Servizi per l'impiego come terminali operativi capaci di promuovere nei territori politiche di emersione e politiche attive del lavoro.

Ma particolare importanza avrà anche la possibilità di creare, attraverso sinergie con le legislazioni regionali, una rete di azioni e servizi articolata nel territorio che realizzi e rafforzi una collaborazione Istituzionale e sappia creare sostegno e supporto da un lato all'economia che emerge, in particolar modo all'artigianato e alla piccola e piccolissima impresa, e dall'altro sappia sostenere i lavoratori, in particolar modo i migranti e le fasce più deboli, nel conoscere i propri diritti e utilizzare a pieno gli strumenti di emersione e regolarizzazione.

In tal senso la Cabina di Regia, a partire dal mese di settembre sarà chiamata a fare un piano di lavoro che preveda un programma di incontri territoriali in cui mettere a punto con tutti gli attori locali, i piani integrati di interventi per la lotta al lavoro nero e le politiche di emersione.

Questo viaggio lungo l'Italia per l'affermazione della legalità e del lavoro regolare, parte oggi simbolicamente dalla Puglia, Regione che per prima ha legiferato in materia e che sta dedicando risorse, mezzi, intelligenze ad una politica organica di contrasto all'economia sommersa ampiamente diffusa e radicata in vaste aree del territorio regionale, prima fra tutte la Capitanata in cui il mercato delle braccia oggi, come cinquant'anni fa, si chiama caporalato, ma che oggi più di ieri ha connessioni con il sistema mafioso e con il commercio illegale di persone.

È una Regione in cui molto ci si sta spendendo per la realizzazione di un partenariato istituzionale che permetta l'elaborazione congiunta e la sperimentazione degli indici di congruità, così come attraverso la predisposizione di un progetto pilota realizzato attraverso una convenzione con la Direzione delle attività ispettive, per il potenziamento dell'intervento di vigilanza e monitoraggio del territorio da parte degli ispettori del lavoro.

Ma, in parallelo alle iniziative regionali, è mia intenzione proporre alla Cabina di Regia di articolare la propria azione con la convocazione di tavoli nazionali di settore. Infatti, politiche efficaci hanno come presupposto un processo di partecipazione e di condivisione degli obiettivi da parte di tutti gli attori coinvolti. Il fenomeno dell'economia sommersa e dell'irregolarità del lavoro ha caratteristiche strutturali e problematiche diversificate per settori d'attività e dimensioni d'impresa. Sarà utile affrontarle andando a leggere dentro le condizioni materiali ed economiche in cui esso si esplica, per capire

meglio quali politiche d'intervento, quali strategie operative mettere in campo, per riconsegnare diritti alle persone e certezze economiche al sistema delle imprese, per sconfiggere la concorrenza sleale e il dumping che il sommerso rappresenta.

Penso a tavoli nazionali in cui siano protagoniste attive le parti sociali, ma in cui , anche alcune esperienze e realizzazioni locali fungano da buone pratiche, eccellenze da individuare come modelli di riferimento, per passare, insomma, dalle buone pratiche alla pratica, dalle eccellenze al modello.

In questa logica la Cabina si porrà l'obiettivo di proseguire e sviluppare ulteriormente le iniziative di ricerca e sperimentazione realizzate attraverso la Rete europea per l'emersione del lavoro non regolare, progetto realizzato con il partenariato di Francia, Belgio. Germania, con la finalità di rendere sempre più interconnesse ed integrate le politiche di contrasto al mercato clandestino di merci e persone, con particolare attenzione alle problematiche transnazionali.

Così come è stato sottolineato dai rappresentanti francesi e belgi, nel recente Convegno che si è tenuto a Roma il 21 giugno scorso, un area di grande interesse comune potrà essere quella dell'individuazione di criteri di congruità europei, come strumento per una politica comunitaria condivisa.

INDICI DI CONGRUITÀ

Il Ministero, attraverso le proprie Direzioni generali competenti, ha avviato una attività di studio e validazione degli indici di congruità per la definizione di un modello e di un set di indicatori che abbiano significatività per tutti i settori , da sperimentare, secondo una gradualità che sarà individuata in conformità ai criteri espressi nella legge finanziaria 2007.

Per la realizzazione dello studio è stato costituito un gruppo di lavoro centrale, con la partecipazione di INPS, INAIL, ISTAT, ISAE, Italia Lavoro e la partecipazione di due esperti del gruppo di lavoro costituito in Regione Puglia, con l'obbiettivo di realizzare fin dalla fase di ideazione e simulazione sperimentale un modello coerente e condiviso, pur nella diversità delle strumentazioni normative di riferimento.

Sul tema, che è molto delicato, perché si tratta di sperimentare uno nuovo strumento di supporto alle attività di vigilanza, finalizzato ad individuare aziende a rischi di

sommerso, si sono nelle settimane scorse aperte polemiche sui giornali e i mezzi di comunicazione, dovuti, in gran parte a cattiva informazione e forse a eccessive preoccupazioni da parte delle imprese, che temono un appesantimento burocratico e di un aggravio di procedure amministrative.

Le ultime riunioni al tavolo di confronto nazionale con le parti sociali, sono servite a chiarire le finalità, il metodo e il percorso con cui il Ministero intende operare ed anche a fugare le precedenti preoccupazioni.

Abbiamo dato avvio ad un gruppo tecnico con la partecipazione degli esperti di tutte le parti sociali, attraverso cui confrontare, testare, arricchire il modello teorico e le modalità applicative.

A valle di tale verifica il Ministro ed io confronteremo in sede politica con le parti sociali l'impostazione complessiva del Decreto o dei Decreti, in cui saranno indicati i primi settori in cui si avvierà la sperimentazione, con gli approfondimenti e le specifiche di settore e/o di comparto e la durata della sperimentazione stessa

In tale percorso un contributo significativo è stato fornito, nel settore dell'edilizia, dalla sottoscrizione dell'Avviso comune tra sindacati e parti datoriali, che per le caratteristiche peculiari del settore si pone obiettivi e finalità che vanno anche al di là dello strumento previsto in Finanziaria.

Come Ministero, abbiamo valutato positivamente il fatto che le parti si siano dotate di uno strumento condiviso di individuazione di congruità in cui il valore complessivo di un'opera (di un cantiere) sia correlato ad indicatori certi di percentuale di costo del lavoro necessario per la realizzazione della stessa, vincolando tale costo all'applicazione dei contratti e alla regolarità contributiva.

Allo stesso tempo abbiamo loro richiesto di collaborare sulla base dell'esperienza e della ricerca maturata nel loro settore, con il gruppo tecnico nazionale del Ministero per l'individuazione dei criteri ed indicatori di congruità generali.

Nel processo di definizione degli indici di congruità, infatti, vogliamo realizzare i compiti che la legge affida al nostro Ministero attraverso un percorso in cui tutte le parti sociali siano realmente protagoniste ed abbiano l'opportunità di apprezzare e contribuire a costruire uno strumento che sarà efficace quanto più sarà condiviso.

ALCUNI ELEMENTI PROBLEMATICI

Non voglio sottacere alcuni elementi problematici che hanno creato ostacolo e difficoltà nelle azioni di contrasto al lavoro nero. In primo luogo una condizione non ancora sufficiente in persone e mezzi per quanto riguarda le forze ispettive.

Nonostante il grande sforzo profuso nel corso dei 12 mesi che abbiamo alle spalle, nonostante l'immissione in ruolo dei 241 nuovi ispettori previsti dalla finanziaria, nonostante il programma speciale di qualificazione e aggiornamento predisposto dalla Direzione della formazione, nonostante il grande impegno personale profuso dai singoli ispettori, che spesso si sono mossi con mezzi propri e senza certezza dei tempi dei rimborsi per le missioni, l'attività ispettiva vive ancora troppo in un clima di incertezza strutturale riguardo alle risorse destinate.

La stessa Finanziaria, nel prevedere la copertura economica per gli stipendi delle persone da assumere, non ha previsto il conseguente e parallelo aumento della copertura finanziaria per missioni ed interventi straordinari e festivi, che sono del tutto indispensabili per un'azione efficace di contrasto.

L'attività ispettiva non può essere ascritta nel bilancio dello Stato solo come un costo e come tale sottoposta ai tagli e ridimensionamenti che le corrette politiche di bilancio richiedono per tener sotto controllo la spesa della Pubblica Amministrazione.

La centralità politica della lotta al lavoro nero ed irregolare deve avere il suo riscontro operativo nelle politiche di bilancio, di conseguenza la spesa per il miglioramento e la qualificazione dei servizi ispettivi, deve essere visto come investimento per lo Stato.

I risultati sono sotto gli occhi di tutti: non solo in questo modo i lavoratori riacquistano diritti negati e condizioni di lavoro dignitose, ma ogni ispettore ripaga ampiamente (con i risultati dell'azione di recupero contributivo e per effetto delle sanzioni irrogate) la spesa che lo Stato impegna per sostenere il suo operato.

Ugualmente, un altro punto debole delle azioni finora messe in campo consiste nel non essere riusciti a far decollare pienamente una campagna generalizzata d'informazione, comunicazione, supporto e counselling a sostegno dei piani di emersione,

articolando interventi regionali e locali. Per questo riterrei utile poter contare sull'intera seconda metà del 2007 per realizzare quella diffusione d'informazione, supporto e monitoraggio che i programmi di emersione richiedono. In tale prospettiva valuteremo se prendere in considerazione uno slittamento della scadenza del 30 settembre a fine anno.

Penso anche che una campagna di informazione e comunicazione, per essere efficace e per produrre cambiamenti nei comportamenti sociali, andrà accompagnata da un intervento di più ampio respiro di educazione alla legalità, nelle scuole, nelle università, nei luoghi della cultura, della formazione e della comunicazione, nei centri di incontro dei giovani, nei luoghi di vita e di incontro dei migranti.

Una grande Campagna Nazionale per la legalità e contro il lavoro nero, promossa dal nostro Ministero in accordo con quelli dell'Istruzione e della Solidarietà Sociale, delle Politiche giovanili, in cui l'esperienza, la cultura, la rete di competenze di Associazioni come quelle federate in Libera, nella CNCA o la stessa Caritas, ma anche le grandi centrali sindacali del mondo del lavoro e delle imprese potrebbero offrirci idee suggerimenti e condivisione d'interventi.