

# **PROGETTO DI LEGGE**

## **CONTRASTO DELLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO IRREGOLARE IN LOMBARDIA**

*di iniziativa dei Consiglieri:*

Muhlbauer, Squassina O., Agostinelli, Squassina A., Civati, Valmaggi, Saponaro,  
Monguzzi, Storti, Spreafico, Fabrizio, Sarfatti, Zamponi

## RELAZIONE

Lo sfruttamento di forme di lavoro sommerso lede gravemente i diritti costituzionalmente garantiti dei lavoratori, distorce il mercato del lavoro e altera la leale concorrenza tra le imprese. Il presente Progetto di Legge intende affrontare e disciplinare il contrasto del lavoro nero e irregolare in Lombardia, per quanto di competenza della Regione, e favorire l'emersione dei lavoratori e delle lavoratrici, italiani e stranieri.

L'economia sommersa in Italia, che rappresenta tra il 14,8% e il 16,7% del Pil (fonte ISTAT 2005), risulta oggi in fase di mutamento: diminuisce il numero di imprese completamente sommerse, ma aumenta l'evasione contributiva e il lavoro irregolare (fonte CENSIS 2005). L'ISTAT stima che nel 2003 il 15,5% dei lavoratori dipendenti fosse in condizione di irregolarità.

Lo sfruttamento del lavoro irregolare colpisce in maniera particolare i lavoratori e le lavoratrici immigrati da paesi non comunitari, che oggi rappresentano circa il 10% per cento della forza lavoro nazionale. Infatti, la presenza di lavoratori immigrati è mediamente più alta nei settori economici dove si riscontrano i più significativi tassi di irregolarità, cioè nell'agricoltura (32,9%), nelle costruzioni (12,5%) e nei servizi (14,5%) (fonte ISTAT 2005). Secondo il rapporto CARITAS del 2006 i lavoratori stranieri rappresentano il 59,5% degli addetti nelle attività svolte da famiglie, il 17,4% nelle costruzioni, il 16% nel settore alberghi/ristoranti, il 13% nell'industria tessile, conciaria e legno e il 13,9% nell'agricoltura. Una dinamica analoga si registra anche in Lombardia, in particolare nei settori costruzioni e servizi (fonte rapporto ISMU 2005). Infine, va ricordato che tale maggior tasso di irregolarità tra la manodopera straniera non è esclusivamente riconducibile alla condizione di "clandestinità", poiché il CENSIS stima che il 60% dei lavoratori stranieri impiegati in maniera irregolare possiede regolare permesso di soggiorno.

Vi è inoltre una diretta correlazione tra lavoro sommerso e infortuni sui lavori. Secondo l'INAIL, nel 2004 erano quasi 200mila gli infortuni sul lavoro occorsi a lavoratori irregolari. E secondo dati del gruppo di lavoro INAIL-Ispesi-Regioni sugli infortuni mortali nel triennio 2002-2004, risulta che circa il 6% delle "morti bianche" è avvenuto il primo giorno di lavoro; una percentuale che sale al 11,4% nel settore edile. Come sottolinea la Commissione parlamentare d'inchiesta sugli infortuni sul lavoro, l'alta percentuale di infortuni occorsi il primo giorno di lavoro rappresenta anche un indicatore del lavoro irregolare. Inoltre, va segnalato che, secondo dati INAIL, gli infortuni occorsi a lavoratori immigrati nel 2004 sono cresciuti del 6% sull'anno precedente e del 25% sul 2002.

Lo sfruttamento del lavoro nero e irregolare è in aumento anche in Lombardia. La relazione della Direzione Regionale del Lavoro, relativa al quadriennio 2000-2003, rileva che l'8% dei lavoratori nelle aziende ispezionate risultava irregolare (percentuale che sale al 12% se riferita ai soli lavoratori stranieri), mentre le aziende con situazioni di irregolarità, in particolare contributiva, rappresentano il 75% di quelli ispezionati (erano il 55% nel quadriennio precedente). Inoltre, è stato riscontrato lo sfruttamento del lavoro minorile, che rappresenta l'1% del lavoro nero complessivo in regione.

Una considerazione specifica va riservata a una forma particolarmente feroce e inaccettabile dello sfruttamento del lavoro irregolare e nero, cioè al cosiddetto "caporalato". Non esistono stime quantitative affidabili circa la diffusione di questa forma di intermediazione illegale di manodopera in Lombardia, ma esiste un lungo elenco di denunce da parte di organizzazioni sindacali, associazioni e forze dell'ordine che dimostrano che tale fenomeno criminoso è presente stabilmente anche in Lombardia, specie nel settore edile, ma anche nell'agricoltura e nei servizi.

Considerata la gravità e le implicazioni del fenomeno in Lombardia, vi è la impellente necessità di mobilitare tutte le competenze e le risorse disponibili da parte di Regione Lombardia. La già citata indagine del CENSIS, peraltro, aveva rilevato che nelle regioni del nord-ovest oltre il 46% degli interpellati (rappresentanti del mondo del lavoro e dell'impresa, delle istituzioni e del mondo delle professioni) riteneva prioritario "aumentare l'efficacia del controllo e dell'azione di repressione", al fine di contrastare il sommerso.

Il presente Pdl intende dunque intervenire come segue:

- **Art. 1.** Obbligo del rispetto delle vigenti norme contrattuali per tutti i soggetti beneficiari a qualsiasi titolo, in via diretta o indiretta, di contributi, finanziamenti e benefici da parte di Regione Lombardia, Asl e enti partecipati, pena la revoca parziale o totale del beneficio. Previo obbligo di dimostrazione del rispetto degli indici di congruità. Promozione di protocolli d'intesa con altre amministrazioni pubbliche presenti sul territorio per l'applicazione degli indici di congruità.
- **Art. 2.** Obbligo per il soggetto beneficiario di comunicare l'avvio di un rapporto di lavoro il giorno antecedente l'inizio effettivo del rapporto di lavoro. Definizione, di concerto con organizzazioni sindacali e datoriali, degli indici di congruità per settore.
- **Art. 3.** Destinazione di risorse regionali al fine di rafforzare l'azione ispettiva sul territorio regionale. Promozione protocolli d'intesa con enti locali al fine contrasto sfruttamento lavoro irregolare.
- **Art. 4.** Istituzione dell'Osservatorio regionale sul lavoro non regolare e di specifica banca dati.
- **Art. 5.** Misure di sostegno all'emersione. Incentivi per trasformazione in rapporti di lavoro regolare a tempo indeterminato. Promozione piani di emersione settoriali e territoriali. Sostegno a iniziative per l'educazione alla legalità del lavoro nelle scuole. Promozione di campagne di informazione e orientamento specificamente rivolte ai lavoratori immigrati.
- **Artt. 6-7.** Abrogazioni e disposizioni finanziarie

Art. 1  
*(Disposizioni generali)*

1. La Regione Lombardia, al fine di garantire la qualità del lavoro e sviluppare un efficace contrasto dello sfruttamento di forme di lavoro sommerso e irregolare che ledono i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici e alterano la concorrenza leale tra le imprese, individua indirizzi, modalità e misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare, agendo di concerto con le parti sociali e le istituzioni responsabili, nel rispetto delle rispettive competenze.
2. Nei provvedimenti di concessione di finanziamenti, contributi o benefici accordati a qualsiasi titolo dalla Regione Lombardia, in via diretta o indiretta, ai sensi delle vigenti leggi regionali, a favore di datori di lavoro nei capitolati di appalto della Regione Lombardia, Aziende sanitarie ed Enti partecipati attinenti all'esecuzione di opere o servizi, nei bandi per l'erogazione da parte della Regione Lombardia a favore di datori di lavoro di fondi comunitari, nazionali e regionali deve essere inserita la clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario, appaltatore o sub appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti, quale che sia la qualificazione giuridica del rapporto di lavoro intercorrente, condizioni non inferiori a quelle risultanti dai vigenti contratti collettivi nazionali e territoriali del settore di appartenenza, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.
3. L'obbligo di cui al comma 2 deve essere osservato per tutto il tempo in cui l'imprenditore beneficia delle agevolazioni concesse, anche in via indiretta, dalla Regione Lombardia, sino all'approvazione della rendicontazione ai sensi delle vigenti disposizioni di legge.
4. In ogni caso, nei provvedimenti di cui al comma 2, deve essere richiesto ai beneficiari il possesso del documento unico di regolarità contributiva, ai sensi della normativa vigente.
5. Ogni infrazione al suddetto obbligo che sia stata accertata, in forma definitiva dalla relativa istruttoria, dai competenti organi ispettivi comporta, a titolo di sanzione e in relazione alla gravità dell'inadempimento, la riduzione delle erogazioni spettanti, o il loro recupero parziale o totale, e nei casi più gravi o di recidiva l'esclusione del responsabile, per un tempo fino a cinque anni, da qualsiasi ulteriore concessione di benefici ovvero da qualsiasi appalto ovvero da qualsiasi finanziamento. L'avvio e la conclusione del relativo procedimento sono comunicati entro dieci giorni all'Assessorato competente della Regione Lombardia.
6. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL) e i rappresentanti legali degli Enti partecipati della Regione sono tenuti a verificare i contratti in essere rispetto alle prescrizioni della presente legge. Nel caso siano riscontrate gravi irregolarità, i contratti saranno adeguati alla presente legge o considerati decaduti.
7. L'inosservanza delle norme di cui al comma 6 è elemento di valutazione negativa nelle verifiche dell'operato dei Direttori generali e dei legali rappresentanti degli Enti partecipati della Regione.
8. La dimostrazione del rispetto degli indici di congruità di cui all'articolo 2, comma 3, è condizione per l'accesso a qualunque beneficio economico e normativo, per la partecipazione a bandi e/o gare d'appalto, per il godimento di erogazioni da parte della Regione Lombardia, a qualunque titolo, anche in forma indiretta, di fondi comunitari, nazionali e regionali. Quanto previsto dal presente comma si applica ai datori di lavoro a partire dal terzo anno di attività, a condizione che non vi sia una sostanziale coincidenza degli assetti proprietari, o dei legali

rappresentanti, con un'impresa già esistente, o una situazione di controllo da parte di un'impresa già esistente. E' in ogni caso esclusa, ai fini della presente legge, l'applicazione dell'articolo 49 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

9. La Regione Lombardia promuove la redazione di protocolli d'intesa tra le Amministrazioni pubbliche presenti sul territorio regionale e le organizzazioni sindacali e datoriali, nei quali la committenza pubblica assuma quale criterio per gli appalti di opere, servizi e forniture la previa quantificazione degli oneri di personale, nel rispetto delle leggi in materia di lavoro e dei vigenti contratti collettivi nazionali e territoriali del settore di appartenenza, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

## Art. 2

### *(Norme per la trasparenza e la legalità)*

1. Il datore di lavoro che benefici delle agevolazioni e delle erogazioni di cui all'articolo 1 è tenuto a presentare al competente Centro per l'impiego la comunicazione di cui all'articolo 9 bis, comma 2, del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, come sostituito dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 (Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144), il giorno antecedente a quello dell'effettivo inizio del rapporto di lavoro, mediante documentazione avente data certa. In caso di comprovate urgenze connesse a esigenze produttive, la comunicazione di cui sopra può essere effettuata entro cinque giorni dalla data di instaurazione del rapporto di lavoro, fermo restando l'obbligo di comunicare entro il giorno antecedente, anche in via telematica, mediante documentazione avente data certa, la data di inizio della prestazione e le generalità del lavoratore e del datore di lavoro.
2. In caso di inadempimento dell'obbligo di cui al comma 1, si applicano le sanzioni previste dall'articolo 1, comma 5, della presente legge e, comunque, la Regione Lombardia provvede alla riduzione o all'eventuale recupero delle agevolazioni e delle erogazioni concesse laddove sia stata omessa la comunicazione di cui al comma 1.
3. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione Lombardia procede all'individuazione, di concerto con le organizzazioni datoriali e sindacali dei settori di cui all'articolo 2, commi 2 e 4, lettere a), b), c) e d), della legge 30 dicembre 1986, n. 936 (Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), di indici di congruità, articolati per settore e per le categorie di imprese di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005 (Adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese). Gli indici di congruità definiscono il rapporto tra la quantità e qualità dei beni e dei servizi offerti dai datori di lavoro e la quantità delle ore lavorate, nonché la deviazione percentuale dall'indice individuato che sia da considerare normale. Le Università lombarde e gli organi ispettivi operanti sul territorio regionale saranno invitati a partecipare, con finalità di supporto tecnico e scientifico, alla definizione degli indici di congruità stessi.
4. Ai fini dell'applicazione delle previsioni di cui al comma 3, i datori di lavoro sono obbligati, all'atto della domanda di attribuzione di finanziamenti, contributi e benefici o della

partecipazione a gare di appalto o della richiesta di erogazione di fondi e sino all'avvenuta conclusione del rapporto o all'avvenuta rendicontazione delle somme erogate, a fornire annualmente copia della dichiarazione annuale IVA e dei libri paga contenenti le indicazioni di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali).

5. La difformità dagli indici di congruità di cui al comma 3, intesa come deviazione superiore ai limiti definiti nello stesso comma 3, viene segnalata al datore di lavoro a opera della Regione Lombardia –Assessorato Istruzione, Formazione e Lavoro- entro e non oltre sei mesi dalla data di ricezione dei dati indicati al comma 4.
6. Il datore di lavoro che sia stato destinatario della segnalazione di cui al comma 5, può, nel termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricezione della segnalazione stessa, fornire documentazione idonea, illustrando le ragioni di fatto e di diritto per le quali la difformità dagli indici di congruità sia da ritenere inesistente o giustificabile. L'Amministrazione regionale – Assessorato Istruzione, Formazione e Lavoro - decide nel termine perentorio di sessanta giorni, decorsi i quali le giustificazioni del datore di lavoro s'intendono accolte. Nel caso di mancato accoglimento delle giustificazioni, l'Amministrazione provvede, secondo il principio di proporzionalità, alla riduzione o alla revoca e all'eventuale recupero, parziale o totale, delle agevolazioni e delle erogazioni concesse. Non si produce alcun altro effetto, e in particolare non si producono effetti sui rapporti di lavoro o con gli enti previdenziali.
7. Gli indici di congruità di cui al comma 3 sono oggetto di revisione nel caso di concorde richiesta alla Regione Lombardia dalle parti indicate al medesimo comma o, in via ordinaria, ogni tre anni.

Art. 3  
*(Azione ispettiva)*

1. La Regione Lombardia destina le risorse di cui all'articolo 7, nel limite massimo del dieci per cento, al rafforzamento dell'attività ispettiva sul territorio regionale, in conformità ai programmi condivisi dalla Commissione regionale per l'emersione del lavoro non regolare. A tal fine, sono sottoscritti appositi protocolli d'intesa con il Ministero del lavoro, con lo scopo di garantire il controllo dei datori di lavoro beneficiari degli interventi di cui all'articolo 1.
2. La Regione Lombardia promuove, al fine di un efficace contrasto delle forme di lavoro sommerso e irregolare, protocolli d'intesa con gli Enti Locali, coinvolgendo le parti sociali.

Art. 4  
*(Osservatorio regionale sul lavoro non regolare e banca dati)*

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione Lombardia istituisce l'Osservatorio regionale sul lavoro non regolare, con la funzione di effettuare studi e analisi delle principali problematiche dell'economia sommersa, del lavoro irregolare e dei loro riflessi sul mercato del lavoro e di creare una banca dati integrata, al fine di interagire con le istituzioni pubbliche competenti, di sorvegliare l'applicazione delle previsioni della presente legge, nonché di ricavare indicatori utili allo studio del fenomeno del lavoro non regolare alla definizione degli indici di congruità di cui all'articolo 2.

Art. 5  
(Sostegno all'emersione)

1. La Regione Lombardia, nel limite delle risorse di cui all'articolo 7, promuove ulteriori misure di sostegno all'emersione del lavoro non regolare. In particolare, in conformità ai programmi condivisi dalla Commissione regionale per l'emersione del lavoro non regolare, possono essere erogati, nel rispetto della normativa comunitaria in tema di regimi di aiuto e *de minimis*, incentivazioni finalizzate alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro subordinato. Per l'individuazione delle misure di cui al presente comma, la Regione Lombardia, in coordinamento con la Commissione regionale per l'emersione del lavoro non regolare, promuove la definizione settoriale di misure di sostegno all'uscita dalle situazioni di irregolarità, di concerto con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro dei rispettivi settori di attività economica. Promuove altresì, in coordinamento con i CLES, piani territoriali per l'emersione del lavoro non regolare, di concerto con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro e gli enti locali delle comunità interessate, in relazione alle situazioni territoriali di particolare criticità che siano individuate di comune accordo. In tale ambito si terrà prioritariamente conto, fra l'altro, dei costi per assicurare la residenzialità e il trasporto dei lavoratori immigrati e no.
2. Le incentivazioni possono essere riconosciute alle imprese che, indipendentemente dal godimento delle agevolazioni, dei benefici e delle erogazioni di cui all'articolo 1, dimostrino che il rapporto tra la quantità e qualità dei beni o servizi offerti e la quantità delle ore lavorate sia divenuto congruo ai sensi dell'indice di cui all'articolo 2, comma 3, e abbiano migliorato di almeno il 25 per cento il rapporto registrato nell'anno precedente.
3. Le incentivazioni di cui ai commi 1 e 2 possono essere riconosciute in presenza di regolarizzazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, nonché, in relazione alle imprese che svolgono attività esclusivamente in periodi predeterminati nel corso dell'anno, anche di rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, instaurati in relazione a esigenze temporanee di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo.
4. La Regione Lombardia favorisce interventi specifici di educazione alla legalità del lavoro nelle scuole secondarie di secondo grado e nella formazione professionale.
5. La Regione Lombardia promuove campagne di informazione e di orientamento, anche in lingua, rivolte specificamente ai lavoratori e alle lavoratrici immigrati, con particolare attenzione ai territori o ai settori a più alto rischio di irregolarità, al fine di diffondere la conoscenza delle vigenti norme contrattuali e di legge.

Art. 6  
(Abrogazioni)

1. Sono o restano abrogate le disposizioni regionali in contrasto con la presente legge.

Art. 7  
*(Disposizioni finanziarie)*

1. Agli oneri derivanti di cui agli articoli 3, 4 e 5 della presente legge si provvede attraverso la definizione di specifico capitolo di bilancio, da prevedersi a partire dal bilancio immediatamente seguente l'approvazione della presente legge.