



## ***La legge regionale 28/2006: obiettivi, azioni e strumenti***

Il tema del lavoro irregolare è ormai da molti anni oggetto di attenzione da parte di tutti: autorità politiche, studiosi, parti sociali. Sono diversi anni, ormai, che si registra, in Puglia come in altre parti d'Italia, una gravissima situazione di sfruttamento e negazione dei diritti del lavoro - sia italiano che straniero - e al contempo, nei confronti degli immigrati, anche di negazione dei diritti umani.

Ci è sembrato necessario e urgente, nell'ambito delle competenze legislative di cui dispone la Regione, ma in sintonia con gli orientamenti del legislatore nazionale, produrre un intervento normativo regionale organico, che superi il mero piano dell'affermazione di principi, ai quali si è sinora fermata la produzione legislativa delle poche altre Regioni che vi abbiano dedicato attenzione.

Partendo dal presupposto che il problema dell'economia sommersa vada affrontato predisponendo una strategia complessiva, che tenga conto sia degli aspetti riguardanti la vigilanza e il controllo, sia di quelli più strettamente attinenti allo sviluppo settoriale e territoriale, fra gli obiettivi prioritari della legge regionale sul lavoro nero (L.R. 26 ottobre 2006, n. 28/06), si riscontra quello di un sistema che premi gli imprenditori che perseguono obiettivi di sviluppo economico, rispettando le disposizioni contrattuali e di legge.

I punti cardine della legge possono sinteticamente riassumersi nei seguenti:

- 1) **l'osservanza delle leggi e dei contratti collettivi** da parte degli imprenditori per ottenere agevolazioni regionali di qualsiasi tipo;
- 2) la **comunicazione delle assunzioni** ai centri per l'impiego, da parte degli imprenditori beneficiari, **prima dell'inizio del rapporto di lavoro**;
- 3) **l'individuazione di indici di congruità** - parametri che definiscono il rapporto tra la quantità e qualità dei beni e dei servizi offerti dai datori di lavoro, e la quantità delle ore lavorate - quale condizione per godere delle **agevolazioni regionali**, sia pure consentendo un motivato scostamento da parte delle imprese che ottimizzino i fattori della produzione, e quale strumento per indirizzare i controlli, al di fuori di ogni logica di casualità o peggio arbitrarità;
- 4) il **potenziamento dell'attività ispettiva** sul territorio regionale;
- 5) **l'erogazione di incentivi** agli imprenditori che regolarizzino i rapporti di lavoro.



**REGIONE PUGLIA**  
**ASSESSORATO LAVORO, COOPERAZIONE, FORMAZIONE PROFESSIONALE**

Entrando più nel dettaglio dell'articolato normativo, la legge regionale che intende dare vita, nei limiti ristretti della competenza regionale in materia, ad una disciplina efficace, prevede all'art. 1 che l'erogazione di qualunque agevolazione o finanziamento, ad ogni titolo o ragione erogato dalla Regione Puglia, sia riservata ai soggetti che dimostrino di essere in regola con gli obblighi di legge in materia previdenziale e che applichino ai lavoratori dipendenti trattamenti economici e normativi non inferiori a quelli previsti dagli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

A ciò si provvede tramite l'inserimento nei provvedimenti di concessione o nei capitolati d'appalto o nei bandi con i quali si concedono finanziamenti, di apposite clausole. Tale obbligo va rispettato per tutta la durata del beneficio, sino all'approvazione della rendicontazione.

Ogni infrazione accertata dai competenti organi ispettivi comporta come sanzione la riduzione, parziale o totale, delle erogazioni spettanti, ovvero, nei casi più gravi o di recidiva, l'esclusione fino a cinque anni da qualsiasi ulteriore concessione di agevolazioni.

Il rispetto degli indici di congruità, di cui all'art. 2 diviene condizione per godere delle agevolazioni regionali e per la partecipazione a bandi e/o gare d'appalto.

L'art. 2 prevede al comma 1 per i datori di lavoro l'obbligo della comunicazione ai centri per l'impiego dell'instaurazione del rapporto di lavoro il giorno antecedente a quello dell'effettivo inizio del rapporto di lavoro; in caso di inadempimento si applicano le stesse sanzioni previste all'art. 1 (comma 2).

È rilevante chiarire che non vi è alcuna invasione della competenza legislativa statale, perché l'adattamento dei principi posti dalla normativa nazionale rientra nella competenza concorrente della legislazione regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione: e in questo caso il principio appare essere quello dell'obbligo di comunicazione ai servizi per l'impiego. In ogni caso, non può esservi contrasto con la competenza legislativa statale perché l'articolo 2, comma 1, limita il campo di applicazione dell'obbligo in questione ai soli datori di lavoro beneficiari delle agevolazioni e delle erogazioni di cui all'articolo 1, talché più propriamente rispetto ai datori di lavoro la situazione si presenta in origine non di obbligo ma di onere.

L'altro contenuto fondamentale di questo articolo attiene alla previsione e definizione degli indici di congruità, che costituiscono anche parte rilevante della piattaforma predisposta lo scorso 18 luglio in tema di contrasto al lavoro irregolare dalle confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL: il comma 3 dell'art. 2, infatti, prevede che la Regione, di concerto con le parti sociali ed in collaborazione tecnica con le Università e gli organi ispettivi, procederà alla costruzione di indici di congruità, ossia parametri che definiscono il rapporto tra la quantità e qualità dei beni e dei servizi offerti dai datori di lavoro, e la quantità delle ore lavorate.



**REGIONE PUGLIA**  
**ASSESSORATO LAVORO, COOPERAZIONE, FORMAZIONE PROFESSIONALE**

Naturalmente, tenuto conto dell'amplessima varietà di situazioni produttive, si definirà, unitamente all'indice per ogni settore, anche lo scarto percentuale che possa essere considerato frutto della diversa combinazione dei fattori della produzione.

Allo scopo, il comma 4 prevede che i datori di lavoro, all'atto della domanda di attribuzione dei benefici e annualmente per tutta la durata delle agevolazioni, debbano fornire copia della dichiarazione annuale IVA e dei libri paga.

Nel caso di uno scostamento maggiore, il datore di lavoro potrà essere destinatario di una segnalazione e di una richiesta di motivazione (comma 5), che non appare tecnicamente differente da quella imposta in caso di offerte anomale nella legislazione sugli appalti (articolo 21, comma 1-*bis*, legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni; articolo 25 decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157). Peraltro, a differenza che in quella fattispecie, per evitare conseguenze negative derivanti dalle difficoltà degli uffici regionali, è previsto l'accoglimento delle motivazioni fornite con il sistema del silenzio assenso (comma 6).

Soltanto in caso di scostamenti maggiori di quello concertato con le parti, e di giustificazioni mancanti o considerate inattendibili, la Regione provvederà, secondo il principio di proporzionalità, alla riduzione o alla revoca, e all'eventuale recupero, parziale o totale, delle agevolazioni e delle erogazioni concesse (comma 6).

Naturalmente, la normativa regionale non determina nessuna altra conseguenza neppure latamente sanzionatoria, posto che è da escludersi ogni effetto di tipo accertamento induttivo (e men che meno di tipo imponibile di manodopera), rientrando pacificamente nella competenza esclusiva della legislazione dello Stato le materie del rapporto di lavoro, previdenziale e tributaria.

Poiché la definizione e l'applicazione di tali indici intende ausiliare le politiche di controllo, altro obiettivo della legge, l'**art. 3** prevede il potenziamento dell'attività ispettiva, anche con destinazione di parte delle risorse disponibili, attraverso la sottoscrizione di protocolli d'intesa con il Ministero del Lavoro per garantire la continuità dell'azione di controllo, prevedendo un sistema di controlli nei confronti degli imprenditori beneficiari delle agevolazioni regionali.

L'**art. 4** prevede, a supporto della definizione degli indici di congruità, la costituzione di un Osservatorio Regionale per l'Economia Sommersa. Esso ha l'obiettivo di effettuare un'analisi delle principali problematiche dell'economia sommersa, del lavoro irregolare e dei loro riflessi sul mercato del lavoro. Tra gli obiettivi prefissati vi è l'intento di costruire una statistica dell'occupazione regolare della Puglia. L'Osservatorio sarà dotato di una "Banca dati integrata". Alla costruzione di questa si procederà anche utilizzando e collegando fra di loro le banche dati di differenti istituzioni pubbliche per ricavare, dall'incrocio dei dati, indicatori utili allo studio del fenomeno del lavoro irregolare e all'indirizzo dell'attività di controllo.



**REGIONE PUGLIA**  
**ASSESSORATO LAVORO, COOPERAZIONE, FORMAZIONE PROFESSIONALE**

Infine, la legge, **all'art. 5**, prevede ulteriori misure da definire in via amministrativa, e, in particolare, la possibilità di erogare incentivi alle imprese, in conformità al programma della Commissione regionale per l'emersione del lavoro non regolare e nel rispetto della normativa comunitaria in tema di regimi d'aiuto e *de minimis*, finalizzati alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro (comma 1).

Tali incentivi sono collegati al raggiungimento della congruità secondo gli indici di cui all'articolo 3, con un miglioramento documentato dell'indice rispetto all'anno precedente di almeno il venticinque per cento (comma 2), raggiunto attraverso la regolarizzazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, o anche a tempo determinato nel caso di imprese che svolgano attività esclusivamente in periodi predeterminati nel corso dell'anno.

La legge prevede, sempre all'art. 5, la possibilità di concedere contributi per "assicurare la residenzialità e il trasporto dei lavoratori immigrati e no".

prof. Marco Barbieri  
assessore regionale al lavoro, cooperazione, formazione professionale