

Comunicato Ministero dell'Interno - Delibera Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere 14 ottobre 2014

Linee guida concernenti la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento dell'Osservatorio per il monitoraggio dei flussi di manodopera presso la Prefettura de L'Aquila.

Gazzetta Ufficiale 30/10/2014, n. 253

Premessa

Il presente documento di indirizzo è volto a disciplinare le procedure di costituzione, organizzazione, funzionamento e gli obiettivi da realizzare da parte dell'Osservatorio per il monitoraggio dei flussi di manodopera, denominato Osservatorio, e costituito presso la Prefettura de L'Aquila, ai sensi della seconda edizione delle Linee-guida, pubblicate nel 2010.

L'attività dell'Osservatorio è diretta all'intensificazione della cooperazione e dello scambio di informazioni fra i soggetti impegnati in attività di prevenzione e contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata nei cantieri edili (pubblici o privati).

Il Comitato ritiene imprescindibile richiamare l'attenzione sulla circostanza che le tematiche inerenti i flussi di manodopera e la loro gestione possono essere di interesse per le organizzazioni criminali, e pertanto possono rappresentare un anello significativo per il controllo del territorio. A tal riguardo anche gli esiti delle recenti indagini della Procura Distrettuale Antimafia de L'Aquila, su casi di sfruttamento di lavoratori da parte di organizzazioni criminali campane, che si sono concluse con numerose ordinanze di custodia cautelare nei confronti di imprenditori operanti nella ricostruzione post-terremoto, hanno fatto emergere gravi tentativi di intermediazione illecita aventi lo scopo unico dello sfruttamento della manodopera. In particolare, la complessa attività investigativa ha consentito di svelare il disegno da parte di soggetti collegati con organizzazioni criminali, che tendeva al reclutamento di operai, non dimoranti nella provincia aquilana, per essere messi a disposizione di imprese utilizzatrici aventi sede operativa in Abruzzo. In ripetuti casi la strategia che emerge dall'inchiesta delinea una grave intimidazione dei lavoratori reclutati, costretti a cedere parte della retribuzione all'organizzazione criminale campana, che ulteriormente ha lucrato sulla intermediazione.

I controlli ed il monitoraggio per prevenire eventuali rischi di ingerenze della criminalità organizzata nel processo di ricostruzione del contesto abruzzese - colpito dagli eventi sismici che hanno interessato la provincia dell'Aquila e gli altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 - sono stati sviluppati sul modello delineato dall'art. 16 del decreto Legge n. 39/2009, convertito in legge 77/2009, e dalle discendenti Linee-guida adottate dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (C.C.A.S.G.O.), nonché dal decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, che ha regolato il passaggio delle competenze al Comune del L'Aquila, secondo modalità adottate con Ordinanza dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

In particolare, la seconda edizione delle Linee-guida, pubblicata sul Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale, n. 187 del 12 agosto 2010, nello sviluppare la prevenzione lungo le principali direttrici d'azione, ha previsto una forma di monitoraggio dei flussi di manodopera per infrenare fenomeni di sfruttamento e di caporalato, con connessa evasione e/o elusione della normativa di protezione sociale, spesso indicatori sintomatici di ingerenze di natura criminale.

Successivamente il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, con deliberazione del 3 agosto 2011, n. 58, nell'aggiornare lo schema del documento generale di indirizzo antimafia - in conformità alle procedure stabilite dall'art. 176, comma 3, lett. e) del d.lgs. n. 163/2006, Codice dei contratti pubblici - ha importato il modello di partecipazione progettato per la ricostruzione in Abruzzo anche nel settore delle infrastrutture di interesse strategico, onde fronteggiare eventuali episodi di lavoro irregolare o il mancato rispetto delle norme in materia di sicurezza dei lavoratori. Nel documento in questione il pertinente compito di "monitorare" i flussi della manodopera dei cantieri "Grandi Opere" viene affidato ad un tavolo tecnico costituito presso le prefetture U.T.G. e le componenti che partecipano forniscono il proprio contributo, in un contesto

di multidisciplinarietà. Il C.I.P.E. nell'elaborare le linee di indirizzo generale ha tenuto conto della necessità di fornire agli operatori della prevenzione antimafia uno strumento di rapida informazione e di sensibilizzazione sul territorio, utile a rafforzare la cooperazione tra le istituzioni pubbliche (Prefettura, Uffici del Lavoro, Forze di Polizia territoriali) e le organizzazioni dei lavoratori. In questo modo è accresciuto il valore di conoscenza e il coinvolgimento degli operatori quale necessario complemento per l'attuazione delle politiche e delle strategie di generale prevenzione e la lotta alle pratiche illegali del fenomeno del caporalato. Infine, la predetta delibera 58 stabilisce, con riguardo al monitoraggio della manodopera, che gli accordi di legalità antimafia, predisposti ai sensi dell'art. 176, comma 3, lett. e) del d.lgs. n. 163/2006, siano sottoscritti con il coinvolgimento delle OO.SS. degli edili, limitatamente a tale impegno di monitoraggio.

Invero, anche nel cd «Piano carceri», concernente interventi previsti dall'art. 17-ter del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, viene replicato il principio che vede la costituzione di Tavoli di monitoraggio del flusso di manodopera per promuovere la tutela della legalità nei cantieri; attività curata presso le Prefetture dai Gruppi Interforze costituiti, ai sensi del D.M. 14 marzo 2003 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 5 marzo 2004, n. 54). Tale modello ha dimostrato, in concreto, di funzionare come utile deterrente a prevenire infiltrazioni criminali nell'utilizzo della manodopera.

Composizione dell'osservatorio

L'esperienza maturata nell'ultimo biennio e gli esiti degli incontri tenutisi di recente presso la Prefettura de L'Aquila hanno fatto emergere l'esigenza di mettere a sistema il patrimonio informativo detenuto da una pluralità di soggetti deputati, a vario titolo, alla vigilanza del settore.

In questa prospettiva, l'Osservatorio è apparso la sede naturale e più congeniale alla condivisione di informazioni, altrimenti frammentarie, all'analisi e all'incrocio dei dati di rilievo ed, infine, alla elaborazione di proposte.

Alla luce di tali esigenze, si è ritenuto che di tale Organismo facciano parte:

- il Coordinatore del Gruppo Interforze, che presiede i lavori;
- il rappresentante della competente Direzione Territoriale del Lavoro;
- un rappresentante locale per ciascuno dei seguenti soggetti: la Federazione Nazionale Lavoratori dell'Edilizia industrie affini e del Legno (FeNEAL-UIL), la Federazione Italiana Lavoratori Costruzioni e Affini (FILCA-CISL), la Federazione Italiana dei Lavoratori del Legno, dell'Edilizia, delle industrie Affini ed estrattive (F.I.L.L.E.A. CGIL);
- un rappresentante locale per ciascuna delle Organizzazioni dei datori di lavoro del settore, individuate dal Prefetto de L'Aquila;
- un rappresentante del Comune de L'Aquila, un rappresentante dell'Ufficio Speciale per la città dell'Aquila e un rappresentante dell'Ufficio speciale per i comuni del cratere, di cui all'art. 67-ter del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

Partecipano all'Osservatorio anche un rappresentante per ciascuno dei seguenti soggetti: Cassa Edile di Mutualità e Assistenza del capoluogo provinciale e EDIL-Cassa Abruzzo, Servizi Ispettivi dell'Inps, Servizi Ispettivi dell'Inail e un rappresentante del coordinamento regionale delle Aziende Sanitarie Locali.

Possono partecipare le componenti dei Gruppi Interforze delle prefetture interessate alla ricostruzione, nonché rappresentanti di altre Amministrazioni e ulteriori soggetti il cui intervento si rilevi opportuno.

Le riunioni hanno cadenza bimestrale e l'attività sarà opportunamente formalizzata mediante un report, la cui copia sarà trasmessa al CCASGO. L'Osservatorio può essere convocato in ogni momento dal Prefetto e, su richiesta scritta motivata, anche da più di uno dei suoi componenti. Eventuali condotte di interesse generale saranno rese pubbliche tramite il sito istituzionale della Prefettura e tramite link dei siti web delle istituzioni facenti parte dell'Osservatorio, ove possibile.

Funzioni dell'osservatorio

Presso l'Osservatorio, ai fini del monitoraggio dei flussi di manodopera, dovranno confluire tutte le informazioni relative alle esigenze occupazionali, in termini numerici e di qualificazione professionale, occorrenti per la realizzazione dell'opera.

L'acquisizione di tali informazioni, fin dalle fasi prodromiche all'avvio della gara o all'affidamento dei lavori, consentirà di conoscere, con immediatezza e tempestività, il quadro della disponibilità di manodopera, e dei presumibili oneri connessi. Sulla base di tale quadro sarà quindi possibile, già in tale fase, calcolare il deficit tra la forza lavoro attingibile dal bacino territoriale interessato dall'opera e quella che dovrà essere "importata" aliunde.

Ciò nell'intento di monitorare la regolarità dei flussi e intercettare preventivamente iniziative di caporalato e tentativi di intrusione della criminalità organizzata nel reperimento di manodopera. Inoltre, la accennata attività di monitoraggio potrà avere importanti ricadute in termini di trasparenza delle procedure di gara. Ciò sia per la stazione appaltante in sede di valutazione della coerenza tra offerta economica e curva di impiego della manodopera, sia per gli organi preposti alla vigilanza, con particolare riguardo all'ANAC (ai fini, ad esempio, della verifica sull'impiego reale della manodopera rispetto ai dati dell'offerta nonché di verifica degli scostamenti nei tempi dell'esecuzione).

L'Osservatorio, in esito alle analisi svolte, ai dati disponibili sulla manodopera, ai riscontri forniti da INAIL, INPS, ecc., fornirà report bimestrali (o con altra cadenza da stabilirsi) alle stazioni appaltanti, al fine di agevolare, ex dPR 207/2010, le verifiche del possesso e della regolarità, da parte degli Operatori economici che intervengono a qualsiasi livello nella esecuzione dei contratti pubblici, della documentazione prevista dalle legge vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti; per dette finalità di verifica, l'Osservatorio potrà promuovere la sottoscrizione di intese preventive con le stazioni appaltanti, ovvero potrà proporre coerenti clausole nei protocolli di legalità, compresi i protocolli di cui all'art. 176, co.3, lett. e), d.lgs. 163/2006.

Potranno inoltre essere inviati alle stazioni appaltanti report informativi sulla disponibilità/reperibilità della manodopera per le possibili ricadute sull'attività di programmazione, progettazione e affidamento dei contratti pubblici, anche mediante intese preliminari.

Nel caso l'Osservatorio intenda adottare intese di cui ai precedenti punti, il testo dell'accordo sarà inviato preventivamente al CCASGO, anche per le valutazioni di compatibilità con le clausole anticorruzione introdotte nelle Linee guida adottate nel Protocollo d'intesa tra ANAC e Ministero dell'Interno in data 15 luglio 2014.

L'accesso ai dati pervenuti e alle informazioni trattate verranno resi disponibili anche al Gruppo Interforze Centrale per l'Emergenza e Ricostruzione (G.I.C.E.R.), alla Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.) e ai Gruppi interforze di cui al DM 14 marzo 2003.

Per le predette finalità l'Osservatorio si adopererà anche per acquisire dall'Ufficio Misure di Prevenzione del Tribunale competente per territorio, nonché dalla Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, elenchi delle imprese sequestrate o confiscate nelle province interessate dai lavori di ricostruzione, dandone notizia alle stazioni appaltanti e alle imprese aggiudicatrici per le proprie valutazioni.

L'onere di rilevazione dei dati relativi ai lavoratori impiegati in cantiere viene posto a carico della stazione appaltante o dall'appaltatore principale, quale capofila, individuato anche per gli interventi di ricostruzione privata, nel Comune capoluogo per la città dell'Aquila e nell'Ufficio speciale per i comuni del cratere.

Qualora l'opera rientri nel programma delle infrastrutture strategiche, la Prefettura de L'Aquila individuerà la stazione appaltante su cui graveranno i predetti oneri informativi.

L'attività di controllo e tracciamento viene ad essere articolata, utilizzando gli strumenti di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, 82, (Codice dell'amministrazione digitale), e dovrà tener conto dei seguenti elementi:

- 1) dati relativi alla forza lavoro presente nelle attività di cantiere, disaggregati come segue: per ciascuna unità lavorativa, unitamente ai dati anagrafici identificativi, dovrà essere indicata la

qualifica professionale, il periodo complessivo di occupazione (presso lo stesso operatore economico che fornisce i dati in parola), nonché se si tratta di unità lavorative eventualmente oggetto di distacco. I dati forniti sulle maestranze secondo le previsioni precedenti sono suscettibili di una verifica a campione e senza preavviso. Per ciascun lavoratore dovrà indicarsi il datore di lavoro, distinguendo tra: appaltatore, subappaltatore, cottimista, prestatore di servizi, fornitore.

2) Dati concernenti le nuove assunzioni di manodopera, con particolare riguardo a: modalità e tipologie professionali occorrenti ad integrare il quadro esigenziale, nonché "percorso lavorativo" di ciascuna unità lavorativa, come precisato al punto 1). A tal fine il singolo lavoratore, attraverso la presentazione di autocertificazione ai sensi dell'art. 46 d.P.R. 445/2000, dichiara se abbia frequentato nel biennio precedente alla data di assunzione corsi di avviamento professionale nel settore dell'edilizia, e con riferimento allo stesso arco temporale, le ditte di precedente dipendenza contrattuale, specificando altresì qualifica e mansioni svolte, nonché l'eventuale fruizione, nello stesso biennio, di ammortizzatori sociali (CIG, anche in deroga, mobilità lunga o derivante dall'art. 11 della legge 223/91), con indicazioni, comprensive della località, circa l'ultima professione svolta. I dati forniti sulle maestranze secondo le previsioni precedenti sono suscettibili di una verifica a campione e senza preavviso.

3) Indicatori di anomalie rilevanti al fine dell' intercettazione di fenomeni di irregolarità nei flussi di manodopera elaborati sulla base dei dati in possesso delle casse edili, dell'Inps e dell'Inail, concernenti: assunzioni, licenziamenti, infortuni, malattie, rilascio dei Durc, partecipanti ai corsi di formazione, ore di lavoro registrato, masse salariali, registrazioni dei contratti di distacco nazionale e/o europeo e di tutti gli altri dati utili ad avere un quadro sinottico e comparato dei cantieri e delle aziende che sono impegnati nella filiera delle costruzioni sul territorio.

Sulla base delle informazioni raccolte e dell'attività di analisi compiuta, L'Osservatorio si occuperà di promuovere azioni utili a orientare le attività di controllo e ispettive degli organismi competenti volte al contrasto del fenomeno previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazione dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Ciò in linea di continuità con i contenuti di eventuali protocolli di legalità sottoscritti dai vari soggetti pubblici o privati operanti sul territorio, quali le associazioni datoriali, le organizzazioni sindacali, ecc.

In relazione ai contenuti di tali protocolli, nella prospettiva di rafforzare l'azione di contrasto ai fenomeni di sfruttamento e intermediazione nella manodopera, la Prefettura de L'Aquila avrà cura di verificare l'inserimento di specifici rinvii:

1. Agli strumenti più avanzati dei documenti attestanti non solo la regolarità della posizione delle imprese ma anche la congruità dei versamenti dei contributi previdenziali in relazione al costo complessivo dell'opera, di cui all' "Avviso Comune", sottoscritto il 28 ottobre 2011, tra Associazioni datoriali e organizzazioni sindacali.

2. All'istituto della contrattazione di anticipo, prevista dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, indipendentemente dalle soglie quantitative, momento qualificante della fase della cantierizzazione volto a contrastare lo sfruttamento della manodopera.