

# amministrazione civile

Rivista del Ministero dell'Interno

aprile 2007

**UNO STRUMENTO ADOTTATO NEL 2005  
PER BATTERE L'ILLEGALITÀ NEI CANTIERI**

*Prosegue a Biella  
la positiva collaborazione  
tra prefettura e comuni  
dentro l'Osservatorio  
sul lavoro nell'edilizia*

**BANCO DI PROVA DELL'ORDINAMENTO  
D'AVANTI AI RAPIDI MUTAMENTI SOCIALI**

*L'istituto del diritto  
di asilo nel nostro  
Paese, una vetrina  
sull'evoluzione  
dei diritti dell'individuo*

**UN FENOMENO POCO NOTO (E SOTTACIUTO)  
CHE SI VERIFICÒ TRA XVI E XVII SECOLO**

*Attrazione verso il nuovo,  
prospettive di carriera  
o fuga dalle angherie feudali.  
Quando la fuga dei cervelli  
era dall'Europa all'Oriente*



*La parola a Epifani (Cgil), Vecchioni (Confagricoltura) e Roma (Censis)*

**DECISIVO RUOLO DELLE PARTI SOCIALI  
CONTRO LA PIAGA DEL LAVORO NERO**





## L'Osservatorio sul lavoro edile, un'esperienza da esportare nelle altre realtà

**SECONDO IL SINDACO DI BIELLA VITTORIO BARAZZOTTO, L'INIZIATIVA VARATA DALLA PREFETTURA NEL 2005 IN COLLABORAZIONE CON I COMUNI DELLA PROVINCIA RAPPRESENTA UN MODELLO DA VALORIZZARE A LIVELLO NAZIONALE**

di Angelo Gallo Carrabba

**D**opo una lunga esperienza amministrativa come assessore comunale, Vittorio Barazzotto è stato eletto sindaco di Biella nelle elezioni del 2005. Come comune capofila di uno dei più rinomati distretti tessili del Paese, conosce perfettamente i problemi del mondo del lavoro e delle piccole aziende e non ignora i rischi che l'immigrazione comporta in un contesto economico sempre più votato alla competizione interna ed internazionale. Accetta volentieri, quindi, di rispondere alle domande di *Amministrazione Civile* sul tema del lavoro nero.

**Sindaco Barazzotto, il distretto tessile biellese è famoso per la qualità dei suoi filati ma anche per la cultura del lavoro operoso di cui è da sempre testimone. Ritene che, davanti alle nuove forme di sfruttamento del lavoro, quella cultura possa essere un punto di forza o piuttosto una zavorra?**

Soprattutto negli ultimi anni, per vincere la concorrenza

di paesi che escono sul mercato con prodotti a basso costo, le aziende tessili biellesi hanno deciso di puntare ancora più fortemente sulla qualità dei filati e dei tessuti prodotti sul territorio. Per giungere ai livelli di eccellenza che da sempre contraddistinguono il "made in Biella", un contributo decisivo è stato portato da personale preparato e qualificato, primo artefice, già durante il ciclo produttivo, di una qualità che spesso ci viene invidiata. È importante riconoscere ai lavoratori del comparto tessile un ruolo determinante per il raggiungimento dei risultati qualitativi di alta fascia. La cultura del lavoro operoso è sempre stata, per il Biellese, un punto di forza.

**Il territorio di Biella negli ultimi anni è stato interessato dalla realizzazione di numerose opere pubbliche di rilievo, una su tutte il nuovo ospedale; nello stesso tempo, è aumentata l'immigrazione straniera dal Sud e dall'Est del mondo. Ritene che fra i due fatti ci sia una correlazione? E come influiscono entrambi sul problema del lavoro nero in edilizia, sul quale**



**si sono mobilitati i sindacati?**

Il fenomeno dell'immigrazione a Biella, negli ultimi anni, non ha subito picchi considerevoli di incremento. Da un recente studio si evince che il dato, dal 2005 al 2006, è rimasto pressoché costante. L'amministrazione si sta impegnando nella realizzazione di opere che rendano migliore la vivibilità della città per tutti i cittadini. È importante guardare al fenomeno migratorio senza paura, gestendo i flussi delle quote, in modo tale che la società possa "metabolizzare" i nuovi arrivati senza correre rischi di rigetto. In questo modo, l'immigrato che arriverà in città non sarà costretto, per sopravvivere, a ricorrere al lavoro nero ma potrà integrarsi in una comunità che può accoglierlo. Il problema del lavoro non in regola, in edilizia, non riguarda solamente gli immigrati: la Cassa Edile Biellese raccoglie 366 aziende iscritte per un totale di 1607 lavoratori di cui 251 stranieri. Va tuttavia rilevato che non risultano segnalazioni, in generale, di lavoro nero nel nostro territorio.

**L'esperienza dell'osservatorio sulla regolarità del lavoro edile, avviata a Biella nel 2004 sotto l'egida della Prefettura, è considerata fra le sperimentazioni più avanzate in campo nazionale. L'amministrazione comunale come vi corre?**

L'osservatorio sulla regolarità del lavoro edile è uno strumento decisamente all'avanguardia. Nel 2004 la Prefettura ha avviato questo progetto con l'intenzione di realizzare uno strumento efficace e facilmente accessibile a tutti i soggetti interessati. Si tratta di una banca dati telematica che raccoglie tutte le informazioni dei cantieri registrati e le condivide. È così possibile monitorare costantemente lo svolgimento dei lavori ed individuare eventuali anomalie, quali ad esempio un numero di lavoratori non congruo al fabbisogno oggettivamente necessario. Se inizialmente i firmatari sono stati pochi, con lo svilupparsi del progetto la Prefettura ha coinvolto sempre maggiori soggetti: non solo il Comune di Biella ma quasi la totalità dei comuni del Biellese, le comunità montane, i collegi professionali, la Camera di commercio e le forze dell'ordine.

Proprio i comuni, tramite gli uffici tecnici di competenza, operano sul database per inserire le informazioni che verranno condivise.

Grazie alla capillarità della diffusione, e i progressi fatti in



questi due anni, nel 2007 si uscirà dalla fase di sperimentazione per passare a quella, più concreta, dell'utilizzo reale. **Quale ritiene possa essere il ruolo delle amministrazioni comunali nella lotta al lavoro nero?**

L'osservatorio sull'edilizia, per il quale il Comune di Biella è stato fra i primi firmatari risulta essere uno strumento eccellente per la lotta al lavoro nero, ed un esempio importante di come le autonomie locali possono collaborare all'unisono per porre un freno ad una realtà che non giova a nessuno.

**L'agricoltura, l'industria manifatturiera e l'abusivismo commerciale sono le altre tradizionali sacche di sfruttamento del lavoro straniero. Come si presenta, da questo punto di vista, la situazione di Biella? Vi sono iniziative?**

Lo Sportello unico della

Prefettura compie un indispensabile lavoro per monitorare e gestire l'immigrazione nel Biellese. Recentemente, è stato firmato un protocollo di intesa fra il Governo e le associazioni di categoria, che servirà per perseguire l'accelerazione dei procedimenti necessari per il rilascio dei nulla-osta lavorativi e fornire utili informazioni ai datori di lavoro interessati. Inoltre, un'altra finalità sarà quella di attivare le necessarie sinergie tra Sportelli unici per l'Immigrazione ed associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro che operano sul territorio, per l'attuazione della necessaria collaborazione. Il passo successivo, che interesserà non solo il Biellese, sarà quello di definire ed applicare, a livello locale, le iniziative espresse dal protocollo.

**Anche lo sportello unico della prefettura compie un lavoro prezioso per monitorare e gestire l'immigrazione nel Biellese**

**Studio per il Cenacolo (part.)**

Vienna, Graphische Sammlung Albertina  
Nella pagina a fianco:

**Studi anatomici e altre figure (part.)**

Torino, Biblioteca Reale





## Sicurezza sul lavoro nell'edilizia, una sfida da affrontare tutti insieme

**POICHÉ SI TRATTA DI UN PROBLEMA SERIO E DI DRAMMATICA ATTUALITÀ, LA SOLUZIONE VA TROVATA PROMUOVENDO LA CONCERTAZIONE FRA I MOLTI SOGGETTI INTERESSATI, COINVOLGENDO ISTITUZIONI E ORGANI DI VIGILANZA**

di Narcisa Brassesco\*

**U**na riflessione sul tema della sicurezza sul lavoro non può che avviarsi dal primo dettame della nostra Costituzione che definisce l'Italia una Repubblica fondata sul lavoro. La civiltà del lavoro è uno dei valori di riferimento più elevati che costantemente devono ispirare l'azione dello Stato ed indirizzare le istituzioni, gli enti e le parti sociali impegnati nei rispettivi compiti. I recenti ripetuti richiami del Presidente della Repubblica sul fenomeno delle morti bianche e sulla questione della sicurezza dei luoghi di lavoro impongono di considerare come purtroppo esso ancora rappresenti un tema drammaticamente aperto e dolorosamente attuale. Lo stretto legame che sistematicamente si riscontra fra infortunistica e mancato rispetto della disciplina posta a tutela della salute dei lavoratori induce a considerare che, pur in presenza di un articolato impianto normativo, un severo banco di prova per

affrontare la problematica è costituito dall'inosservanza della legge. Tale fenomeno è per definizione maggiore laddove i lavoratori "irregolari", a causa della loro posizione di debolezza, non sono nella condizione di pretendere l'applicazione dei loro diritti. A ciò si aggiunge l'oggettiva difficoltà di assicurare una continua e capillare attività di verifica e controllo da parte degli organi e delle professionalità preposte. Anche nella provincia di Biella, con specifico riferimento all'edilizia, si sono dovuti riscontrare alcuni sintomi di queste perniciose dinamiche ed i segnali sono stati prontamente acquisiti fornendo lo spunto per avviare un crescente sforzo conoscitivo ed una sempre maggiore attività di confronto con le parti sociali. In tal modo si sono evidenziate ulteriori conseguenze, oltre all'insicurezza dei luoghi di lavoro, che sono un inevitabile corollario al contesto di irregolarità. Si pensi ai danni derivanti dall'evasione fiscale e contributiva oppure alle pesanti implicazioni in



termini di concorrenza sleale. Quest'ultima, in particolare viene favorita dal ricorso al lavoro "nero" e anche dal crescente fenomeno del lavoro "grigio", che si configura quando le imprese applicano alle maestranze contratti diversi e meno onerosi rispetto a quello del settore edile. In particolare, forzando il concetto di "fornitura con posa in opera", viene fatto ricorso, ad esempio, ai contratti dei metalmeccanici, del commercio, dei trasporti o dell'agricoltura per prestazioni quali le forniture di materiali edili o la movimentazione di terra, che formalmente appaiono accessorie alla filiera produttiva, ma che nella sostanza consistono in una vera e propria attività edilizia.

Le ripercussioni di tali pratiche sono pesanti sia in termini di concorrenza sleale che di dequalificazione del mercato: il ricorso a contratti differenti implica l'impiego di personale professionalmente impreparato all'attività edile nonché un costo della manodopera inferiore, permettendo di fissare prezzi più contenuti e di aggiudicarsi appalti presentando ribassi maggiori rispetto ai concorrenti.

L'attenzione verso la trasparenza costituisce un utile contributo a favore della sana competitività tra imprese che, nel rispetto della normativa e dei principi che disciplinano il nostro sistema economico e sociale, perseguono i propri interessi imprenditoriali producendo sviluppo e benessere

per il Paese. L'opera di accurata riflessione sulle sfaccettature della problematica ha trovato un cruciale luogo di maturazione nella prefettura che, facendosi parte attiva, ha saputo rappresentare un punto di riferimento per tutti i soggetti interessati.

Recependo segnalazioni e osservazioni, promuovendo la concertazione, coinvolgendo progressivamente, oltre alle parti sociali, anche le istituzioni e gli organi di vigilanza, ha svolto un ruolo determinante nel raccogliere e veicolare proposte, favorire una visione completa dell'articolato contesto e, talvolta, stemperare sul nascere potenziali tensioni sociali.

Il graduale processo di elaborazione ha segnato una prima fondamentale tappa nella formalizzazione del Protocollo d'intesa per la regolarità e la sicurezza del lavoro nel settore edile, la cui sottoscrizione ha avuto luogo presso la prefettura il 22 aprile 2004 e tra i primi firmatari ha annoverato la Provincia ed il Comune di Biella, la Direzione provinciale del Lavoro, Inps, Inail, Ispesl, Spresal presso la locale Asl, Collegio dei costruttori, Confartigianato, Cna, Cassa edile mutualità ed assistenza, Comitato paritetico territoriale antinfortunistico, Ente scuola edile, Fneal Uil, Filca Cisl, Fillea Cgil.

Il protocollo d'intesa principalmente prevede l'istituzione di un osservatorio per il monitoraggio delle condizioni di salute e sicurezza nonché di regolarità contributiva dei lavoratori impegnati nei cantieri edili, che consiste in un archivio elettronico disponibile su un sito internet ove vengono raccolti ed organizzati i dati inerenti ai singoli cantieri aperti, conferiti mediante la compilazione di apposite schermate web dagli uffici tecnici dell'amministrazione provinciale, dei comuni e delle comunità montane del territorio biellese. L'osservatorio opera sotto il patrocinio della prefettura, mentre la gestione dei dati telematici è curata dalla Cassa edile di Biella, alla quale occorre riconoscere il merito di avere costantemente prestato la massima collaborazione e di avere profuso il profondo ed assiduo impegno indispensabile per la concreta realizzazione del progetto.

La banca dati è tecnicamente in grado di censire a livello provinciale una serie di dati analitici che identificano dettagliatamente ogni cantiere. Tra questi vi sono i permessi di costruire e la successiva comunicazione di inizio lavori, la dichiarazione di inizio attività (Dia), le notifiche preliminari, la dichiarazione unica di regolarità contributiva (Durc), le imprese impegnate, l'importo dei lavori e la loro tipologia (costruzione, ristrutturazione, edifici, infrastrutture, materiale ordinario o pericoloso, ad esempio l'amianto, ecc.),

il numero dei lavoratori e le professionalità previste, la cronologia degli interventi. L'operatività dell'iniziativa è stata posta anche all'attenzione dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali, con il quale sono stati precisati gli ambiti e le modalità entro cui è consentito il trattamento dei dati.

Il valore aggiunto dell'osservatorio emerge in tutta la sua chiarezza ove si constati come tale strumento, sfruttando le moderne tecnologie, consenta un costante monitoraggio in tempo reale e agevoli il coordinamento ispettivo migliorando l'efficienza e l'efficacia delle attività di verifica da parte degli organi preposti. Difatti, mediante l'incrocio ed il confronto dei dati inseriti dai vari enti competenti a rilasciare atti autorizzativi, l'osservatorio facilita la rilevazione di eventuali anomalie ed incongruità relative alla regolarità contrattuale e alla sicurezza sul lavoro (ad esempio tra importo dei lavori e numero degli addetti, tipologia dell'opera e professionalità impiegate, ecc.) tali da indurre all'effettuazione di interventi mirati di controllo e di prevenzione.

La banca dati offre inoltre potenzialità ulteriori che in futuro si potranno cogliere, in considerazione della sua funzione di collettore di informazioni e di stru-

***Il fenomeno delle "morti bianche" è maggiore laddove i lavoratori irregolari non sono in grado di difendere i propri diritti***

Nella pagina a fianco: **Il battesimo di Cristo (part.)** Firenze, Galleria degli Uffizi



mento conoscitivo. Dalla sua consultazione sarà infatti possibile trarre un'aggiornata rilevazione sulle caratteristiche dell'attività edile (uno dei settori portanti dell'economia) in provincia, che rappresenterà un'utile fonte d'informazione ai fini della lettura delle dinamiche socioeconomiche (aree di urbanizzazione, di sviluppo di nuovi insediamenti, di recupero, ecc.) e spunti per programmare interventi sulla formazione a seconda delle professionalità in ascesa.

Unitamente all'osservatorio, un altro aspetto innovativo del protocollo d'intesa è rappresentato dall'espresso richiamo alla clausola sociale che i firmatari si impegnano ad inserire nelle licenze edilizie private e nei capitoli degli enti pubblici. Valida per tutti i cantieri pubblici e privati del territorio biellese, la clausola impegna i contraenti alla puntuale osservanza della normativa, dei contratti collettivi vigenti nonché di una serie di prescrizioni in materia di regolarità e sicurezza del lavoro edile quali, ad esempio, l'applicazione del contratto di lavoro del settore, la richiesta di regolarità contributiva, il richiamo alla responsabilità diretta del committente per il pagamento degli stipendi e dei versamenti contributivi e previdenziali, e così via.

Dopo la sottoscrizione del protocollo da parte dei primi firmatari, atto dall'elevato valore simbolico per la cruciale comunanza d'intenti che esso ha espresso, è stata varata una fase finalizzata al coinvolgimento nell'iniziativa del resto della provincia. Difatti, nell'intento di rendere operativo il protocollo, nei mesi successivi è stato avviato un graduale processo di coinvolgimento dei comuni e delle comunità montane la cui collaborazione, considerato il loro basilare ruolo amministrativo nelle procedure edilizie, è imprescindibile ai fini di un capillare impiego della banca dati telematica sul territorio della provincia.

Con cadenza periodica sono state quindi convocate in prefettura numerose riunioni con ristretti gruppi di sindaci e presidenti di comunità montane accompagnati dai rispettivi responsabili degli uffici tecnici cui, con la stretta ed incessante collaborazione della Cassa edile di Biella, sono stati esposti i motivi, le potenzialità ed i dettagli dell'iniziativa ed ai quali, al termine di ciascuna seduta, è stata chiesta l'adesione al protocollo d'intesa.

La precisa volontà di invitare, di volta in volta, gruppi numericamente contenuti di enti, pur comportando un notevole impiego di tempo e risorse per una realtà provinciale contraddistinta da 82 comuni

e 5 comunità montane, ha rappresentato un'inestimabile opportunità di dialogo che, agevolando il confronto, la discussione e la proposta di suggerimenti correttivi e migliorativi da parte degli interlocutori, ha permesso di arricchire di ulteriori contenuti l'intesa e di registrare un maggior grado di coinvolgimento promuovendo e mantenendo quello sforzo sinergico indispensabile per la riuscita dell'iniziativa.

A ulteriore conferma dell'interesse suscitato dal progetto, nel corso del tempo e di nuovi incontri si sono registrate le adesioni delle forze dell'ordine, della Camera di commercio nonché degli Ordini degli ingegneri e degli architetti e dei Collegi dei geometri e dei periti. La fase sottoscrizione dell'intesa costituisce peraltro solo un momento iniziale dell'ambizioso programma, il cui obiettivo finale è la creazione a livello provinciale di un efficace sistema integrato. Dalla sua piena operatività discenderanno anche positive ripercussioni in termini di

semplificazione amministrativa. Tra le prossime implementazioni pianificate, compatibilmente con la normativa vigente, si punta infatti a sollevare gli uffici tecnici di comuni e comunità montane dagli adempimenti cartacei attualmente necessari nelle procedure edilizie, consentendo loro di inserire telematicamente i dati con la compilazione di nuove schermate web appositamente predisposte dall'osservatorio. La realizzazione ed il consolidamento del protocollo d'intesa, in definitiva, oltre a produrre effetti positivi nei campi della

legalità e dello snellimento delle procedure burocratiche, potrà forse contribuire nel medio periodo al perseguimento di vantaggi di natura socioeconomica. Ciò sarà tanto più vero quanto più si creerà la percezione diffusa, sia tra i cittadini che tra gli imprenditori, dell'esistenza nella provincia di Biella di un sistema integrato di controlli che, dalla semplice comparazione di dati disponibili telematicamente, può far scaturire verifiche mirate da parte degli organi competenti in materia di prevenzione, di sicurezza del lavoro e di regolarità contributiva. È lecito attendersi che un tale contesto, contribuendo a scoraggiare l'ingresso di imprese che mantengono artificiosamente bassi i costi operando nell'irregolarità e senza il rispetto delle prescrizioni nel campo della sicurezza, possa in definitiva portare alla riduzione dei fenomeni di illegalità e di concorrenza sleale e, in ultima analisi, dell'incidenza degli infortuni sul lavoro.

*\*Prefetto di Biella*

**Il Protocollo d'intesa prevede la nascita di un osservatorio per il monitoraggio delle condizioni di salute, sicurezza, costanza contributiva**