

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 560

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GUZZETTI, CITARISTI, PERINA, DI  
NUBILA, TANI, PINTO, ZANGARA, GIOVANNIELLO, DI LEMBO,  
BARGI e VENTRE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 AGOSTO 1992

Norme per la repressione del lavoro abusivo e della  
concorrenza sleale

ONOREVOLI SENATORI. — Quando ci si avvicina al problema dell'abusivismo ci si accorge della imprecisione e della genericità con cui si definisce un fenomeno del quale non esiste una nozione molto chiara e del quale si parla (come «sommerso») da quando il CENSIS (Centro studi investimenti sociali), verso il 1980, introdusse questo termine sollevando un velo su una realtà che del resto era già nota.

L'espressione «economia sommersa» è entrata, quindi, e soprattutto con toni polemici e speculativi, nei discorsi quotidiani dei politici, degli studiosi, dei giornalisti, dei sindacalisti, in un'accezione generica e generalizzata che ha riportato l'attenzione — con un'ottica negativa — in partico-

lar modo sul settore artigiano, nell'ambito del quale è stato erroneamente e surrettiziamente ricondotto il concetto di *lavoro abusivo*.

Si tratta di una superficiale valutazione, in base alla quale, ad esclusione delle entità economiche maggiori del settore industriale, agricolo e commerciale, tutte le altre forme di attività vengono indiscriminatamente ricondotte in un'area di economia sommersa in cui si mescolano fra loro, in diverso grado, elementi di illegalità, di evasione e di abuso.

A tale riguardo appare evidente come non sia assolutamente possibile affermare che tutti i piccoli operatori, in particolare i lavoratori autonomi e gli artigiani, facciano

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

parte, in quanto tali, di un'economia sommersa essenzialmente abusiva. Simili affermazioni, di carattere chiaramente demagogico, ignorano volutamente la dimensione istituzionale e legislativa in cui si muovono i lavoratori autonomi e, soprattutto, gli imprenditori artigiani, i quali, non lavorando certo nell'occulto, vivono in una dimensione di legalità, e tutt'al più risultano perseguibili in rapporto ad irregolarità, a ritardi e ad incompletezze delle denunce e dei versamenti in campo fiscale o assicurativo o parafiscale, che purtroppo vengono causate dal peso talvolta insostenibile di tutti gli adempimenti formali e burocratici che rischiano di soffocare, come in una morsa, gli operatori nell'esercizio delle rispettive attività.

Per cui occorre chiarezza: si può affermare che l'«economia sommersa» è un dato di fatto che non si può negare, ma che si deve fare una netta distinzione tra quelle attività più e meno abusive che costituiscono la parte veramente sommersa dello sviluppo e quelle attività fondate sulla imprenditoria minore o su aspetti legali del lavoro che preferiamo definire il volto ignoto dell'economia.

Volendo esaminare il fenomeno in modo organico al fine di procedere ad una classificazione delle varie forme di lavoro abusivo o clandestino, va in primo luogo evidenziato come il fenomeno si presenti secondo una gamma molto variegata con numerose sfaccettature che difficilmente consentono di ricondurre il problema ad un concetto omogeneo.

Con il concetto di lavoro nero occorre più propriamente rivolgerci allo svolgimento di attività in forma subordinata senza il rispetto delle norme previste in materia di lavoro, previdenza, assistenza e dalla contrattazione collettiva.

Si tratta di un fenomeno molto grave che si infila a tutti i livelli del mondo del lavoro, per il quale, tuttavia, già esistono diversi strumenti legislativi ed amministrativi (con un sistema articolato di controlli, ispezioni, sanzioni) idonei a limitarne, quanto meno parzialmente, le conseguenze.

Il fenomeno sul quale è opportuno incentrare l'attenzione e che nella maggior parte delle situazioni è strettamente connesso alla forma di lavoro nero ora considerato, attiene ad una diversa forma di abusivismo che consiste nello svolgimento in forma autonoma di attività di produzione di beni o di prestazione di servizi, quindi all'esercizio di attività economiche in forma autonoma - senza alcun rapporto di subordinazione di fatto - svolte senza ottemperare agli obblighi di varia natura previsti dalle normative vigenti in campo fiscale, tecnico, professionale ed amministrativo, per l'esercizio di attività economiche in forma imprenditoriale.

Il discorso appare sostanzialmente ancor più grave qualora tale attività sommersa si venga a realizzare in modo continuativo o, quanto meno, ricorrente tanto da configurare una presunzione di imprenditorialità di fatto: questa consiste nell'esercizio di un'attività di tipo economicamente rilevante ed effettuata con materiale, tecniche ed attrezzature che presentino le caratteristiche di un processo produttivo aziendale avente carattere professionale magari anche ricorrendo ad una qualche forma di pubblicità per acquisire piccoli spazi di mercato.

Soprattutto in questa seconda ipotesi ci si trova di fronte alla figura del lavoro abusivo autonomo che si concreta in una permanente violazione di obblighi ed adempimenti previsti dall'ordinamento per l'esercizio professionale di attività imprenditoriali. In sostanza tali attività vengono svolte da soggetti che contravvengono a norme di carattere amministrativo (licenze, autorizzazioni, iscrizioni, eccetera), professionale (attestati e diplomi professionali, requisiti tecnico-professionali necessari per accedere all'esercizio delle attività), fiscale (partita IVA, fatturazioni) ed assicurativo, previdenziale e contributivo, previste per l'esercizio delle attività artigiane.

Si tratta di fenomeni che, purtroppo, in base alle norme attualmente vigenti, non sono perseguibili in modo efficiente.

Per quanto attiene, in modo specifico, al settore dell'artigianato, disciplinato dalla

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legge-quadro, occorre evidenziare come la stessa, anche nell'intento di creare nuovi strumenti per combattere il lavoro abusivo, abbia definito alcuni principi fondamentali, relativi alla definizione di imprenditore artigiano, all'iscrizione obbligatoria all'Albo delle imprese artigiane ed alla sua efficacia costitutiva, nonchè al possesso di particolari requisiti tecnico-professionali da parte del titolare per lo svolgimento di attività che implicano responsabilità e peculiare preparazione a tutela ed a garanzia dell'utenza.

Tuttavia, questi principi di portata generale, a causa della carenza di coordinamento sistematico con le altre norme dell'ordinamento ed in mancanza, altresì, di un collegamento interorganico ed anche procedurale fra gli organi amministrativi di tutela dell'artigianato (le Commissioni provinciali e regionali per l'artigianato) con altri enti della pubblica amministrazione, risultano del tutto inadeguati rispetto alla reale esigenza di prevenire e reprimere il fenomeno del lavoro abusivo.

Occorre dunque impostare un discorso istituzionale totalmente nuovo, diretto ad introdurre nell'ordinamento un sistema organico a cui ricondursi per poter combattere concretamente e direttamente il lavoro abusivo.

In tal senso oltre ad una definizione chiara, anche sul piano giuridico, del «lavoro abusivo», accompagnata da un sistema sanzionatorio, è necessario prevedere nuovi criteri di repressione della concorrenza sleale (fattispecie che in base alle norme vigenti risulta applicabile esclusivamente a coloro che rivestono la qualifica di imprenditore artigiano), ampliandone sostanzialmente il campo di applicazione: ciò risulta necessario per tutelare l'impredittoria non solo nei riguardi degli atti di concorrenza sleale posti in essere da parte di altri imprenditori, ma anche nei confronti delle iniziative di tutti i numerosi mestieranti che finiscono con l'immettersi sul mercato.

Ciò si deve accompagnare ad un apposito sistema sanzionatorio, che configuri le prestazioni effettuate dai lavori abusivi

come atti di concorrenza sleale e preveda la confisca di materiali, attrezzature, veicoli e la chiusura dei locali usati per le prestazioni di lavoro abusivo, compresa la confisca dei beni che siano oggetto delle prestazioni abusive, nonchè la responsabilità in solido dei committenti, di coloro cioè che ricorrono ai lavoratori abusivi, per il pagamento di imposte, tasse e contributi che sarebbero dovuti in rapporto ai lavori abusivi effettuati.

Vanno disciplinate, altresì, diverse fattispecie attinenti all'uso illegittimo di denominazioni comunque riferibili all'artigianato ed ai vari casi di incompatibilità rispetto allo stato di iscrizione all'Albo delle imprese artigiane, come nei casi di svolgimento di lavoro subordinato a tempo pieno, o di applicazione di norme in materia di integrazione salariale, mobilità e disoccupazione.

In particolare, si sente la necessità di una più rigorosa regolamentazione dell'attribuzione della partita IVA, prevedendo un sistema di comunicazione fra gli uffici delle amministrazioni competenti che risulti idoneo a creare una reale corrispondenza fra le dichiarazioni del contribuente e lo stato di iscrizione della relativa impresa.

Gli organi competenti al fine di disporre controlli ed accertamenti d'ufficio sia in merito alla sussistenza dei requisiti di qualifica da parte di imprese non iscritte all'Albo, sia in ordine alla legittimità dello svolgimento più e meno continuativo di attività economiche, esercitate con caratteri di imprenditorialità di fatto senza ottemperare agli obblighi previsti dalla legge, potrebbero essere le stesse Commissioni provinciali per l'artigianato le quali, come è noto, possono avvalersi dei comuni per le relative attività istruttorie e di informazione.

Inoltre va evidenziato che gli enti della pubblica amministrazione competenti a rilevare le diverse infrazioni - dalla finanza, agli ispettorati, agli istituti previdenziali, ai comuni - operano quasi sempre «per compartimenti stagni», sulla scorta delle rispettive legittimazioni, senza creare un coordinamento interorganico e quindi un sistema di controlli incrociati.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò ritenuto, l'introduzione della disciplina in discorso rappresenterebbe, in ogni caso, soltanto una prima soluzione di carattere operativo: per una lotta veramente efficace nei confronti del fenomeno del lavoro abusivo deve essere realizzata una concertazione istituzionale continua fra le autorità di controllo, anche avvalendosi di forme di collaborazione da parte delle associazioni di categoria, in modo da evitare dispersione di iniziative e da circoscrivere al minimo i casi di evasione e di abuso.

Al fine di realizzare tale disegno, dovrebbe prevedersi la costituzione nelle province, da parte delle regioni, di commissioni di vigilanza per un coordinamento sistematico fra gli organi delle pubbliche amministrazioni competenti (finanza, uffici delle imposte sul valore aggiunto e imposte dirette, ispettorati del lavoro, degli istituti previdenziali ed altri enti competenti) garantendo la partecipazione di esponenti delle Commissioni provinciali per l'artigianato e di rappresentanti delle organizzazioni artigiane, in modo da rendere i controlli più capillari, articolati ed incisivi, ed in modo anche da evitare che tali controlli possano accavallarsi e creare conflitti di competenza e di interpretazione, in relazione ai casi di infrazione.

In sostanza, tali commissioni dovrebbero svolgere compiti di esame degli accertamenti effettuati dalle autorità competenti, di verifica delle segnalazioni comunque pervenute in merito ai casi di infrazione, e di proposizione di sanzioni commisurate alla natura ed alla entità delle violazioni. In altre parole si tratta di perfezionare e migliorare l'attuazione delle misure di natura preventiva e repressiva previste in seno all'ordinamento che purtroppo non vengono utilizzate in tutta la loro potenzialità e quindi perdono concretamente la loro stessa incisività.

Va rilevato, al proposito, che il danno che gli operatori abusivi producono non è diretto soltanto al settore artigiano, ma si

traduce anche in un altissimo costo per l'intera collettività nazionale in termini di mancate entrate contributive per l'Erario e per gli istituti previdenziali nonchè, in ultima analisi, per gli utenti di prestazioni e servizi che risultano, nella maggior parte dei casi, di qualità nettamente inferiore rispetto a quelli offerti con competenza e professionalità dagli imprenditori artigiani.

Nè varrebbe rilevare, come purtroppo è stato insinuato nelle prime battute della discussione di un progetto di legge dal contenuto analogo al presente disegno di legge durante la scorsa legislatura, che questa esigenza nasca dalla volontà di colpire gli immigrati extra-comunitari, volendo così limitare nei fatti l'apertura di principio operata dalla recente legislazione in materia.

La repressione del lavoro abusivo, infatti, è esigenza da sempre sentita dal mondo dell'imprenditoria minore e le radici di essa non possono, certo, essere rinvenute in una problematica peculiare che solo di recente, e per motivi del tutto diversi, ha assunto grande risonanza nel nostro Paese.

Si ritiene importante, pertanto, che per questa materia non ci si limiti ad una regolamentazione a livello regionale o locale, ma che la stessa possa trovare la propria disciplina in una legge nazionale, per una ovvia esigenza di coordinamento normativo, ma anche affinché risulti veramente efficace l'azione di tutela che si vuole perseguire, perchè appare ovvio che il legislatore regionale non può spingersi oltre un certo limite dettato dalla propria collocazione istituzionale.

In definitiva, occorre un disegno organico e complesso che ponga le base di una nuova strategia per combattere le distorsioni dell'attuale sistema economico di mercato, disciplinandolo, qualificandolo e sanzionandolo senza compromettere i superiori principi costituzionali della libertà di iniziativa economica.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

*(Definizione di lavoro abusivo)*

1. Ai fini della presente legge è considerato lavoro abusivo lo svolgimento o comunque il compimento, a fine di lucro, di atti di produzione, di trasformazione, di riparazione di beni e di prestazione di servizi in mancanza dei requisiti tecnico-professionali previsti dalla legge per l'esercizio delle attività imprenditoriali e senza ottemperare ai relativi obblighi stabiliti dalle norme vigenti ai fini fiscali, previdenziali, assicurativi e contributivi.

2. Gli atti previsti al comma 1 sono presunti come compiuti a fine di lucro, salvo prova contraria, quando i medesimi siano effettuati con materiali, attrezzature e tecniche che per natura, rilevanza e consistenza denuncino lo svolgimento di un'attività ricorrente.

3. Sono esclusi dalla sfera di applicazione della presente legge gli atti, le opere ed i lavori effettuati d'urgenza, la cui esecuzione sia necessaria per evitare danni a persone o cose.

**Art. 2.**

*(Sanzioni)*

1. Fatto salvo quanto previsto dalle norme vigenti, nei casi di omessa denuncia o iscrizione in appositi registri, albi, ed elenchi obbligatori per l'esercizio professionale delle attività, ai trasgressori delle disposizioni previste all'articolo 1 è inflitta dall'autorità regionale competente una sanzione amministrativa consistente in una somma fino a cinque milioni di lire, secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

2. Le prestazioni effettuate dai lavoratori abusivi rappresentano mezzi non conformi ai principi della correttezza professionale, idonei a danneggiare l'altrui impresa e si configurano come atti di concorrenza sleale ai sensi dell'articolo 2598 del codice civile. Sono applicabili gli articoli 2599, 2600 e 2601 del codice civile.

3. Le autorità competenti hanno facoltà di provvedere alla confisca dei macchinari, delle attrezzature, dei materiali e dei veicoli utilizzati per lo svolgimento del lavoro abusivo ed alla chiusura dei locali eventualmente utilizzati allo scopo.

4. Per le violazioni delle leggi statali relative al possesso di appositi requisiti tecnico-professionali per l'esercizio di determinate attività e nei casi di recidiva la somma di cui al comma 1 può essere raddoppiata.

5. I soggetti che ricorrono ai servizi di un lavoratore abusivo sono responsabili in solido con quest'ultimo per il pagamento delle imposte, delle tasse e dei contributi dovuti in rapporto ai lavori effettuati, secondo quanto accertato dalle autorità competenti, le quali hanno facoltà di confiscare i beni che costituiscono il risultato della prestazione di lavoro abusivo.

### Art. 3.

#### *(Uso di denominazioni e casi di incompatibilità nell'artigianato)*

1. Le sanzioni previste dall'ultimo comma dell'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443, sono estese a tutti i casi in cui imprese non iscritte all'Albo delle imprese artigiane, ivi previsto, adottino, anche per fini di pubblicità o di presentazione dei prodotti venduti e dei servizi prestati, dizioni o denominazioni comunque riferibili all'artigianato.

2. Le sanzioni di cui al comma 1 vengono applicate nei confronti dei lavoratori abusivi che adottino illecitamente riferimenti all'artigianato nella prestazione della loro opera, facendo ricorso a qualsiasi forma di pubblicità.

3. Lo stato di dipendente a tempo pieno del settore pubblico o privato è incompatibile con l'iscrizione all'Albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443.

4. I lavoratori ai quali siano applicate le norme vigenti in materia di integrazione salariale, di mobilità e di disoccupazione, fermo restando quanto previsto all'articolo 1, non hanno titolo all'iscrizione all'Albo richiamato dal comma 3.

#### Art. 4.

##### *(Commissioni di vigilanza)*

1. Le regioni, con proprie leggi, costituiscono in ogni provincia apposite commissioni di vigilanza composte:

a) da un rappresentante della regione con funzioni di presidente;

b) da un rappresentante designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani;

c) dal presidente della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o da un suo delegato;

d) dal presidente della Commissione provinciale per l'artigianato o da un suo delegato;

e) da un rappresentante, rispettivamente, dell'Intendenza di finanza, dell'Ispettorato provinciale del lavoro, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro;

f) da quattro rappresentanti delle organizzazioni del settore artigiano maggiormente rappresentative a livello nazionale ed operanti nella regione;

g) da due rappresentanti delle organizzazioni del settore industriale maggiormente rappresentative a livello nazionale ed operanti nella regione;

h) da due rappresentanti delle organizzazioni del settore commerciale maggiormente rappresentative a livello nazionale ed operanti nella regione.

2. Le norme di organizzazione e funzionamento della commissione di vigilanza sono stabilite da legge regionale.

3. Le commissioni di vigilanza hanno il compito di esaminare gli accertamenti effettuati dalle autorità competenti e le segnalazioni comunque pervenute in relazione ai casi di infrazione perseguibili ai sensi della presente legge, e di formulare, previa eventuale effettuazione di ulteriori accertamenti istruttori da parte degli organi preposti, la proposta di applicazione delle sanzioni previste all'articolo 2.

4. Le proposte della commissione di vigilanza devono essere comunicate alle autorità, agli enti ed alle organizzazioni che ne fanno parte e sono trasmesse alla regione per i provvedimenti di competenza.

#### Art. 5.

##### *(Partita IVA)*

1. Le Commissioni provinciali per l'artigianato e le Camere di commercio sono tenute a trasmettere all'Ufficio dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) competente i dati di iscrizione all'Albo delle imprese artigiane ed al Registro delle ditte, relativi ai contribuenti ai quali è stato attribuito il numero di partita IVA ai sensi dell'articolo 35 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, in modo da riscontrare la conformità tra la dichiarazione di inizio dell'attività, richiesta per l'attribuzione della partita stessa, e lo stato di iscrizione dell'impresa.

2. Per le imprese artigiane le modificazioni dello stato di iscrizione, la perdita dei requisiti di qualifica artigiana e la cessazione dell'attività, con la conseguente cancellazione dall'Albo, debbono essere comunicate alla Commissione provinciale per l'artigianato e all'Ufficio dell'imposta sul valore aggiunto competente per territorio entro trenta giorni dalla data delle relative delibere. Negli altri casi le modificazioni e le cancellazioni dal Registro delle ditte debbono essere comunicate dalla Camera di commercio.

3. L'Ufficio dell'imposta sul valore aggiunto deve provvedere alle conseguenti rettifiche delle dichiarazioni del contribuente ed alla revoca della partita IVA nei casi di cessazione dell'attività.