

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1123

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **FERRARI** Francesco

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 NOVEMBRE 1994

---

Norme per la repressione del lavoro abusivo  
e della concorrenza sleale

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag.	3
Disegno di legge .....	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - Il problema sempre più pressante del lavoro abusivo viene ormai considerato come un grave aspetto patologico della nostra società, ramificato in tutte le branche di attività economica del settore pubblico e privato.

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 una visione omogenea.

In effetti, non c'è una nozione molto chiara: si è parlato di lavoro «sommerso» da quando il CENSIS, 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, nei discorsi quotidiani dei politici, degli studiosi, dei giornalisti, dei sindacalisti, in un'accezione generica che si è identificata, in sostanza, con il concetto di lavoro abusivo, e che è stata erroneamente e surrettiziamente ricondotta soprattutto al settore dell'artigianato, individuando in esso una delle fonti principali del fenomeno.

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.

È pur vero che esiste un'economia sommersa, non qualificata, data dal lavoro nero, dalle doppie o triple attività, dalla saltuarietà di certe occupazioni, ma esiste anche tutta una serie di attività economiche, che sono in prevalenza di natura artigiana, svolte nella legalità, per le quali vengono regolarmente assolti oneri fiscali, sociali e contributivi.

Non risulta possibile affermare che tutti i piccoli operatori, in particolare i lavoratori autonomi e gli artigiani, fanno 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, sono ben visibili, palpabili e reali, 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.

La presente proposta è diretta espressamente a fare chiarezza sul fenomeno: il lavoro abusivo è un dato di fatto che non si può negare ma si deve fare una netta distinzione tra quelle attività propriamente abusive che costituiscono la parte veramente sommersa dello sviluppo e quelle attività, legalmente svolte, fondate sulla imprenditoria minore, che costituiscono una parte meno conosciuta dell'economia.

A ben guardare, è proprio a causa di questa confusione concettuale che vengono indicati alcuni dati per quantificare il fenomeno che con ogni probabilità non risultano appropriati.

Si parla di un esercito clandestino di circa sei milioni di persone che si dedicano a forme di lavoro abusivo inteso come lavoro sommerso, e che in gran parte sono già impegnate in un lavoro ufficiale e quindi svolgono una doppia e, talora, tripla attività; sono numerose le forme di lavoro

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

svolto dai cassintegrati; così come sfuggono ad ogni controllo e rilevazione le attività svolte saltuariamente da parte di persone che non hanno occupazione fissa.

Il fenomeno risulta estremamente complesso e non possono essere fatte stime attendibili: si è parlato di reddito da attività abusive variante fra i 12.000 ed i 18.000 miliardi di lire, con un livello di evasione fiscale che supera i 5.000 miliardi. Addirittura, sembra che lo svolgimento del lavoro abusivo sottragga al mercato dell'imprenditoria «regolare» qualcosa come il 30 per cento del fatturato globale e che la quantità di merci, prodotti e servizi realizzata con sistemi non ufficiali e clandestini in Italia raggiunga percentuali variabili fra il 20 per cento ed il 30 per cento del prodotto interno lordo. Sono stime approssimative, che denunciano un triste primato italiano rispetto agli altri Paesi europei.

Il fenomeno, comunque, è presente anche all'estero ed in molti casi raggiunge livelli preoccupanti. Da diverse indagini promosse a livello comunitario si è potuto evidenziare che le norme vigenti nei singoli Paesi, utili a reprimere le varie forme di lavoro abusivo, non vengono sufficientemente applicate e che le autorità preposte al controllo ed alla prevenzione dell'illegalità, sia per inerzia, sia per inefficienza, non esercitano pienamente i loro poteri e non realizzano una collaborazione operativa ed interorganica.

Tutto ciò fa pensare ad un fenomeno molto grave, che evidentemente non riguarda solo il nostro Paese ma che investe tutti gli Stati europei, e che viene indirettamente facilitato dalla mancanza di un'autentica volontà politica, quasi da un senso di acquiescenza, da parte dei pubblici poteri.

La forma di lavoro abusivo sulla quale deve incentrarsi la nostra attenzione consiste nello svolgimento di una forma autonoma di attività di produzione di beni o di prestazione di servizi, quindi nell'esercizio di attività economiche svolte senza ottemperare agli obblighi di varia natura previsti dalle normative vigenti in campo 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 per l'esercizio delle attività imprenditoriali.

A tali violazioni si accompagnano spesso altri abusi che attengono alla posizione soggettiva delle persone che svolgono l'attività abusiva; basti pensare ai lavoratori in cassa integrazione, allo svolgimento di attività in concorrenza con l'oggetto dell'attività economica dell'impresa da cui il soggetto dipenda (vietate dall'articolo 2105 del codice civile), all'incompatibilità fra la condizione di pubblico dipendente e lo svolgimento di attività subordinate esterne.

Si tratta di fenomeni che, spesso, in base alle norme attualmente vigenti, vengono a configurare violazioni espressamente previste dalla legislazione attinente all'esercizio di attività imprenditoriali.

Al riguardo, possono essere richiamate le norme relative all'esercizio delle attività commerciali, nelle loro varie forme e tipologie, le quali hanno predisposto un assetto organico con una serie di strumenti idonei a reprimere le forme abusive di intermediazione commerciale ed a tutelare i requisiti professionali degli operatori del settore.

Ma, soprattutto, deve essere tenuto in evidenza l'assetto normativo previsto dalla legge-quadro per l'artigianato (legge 8 agosto 1985, n. 443), con il quale sono stati sanciti alcuni principi di portata generale che possono concorrere in modo utile ad arginare il fenomeno dell'abusivismo.

Questa disciplina, anche nell'intento di creare nuovi strumenti per combattere il lavoro abusivo, ha messo a punto tre principi fondamentali, che risultano collegati ad un sistema sanzionatorio:

- a) la definizione di imprenditore artigiano con i relativi requisiti di qualifica;
- b) l'iscrizione obbligatoria all'albo, che assume efficacia costitutiva della qualifica artigiana a tutti gli effetti di legge;
- c) il possesso di requisiti tecnico-professionali da parte del titolare per lo svolgimento di attività che implicano re-

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

sponsabilità e peculiare preparazione a tutela ed a garanzia dell'utenza.

Tenuto fermo quanto brevemente evidenziato, risulta possibile affermare che, anche se sussistono diverse norme finalizzate a reprimere le varie violazioni ricordate, queste, peraltro, vengono difficilmente perseguite a causa di due ordini di motivi:

in primo luogo risulta oltremodo difficile accertare le violazioni e cogliere in flagranza gli abusivi, in quanto questi sono spesso persone che operano in sordina, e si muovono molto spesso al riparo delle mura domestiche, ed anche con la copertura del committente;

in secondo luogo gli enti della pubblica amministrazione competenti a rilevare infrazioni - dalla Guardia di finanza, agli ispettorati del lavoro, agli istituti previdenziali, ai comuni - operano quasi sempre per compartimenti stagni, sulla scorta delle rispettive legittimazioni, senza creare un coordinamento organico e quindi un sistema di controlli incrociati.

Risulta perciò opportuno rappresentare una prima valutazione di carattere operativo: per una lotta veramente efficace nei confronti di tale fenomeno dev'essere realizzata una concertazione istituzionale continua fra le autorità di controllo, magari anche avvalendosi di forme di collaborazione da parte delle associazioni di categoria, in modo da evitare dispersione di iniziative e circoscrivere al massimo i casi di evasione e di abuso.

Al fine di realizzare tale ottica risulta necessario provvedere in sede regionale alla costituzione di apposite commissioni di coordinamento sistematico fra gli organi delle pubbliche amministrazioni competenti (Guardia di finanza, ispettorati del lavoro, istituti previdenziali ed altri enti competenti) con compiti di rilevazione e di vigilanza, garantendo la partecipazione ai rappresentanti delle organizzazioni di categoria, in modo da rendere i controlli più capillari, articolati ed incisivi, ed in modo anche da evitare che tali controlli possano accavalarsi e creare conflitti di competenza e di interpretazione.

A questo riguardo si possono ricordare, a titolo esemplificativo, le proposte di legge presentate nelle regioni Piemonte, Lombardia, Liguria, Marche, Umbria e Abruzzo, volte a reprimere il lavoro abusivo, a garantire gli utenti e a tutelare la professionalità degli imprenditori. Si tratta di proposte che, in base alle potestà istituzionali delle regioni, sono state limitate al settore dell'artigianato e che in parte anticipano la soluzione di carattere operativo e funzionale che si intende perseguire nella presente proposta, con la previsione di apposite commissioni di vigilanza da costituirsi in ogni provincia con leggi regionali, con funzioni di rilevazione delle infrazioni e di proposizione di sanzioni commisurate alla natura ed alla entità delle violazioni.

Tale soluzione, volta a realizzare un sistema maggiormente efficace e funzionale sia nella fase di accertamento delle infrazioni sia in quella sanzionatoria, consentendo, in tal senso, di attuare le varie misure di natura preventiva e repressiva nella loro potenzialità, deve accompagnarsi, tuttavia, ad una serie di aspetti istituzionali da definirsi sul piano legislativo generale.

Nel nostro Paese occorre 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, al di là di una definizione chiara, anche sul piano giuridico, del «lavoro abusivo», accompagnata da un sistema sanzionatorio funzionale che tenga conto, in modo coerente, delle altre norme di carattere sanzionatorio, comunque previste dall'ordinamento, non si può prescindere dalla realizzazione di nuovi criteri di repressione della concorrenza sleale, ampliandone sostanzialmente il campo di applicazione: ciò risulta necessario per tutelare l'imprenditoria 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 producendo beni e prestando servizi in modo del tutto svincolato dalle norme di correttezza pro-

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

fessionale, nella maggior parte dei casi senza alcuna concreta competenza professionale.

Il discorso istituzionale ora tracciato si articola nelle seguenti norme:

1) l'articolo 1 introduce nell'ordinamento la definizione di lavoro abusivo, in modo da poter configurare tale fattispecie sul piano giuridico e da realizzare, di conseguenza, un coerente sistema preventivo e repressivo;

2) con l'articolo 2 viene previsto un apposito sistema sanzionatorio, che si accompagna alla configurazione delle prestazioni effettuate dai lavoratori abusivi come atti di concorrenza sleale ai sensi delle norme del codice civile;

3) l'articolo 3 disciplina 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;

4) con l'articolo 4 sono previste le commissioni di vigilanza, da istituirsi con leggi regionali nelle varie province;

5) con l'articolo 5, in particolare, viene regolata in modo più rigoroso l'attribuzione della partita IVA, prevedendo un sistema di comunicazioni 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.

Onorevoli colleghi, la realizzazione di un nuovo sistema di prevenzione e di repressione del lavoro abusivo, come delineato dal presente disegno di legge, potrà consentire la costruzione di un assetto giuridico idoneo a tutelare il legittimo e regolare esercizio delle attività imprenditoriali, garantendo la sicurezza dell'utenza nell'ambito di un «mercato» ispirato all'etica professionale ed in un quadro di libera e leale concorrenza.

**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 dal comma 1 sono presunti come compiuti a titolo di lucro, salvo prova contraria, quando essi sono 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 cose od a persone.

## 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 dall'articolo 1 è inflitta dall'autorità regionale competente una sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma fino a lire 5 milioni, secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

2. Le prestazioni effettuate dai lavoratori abusivi rappresentano azioni non conformi ai principi della correttezza professionale, idonee 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 procedere 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. Coloro 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 del 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 ad una 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 dall'articolo 1, non hanno titolo all'iscrizione all'albo di cui al comma 3.

#### Art. 4.

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

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

a) da un rappresentante della regione;

b) dal presidente della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia o da un suo delegato;

c) da un rappresentante, rispettivamente, dell'intendenza di finanza, dell'ufficio distrettuale delle imposte dirette, dell'ufficio provinciale IVA, dell'ispettorato provinciale del lavoro, dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL);

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

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

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

g) da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti maggiormente rappresentative a livello nazionale ed operanti nella regione.

2. Le norme di organizzazione e di funzionamento della commissione sono stabilite dalla 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 dall'articolo 2.

4. Le proposte della commissione devono essere comunicate alle autorità, agli enti ed alle organizzazioni di appartenenza dei membri 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, industria, artigianato e agricoltura sono tenute a trasmettere all'ufficio 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 fra 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 per il riconoscimento della qualifica artigiana e la cessazione dell'attività, con la conseguente cancellazione dall'albo, debbono essere comunicate dalla commissione provinciale per l'artigianato all'ufficio IVA 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, industria, artigianato e agricoltura.

3. L'ufficio IVA provvede alle conseguenti rettifiche delle dichiarazioni del contribuente ed alla revoca della partita IVA nei casi di cessazione dell'attività.

