

## **Audizione**

### **IX Commissione Agricoltura del Senato**

*Disegno di Legge n. 2217/S recante  
“Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero  
e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura”*

e

*Disegno di Legge n. 2119/S recante  
“Norme in materia di contrasto al fenomeno del caporalato”*

### **Premessa**

Con riferimento al DdL n. 2217/S recante *“Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura”* e al DdL n. 2119/S recante *“Norme in materia di contrasto al fenomeno del caporalato”* e in attesa di conoscere la volontà di codesta Commissione circa l’opportunità di adottare il testo del Disegno di legge governativo (DdL n. 2217/S) come testo base o procedere all’elaborazione di un nuovo testo unificato, si rilevano alcune criticità in essi contenute.

In via preliminare resta ferma da parte dell’Ance la condivisione circa l’intento dei disegni di legge in esame, volti a garantire un lavoro regolare e a contrastare fenomeni di intermediazione illecita che, oltre ad alterare la leale concorrenza tra le imprese, generano distorsioni nel mercato anche a discapito della sicurezza dei lavoratori.

L’Ance, infatti, unitamente a tutte le parti sociali dell’edilizia, ha da sempre contrastato, tramite Avvisi comuni e interventi presso le sedi istituzionali, i fenomeni di intermediazione illecita e sfruttamento della manodopera, richiedendo azioni mirate volte al controllo e a garanzia di un lavoro regolare, qualificato e in sicurezza.

E’ imprescindibile, infatti, garantire il rispetto di tutte le normative in materia di lavoro e in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, nonché un attento monitoraggio del personale impegnato, per quanto concerne l’edilizia, nei cantieri e che non può, in nessun modo, passare attraverso forme irregolari di reclutamento.

Il contrasto al lavoro sommerso è, infatti, per l'Ance, un processo indispensabile per consentire alle imprese che rispettano la legalità di operare in un mercato leale e che porti anche alla valorizzazione della manodopera regolarmente impiegata.

\* \* \* \* \*

Con specifico riferimento al **disegno di legge governativo n. 2217/S** recante *“Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura”*, che ha previsto l'introduzione di una serie di disposizioni volte a contrastare il fenomeno del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro nel settore dell'agricoltura, si rileva che, sebbene il testo sia orientato al contrasto del fenomeno nell'ambito del settore agricolo, sono state, però, introdotte alcune disposizioni di portata generale.

Si tratta, in particolare, dell'inserimento, dopo l'art. 603-bis del codice penale recante *“Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro”*, degli artt. 603-bis1 (*circostanza attenuante*) e 603-bis2 (*confisca obbligatoria*).

La prima norma prevede (art. 603-bis1) la possibilità di ridurre la pena, di cui all'art. 603-bis, da un terzo alla metà per coloro che si siano effettivamente adoperati per evitare che l'attività delittuosa porti conseguenze ulteriori, per fornire prove o per individuare altri responsabili.

Per quanto, invece, concerne la seconda disposizione (art. 603-bis2), si prevede che, in caso di condanna o di applicazione della pena per intermediazione illecita e sfruttamento di manodopera, è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato nonché delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea.

Nell'ipotesi in cui ciò non sia possibile, verrà disposta la confisca dei beni di cui il reo sia in possesso, per un valore corrispondente al prodotto, al prezzo o al profitto del reato.

Sul punto, si evidenzia che l'utilizzo del termine *“cose che servirono o furono destinate a commettere il reato nonché cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto”*, risulta particolarmente ampio e troppo generico per poterne comprendere effettivamente i riflessi.

Ciò, in particolare, con riferimento ad un settore, quale quello dell'edilizia, per il quale potrebbe anche intendersi il cantiere o l'opera realizzata presso il cantiere stesso.

In proposito, si rileva che l'opera edile spesso è il frutto dell'attività complessiva di una serie di attori, appaltatori, subappaltatori, fornitori con posa in opera etc., la cui presenza nel cantiere è connotata dalla molteplicità e dalla mobilità di numerosi operatori il cui controllo puntuale può essere non sempre agevole da parte di ciascuna impresa che concorre all'opera stessa.

Tale previsione comporterebbe, quindi, notevoli ripercussioni nei confronti di tutta la filiera impegnata nell'appalto, in quanto non risulterebbe possibile, da tale formulazione, circoscriverne la responsabilità nonché, conseguentemente, l'effettiva quota parte di attività interessata dall'illecito e oggetto, pertanto, di confisca.

Pur condividendo, dunque, l'intento del disegno di legge, volto a contrastare fenomeni di intermediazione illecita e sfruttamento della manodopera che generano notevoli distorsioni sul mercato a discapito delle imprese regolari, non si può però prescindere da una valutazione circa le conseguenze che tale disposizione, se come anzidetto interpretata, potrebbe comportare nell'ambito degli appalti.

Occorrerebbe, pertanto, una precisazione più dettagliata circa "le cose" oggetto di confisca cui il testo fa riferimento, nonché alle modalità con le quali dovrebbe operare la confisca stessa.

Al riguardo, lo stesso art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008, recante "*Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*" che disciplina l'istituto della sospensione, ne prevede l'applicazione solo per la parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni laddove venga riscontrato l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro.

Sul punto, il Ministero del Lavoro, con la Circolare n. 33/2009, ha chiarito le modalità con le quali dare operatività all'istituto suddetto, chiarendone l'ambito di applicazione e suggerendo, sotto il profilo dell'opportunità, una valutazione anche con riferimento alle conseguenze che tale provvedimento potrebbe comportare.

E' stato, infatti, precisato che l'istituto della sospensione deve essere "*relativo alla parte di attività imprenditoriale interessata dalle violazioni*" e, pertanto, gli effetti del provvedimento dovranno essere circoscritti alla singola unità produttiva rispetto ai quali si sono verificati i presupposti del provvedimento e, con particolare riferimento all'edilizia, all'attività svolta dall'impresa nel singolo cantiere.

Pertanto, qualora il riferimento del disegno di legge in esame *“alle cose che servono o furono destinate a commettere il reato nonché cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto”*, sia da ricondurre anche al cantiere o all’opera in esso realizzata, sarebbe opportuno, quantomeno, circoscriverne l’ambito di applicazione alla sola impresa, in analogia con quanto previsto per l’istituto della sospensione.

Con riferimento, poi, al **disegno di legge parlamentare n. 2119/S**, recante *“Norme in materia di contrasto al fenomeno del caporalato”*, si rileva l’introduzione di una serie di disposizioni di portata generale volte anch’esse a contrastare il fenomeno del *“caporalato”* in generale.

In primo luogo, vengono introdotti una serie di requisiti che i datori di lavoro, imprenditori e non, devono possedere per poter accedere ai finanziamenti nonché ad altri benefici previsti dalla normativa vigente.

Detti requisiti sono, a titolo esemplificativo, il rispetto della normativa in materia di sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro, il rispetto di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e territoriali del settore di appartenenza stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il possesso del Durc regolare, il rispetto degli indici di congruità (come definiti dal testo in esame), nonché il rispetto della normativa in materia ambientale.

Sul punto, si rileva la piena condivisione dell’Ance sulla definizione puntuale dei requisiti che le imprese devono possedere per accedere a determinati benefici, in quanto strumenti funzionali ad un controllo più mirato delle imprese stesse e a tutela dei lavoratori ivi impiegati.

Previsto, altresì, che in caso di grave o reiterata inosservanza dei requisiti suddetti, verrà applicata la revoca del finanziamento, nonché l’esclusione, per un periodo fino a 5 anni, da qualsiasi concessione di finanziamento e dalla partecipazione a gare di appalto pubbliche statali o regionali.

Verranno, poi, definite, con apposito Decreto Ministeriale, le misure di sostegno per l’uscita dalle situazioni di irregolarità, sentite le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nei diversi settori economici.

All’art. 3 del testo è stato introdotto, come più volte auspicato dall’Ance, l’obbligo di inserire, all’interno dei bandi e del capitolato di gara, una clausola che sancisca *l’obbligo per l’aggiudicatario di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti, contratti collettivi nazionali e territoriali del settore di appartenenza, stipulati dalle organizzazioni dei datori sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*.

Sul punto, si rileva che tale disposizione andrebbe integrata con quanto recentemente introdotto nell'ambito della Delega degli Appalti pubblici, ovvero che *“i contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni, devono intendersi quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto e svolta dall'impresa, anche in maniera prevalente”*.

Prevista, poi, all'art. 4, una disposizione volta a definire, con apposito decreto interministeriale, gli indici di congruità della manodopera.

Sul punto si rileva che, in attuazione della legge finanziaria del 2007, L. n. 296/2006 (art.1, commi 1173 e 1174), che aveva previsto l'introduzione degli indici di congruità per promuovere la regolarità contributiva, le parti sociali dell'edilizia hanno già provveduto ad elaborare gli indici di congruità di incidenza della manodopera sul valore dell'opera, valevoli per il settore edile.

Unitamente all'individuazione degli indici minimi di congruità, era stato anche previsto, con specifico accordo tra tutte le parti sociali di settore, che l'attestazione della congruità dovesse essere effettuata dalle Casse Edili competenti territorialmente, in quanto in possesso di tutti i dati concernenti la manodopera occupata in ciascun cantiere. Era stato, altresì, stabilito che l'attestazione della stessa dovesse essere effettuata, nei lavori privati, al completamento dell'opera, mentre nei lavori pubblici in occasione del rilascio del Durc (documento unico di regolarità contributiva) per il saldo finale.

Ciò è stato anche confermato nell'ambito del Codice degli appalti (D.Lgs 163/2006) il quale, all'art. 118, comma 6 bis, prevede che: *“Al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare, il documento unico di regolarità contributiva è comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera relativa allo specifico contratto affidato. Tale congruità, per i lavori è verificata dalla Cassa Edile in base all'accordo assunto a livello nazionale tra le parti sociali firmatarie del contratto collettivo nazionale comparativamente più rappresentative per l'ambito del settore edile ed il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali”* e risulta ribadito nello schema di decreto legislativo, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri.

È da considerare, però, che attualmente il sistema Durc on line (Dol), per come è strutturato, non rende possibile la verifica della congruità della manodopera a fine lavoro sullo specifico cantiere.

Si ritiene, comunque, auspicabile che, in fase di individuazione degli indici di congruità per tutti i settori, come previsto nell'ambito del disegno di legge in esame, si faccia salvo quanto già previsto sul tema dalle parti sociali dell'edilizia.

Allo stesso tempo, al fine di dare attuazione anche a quanto previsto nella riforma del codice appalti, occorrerà un ripensamento, quanto meno per l'edilizia, dell'attuale disciplina del DOL (Durc on Line).

E' stata inoltre stabilita la modifica dell'art. 603-bis del codice penale, con la previsione di un ampliamento delle multe e con la confisca dei beni mobili e immobili strumentali all'esercizio dell'attività di impresa, nonché una modifica alla disciplina della responsabilità amministrativa, di cui alla L. n. 231/2001.

Con riferimento alla previsione relativa alla confisca dei beni (mobili e immobili) strumentali all'esercizio dell'attività di impresa, che si ritiene essere, rispetto alla formulazione del DdL n. 2217/S, più specifica, si ribadisce la necessaria circoscrizione della effettiva portata della disposizione, con riferimento, come anzidetto, alle conseguenze che si potrebbero generare nell'ambito degli appalti nel settore delle costruzioni.