

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 491**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore BENVENUTO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MAGGIO 2006**

---

Disposizioni relative alle imprese operanti nel settore edile  
finalizzate alla tutela dei consumatori

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge riproduce l'Atto Camera n. 5315 della XIV legislatura, presentato il 30 settembre 2004 da un folto gruppo di parlamentari dell'allora opposizione, il cui esame iniziato in Commissione Ambiente il 6 luglio 2005 fu rinviato *sine die* il 10 novembre 2005 su richiesta dell'Esecutivo dell'epoca.

Negli ultimi anni il settore dell'edilizia ha attraversato uno straordinario *trend* di crescita. Rispetto alla precedente rilevazione del 1996, secondo i dati del censimento dell'Istituto nazionale di statistica del 2001 le imprese sono aumentate del 17 per cento e gli addetti di oltre il 13 per cento. Questa tendenza, negli anni successivi, è continuata a ritmo sostenuto qualificando quello delle costruzioni come il settore che più ha contribuito nel quinquennio, ma anche oltre, alla crescita dell'occupazione e alla tenuta del prodotto interno lordo nel nostro Paese. Nel mese di aprile 2004, ad esempio, erano iscritte alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (fonte: Infocamere) circa 665.000 imprese attive che occupano oltre 1.840.000 dipendenti.

Il valore della produzione dell'intero settore delle costruzioni nel 2003 ha superato i 165 miliardi di euro. Questa tumultuosa crescita comporta oggi la necessità di provvedimenti che rendano il mercato più trasparente attraverso un processo che tuteli maggiormente il consumatore, che in questo caso potremmo definire l'utente del bene-casa o comunque del prodotto finale della filiera edile e qualifichi sempre con più efficacia il rapporto tra impresa e utente finale.

Soprattutto nei lavori privati, visto che per quanto riguarda quelli pubblici esistono particolari disposizioni che tutelano le pubbliche amministrazioni, questo aspetto diviene cen-

trale e necessario per ripulire il mercato dagli operatori abusivi o poco qualificati, che fanno una concorrenza sleale alle imprese sane, quelle che pagano le tasse e i contributi ai loro dipendenti, che rispettano le misure di sicurezza previste dalla legge e che adempiono a tutti gli obblighi che le normative vigenti impongono.

È evidente che un'impresa in regola, ligia agli adempimenti di legge, soffre in modo particolare la concorrenza di chi opera in maniera non corretta, pratica sistematicamente l'evasione fiscale e contributiva e di conseguenza riesce ad abbattere i propri costi in maniera tale da determinare profonde alterazioni nel mercato.

Il sistema imprenditoriale dell'edilizia è una realtà complessa, sempre in cambiamento e nella quale spesso si evidenzia una divaricazione nel mondo delle imprese: da un lato aziende, anche piccole o costituite in forma individuale, con una propria professionalità specifica e definita, dall'altro gli «improvvisati», gli abusivi, i dopolavoristi che arrotondano il salario con lavori di scarso livello qualitativo.

È facile immaginare quanto questa realtà crei problemi di mercato e sociali di dimensioni rilevanti e con conseguenze gravi:

1) il consumatore non ha la minima tutela nei confronti di queste pseudo-imprese anche perchè quasi sempre non esistono attestazioni dei lavori eseguiti e dei compensi corrisposti;

2) aumenta il rischio di incidenti sul lavoro, con responsabilità che vengono poi attribuite al committente poichè questi operatori non usufruiscono di interventi formativi e non conoscono la legislazione in materia di sicurezza sul lavoro;

3) lavorando con compensi bassi e non potendo scaricare le imposte sui beni strumentali e sui prodotti da impiegare, queste pseudo-imprese scelgono gli strumenti, le tecniche e i materiali meno costosi e di minore qualità con evidente danno dei diritti del consumatore;

4) chi lavora in nero non paga le tasse, anche perchè spesso non può dichiarare di svolgere una attività per non perdere diritti acquisiti, e non crea nuova occupazione regolare;

5) i lavori fatti male e la mancanza di garanzia verso il consumatore mettono in cattiva luce l'intero settore dell'edilizia e causano diffidenza anche verso le imprese regolari che oltre al danno devono subire anche la beffa della concorrenza sleale sui prezzi da parte di questi operatori.

Secondo l'ultimo rapporto congiunturale del Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio, la quota di mercato abusivo rappresenta il 60 per cento del valore della produzione di tutto il settore delle costruzioni. In pratica, un'importante fetta del consistente mercato della manutenzione e del recupero è appannaggio di «imprese» che offrono un servizio e usano prodotti di scarsa qualità, creano spesso problemi al cliente finale, non garantiscono interventi soddisfacenti, non pagano le tasse, non creano occupazione regolare e mettono in cattiva luce l'intero settore aumentando la diffidenza del consumatore, dell'utente del bene-casa.

Per superare una situazione inaccettabile è necessario imporre a chi intende operare nel settore il possesso di alcuni requisiti di carattere tecnico-professionale. Non si vogliono nella maniera più assoluta rinverdire i fasti delle corporazioni di medioevale memoria, ma evitare, come purtroppo accade attualmente, che chiunque, senza preparazione, esperienza e titolo di studio possa accedere a un settore, quale quello dell'edilizia, che sconta, tra le sue tante difficoltà, anche la

non eccelsa qualificazione del suo sistema imprenditoriale.

Non è un caso, infatti, che nei Paesi dove esiste un percorso formativo e professionale per poter diventare titolare di una impresa edile, come in Germania e in Francia, il problema del lavoro nero e della conseguente evasione fiscale e contributiva sia stato ridotto in termini fisiologici, mentre in quei Paesi dove questo percorso di accesso alla professione non esiste come Italia, Spagna, Grecia, Portogallo, Regno Unito, la questione è all'ordine del giorno e il consumatore, di conseguenza, risulta meno tutelato.

Il settore dell'edilizia è stato sempre considerato come una sorta di valvola di sfogo per la crisi di altri settori con la funzione di accogliere senza tanti problemi chi, espulso da altri comparti produttivi, era costretto a trasformarsi da dipendente in lavoratore autonomo e ad «inventarsi» un'attività, con buona pace dei problemi relativi alle misure di sicurezza nei cantieri, ai ribassi anomali, alla qualità del lavoro e alla regolarità contributiva, tutti elementi che non contribuiscono di certo ad aumentare le tutele del consumatore.

Le parti sociali, con l'«Avviso comune in materia di emersione del lavoro irregolare in edilizia» firmato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il 16 dicembre 2003, hanno inteso mettere a punto una strategia concertata impegnandosi ad adottare provvedimenti legislativi che vadano nella direzione di ripristinare regole certe per il corretto funzionamento del mercato del lavoro. Si tratta di un accordo importante siglato da tutte le associazioni imprenditoriali e dai sindacati dei lavoratori nel quale vengono avanzate una serie di argomentate proposte che si ritiene, si legge nel documento, «debbero essere recepite dal Governo per i necessari interventi di natura legislativa».

È una richiesta che proviene da tutto il mondo dell'edilizia, dagli istituti previdenziali e ha l'autorevole avallo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. La pro-

posta di legge per la tutela dei consumatori nel settore edile va in questa direzione ed è incentrata su due requisiti di base che devono essere in possesso degli operatori del settore: la formazione e l'esperienza professionale, principi e orientamenti peraltro sanciti anche a livello comunitario.

I requisiti tecnico-professionali di cui all'articolo 3 devono essere posseduti dai soggetti abilitati ad operare (articolo 2) e si incentrano su formazione ed esperienza professionali. Tali requisiti sono rafforzati con un obbligo di formazione (articolo 4) la cui durata è proporzionata al titolo di studio o all'esperienza professionale posseduta che verteranno sulle materie, il cui elenco non è

esaustivo, indicate nell'allegato A annesso alla legge e che sono relative a principi di diritto, elementi di gestione commerciale e finanziaria dell'azienda, normative sul settore e sulla sicurezza.

I requisiti, ai quali vanno aggiunti anche quelli di idoneità morale (articolo 5) e tecnico-organizzativa (articolo 6), saranno accertati da una commissione provinciale istituita presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del luogo ove l'impresa ha la sede, nella quale sono rappresentati le associazioni imprenditoriali, gli ordini professionali, le istituzioni e i consumatori.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Ambito di applicazione)*

1. Sono soggette all'applicazione della presente legge le imprese, individuali o costituite in forma societaria, che eseguono interventi di edilizia rientranti nei seguenti codici della classificazione delle attività economiche ATECO 2001:

- a) 45.1 preparazione del cantiere edile;
- b) 45.2 edilizia e genio civile;
- c) 45.4 lavori di completamento degli edifici.

### Art. 2.

#### *(Soggetti abilitati)*

1. Sono abilitate a operare nelle attività economiche di cui all'articolo 1 le imprese, singole o associate, in possesso dei requisiti di cui al comma 2 regolarmente iscritte al registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 o nell'albo provinciale delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443.

2. L'esercizio delle attività economiche di cui all'articolo 1 è subordinato al possesso dei requisiti tecnico-professionali e di formazione, disciplinati dagli articoli 3 e 4, da parte del titolare o del rappresentante legale dell'impresa, nonchè di idoneità morale e finanziaria disciplinati dall'articolo 5. L'esercizio delle predette attività è inoltre subordinato alla dimostrazione del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-organizzativa disciplinati dall'articolo 6.

## Art. 3.

*(Requisiti tecnico-professionali)*

1. I requisiti tecnico-professionali di cui all'articolo 2, comma 2, sono i seguenti:

a) possesso della laurea o diploma di laurea in ingegneria e lauree equipollenti conseguiti presso una università statale o legalmente riconosciuta;

b) possesso del diploma di scuola secondaria superiore conseguito con specializzazione relativa al settore dell'edilizia, presso un istituto statale o legalmente riconosciuto, previo esperimento di un periodo di inserimento di almeno sei mesi, negli ultimi diciotto mesi, alle dirette dipendenze di una impresa del settore o di ente pubblico o di altro soggetto privato;

c) possesso del diploma di scuola secondaria superiore non specialistico, conseguito presso un istituto statale o legalmente riconosciuto, previo esperimento di un periodo di inserimento di almeno dodici mesi, negli ultimi quarantotto mesi, alle dirette dipendenze di una impresa del settore o di un ente pubblico o di altro soggetto privato;

d) possesso di altro titolo o attestato specialistico conseguito ai sensi della legislazione vigente in materia di formazione professionale, previo esperimento di un periodo di inserimento di almeno diciotto mesi, negli ultimi sessanta mesi, alle dipendenze di una impresa del settore o di un ente pubblico o di altro soggetto privato;

e) svolgimento di una prestazione lavorativa alle dirette dipendenze di un'impresa del settore o di un ente pubblico o di altro soggetto privato, per un periodo non inferiore, escluso quello computato ai fini dell'apprendistato, negli ultimi settantadue mesi, pari a trentasei mesi se con mansioni di operaio specializzato o a quarantotto mesi se con mansioni di operaio qualificato.

2. I titoli di studio conseguiti in Stati non appartenenti all'Unione europea sono considerati equivalenti a quelli italiani solo nel caso in cui esistano accordi di reciprocità riguardanti i titoli di studio.

Art. 4.

*(Obbligo di formazione)*

1. Oltre ai requisiti professionali di cui all'articolo 3, i soggetti interessati hanno l'obbligo di partecipare a corsi di formazione sulle materie di cui all'allegato A, annesso alla presente legge, per un periodo:

a) di almeno 40 ore per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b);

b) di almeno 120 ore per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c);

c) di almeno 160 ore per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d);

d) di almeno 200 ore per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e).

2. L'organizzazione e lo svolgimento dei corsi di cui al comma 1 sono affidati a organismi di formazione con ampia e documentata esperienza e accreditati presso le regioni.

Art. 5.

*(Requisiti di idoneità morale)*

1. I requisiti di idoneità morale di cui all'articolo 2, comma 2, devono essere posseduti da soggetti in possesso della cittadinanza italiana o di altro Stato appartenente all'Unione europea, ovvero residenti in Italia nel caso di stranieri provenienti da Paesi extracomunitari. Nel caso di impresa individuale, tali requisiti devono essere posseduti dal titolare della medesima e, nel caso di società, da tutti i legali rappresentanti o dai soci accomandatari per la società in accomandita semplice o per azioni.

2. Per requisiti di idoneità morale si intendono:

a) l'assenza di procedimenti in corso per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni, o di una delle cause ostative previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni;

b) l'insussistenza di sentenze definitive di condanna, di sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati che incidono sulla moralità professionale e di sentenze penali definitive di condanna per il reato di cui all'articolo 513-*bis* del codice penale;

c) l'insussistenza di sentenze penali definitive di condanna a pena detentiva superiore a due anni per delitti non colposi, salvo i fatti colposi commessi nell'esercizio dell'attività edile, o sentenza di condanna per reati contro la fede pubblica o il patrimonio o alla pena accessoria dell'interdizione dall'esercizio di una professione o di un'arte o dell'interdizione dagli uffici direttivi delle imprese, salvo che sia intervenuta la riabilitazione;

d) l'insussistenza di contravvenzioni per la violazione di norme in materia di lavoro, di previdenza e di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, non conciliabili in via amministrativa e di violazioni gravi, alle norme in materia di contribuzione sociale ai sensi della legislazione italiana o del Paese di residenza;

e) l'insussistenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, attinenti l'osservanza delle norme poste a tutela della prevenzione e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

3. Le regioni stabiliscono con propri provvedimenti la documentazione da presentare per comprovare l'esistenza dei requisiti necessari alla qualificazione.



## Art. 6.

*(Requisiti di idoneità tecnico-organizzativa)*

1. Il requisito della idoneità tecnico-organizzativa, di cui all'articolo 2, comma 2, è dimostrato dai soggetti di cui alla presente legge attraverso la conferma d'ordine da parte del venditore o del locatore delle attrezzature e dei mezzi d'opera necessari all'esercizio dell'impresa.

2. Entro tre mesi dall'avvio dell'esercizio d'impresa il soggetto interessato deve presentare copia quietanzata delle fatture di acquisto o del contratto di locazione delle attrezzature e dei mezzi d'opera di cui al comma 1.

## Art. 7.

*(Commissione di accertamento)*

1. I requisiti di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 sono accertati, previa domanda dell'interessato, dalla commissione di accertamento costituita presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del luogo ove l'impresa ha stabilito la propria sede.

2. La commissione di cui al comma 1 è composta da:

a) due rappresentanti della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di cui uno svolge le funzioni di presidente;

b) due rappresentanti degli ordini professionali;

c) sei rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali, di cui almeno tre artigiane;

d) due rappresentanti delle associazioni dei consumatori;

e) due rappresentanti locali dell'Associazione nazionale dei comuni italiani;

f) un rappresentante della provincia.

2. Le funzioni di segreteria della commissione di cui al comma 1 sono svolte dal segretario generale della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o da persona da lui delegata.

Art. 8.

*(Disposizioni finali)*

1. Le disposizioni della presente legge non si applicano alle imprese in attività alla data di entrata in vigore della legge stessa.

ALLEGATO A  
(v. articolo 4, comma 1)

## MATERIE OGGETTO DEI CORSI DI FORMAZIONE

### 1) DIRITTO

Principi di diritto civile, commerciale, amministrativo e tributario con particolare attenzione a:

- a) contratti in genere; appalto e subappalto; tutela del consumatore;
- b) legislazione in materia urbanistica e edilizia.

### 2) GESTIONE COMMERCIALE E FINANZIARIA DELL'AZIENDA

### 3) ACCESSO AL MERCATO

- a) normativa sulle gare d'appalto;
- b) qualificazioni; principi della qualità; norme tecniche.

### 4) SICUREZZA

- a) ambiente di lavoro;
- b) direttiva 89/106/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dagli Stati membri concernenti i prodotti da costruzione;
- c) decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 459;
- d) decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626;
- e) decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494.

