



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

Schema di decreto legislativo concernente la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate (A.G. n.14)

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018



SERVIZIO STUDI

Ufficio Ricerche sulle questioni del lavoro e della salute

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Lavoro

Tel. 06 6760-4884 - st_lavoro@camera.it - [@CD_lavoro](https://twitter.com/CD_lavoro)

Atti del Governo n. 14

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi del Senato della Repubblica

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

**SCHEMA DI LETTURA DELLO
SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO**

Schema di decreto legislativo concernente la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate (AG n. 14)

Oggetto dello schema di decreto e Contenuto della disciplina di delega

Lo schema di decreto legislativo in esame è stato predisposto in base alla disciplina di delega di cui all'art. 34 della L. 17 ottobre 2017, n. 161. Tale delega concerne l'adozione di norme sulla tutela del lavoro nelle imprese sequestrate e confiscate (imprese sottoposte, di conseguenza, ad amministrazione giudiziaria fino alla loro assegnazione), allo scopo di favorire l'emersione del lavoro irregolare ed il contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro nonché di consentire, ove necessario, l'accesso all'integrazione salariale e agli altri ammortizzatori sociali.

Ai sensi del comma 2 del medesimo art. 34, la delega è esercitata mediante:

- una ricognizione delle norme vigenti per i profili lavoristici summenzionati ed in materia di incentivi alle imprese;
- l'armonizzazione ed il coordinamento delle stesse con il codice di cui al D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, recante il "codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia". Quest'ultimo disciplina la fattispecie suddetta di impresa sequestrata e confiscata sottoposta ad amministrazione giudiziaria, con riferimento a tutti i procedimenti per l'applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale ed a tutti i procedimenti penali nei quali siano disposti il sequestro e la confisca dell'impresa (con la conseguente amministrazione giudiziaria)¹;
- l'adeguamento delle norme nazionali a quelle europee.

I principi ed i criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega sono posti dal successivo comma 3 dell'art. 34, mentre il comma 4 fissa, per l'attuazione della medesima delega, un limite di spesa pari a 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 ed a 6 milioni di euro per il 2020 (tali stanziamenti sono posti a valere sulla dotazione del Fondo sociale per occupazione e formazione).

In particolare, i principi ed i criteri direttivi specifici prevedono che:

- tutte le misure di sostegno alle imprese sequestrate e confiscate e ai lavoratori nonché quelle intese a favorire, per tali imprese, la regolarizzazione dei rapporti di lavoro e l'adeguamento della loro organizzazione e delle loro attività alle norme vigenti in materia fiscale, contributiva e di sicurezza siano richieste (lettera a)) previa elaborazione e approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'impresa, di cui all'art. 41 del citato codice di cui al D.Lgs. n. 159 del 2011, e successive modificazioni;
- dalle misure di sostegno ai lavoratori delle imprese suddette siano esclusi (lettera b)): 1) i dipendenti oggetto di indagini connesse o pertinenti al delitto di associazione di tipo mafioso o a reati aggravati di cui all'art. 416-bis.1 del codice

¹ Si ricorda infatti che l'art. 104-bis delle Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (di cui al D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271) opera, per i casi di sequestro e confisca di imprese, un rinvio alle norme del citato codice di cui al D.Lgs. n. 159.

penale² (delitti commessi avvalendosi delle associazioni suddette oppure commessi al fine di agevolare l'attività delle medesime associazioni); 2) il soggetto proposto (cioè, il soggetto con riferimento al quale è stata proposta o disposta l'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale); 3) il coniuge o la parte dell'unione civile, i parenti, gli affini e le persone conviventi con i soggetti summenzionati, ove risulti che il rapporto di lavoro sia fittizio o che gli stessi si siano concretamente ingeriti nella gestione dell'azienda; 4) i dipendenti che abbiano concretamente partecipato alla gestione dell'azienda prima del sequestro e fino all'esecuzione di esso;

- anche ai lavoratori delle imprese in oggetto, si applichi, ove necessario, la disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale - con determinazione dei tempi, delle modalità e della copertura salariale inerenti alla richiesta di integrazione - nonché degli accessi agli altri ammortizzatori sociali (lettere *c*) e *d*));

- la richiesta di copertura salariale riguardi (fatta eccezione per i soggetti di cui alla precedente lettera *b*)) tutti i lavoratori dipendenti già presenti nel giornale di cantiere e quelli che intrattengano o abbiano intrattenuto con l'azienda un rapporto di lavoro riconosciuto con il decreto di approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'impresa ovvero con altri provvedimenti, anche precedenti, del tribunale o del giudice delegato (lettera *e*));

- sia data comunicazione al prefetto per l'attivazione del confronto sindacale, all'INPS e alla relativa commissione presso l'INPS per l'attivazione delle procedure della cassa integrazione guadagni, per quanto di competenza, e sia effettuata, in caso di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, specifica segnalazione alla Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS (lettera *f*));

- a séguito dell'approvazione del suddetto programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'impresa, quest'ultima abbia titolo al rilascio del documento unico di regolarità contributiva e, a decorrere dalla medesima data di approvazione, non siano opponibili nei confronti dell'amministrazione giudiziaria dell'azienda sequestrata i provvedimenti sanzionatori adottati per inadempimenti e condotte anteriori al provvedimento di sequestro (lettera *g*)).

Si segnala che, in base alla procedura di delega di cui al comma 5 del citato art. 34, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri (espressi sullo schema di decreto) delle Commissioni parlamentari competenti, deve trasmettere nuovamente i testi alle Camere "con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione", ai fini dell'espressione di un secondo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti.

² Si ricorda che, ai sensi degli artt. 7 e 8 e della tabella A del D.Lgs. 1° marzo 2018, n. 21, l'art. 416-*bis*.1 del codice penale ha assorbito l'art. 7 del D.L. 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 1991, n. 203, e successive modificazioni.

Contenuto dello schema di decreto

L'**articolo 1** dello schema di decreto prevede, in via transitoria, per i lavoratori sospesi dal lavoro o impiegati ad orario ridotto, dipendenti da imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria (fino all'assegnazione o destinazione e sempre che sia stato approvato³ il programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività), la possibilità, per la durata massima complessiva di 12 mesi nel triennio, di un trattamento di sostegno al reddito pari al trattamento straordinario di integrazione salariale, con riferimento alle ipotesi in cui quest'ultimo istituto non sia applicabile per superamento dei limiti soggettivi ed oggettivi, stabiliti dalla relativa disciplina⁴, o per difetto delle condizioni di applicabilità contemplate dalla medesima.

La possibilità di cui al presente **articolo 1** è ammessa per gli anni 2018-2020 e nel rispetto dello specifico limite di spesa, definito con il decreto ministeriale di cui al successivo **articolo 7, comma 2**.

In base al **comma 1** dell'**articolo 1**, il beneficio può essere richiesto (fatta salva la diversa procedura di cui al successivo **comma 4**) dall'amministratore giudiziario (con indicazione dei nomi dei destinatari), previa autorizzazione scritta del giudice delegato, ed è concesso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per il periodo di godimento della misura è riconosciuta la contribuzione figurativa ai fini del diritto e della misura della pensione, secondo la relativa disciplina⁵ posta per i trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale.

Il beneficio è concesso (**comma 2** dell'**articolo 1**) anche in favore dei dipendenti in esame per i quali il datore di lavoro non abbia adempiuto, in tutto o in parte, gli obblighi in materia di lavoro e di legislazione sociale, a condizione che il rapporto di lavoro sia stato riconosciuto con il decreto di approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività o con altri provvedimenti, anche precedenti, del tribunale o del giudice delegato.

Il trattamento in esame (ai sensi del successivo **comma 3**) è concesso, secondo la suddetta procedura, anche prima dell'approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività, con decorrenza dall'autorizzazione, rilasciata dal giudice delegato, alla prosecuzione dell'attività da parte dell'amministratore giudiziario. Il medesimo trattamento cessa di essere corrisposto qualora la richiesta non sia reiterata da parte dell'amministratore giudiziario dopo l'approvazione del suddetto programma.

In base al **comma 4**, per le imprese gestite dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - costituite⁶ dalle imprese per le quali il provvedimento di confisca sia

³ Ai sensi, come detto, dell'art. 41 del codice di cui al D.Lgs. n. 159 del 2011, e successive modificazioni.

⁴ Cfr. il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

⁵ Di cui all'art. 6 del citato D.Lgs. n. 148 del 2015.

⁶ Ai sensi dell'art. 38 del citato codice di cui al D.Lgs. n. 159 del 2011, e successive modificazioni. Per la gestione, l'Agenzia si avvale di un coadiutore, individuato, fatte salve le eccezioni previste, nell'amministratore giudiziario che era stato nominato dal tribunale.

stato emesso (o confermato) in giudizio di appello -, il beneficio in esame può essere chiesto dalla medesima Agenzia, previo nulla osta del giudice delegato.

Il **comma 5** esclude dal trattamento in esame i soggetti che, in base al summenzionato principio di delega di cui alla lettera *b*) dell'art. 34, comma 3, della L. n. 161 del 2017, non possono beneficiare delle misure di sostegno definite in sede di esercizio della delega⁷. *Sotto il profilo redazionale, il richiamo dell'art. 7 del D.L. 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 1991, n. 203 - articolo abrogato, a decorrere dal 6 aprile 2018, dall'art. 7 del D.Lgs. 1° marzo 2018, n. 21 - dovrebbe essere sostituito con il riferimento all'art. 416-bis.1 del codice penale⁸. Sotto il profilo sostanziale, sembrerebbe opportuno chiarire, tenendo conto della disciplina di delega, se il riferimento a coniugi, parti dell'unione civile, parenti, affini e conviventi concerna solo il proposto o anche i lavoratori indagati (ovvero imputati o condannati) di cui alla **lettera a)** del presente **comma 5**.*

Il trattamento cessa di essere corrisposto nel momento in cui le condizioni di esclusione di cui al **comma 5** si verificano ed è revocato, con effetto retroattivo, qualora tali condizioni siano accertate successivamente (**comma 6**).

Il **comma 7** demanda ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanarsi, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, la definizione delle modalità applicative per il trattamento.

L'**articolo 2** dello schema di decreto prevede, per gli anni 2018-2020, in favore dei lavoratori dipendenti "irregolari" di cui al precedente **articolo 1, comma 2**, il cui rapporto di lavoro sia stato risolto dall'amministratore giudiziario, in conformità al programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività, e che non abbiano i requisiti di anzianità contributiva e lavorativa per accedere al trattamento NASpI⁹, un'indennità mensile della durata di quattro mesi.

*Potrebbe essere ritenuto opportuno valutare: la congruità della limitazione dell'indennità ai soli lavoratori di cui al precedente **articolo 1, comma 2**, considerato che anche i dipendenti per i quali il datore di lavoro abbia adempiuto tutti gli obblighi in materia di lavoro e di legislazione sociale possono rientrare nella fattispecie di risoluzione del rapporto di lavoro e di mancanza dei requisiti suddetti per il trattamento NASpI¹⁰; se sussista l'esigenza di far riferimento, ai fini in esame, anche ai casi in cui la risoluzione del rapporto sia operata - anziché*

⁷ Riguardo a tali categorie di soggetti, cfr. *supra*.

⁸ Cfr. l'art. 8 e la tabella A del medesimo D.Lgs. n. 21.

⁹ Il trattamento Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego - NASpI è disciplinato dal D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22. In particolare, l'art. 3, comma 1, lettere *b*) e *c*), subordina il diritto al trattamento alle condizioni della sussistenza: nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, di almeno tredici settimane di contribuzione; di trenta giornate di lavoro effettivo, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione.

¹⁰ Si ricorda che, qualora sussistano tali requisiti, il trattamento NASpI spetta anche ai lavoratori per i quali la contribuzione dovuta non sia stata versata, in base al cosiddetto principio di automaticità delle prestazioni (cfr. il paragrafo 2.2 della circolare INPS n. 94 del 12 maggio 2015).

*dall'amministratore giudiziario - dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*¹¹.

L'importo dell'indennità di cui al presente **articolo 2** è pari alla metà dell'importo massimo mensile del trattamento NASpI (tale importo massimo è pari, nel 2018, a 1.314,30 euro). *Al riguardo, si segnala che il richiamo normativo dovrebbe concernere il comma 2 - anziché il comma 1 - dell'art. 4 del D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22.*

L'indennità è concessa dall'INPS, su richiesta dell'amministratore giudiziario, previa autorizzazione scritta del giudice delegato e nel rispetto dello specifico limite di spesa, definito con il decreto ministeriale di cui al successivo **articolo 7, comma 2**. L'indennità è priva di copertura pensionistica figurativa.

I **commi 2 e 3** del presente **articolo 2** operano, con riferimento all'indennità in oggetto, le medesime esclusioni soggettive già previste, per l'**articolo 1**, dai **commi 5 e 6** di quest'ultimo.

Potrebbe essere ritenuto opportuno chiarire se l'indennità sia esclusa qualora il soggetto non possieda (ovvero dal momento in cui perda) il requisito dello stato di disoccupazione (requisito previsto¹² ai fini del trattamento NASpI).

*Sotto il profilo letterale, nel **comma 1 dell'articolo 2** sembrerebbe preferibile adoperare la locuzione completa "programma di prosecuzione o di ripresa".*

L'**articolo 3** dello schema modifica la disciplina sui finanziamenti agevolati e sulle garanzie per operazioni finanziarie, posta - in favore di alcune categorie di imprese sequestrate e confiscate, nonché in favore delle imprese che rilevino dalle suddette i complessi aziendali - dall'art. 1, commi 195-198, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, dall'art. 1, comma 612, della L. 11 dicembre 2016, n. 232, e dal D.M. 4 novembre 2016¹³.

Tale disciplina reca uno stanziamento di 10 milioni di euro per ciascun anno del periodo 2016-2019, di cui 7 milioni destinati alla finalità suddetta dei finanziamenti agevolati e 3 milioni a quella delle garanzie per operazioni finanziarie.

In base alla formulazione vigente, nell'ambito di applicazione rientrano le imprese sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata nei procedimenti penali per alcuni delitti e nei procedimenti di applicazione di misure di prevenzione patrimoniali, limitatamente ai soggetti indiziati di determinati delitti.

Le novelle di cui al presente **articolo 3**:

- ampliano il primo dei suddetti ambiti di delitti (costituito dalle fattispecie inerenti ai procedimenti penali), introducendo il richiamo dell'art. 12-*sexies* del D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni. *Sotto il profilo redazionale, il richiamo di tale articolo dovrebbe essere sostituito, a séguito della sopravvenienza del D.Lgs. n. 21 del*

¹¹ Come detto, sono gestite dall'Agenzia le imprese per le quali il provvedimento di confisca sia stato emesso (o confermato) in giudizio di appello.

¹² Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), del D.Lgs. n. 22 del 2015.

¹³ Cfr., in materia, anche l'art. 41-*bis* del citato codice di cui al D.Lgs. n. 159 del 2011.

2018. I nuovi riferimenti normativi corrispondenti *appaiono costituiti*¹⁴ dall'art. 240-*bis* del codice penale, dall'art. 301, comma 5-*bis*, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, e dall'art. 85-*bis* del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309;

- specificano che - come già previsto dal citato D.M. attuativo del 4 novembre 2016 - nell'ambito di applicazione possono rientrare, riguardo alle imprese che rilevino i complessi aziendali da quelle sequestrate e confiscate, quelle che prendano in affitto o abbiano acquistato i suddetti beni, a prescindere dalla circostanza che esse siano organizzate o meno in forma di cooperativa. *Sotto il profilo letterale, riguardo alla locuzione (adoperata dalla novella) "imprese affittuarie o cessionarie", si segnala che le norme richiamate dalla novella contemplano, oltre alla fattispecie dell'affitto e della vendita dei beni in oggetto, anche la figura del comodato;*

- dispongono che i finanziamenti agevolati in esame siano di importo non superiore a due milioni di euro e di durata non superiore a quindici anni, comprensivi di cinque anni di preammortamento. Quest'ultima novella si sovrappone, almeno in parte, alle previsioni del citato D.M. attuativo del 4 novembre 2016, il quale, all'art. 5, dispone che il finanziamento agevolato sia di importo non inferiore a 50.000 euro e non superiore a 700.000 euro e che la relativa durata sia non inferiore a tre anni e non superiore a dieci anni, comprensivi di un periodo di preammortamento massimo di due anni.

La relazione illustrativa dello schema osserva che le novelle di cui all'**articolo 3** rientrano nell'ambito della disciplina di delega in oggetto, considerato che quest'ultima prevede la ricognizione delle norme vigenti in materia di incentivi alle imprese ed il coordinamento delle stesse con il citato codice di cui al D.Lgs. n. 159 del 2011.

L'**articolo 4** dello schema prevede che, a decorrere dalla data di approvazione del suddetto programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività (dell'impresa sequestrata e confiscata), ai fini del rilascio del documento unico di regolarità contributiva, non rilevino gli eventuali inadempimenti contributivi, ad eccezione di quelli relativi al periodo di tempo successivo alla medesima data di approvazione.

A decorrere da quest'ultima, ai sensi del successivo **articolo 5**, i provvedimenti sanzionatori relativi a illeciti amministrativi in materia di lavoro e di legislazione sociale, commessi prima del sequestro dell'impresa, non sono opponibili nei confronti dell'amministratore giudiziario e dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

¹⁴ Cfr. gli artt. 6, 7 e 8 e la tabella A del citato D.Lgs. n. 21 del 2018.

Il **comma 1 dell'articolo 6** prevede che, all'atto della presentazione dell'istanza - da parte dell'amministratore giudiziario o della suddetta Agenzia - di riconoscimento di uno dei benefici di cui agli **articoli 1, 2 e 3**, l'amministrazione procedente dia comunicazione al prefetto competente per territorio, ai fini dell'attivazione del confronto sindacale, ed all'INPS. In caso di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, è inviata altresì specifica segnalazione alla Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS.

L'amministrazione procedente, ai fini della valutazione delle suddette istanze, può chiedere informazioni all'amministratore giudiziario, all'Agenzia ed all'autorità giudiziaria, i quali possono trasmettere documentazione ed elementi anche di ufficio (**comma 2 dell'articolo 6**).

Il **comma 3 dell'articolo 6** reca le clausole di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica (con riferimento all'attuazione del medesimo **articolo 6**).

I **commi da 1 a 3 dell'articolo 7** concernono le disposizioni finanziarie per le misure di cui agli **articoli 1 e 2**, mentre il successivo **comma 4** rinvia, per gli interventi di cui all'**articolo 3**, alle norme finanziarie già vigenti¹⁵.

Il **comma 1 dell'articolo 7** destina alle misure di cui agli **articoli 1 e 2** gli stanziamenti disposti dalla disciplina di delega, pari, come detto, a 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 ed a 6 milioni di euro per il 2020 (tali risorse sono stanziare, come prevede la medesima disciplina di delega, a valere sulla dotazione del Fondo sociale per occupazione e formazione).

Il successivo **comma 2** prevede che con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanarsi, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, di concerto con i Ministri della giustizia, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, siano ripartite le risorse finanziarie suddette tra la tipologia di misura di cui all'**articolo 1** e quella di cui all'**articolo 2** e siano definite le procedure per il rispetto degli specifici limiti di spesa. Le risorse sono in ogni caso gestite secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande o di fruizione del beneficio (**comma 3 dell'articolo 7**).

¹⁵ Riguardo a queste ultime, cfr. la parte della scheda relativa all'**articolo 3**.