



Antimafia: i nuovi adempimenti operativi

a cura di Alessandro Millo – Funzionario della Direzione Provinciale del Lavoro di Modena*

Il 7 settembre 2009 è entrata in vigore la [L. n.136/10](#) che, nell'ambito di un vasto piano straordinario contro le mafie, prevede anche alcune disposizioni immediatamente operative, volte ad "alzare la guardia" sulle infiltrazioni mafiose negli appalti e nelle attività economiche. Alcune si riferiscono ai soli appalti pubblici, altre a tutti i cantieri edili, altre ancora sembrerebbero riguardare ogni tipo di appalto, con notevoli ricadute organizzative per le imprese (ma forse senza sanzioni).

Tracciabilità dei flussi finanziari

Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari e prevenire infiltrazioni criminali, l'art.3 della nuova legge antimafia impone agli appaltatori, subappaltatori e "subcontraenti della filiera delle imprese" e ai concessionari di finanziamenti pubblici, che siano a qualsiasi titolo interessati a lavori, servizi e forniture pubblici, di effettuare tutti i relativi movimenti finanziari mediante bonifico bancario o postale, utilizzando uno o più conti correnti bancari o postali appositamente dedicati, "anche non in via esclusiva" (co.1). Il bonifico deve riportare il codice unico di progetto (CUP), richiesto dalla stazione appaltante alla Presidenza del Consiglio (co.5).

Possono essere eseguiti anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale, ma comunque con obbligo di documentazione della spesa, soltanto i pagamenti in favore di enti previdenziali, assicurativi e istituzionali, gestori di pubblici servizi e quelli relativi a tributi ovvero a spese giornaliere di importo non superiore a 500,00 euro, fermo restando il divieto di pagamento in contanti (co.3).

In proposito si osserva che l'obbligo riguarda i soli appalti pubblici, la cui nozione, peraltro, è più ampia di quella civilistica di appalto e comprende non solo opere o servizi, ma anche "forniture", vale a dire ogni genere di acquisti o locazioni di "prodotti" (art.3, co.9, D.Lgs. n.163/06).

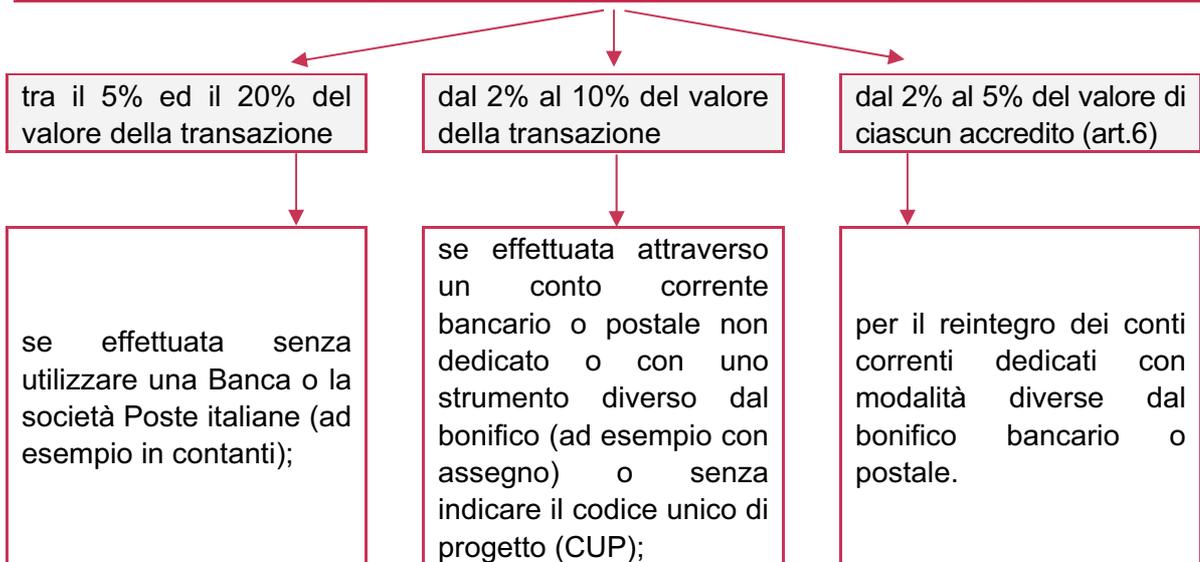
La norma non sembra imporre l'utilizzo di un singolo conto corrente per ogni singolo appalto, in quanto l'espressione "uno o più conti correnti dedicati" sembra consentire di suddividere la contabilità di ciascun contratto in diversi conti, magari dedicati alle diverse tipologie di entrate e/o di uscite o ai diversi fornitori, mentre l'espressione "anche in via non esclusiva" sembra consentire di utilizzare lo stesso conto corrente per diversi contratti pubblici (riunendo ad esempio in un unico conto tutte le uscite fiscali o previdenziali) e anche per transazioni estranee a qualunque procedura di evidenza pubblica ed afferenti alle altre attività private dell'appaltatore (quindi tutto ciò che è pubblico deve passare dai conti dedicati, ma non tutto ciò che passa dai conti dedicati è pubblico).

Tanto è vero che:

* Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.

“i pagamenti destinati a dipendenti, consulenti e fornitori... rientranti tra le spese generali, nonché destinati all’acquisto di immobilizzazioni tecniche devono essere eseguiti tramite il conto corrente dedicato... anche se non riferibili in via esclusiva alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1” (co.2) ed “ove per il pagamento di spese estranee ai lavori, servizi e forniture di cui al comma 1, sia necessario il ricorso a somme provenienti da conti correnti dedicati... questi ultimi possono essere successivamente reintegrati mediante bonifico bancario o postale” (co.4).

L’inosservanza comporta una sanzione amministrativa di importo compreso:



I concessionari, appaltatori, subappaltatori e “*subcontraenti della filiera*” devono comunicare alle stazioni appaltanti gli estremi identificativi dei conti correnti dedicati entro sette giorni dalla loro apertura, indicando anche le generalità ed il codice fiscale delle persone delegate ad operare su di essi, pena l’applicazione di una sanzione amministrativa da 500,00 a 3.000,00 euro (art.3, co.7 e art.6, co.4).

Le stazioni appaltanti devono inserire “*a pena di nullità assoluta*” nei contratti pubblici una clausola che imponga gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla L. n.136/10 e una clausola risolutiva espressa nel caso in cui le transazioni vengano eseguite senza avvalersi delle banche o di Poste italiane SpA e devono verificare che tali clausole vengano riportate anche nei contratti sottoscritti con i subappaltatori e i subcontraenti della filiera (sanzione civile che si va ad aggiungere alle prescritte sanzioni amministrative).

L’appaltatore, subappaltatore o subcontraente che ha notizia dell’inadempimento della controparte agli obblighi di tracciabilità finanziaria deve procedere all’immediata risoluzione del contratto ed informarne contestualmente la stazione appaltante e la Prefettura (co.8).

Identificazione dei mezzi di trasporto dei materiali nei cantieri

L’articolo 4 della nuova legge antimafia, al fine di rendere facilmente individuabile la proprietà degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per l’attività dei cantieri, impone di indicare nella bolla di consegna del materiale anche il numero di targa e il nominativo del proprietario degli automezzi utilizzati. In mancanza, la norma non prevede specifiche sanzioni e, presumibilmente, si applicheranno quelle già previste per l’incompletezza dei documenti di trasporto dalla normativa previgente, che il nuovo precetto va ad integrare.



Al riguardo, si osserva che la norma fa **riferimento ai cantieri edili** e non ai soli lavori pubblici. Pertanto, a rigore, **dovrà essere applicata anche nei cantieri privati**, salvo diverse più autorevoli indicazioni da parte dei competenti Ministeri, che, alla luce di una lettura sistematica con l'articolo precedente, potrebbero avallare un'interpretazione più restrittiva del nuovo obbligo.

Tale obbligo, tra l'altro, prescinde dalla natura dell'attività d'impresa esercitata dal proprietario dell'automezzo, che potrebbe non essere un'impresa edile, bensì un'impresa di trasporto o di altro genere (si pensi alle consegne dirette da parte dei venditori della merce).

Il trasporto dei materiali per l'attività dei cantieri, inoltre, può essere effettuato sia con automezzi tipicamente dedicati ai trasporti del settore edile, sia con automezzi utilizzati anche per altre consegne. In quest'ultimo caso l'impresa potrebbe essere tenuta ad integrare solo una parte delle bolle, a seconda del destinatario della merce.

Identificazione degli addetti nei cantieri

Al fine di consentire un più rapido controllo sulla "filiera delle imprese" e sulla titolarità dei rapporti di lavoro, l'art.5 della nuova legge antimafia prevede che

*"la tessera di riconoscimento di cui all'articolo 18, lettera u), del D.Lgs. n.81/2008 deve contenere **anche la data di assunzione e, in caso di subappalto, la relativa autorizzazione**. Nel caso di lavoratori autonomi, la tessera di riconoscimento di cui all'articolo 21, lettera c), del citato decreto legislativo n. 81/2008 deve contenere anche l'indicazione del committente".*

La nuova disposizione presenta molteplici difficoltà interpretative.



Innanzitutto, mentre non vi sono particolari difficoltà ad aggiungere la data di assunzione, cosa significa che in caso di subappalto il tesserino deve "contenere" la relativa autorizzazione?

In attesa di più autorevoli indicazioni, presumibilmente dovrà essere indicata la data dell'autorizzazione, ma forse potrebbe ritenersi sufficiente fare rinvio alla persona o all'ufficio presso cui è reperibile l'autorizzazione, anche per evitare di dover sostituire tutti i cartellini ad ogni cambio di appalto o di dover fornire più cartellini ai lavoratori impiegati in più cantieri contemporaneamente.

Al di fuori del settore pubblico, inoltre, l'autorizzazione al sub-appalto potrebbe anche non avere forma scritta, così come il contratto d'appalto.

In secondo luogo, la norma va ad integrare l'art.18, lett.u) del D.Lgs. n.81/08 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro) che, tuttavia, è una norma meramente riepilogativa dell'obbligo del datore di lavoro di munire di un tesserino di riconoscimento i lavoratori impiegati nell'ambito degli appalti, autonomamente previsto dall'art.26 e sanzionato dall'art.55, con esclusivo riferimento alle violazioni del citato art.26. Pertanto il nuovo precetto, integrato nell'art.18, lett.u), rischia di essere sfornito di sanzione (ferma restando la responsabilità contrattuale per l'inadempimento di un obbligo di legge).

In terzo luogo, sarebbe quanto mai auspicabile un autorevole chiarimento sull'ambito di applicazione della nuova disposizione.

A rigore, la norma non contiene alcuna espressa limitazione ai soli appalti pubblici e, pertanto, deve ritenersi applicabile anche agli appalti stipulati da committenti privati, salvo diverse più autorevoli indicazioni da parte dei competenti Ministeri che, alla luce di una

lettura sistematica con il precedente art.3, potrebbero avallare un'interpretazione più restrittiva del nuovo obbligo.

Va ricordato, inoltre, che sia l'art.18, lett.u), sia l'art.26, lett.c), del Testo unico si riferiscono ai lavoratori impiegati "in regime di appalto o subappalto", espressione che secondo il Ministero del lavoro deve ritenersi limitata ai soli contratti di appalto o subappalto da eseguirsi all'interno dell'azienda committente, alla luce della *ratio* della disposizione, volta a consentire una più agevole identificazione del personale impiegato in contesti organizzativi complessi e caratterizzati dalla compresenza nello stesso ambiente di lavoro di lavoratori dipendenti da diverse imprese (Min. Lavoro, 14 novembre 2007, n.24)¹. Anche il nuovo precetto, quindi, potrebbe ritenersi riferito ai soli *appalti interni*.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, l'art.21 del Testo unico impone loro di munirsi del tesserino "qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto", pena l'irrogazione della sanzione amministrativa da 50,00 a 300,00 euro, prevista dall'art.60, lett.b).



Ma cosa significa tale espressione, riferita ai lavoratori autonomi, che di regola non stipulano contratti d'appalto, ma semplici contratti d'opera ex art.2222 c.c.? Forse questi devono munirsi del tesserino quando nello stesso ambiente di lavoro sono presenti anche altri lavoratori impiegati nell'ambito di un contratto d'appalto? Ad esempio, un elettricista chiamato a svitare una lampadina non è tenuto a mettere il tesserino se l'addetto delle pulizie è un dipendente della stessa azienda, mentre deve indossarlo se le pulizie sono date in appalto all'esterno? Anche se le pulizie avvengono in orari diversi? E come fa a saperlo?

Anche su questo punto sarebbe opportuno un autorevole chiarimento. Ad avviso di chi scrive, l'obbligo potrebbe ritenersi limitato alle sole ipotesi in cui venga affidata all'artigiano l'esecuzione di una parte dei lavori oggetto di un contratto di appalto interno, rispetto al quale il contratto d'opera si presenta come contratto derivato o sub-contratto, anche se di tipo diverso dal subappalto. Difatti l'appaltatore può eseguire l'opera o il servizio, in tutto o in parte, sia con i propri dipendenti sia mediante subappalto ad altre imprese (con l'autorizzazione del committente) sia avvalendosi di contratti d'opera con singoli lavoratori autonomi.

Aderendo a tale interpretazione – che avrebbe il pregio di limitare l'obbligo alle sole ipotesi in cui esso è davvero necessario, per consentire l'agevole identificazione di tutti i lavoratori, subordinati ed autonomi, impiegati per eseguire un contratto di appalto all'interno dell'azienda del committente – anche per i lavoratori autonomi il nuovo precetto risulterebbe limitato ai soli **appalti interni**.

Non può sottacersi, poi, che nelle intenzioni del legislatore il nuovo obbligo dovrebbe servire in particolare all'"*identificazione degli addetti nei cantieri*", come si legge nella rubrica dell'articolo; ma proprio nei cantieri edili la norma potrebbe non trovare applicazione, poiché in tale ambito l'obbligo del tesserino per tutti i lavoratori, subordinati ed autonomi, è stabilito dall'art.36-*bis*, co.3-5, del D.L. n.223/06, convertito in L. n.248/06 (decreto Bersani)².

Tale norma non è stata esplicitamente abrogata e risulta prevalente per il principio di specialità e perché non completamente assorbita dalle disposizioni del nuovo Testo unico in materia di sicurezza.

¹ La nota ministeriale fa riferimento all'analogo obbligo previsto dal previgente art.6 della L. n.123/07, ma le conclusioni cui perviene si ritengono valide anche per la nuova disposizione, che ha il medesimo testo e la medesima sanzione, ed anzi confermate dalla sua collocazione nell'articolo interamente dedicato agli appalti interni (art.26, D.Lgs. n.81/08).

² Il vecchio tesserino potrebbe essere integrato con le nuove disposizioni, come da esempio sotto riportato.

Nei cantieri edili, infatti, impone l'obbligo del tesserino anche quando i lavoratori non sono impiegati nell'ambito di appalti o subappalti, ad esempio quando l'impresa edile è proprietaria del terreno su cui esegue direttamente i lavori o quando un artigiano entra in cantiere per eseguire un contratto d'opera stipulato direttamente con il committente, che non costituisce una porzione di un più ampio contratto di appalto.

Prevede, inoltre, una responsabilità solidale del committente per il pagamento delle sanzioni dovute per l'inottemperanza dei lavoratori autonomi, che non trova riscontro nel Testo unico in materia di sicurezza e, a differenza di questo, non consente sconti in caso di regolarizzazione tardiva, a seguito di diffida da parte del personale ispettivo.

Pertanto sostenerne l'abrogazione implicita risulterebbe giuridicamente difficile e ridurrebbe il livello di controllo sui cantieri edili, contraddicendo lo spirito della nuova legge antimafia.

In conclusione, sulle modalità operative di attuazione della nuova disposizione, sul regime sanzionatorio e sul suo ambito di applicazione appaiono indispensabili autorevoli e tempestive indicazioni da parte dei competenti Ministeri.



[preleva
il documento](#)

Tesserino per lavoratori dipendenti

FOTO	Cognome e Nome del lavoratore _____
	Nato il _____ a _____ data assunzione _____
	Impresa datore di lavoro _____
	Sede _____
	P.IVA _____
	Eventuale autorizzazione al subappalto _____ _____



[preleva
il documento](#)

Tesserino per lavoratori autonomi

FOTO	Cognome e Nome del lavoratore _____
	Nato il _____ a _____ data assunzione _____
	Impresa committente _____
	Sede _____
	P.IVA _____
	Eventuale autorizzazione al subappalto _____ _____