

Circolare n. 45 del 23 ottobre 2006

Oggetto: Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro. Legge n. 248 del 4 agosto 2006, art. 36 bis.

QUADRO NORMATIVO

- [Legge 4 agosto 2006 n. 248](#): "Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 4 luglio 2006 n. 223 recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", **art. 36 bis**: "Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro".
- **Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 28/E del 4 agosto 2006**: "Decreto legge n. 223 del 4 luglio 2006 – Primi chiarimenti"
- **Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 29 del 28 settembre 2006**: "Art. 36 bis D.L. n. 223/2006 (conv. con Legge n. 248/2006".
- **Decreto Legislativo 23 aprile 2004 n. 124**: "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30".
- **Circolare Inail n. 86 del 17 dicembre 2004**: "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro".
- **Decreto Legislativo 10 settembre 2003 n. 276**: "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge 14 febbraio 2003 n. 30" e successive modificazioni, **art. 86**: "norme transitorie e finali", **comma 10 bis**.
- **Decreto Legislativo 8 aprile 2003 n. 66**: "Attuazione delle direttive 93/104/CE e 200/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro".
- **Decreto Legge 22 febbraio 2002 n. 12** convertito con modificazioni nella Legge 22 aprile 2002 n. 73: "Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare", art. 3.
- **Circolare interamministrativa n. 56/E del 20 giugno 2002 Agenzia delle Entrate, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'Interno, INPS e INAIL**: "Norme per incentivare l'emersione dell'economia sommersa. Capo I della Legge 18 ottobre 2001 n. 383 e successive modifiche e integrazioni".
- **Circolare Inail n. 56 del 27 luglio 2001**: "Legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante "disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001), articolo 116, commi da 8 a 20. **Nuovo sistema sanzionatorio**".
- **Legge 23 dicembre 2000 n. 388, art. 116**: "Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare", **comma 8**.
- **Decreto Legislativo 23 febbraio 2000 n. 38**: "Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'art. 55, comma 1 della Legge 17 maggio 1999, n. 144", **art. 14, comma 2**.
- **Circolare Inail n. 1 dell'8 gennaio 1999**: "...Nuove modalità dell'attività ispettiva...".

- **Circolare Inail n. 14 del 12 marzo 1998**: "..... Nuovo sistema sanzionatorio".
- **Decreto Legislativo 14 agosto 1996, n. 494**: "Attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili" e successive modifiche.
- **Decreto Legge 23 giugno 1995 n. 244** convertito con modificazioni nella Legge 8 agosto 1995 n. 341, **art. 29**: "Retribuzione minima imponibile nel settore edile", **comma 2**.
- **Lettera circolare Inail n. 40 del 23 giugno 1984**: "Sanzioni previste dall'articolo 50, 4 comma, del Testo Unico approvato con D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124".
- **Legge 24 novembre 1981 n. 689**: "Modifiche al sistema penale".

Premessa

La legge n. 248/2006¹, entrata in vigore il 12 agosto u.s., contiene un complesso di misure finalizzate al rilancio economico e sociale, al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.

L'**art. 36 bis** della legge, in particolare, introduce disposizioni specifiche in materia di contrasto del lavoro "nero" e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro, che interessano l'Istituto sotto diversi aspetti.

Sulla materia il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ha emanato l'[allegata Circolare](#)², che ha fornito alcuni chiarimenti operativi ed interpretativi delle innovazioni introdotte ed alla quale si fa integrale rinvio per gli aspetti generali.

Sulla base degli orientamenti ministeriali, si forniscono prime indicazioni operative per le questioni di stretta competenza dell'Istituto.

Provvedimento di sospensione dei lavori

La legge introduce il potere di adottare il [provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili](#)³, attribuendone la competenza esclusiva al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

La finalità è individuata dalla stessa legge nel rafforzamento delle misure in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori operanti nel cantiere nonché di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare.

Il provvedimento di sospensione può essere adottato qualora si riscontri l'impiego di personale non risultante da scritte o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 % del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere, ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale⁴.

La sospensione può essere attivata **anche su segnalazione degli ispettori di vigilanza di Inail e Inps** ed a tal fine la circolare ministeriale specifica che, qualora questi ultimi accertino la sussistenza dei presupposti che legittimano l'adozione del provvedimento, **ne diano immediata comunicazione alla competente Direzione Provinciale del Lavoro** mediante trasmissione del verbale.

Laddove, tuttavia, i tempi di conclusione dell'accertamento non consentano una tempestiva redazione del verbale, è necessario che gli ispettori anticipino la segnalazione mediante **comunicazioni specifiche** alle competenti Direzioni Provinciali del Lavoro.

Le comunicazioni, redatte secondo uno schema che potrà essere concordato con le suddette Direzioni, dovranno contenere tutti gli elementi utili per la valutazione circa la ricorrenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione, compresa l'indicazione delle **fasi di lavorazione** effettuate dall'azienda al momento della verifica ispettiva.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione, l'oggetto, il calcolo della percentuale del personale "in nero" nonché le condizioni per l'adozione del provvedimento, si rinvia a quanto esposto nella circolare ministeriale.

Si precisa che nell'ipotesi di "reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro...", **gli ispettori dell'Inail devono limitarsi a segnalare gli elementi di fatto** risultanti dalla documentazione esaminata, in quanto il giudizio sulla "reiterazione" è riservato agli ispettori del lavoro.

Il provvedimento di sospensione può essere revocato dagli ispettori del lavoro a condizione che i lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria **siano regolarizzati** ovvero che siano ripristinate, nel caso delle reiterate violazioni già citate, le regolari condizioni di lavoro.

La circolare ministeriale specifica quali adempimenti sono posti a carico della ditta ai fini della regolarizzazione, individuando tra gli obblighi anche quelli dei versamenti contributivi (premi ed eventuali sanzioni).

E' necessario, pertanto, considerati gli effetti dei provvedimenti di sospensione, che le Unità operative procedano sollecitamente a quantificare e richiedere gli importi dovuti, tenendo presente quanto illustrato al successivo paragrafo concernente le sanzioni amministrative e civili.

Non è trascurabile, a tale proposito, la previsione di un provvedimento interdittivo - a cura del Ministero delle infrastrutture - alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche per tutto il periodo di sospensione o per un maggiore periodo, fino al massimo di due anni.

Tessera di riconoscimento o registro

Sempre nell'ambito dei cantieri edili è previsto⁵, **a decorrere dal 1° ottobre 2006**, l'obbligo per i datori di lavoro di munire il personale occupato di apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. I lavoratori, compresi gli autonomi (es. artigiani) che operano nel cantiere, sono tenuti ad esporre detta tessera.

In via alternativa, i soli datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti possono assolvere all'obbligo di esporre la tessera *"mediante annotazione, su **apposito registro di cantiere vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori**"*⁶.

La circolare ministeriale definisce l'ambito applicativo della previsione normativa, chiarendo i criteri con cui va calcolato il limite numerico e fissando, altresì, le modalità di tenuta dei registri e delle relative annotazioni.

L'inosservanza di tutti gli obblighi descritti comporta l'applicazione di **sanzioni amministrative** sia a carico del datore di lavoro (da 100 a 500 Euro per ciascun lavoratore), sia a carico del **lavoratore** che, munito della tessera di riconoscimento, non provveda ad esporla (da 50 a 300 euro)⁷.

Nel silenzio della norma, che non riserva agli ispettori del lavoro la specifica competenza ad irrogare questa tipologia di sanzioni, si ritiene che la stessa possa essere comminata anche **dal personale di vigilanza dell'Istituto**.

E' da tenere presente che, nel caso in cui siano presenti nel cantiere contemporaneamente più datori di lavoro o lavoratori autonomi, la contestazione di violazione dell'obbligo di esporre la tessera di riconoscimento deve essere notificata **anche al committente**, atteso che, per espressa previsione normativa, lo stesso risponde **in solido** di tale obbligo.

Comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro

La legge⁸ rende immediatamente operative alcune disposizioni già contenute nel decreto di attuazione della cosiddetta "legge Biagi"⁹, stabilendo che, nei casi di instaurazione di rapporti di lavoro nel **settore edile**, i datori di lavoro sono tenuti a darne comunicazione al Centro per l'impiego¹⁰, mediante documentazione avente data certa, **il giorno antecedente** a quello di instaurazione dei relativi rapporti.

La circolare ministeriale precisa che la norma è indirizzata alle imprese edili in senso stretto (si deve pertanto tenere conto dell'inquadramento o inquadrabilità ai fini previdenziali) e fornisce anche indicazioni sulle modalità di invio della comunicazione.

La violazione dell'obbligo è punita con una *sanzione amministrativa* da 100 a 500 Euro.

La norma non contiene alcun riferimento alla denuncia nominativa degli assicurati (D.N.A) da effettuare contestualmente all'instaurazione del rapporto di lavoro ¹¹, e pertanto, in assenza di espressa abrogazione, l'obbligo verso l'Istituto è da considerarsi tuttora vigente.

Né si può ritenere, per quanto concerne il profilo sanzionatorio, che possa applicarsi il principio del "cumulo giuridico", qualora si accerti che il datore di lavoro non abbia effettuato né la comunicazione anticipata al Centro per l'impiego né quella contestuale all'Inail, trattandosi di violazioni di disposizioni diverse scaturenti da fatti illeciti distinti.

Sanzioni amministrative e civili per il lavoro nero

E' stato rafforzato il sistema sanzionatorio per l'impiego di lavoratori non risultanti da scritture o altra documentazione obbligatoria, con riferimento alle **aziende di qualsiasi settore**, sia con riguardo alle **sanzioni amministrative** che a quelli **civili**.

Le nuove disposizioni si applicano alle violazioni commesse **dal 12 agosto 2006**, con la precisazione che per le condotte di carattere permanente (iniziate anche anteriormente all'entrata in vigore della legge) occorre fare riferimento alla data di cessazione del comportamento lesivo, che di norma coincide con quella dell'accertamento da parte del personale ispettivo.

a) Maxisanzione amministrativa

La norma ¹²modifica la "maxisanzione" per il lavoro nero introdotta nel 2002¹³, prevedendo che "*ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, è altresì punito con la **sanzione amministrativa** da Euro 1.500 a Euro 12.000 **per ciascun lavoratore**, maggiorata di Euro 150 per ciascun giornata di lavoro effettivo*".

Le novità, rispetto alla formulazione del 2002, non si limitano solo alla misura della sanzione (secondo la previgente normativa la violazione era punita con una sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo del costo del lavoro per ciascun lavoratore irregolare) ma riguardano anche l'ambito soggettivo di applicazione, nonché la competenza all'irrogazione.

Sotto il primo profilo, infatti, la dizione "impiego di lavoratori **dipendenti** non risultanti da scritture..." contenuta nel precedente testo¹⁴ è stata sostituita con la seguente "l'impiego di lavoratori ...".

Questo significa che è da considerare lavoratore "in nero", ai fini dell'applicazione della sanzione, non soltanto il lavoratore subordinato non registrato sui libri paga e matricola o di cui non si sia comunicata l'assunzione, ma anche il para-subordinato e il lavoratore autonomo sconosciuti agli enti previdenziali, in quanto non risultanti da alcuna "documentazione obbligatoria" (ad esempio mancata iscrizione alla Camera di Commercio).

E' stata altresì modificata la competenza ad irrogare la sanzione, prima riferita all'Agenzia delle Entrate e riservata ora alle **Direzioni Provinciali del Lavoro**, alle quali compete sia la contestazione della violazione che l'eventuale ordinanza ingiunzione.

Nulla cambia circa le competenze degli organi di vigilanza degli Enti previdenziali e pertanto **gli ispettori devono continuare ad effettuare la constatazione dell'illecito**, segnalando tempestivamente la stessa alla Direzione Provinciale del Lavoro competente per territorio.

b) Sanzioni civili connesse all'omesso versamento del premio

Di particolare rilievo per l'Istituto è la previsione della **soglia minima** della sanzione civile, dovuta per l'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore non risultante dalle scritture o altra documentazione obbligatoria.

La legge, infatti, prevede che *"l'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi **riferiti a ciascun lavoratore** di cui al periodo precedente **non può essere inferiore a Euro 3.000** indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata"¹⁵.*

Tale previsione integra quindi il sistema sanzionatorio in vigore dal 2001¹⁶, in quanto non solo viene introdotta una soglia minima, nei casi in cui la quantificazione della sanzione civile risulti inferiore all'importo di Euro 3.000, ma questa stessa è riferita al singolo lavoratore e non più alle retribuzioni complessivamente evase.

La circolare ministeriale chiarisce che la quantificazione della stessa in misura non inferiore ad Euro 3000 per ciascun lavoratore deve essere **"distintamente riferita alla contribuzione previdenziale ed alla assicurazione Inail"**.

Secondo l'interpretazione ministeriale, inoltre, la sanzione trova applicazione nelle ipotesi in cui sia scaduto il termine per il "versamento dei contributi relativi al periodo di paga in corso al momento dell'accertamento".

Questo fa ritenere, ai fini Inail, che presupposto per la sua applicazione - nei casi in cui la ditta sia comunque già titolare di un rapporto assicurativo per l'attività svolta - è che **sia scaduto il termine di legge per la dichiarazione delle retribuzioni afferenti l'anno o il minor periodo di riferimento e per il conseguente versamento del premio definitivamente dovuto per lo stesso periodo**¹⁷.

c) Istruzioni operative per le sanzioni civili

In attesa della necessaria implementazione procedurale idonea a gestire le sanzioni civili in discorso, le Sedi devono operare come segue:

- all'atto della liquidazione del verbale ispettivo, che dovrà riportare l'importo delle retribuzioni non denunciate per ciascun lavoratore interessato, l'operatore deve inserire l'evasione salariale **distintamente** per singolo lavoratore, **evitando di sommare le retribuzioni riferite a soggetti diversi**;
- la procedura provvede a calcolare il premio e la relativa sanzione civile nella misura prevista dalla Legge n. 388/2000;
- al momento dell'invio alla verifica, l'operatore ha la possibilità di vedere l'importo della sanzione calcolata dalla procedura e quindi valutare se la stessa è congrua rispetto al limite minimo di Euro 3.000;
- qualora sia inferiore, applicherà lo specifico "codice di funzione" **per escludere** detta sanzione dalla richiesta;
- procederà, quindi, **all'inserimento di un titolo manuale** - con valore di sanzione civile per l'importo suddetto - avendo cura di indicare anche una data di scadenza uguale a quella fissata per il pagamento del premio;
- effettuata la stampa del provvedimento elaborato da GRA, è necessario **integrare** lo stesso per la parte riguardante i riferimenti normativi ("sanzione civile ex art. 36 bis comma 7 della Legge n. 248/2006") e l'importo, provvedendo, altresì, a completare il *fac simile* dell'F24 con tutti i dati utili.

E' indispensabile che le richieste in esame siano raccolte in **apposite evidenze**, sia per agevolarne l'individuazione in vista dell'eventuale successivo recupero coattivo, sia ai fini di monitoraggio (numero casi e importo dei premi e delle sanzioni).

Le Direzioni Regionali, a tale proposito, cureranno il monitoraggio mensile delle richieste effettuate dalle Unità dipendenti, trasmettendo **trimestralmente** alla Direzione Centrale Rischi i dati di sintesi riferiti alla regione.

Requisiti per lo sconto edile

L'agevolazione trova ora applicazione "esclusivamente nei confronti dei datori di lavoro del settore edile in possesso dei requisiti per il rilascio della certificazione di regolarità contributiva anche da parte delle casse edili.

Le predette agevolazioni non trovano applicazione nei confronti dei datori di lavoro che abbiano riportato condanne passate in giudicato per la violazione della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro per la durata di cinque anni dalla pronuncia della sentenza"¹⁸.

Secondo l'interpretazione letterale del dispositivo le aziende "devono **essere in possesso dei requisiti per il rilascio della regolarità contributiva**" nei confronti di INAIL, INPS E CASSE EDILI; ciò significa che non è richiesta - almeno per ora - l'acquisizione del "DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITA'" e che tale condizione può essere quindi oggetto di autodichiarazione, fermi restando i poteri di verifica successiva da parte degli enti previdenziali.

Per quanto in particolare concerne lo sconto sulla regolazione 2006, si manterrà, pertanto, il sistema dell'autodichiarazione attraverso una modulistica opportunamente modificata ed integrata, che sarà resa disponibile e scaricabile dal sito www.inail.it.

Saranno comunque fornite istruzioni dettagliate in occasione dell'emanazione del decreto ministeriale, che come di consueto fissa ogni anno la misura dell'agevolazione.

Si richiama l'attenzione dei Dirigenti sull'opportunità di curare con particolare attenzione la diffusione della presente circolare, organizzando specifici incontri di approfondimento presso ogni struttura, sia con il personale ispettivo, sia con il personale addetto al processo Aziende.

[Allegato n. 1](#): Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 29 del 28 settembre 2006.

[Allegato n. 2](#): Provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri.

1. Gazzetta Ufficiale n. 186 del 11 agosto 2006
2. Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 29 del 28 settembre 2006.
3. Art. 36 bis, comma 1.
4. Artt. 4, 7 e 9 del Decreto Legislativo 8 aprile 2003 n. 66.
5. Art. 36 bis, comma 3.
6. Art. 36 bis, comma 4.
7. Art. 36 bis, comma 5.
8. Art. 36 bis, comma 6.
9. Art. 86 bis, comma 10 bis del Decreto Legislativo n. 276/2003.
10. Art. 9 bis della Legge 28 novembre 1996 n. 608 e successive modifiche.
11. Art. 14, comma 2 Decreto Legislativo 23 febbraio 2000 n. 38.
12. Art. 36 bis, comma 7.
13. Art. 3 del Decreto Legge n. 12/2002 convertito nella Legge n. 73/2002.
14. Art. 3 c.3 Decreto Legge n. 12/2002 convertito nella Legge n. 73/2002
15. Art. 36 bis, comma 7, ultimo periodo.
16. Art. 116, comma 8, lettera b) della Legge 23 dicembre 2000 n. 388.
17. Articoli 28 e 44 del D.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124 e successive modifiche.
18. Art. 36 bis, comma 8.

IL DIRETTORE GENERALE