

Nella normativa Visco-Bersani nuove regole su sospensione delle attività, ricorsi e maxi-sanzione

Lavoro nero, stretta sulle aziende

Cantieri edili: più poteri agli ispettori e badge per i lavoratori

Pagine a cura
DI VITANTONIO LIPPOLIS

Si stringe la morsa sul lavoro nero. Sospensione dell'attività nei cantieri, badge per i lavoratori edili, regime di solidarietà nei subappalti, nuova sanzione per i datori di lavoro. Sono alcune delle novità previste dal decreto Bersani (dl 223/2006 convertito nella legge 248 dell'11 agosto 2006) e finalizzate a combattere il sommerso. Disposizioni alle quali vanno sommati gli incrementi di organico (circa 800 nuove unità su tutto il territorio nazionale) di personale ispettivo recentemente assunto presso gli uffici periferici del ministero del lavoro. L'intento dichiarato è quello di recuperare l'ingente gettito sottratto alla contribuzione fiscale e previdenziale (le ultime stime parlano di circa 200 miliardi di euro complessivi).

Sospensione dell'attività nei cantieri edili

Nuovi poteri al personale ispettivo che opera presso le direzioni del lavoro: gli ispettori potranno, discrezionalmente, sospendere l'attività nei cantieri edili in presenza di rilevanti violazioni normative. Questo quanto previsto dall'art. 36-bis, comma 1, del dl 223/06, introdotto ex novo durante l'iter di conversione del decreto legge. L'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività potrà operare in due casi:

- allorché venga accertato l'impiego di personale «in nero» (non risultante quindi da alcuna scrittura o documentazione obbligatoria) in misura pari o superiore al 20% della forza operante nel cantiere;

- in caso di reiterate violazioni alla normativa sulla durata massima dell'orario di lavoro, sui riposi giornalieri e settimanali, disciplinati dagli articoli 4, 7 e 9 del dlgs n. 66/2003. Sulla base di un'interpretazione dettata dallo spirito della norma, si ritiene che dal computo della soglia del 20% di lavoratori in nero rispetto al personale in forza vadano esclusi coloro che, pur essendo ritenuti «a prima vista» dall'ispettore come subordinati, risultino comunque dalle scritture contabili o da altra documentazione obbligatoria, lavoratori autonomi.

In merito alla durata del provvedimento di sospensione, mancando un'esplicita indicazione nella norma, si ritiene che la stessa vada commisurata all'effettivo perdurare delle violazioni che ne hanno costituito il presupposto. Tuttavia, le ingenti conseguenze economiche e patrimoniali che potrebbero scaturire dal provvedimento in esame (si pensi ai costi legati al «fermo» dell'attività ed alle eventuali penali che l'appaltatore di un'opera potrebbe trovarsi in condizione di pagare al committente per la ritardata consegna dell'opera o del servizio) è

La maxi-sanzione prevista per il lavoro nero		
(art. 3, legge n. 73/2002) - Differenze tra vecchia e nuova formulazione della norma		
Parametri	Vecchia Formulaz. Art. 3, co. 3	Nuova Formulazione. Art. 3, co. 3
Competenza all'irrogazione della sanzione amministrativa	Agenzia delle entrate	Direzione provinciale del lavoro
Presupposto	Impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria	Impiego di lavoratori (anche non dipendenti e quindi autonomi o parasubordinati) non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria
Determinazione della sanzione amministrativa	Per ciascun lavoratore irregolare: sanzione dal 200% al 400% dell'importo del costo del lavoro calcolato sulla base dei venti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione	Per ciascun lavoratore irregolare: • Sanzione amministrativa da 1.500 a 12 mila euro • Maggiorazione di 150 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo
Determinazione delle sanzioni civili connesse al versamento dei contributi e premi dovuti alle gestioni previdenziali e assistenziali	In base all'art. 116, co. 8, legge n. 388/2000: a) in caso di omissione o ritardo: sanzione pari al tasso ufficiale di riferimento (Tur) maggiorato di 5,5 punti, col limite massimo del 40% dei contributi b) in caso di evasione accertata: Sanzione pari al 30% annuo col limite massimo del 60% dei contributi	Come in precedenza, ma con la previsione di una misura minima pari a 3 mila euro indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa irregolare accertata
Contenzioso	Commissioni tributaria entro 60 giorni dalla notificazione del provvedimento impugnato (art. 2 e 21 del dlgs 546/1992)	• Ricorso amministrativo alla Direzione regionale del lavoro entro 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione (art. 16, dlgs 124/2004) • Ricorso in opposizione dinanzi al tribunale del luogo in cui è stata commessa la violazione nel termine perentorio di 30 giorni (60 giorni se il trasgressore risiede all'estero) dalla data di notifica del provvedimento (art. 22, legge n. 689/1981)
Note	Le sanzioni suddette si aggiungono a quelle all'uopo già previste dalla normativa vigente.	• Le sanzioni suddette si aggiungono a quelle all'uopo già previste dalla normativa vigente. • Le sanzioni amministrative sopra indicate non sono diffidabile ex art. 13, del dlgs n. 124/2004

auspicabile che intervenga anche su questo argomento un opportuno chiarimento da parte del ministero del lavoro.

In caso di adozione del provvedimento di sospensione in parola, la Dpl cui appartiene l'ispettore è tenuta a comunicare tempestivamente tale circostanza al ministero delle infrastrutture allo scopo di offrire a quest'ultimo la possibilità di adottare, a sua volta, nei confronti dei trasgressori, provvedimenti interdittivi nella contrattazione con la pubblica amministrazione, nonché alla partecipazione a gare pubbliche.

Il citato provvedimento di sospensione avendo natura cautelare (mira sostanzialmente ad evitare che il comportamento illegittimo del datore di lavoro produca ulteriori conseguenze negative) e non punitiva, può essere successivamente revocato in presenza dei

seguenti presupposti:

in caso di accertamento di lavoro nero, a seguito di regolarizzazione dei lavoratori coinvolti;

in caso di accertata violazione delle norme previste a tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori ex dlgs n. 66/2003, a seguito del regolare ripristino delle condizioni di orario di lavoro.

Il ricorso contro la sospensione

Avverso il provvedimento di sospensione si ritiene che non sia esperibile il rimedio del ricorso gerarchico. Tale considerazione discende dal fatto che, il provvedimento di sospensione emanato dall'ispettore del lavoro è «definitivo». Trattandosi di un vero e proprio provvedimento amministrativo, la decisione di sospendere l'attività da parte dell'ispettore

dovrà, in ogni caso, essere adeguatamente motivata e potrà essere opposta con ricorso giurisdizionale amministrativo innanzi al Tar competente per territorio nel termine di 60 giorni dalla notifica del provvedimento stesso. Inoltre, se, come innanzi detto, consideriamo che la sospensione dell'attività è un provvedimento definitivo avverso il quale non è esperibile alcun ricorso gerarchico, dobbiamo ritenere che, anche per i provvedimenti in parola così come per tutti i provvedimenti con pari caratteristiche, sia proponibile il ricorso straordinario al capo dello stato per vizi di legittimità entro il termine di 120 giorni dalla notifica del provvedimento stesso. Sempre secondo i principi generali resta ovviamente inteso che tale ricorso è alternativo al ricorso giurisdizionale. (riproduzione riservata)

Multe fra 1.500 e 12 mila euro

La maxi-sanzione per il lavoro nero cambia volto. Il 7° comma dell'art. 36-bis ne modifica in maniera sostanziale le norme applicative. Innanzitutto sotto il profilo della competenza: la sanzione, originariamente prevista dall'art. 3, del dl n. 12/2002, convertito con modificazioni nella legge n. 73/2002, è riondata in maniera più organica nell'alveo di competenza del ministero del lavoro. Essa sarà applicata direttamente dalle direzioni provinciali del lavoro (e non già, com'è avvenuto sino a oggi, da parte delle Agenzie delle entrate). Per quanto riguarda la determinazione della sanzione, il legislatore ha tenuto debito conto della censura espressa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 144/2005 alla norma originaria, nella parte in cui non si ammetteva la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare aveva avuto inizio successivamente al 1° gennaio dell'anno in cui veniva constatata la violazione. Si è giunti così a una radicale modifica del sistema di computo della sanzione che, nell'attuale accezione, prevede che, nel caso sia accertato l'impiego di lavoratori irregolari, il datore di lavoro inadempiente vada incontro alle seguenti conseguenze:

- assoggettamento a una sanzione amministrativa compresa tra un minimo di 1.500 e un massimo di 12.000 euro per ogni lavoratore irregolarmente assunto;

- maggiorazione di 150 euro per ogni giornata di lavoro nero effettivamente accertata in capo a ciascun lavoratore.

Nulla è stato, invece, variato sotto il profilo della competenza a rilevare la violazione: ne discende che «alla constatazione della violazione procedono gli organi preposti ai controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro». La norma precisa, inoltre, che per l'applicazione di detta sanzione non può trovare applicazione la procedura premiale della diffida obbligatoria prevista dall'art. 13, del dlgs n. 124/2004.

Per quanto concerne l'importo delle sanzioni civili connesse al mancato versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore per il quale è accertata l'irregolare costituzione del rapporto di lavoro viene, inoltre, sancito il principio secondo cui le suddette sanzioni, la cui applicazione in questo caso compete agli istituti previdenziali, non possono essere determinate in misure inferiori a 3.000 euro a prescindere dalla durata della prestazione lavorativa effettivamente accertata.

Subappalti, applicazione della solidarietà subordinata ai decreti

Ritenute fiscali, responsabilità in solido fra appaltatore e subappaltatore. Le disposizioni in materia sono contenute nei commi che vanno dal 28° al 34° dell'art. 35 del dl Bersani. Il campo d'applicazione della disciplina in parola riguarda tutti i contratti d'appalto e subappalto di opere, forniture e servizi conclusi successivamente all'adozione di un apposito decreto che verrà emanato di concerto fra il ministro del lavoro e il ministro dell'economia e delle finanze.

Le disposizioni prevedono che l'appaltatore di un'opera, di una fornitura o di un servizio risponda in solido con il subappaltatore delle seguenti obbligazioni cui lo stesso subappaltatore è principalmente tenuto:

- effettuazione e versamento delle ritenute fiscali sui redditi da lavoro dipendente;
- effettuazione delle ritenute (per la parte a carico dei lavoratori) e versamento dei contributi previdenziali e assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti.

Dalla corresponsabilità l'appaltatore ha la possibilità di affrancarsi verificando, prima del pagamento del corrispettivo dovuto, la correttezza dell'operato del subappaltatore. La verifica deve avvenire per mezzo dell'acquisizione della documentazione comprovante l'assolvimento delle obbligazioni sopra indicate da parte del subappaltatore. Le modifiche apportate in fase di conversione stabiliscono che la documentazione comprovante l'assolvimento degli obblighi da parte del subappaltatore venga indivi-

duata da un apposito decreto che dovrà essere emanato entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, da parte del ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il ministro del lavoro.

Come strumento di coercizione nelle mani dell'appaltatore, è previsto che egli sia legittimato a sospendere il pagamento del corrispettivo dovuto al subappaltatore fintanto che quest'ultimo non gli produca la documentazione prevista. Anzi, allo scopo di rafforzare quest'obbligo di controllo, è prevista una sanzione a carico dell'appaltatore inadempiente. Difatti, in presenza d'irregolarità nell'adempimento degli obblighi in questione posti in essere da parte del subappaltatore, e qualora l'appaltatore proceda al pagamento del compenso pattuito senza aver preventivamente effettuato i suddetti controlli, la norma prevede l'applicazione di un'onerosa sanzione amministrativa che va da un minimo di 5 mila a un massimo di 200 mila euro. Neppure la circolare n. 28/E dell'Agenzia delle entrate chiarisce a chi, fra gli enti impositori (Agenzia delle entrate stessa per la parte fiscale, o istituti previdenziali per la parte contributiva ed assicurativa) e la Dpl compete, una volta accertata la violazione, comminare la predetta sanzione. Appare, pertanto, opportuno un chiarimento al riguardo anche ai fini del coordinamento dell'attività fra i vari enti.

Il vincolo solidaristico del committente non è illimitato. È previsto un tetto massimo all'obbligazione in parola rappresentato dall'ammontare complessivo del

Verifiche dell'appaltatore nei confronti del subappaltatore

Da operare prima del pagamento del corrispettivo pattuito in base al decreto interministeriale di prossima emanazione



corrispettivo da esso dovuto al subappaltatore. Si fa presente che l'appaltatore obbligato in solido resta comunque titolare del diritto di regresso per le somme da questi eventualmente versate in luogo del subappaltante obbligato principale.

La disposizione fornisce, inoltre, istruzioni agli enti impositori e previdenziali circa la notifica di eventuali atti di accertamento del debito, affermando il principio secondo cui i provvedimenti sogget-

ti a termine di decadenza vanno notificati sia al subappaltatore (obbligato principale), sia all'appaltatore (obbligato in solido). Per quanto riguarda, infine, la competenza a emettere tali atti da parte degli stessi uffici, viene precisato che essa è determinata in rapporto alla sede del subappaltatore. La fase di conversione del decreto è stata caratterizzata dall'aggiunta di un ultimo periodo al comma 34 dell'art. 35 in base al quale viene salvaguardato

quanto disposto dall'art. 29, comma 2, del dlgs n. 276/2003 in tema di solidarietà, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto di opere o di servizi, relativamente alle retribuzioni e alle contribuzioni obbligatorie in favore dei lavoratori: il precetto «deve intendersi esteso anche per la responsabilità solidale per l'effettuazione ed il versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente». (riproduzione riservata)

Il badge per i lavoratori dei cantieri

Dal 1° ottobre 2006, tutto il personale che opera nei cantieri edili dovrà esibire una tessera di riconoscimento (badge) con fotografia e generalità del lavoratore e nome del datore da cui lo stesso dipende. La novità è introdotta dal comma 3 dell'art. 36-bis. L'obbligo grava anche sui lavoratori autonomi che operano nei cantieri; la norma per essi specifica, tuttavia, che debbano provvedere per proprio conto. La norma stabilisce, inoltre, un criterio di solidarietà nei confronti del committente (cosa estremamente importante anche per il connesso aspetto sanzionatorio) se nel cantiere sono presenti contemporaneamente più datori di lavoro o lavoratori autonomi. L'obbligo di esibire il badge è generalizzato; tuttavia, i datori di lavoro che occupano nel cantiere meno di dieci dipendenti (nel computo sono compresi anche coloro che sono titolari di contratti con prestazioni autonome o con tipologie formative come l'inserimento o l'apprendistato) possono optare alternativamente per un registro di cantiere preventivamente vidimato dalla dpl competente per territorio, da tenersi sul luogo di lavoro ove vanno riportati gli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori. In caso di violazione dei precetti sopra indicati sono previste delle sanzioni. Esse presentano due singolarità: non sono diffidabili ex art. 13 del dlgs n. 124/2004 e sono applicabili anche nei confronti del lavoratore che non esponga il cartellino consegnatogli dal datore di lavoro. Le sanzioni vanno da 100 a 500 euro per ogni lavoratore (a carico del datore) e da 50 a 300 euro (a carico del lavoratore).

Tassazione degli incentivi all'esodo

In passato le somme erogate a titolo di incentivazione all'esodo a favore dei lavoratori di età superiore ai 55 anni, se uomini, o ai 50 anni, se donne, erano soggette a un prelievo fiscale ridotto del 50% rispetto alla normale tassazione Irpef prevista, invece, per il trattamento di fine rapporto. Con la disposizione contenuta nell'art. 35, comma 23, della norma in commento la suddetta agevolazione fiscale è stata eliminata in conseguenza dell'avvenuta abrogazione dell'art. 19, co. 4-bis, del dpr n. 917/1986, anche se alcuni effetti possono protrarsi nel tempo. Difatti, transitoriamente, la disciplina di favore continuerà ad applicarsi con riferimento alle somme corrisposte a tale titolo per rapporti cessati antecedentemente al 4 luglio 2006 (data di entrata in vigore del dl n. 223/2006) o alle somme corrisposte in relazione a rapporti di lavoro cessati anche successivamente a tale data, ma comunque in attuazione di atti o accordi aventi data certa anteriore al 4 luglio stesso. Un tipico esempio di tale ultima ipotesi potrebbe essere rappresentato da un eventuale accordo siglato, in data antecedente al 4 luglio u.s., dinanzi alla commissione provinciale di conciliazione istituita presso la direzione provinciale del lavoro ai sensi dell'art. 410 cpc. Non si ritiene, al contrario, che possa presentare analoghi requisiti di certezza un eventuale accordo siglato fra le parti in sede sindacate ai sensi dell'art. 411, cpc 3° co.

La comunicazione di assunzione degli edili

Le assunzioni dei lavoratori subordinati nel settore edile vanno comunicate al competente centro per l'impiego al più tardi il giorno antecedente l'instaurazione dei rapporti. Lo prevede il comma 6 che riscrive il comma 10-bis dell'art. 86 del dlgs n. 276/2003. La norma originaria già prevedeva quest'onere, soltanto che lo subordinava all'emanazione del cosiddetto modello unico di assunzione postulato dal dlgs n. 297/2002, modello che, a distanza di quattro anni, non è stato ancora varato dal ministero del lavoro. L'accertamento delle violazioni legate al mancato o al ritardato invio della comunicazione in parola prevedono l'applicazione, da parte delle dpl, di una sanzione che va da 100 a 500 euro per ogni comunicazione; si precisa che questa sanzione è diffidabile ex art. 13, del dlgs n. 124/2004. È evidente come anche questa disposizione sia improntata a combattere il lavoro nero nel settore edile nel quale, in virtù della tempistica precedentemente prevista per l'effettuazione delle comunicazioni di assunzione (cinque giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro), molti infortuni sul lavoro venivano «casualmente» denunciati lo stesso giorno dell'instaurazione del rapporto.

Riduzioni vincolate al Durc

Il comma 8 dell'art. 36-bis vincola al Durc (Documento unico di regolarità contributiva) l'applicazione per il settore edile della speciale riduzione contributiva prevista dall'art. 29, della legge n. 341/1995 (pari all'11,50% per l'anno in corso, secondo quanto previsto dal dm 1/2/2006); la disposizione esclude per cinque anni dal beneficio le imprese che abbiano riportato condanne passate in giudicato per violazioni in materia e sicurezza sul lavoro. Il comma 9 dello stesso articolo reintroduce l'indennità di missione in favore del personale ispettivo e di vigilanza. Il comma 10 prevede che anche la conferenza permanente stato-regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono coinvolte nel funzionamento della banca dati sul mercato del lavoro e nel monitoraggio previsto dal dlgs n. 276/2003. Con il comma 11 si proroga al 31 dicembre 2007 il termine di prescrizione dei contributi pagati alla gestione separata dell'Inps per i lavoratori autonomi, relativamente all'anno 1996.