

# Lavoro sommerso e nuova massimizzazione

di Luigi Oppedisano [\*]

## I. Introduzione

Cresce il fenomeno del lavoro nero in Italia. Il numero dei lavoratori sconosciuti alle banche dati degli istituti previdenziali e fiscali hanno raggiunto quasi quota 2 milioni e l'economia sommersa, per retribuzioni in nero, è arrivata pressoché a 42 miliardi di euro. I dati derivano dalle risultanze delle verifiche effettuate dagli ispettori del Ministero del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, relativi al primo semestre dell'anno 2015.

In Italia, nell'ultimo decennio, le rilevazioni statistiche hanno segnato un crescendo dei fenomeni legati all'economia sommersa e fra le molteplici cause ha un ruolo determinante la grave crisi mondiale, ma altre cause sono altresì da ricercarsi nella pesante imposizione fiscale e contributiva sul lavoro, nonché nell'eccesso di regolamentazione e di burocrazia che impedisce flessibilità, dinamismo e cambiamento alle regole di una moderna economia.

Il problema del lavoro sommerso non è una piaga sola italiana, ma il fenomeno è presente anche negli altri paesi della Comunità Europea e nel resto del mondo.

La Commissione Europea il 24 ottobre 2007 ha trasmesso al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale Europeo ed al Comitato delle Regioni una comunicazione in merito al lavoro sommerso dal titolo *“rafforzare la lotta al lavoro sommerso”*. Nella comunicazione la Commissione ha identificato l'accezione di *“lavoro sommerso”* con quella di *“lavoro non dichiarato alle autorità pubbliche”*.

Inoltre, la Commissione ha fatto riferimento ad una serie di effetti negativi che comportano il ricorso al lavoro sommerso<sup>[1]</sup> e ricorda anche i vari provvedimenti da adottare per scoraggiarne il ricorso<sup>[2]</sup>.



## II. Il lavoro sommerso

Il legislatore italiano per arginare il fenomeno del lavoro sommerso, già con l'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, commi 3, 4 e 5, convertito con modificazioni dalla legge 23 aprile 2002, n. 73<sup>[3]</sup>, aveva previsto una sanzione aggiuntiva nei confronti dei datori di lavoro che impiegavano *lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria*. La norma prevedeva in capo ai trasgressori l'applicazione, per ciascun lavoratore irregolare, di una sanzione amministrativa variabile dal 200 al 400% dell'importo del costo del lavoro.

Tale ipotesi sanzionatoria presentava comunque alcune imperfezioni tecnico-normative che implicava la possibilità, in sede di applicazione alla fattispecie concreta, di una penalità fondamentalmente irragionevole. La suddetta norma con la sentenza n. 144/2005 è stata oggetto di dichiarazione di illegittimità da parte della Corte Costituzionale per quella parte in cui non ammetteva *“la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare aveva avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui veniva constatata la violazione”*.

Il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani) in fase di conversione della legge 4 agosto 2006, n. 248 ha inserito l'articolo 36 bis recante il titolo *“Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro”*. Con la predetta norma, il legislatore voleva dare una risposta non solo a contrastare l'utilizzo di lavoratori in nero, ma anche quello di assicurare ai lavoratori più sicurezza sui luoghi di lavoro. La norma, da un lato ha ampliato l'apparato sanzionatorio, ma dall'altro lato ha riformulato determinate conseguenze sanzionatorie a carico dei datori di lavoro che impiegano irregolarmente lavoratori alle proprie dipendenze.

L'articolo 36 bis della legge n. 248/2006 nel lasciare uguale il comma 4 del decreto-legge n. 12/2002 ha riformulato i commi 3 e 5 dell'articolo 3 della stessa disciplina<sup>[4]</sup>. La nuova normativa assume, con chiara evidenza, il carattere di *penalità aggiuntiva* della sanzione, in quanto l'irrogazione della stessa non esclude l'applicazione di tutte le altre sanzioni previste per le violazioni in materia di lavoro, previdenza ed assicurazione obbligatorie, quali l'omessa comunicazione di assunzione al Centro per l'impiego, l'omessa consegna al lavoratore della dichiarazione di assunzione e/o del contratto di lavoro, l'omessa registrazione sul Libro Unico del Lavoro.

Inoltre, la sanzione in esame risulta applicabile anche nei casi in cui emergano violazioni di natura penale, in particolare nei casi in cui il rapporto di lavoro *“in nero”* sia stato instaurato con *lavoratori stranieri* privi del permesso di soggiorno (ovvero il permesso di

soggiorno sia scaduto e non rinnovato nei termini, revocato o annullato) o con soggetti *minori* privi dei requisiti minimi legali d'età per l'accesso al lavoro.

*La condotta di illecita* di occupazione di lavoratori prevista dall'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 12/2002, come modificato dall'articolo 36 bis, comma 7, della legge n. 248/2006, *consiste nell'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria*. Nessun dubbio può rimanere che siffatta condotta si concretizza con l'instaurazione di un rapporto di lavoro che si presenta privo di una qualsiasi delle forme di pubblicità che la legge richiede ai fini della classificazione di lavoro regolare.

Con il termine lavoro sommerso, lavoro nero, lavoro irregolare si intende un rapporto di lavoro dove il datore di lavoro utilizza prestazioni lavorative di un lavoratore senza riconoscere a questi dignità, la legittima copertura previdenziale, le diverse tutele previste dalla legge, senza pagare le imposte previste dalle varie disposizioni legislative. Ciò diviene possibile dal momento che tra le parti risulta inesistente la formalizzazione di un contratto di lavoro, ovvero non registrato e quindi nullo per la normativa del diritto del lavoro.

Il lavoro nero rappresenta quella fetta di occupazione non visibile perché rimane nascosta alle istituzioni. È lavoro nero quell'attività svolta a scopo di lucro di tipo dipendente o indipendente effettuato in violazione della legge e lo stesso elude direttamente lo Stato, i cittadini e gli istituti previdenziali. Con il lavoro nero si verifica che le prestazioni rese del lavoratore vengono retribuite di solito in moneta contante e senza che la stessa retribuzione sia assoggettata a ritenuta fiscale e previdenziale.

Volendo comunque giungere ad una definizione del fenomeno si può affermare che per lavoro sommerso si intende quella parte di economia che fa riferimento alle prestazioni di lavoro svolte irregolarmente, ossia non in conformità con la legislazione vigente.

Le tipologie di lavoro sommerso sono due.

- Quello subìto che si verifica quando il lavoratore è costretto ad accettare il pagamento del salario senza la regolarizzazione contrattuale, rinunciando così a tutti i diritti previsti dalla legislazione del lavoro e delle assicurazioni sociali e previdenziali, "in cambio" di un lavoro. Questa è la situazione tipica di quei lavoratori che vorrebbero lavorare come dipendenti nei confronti di un'impresa, ma questa non vuole assumerli perché ha meno costi e sul mercato può muoversi diversamente, anche per quanto riguarda il fattore della concorrenza.
- Quello preteso dal lavoratore stesso che ha un interesse particolare ad essere pagato in nero, come il dover dimostrare di non possedere alcun reddito. Questa fattispecie accade maggiormente nel mondo del lavoro autonomo, ma esso rappresenta anche il classico caso del cosiddetto "doppio lavoro" cioè quello svolto da lavoratori dipendenti fuori dal normale orario lavorativo.

*Le conseguenze del lavoro sommerso sono:*

- la concorrenza sleale esercitata nei confronti delle aziende che accettano e si sforzano di rispettare le regole imposte dalla legislazione;
- la compressione delle entrate e conseguente compressione dei servizi che lo Stato è in grado di offrire, producendo in questo modo un vortice, un gravissimo circolo vizioso, in cui il Governo è costretto ad aumentare le tasse per mantenere il livello di servizi offerti creando, di contro, incentivazione alla pratica di nuovo sommerso;
- disagio sociale – dove i lavoratori occupati irregolarmente subiscono una conseguente riduzione dei diritti – l'azienda che occupa in nero o "in grigio" non garantisce il posto di lavoro – la sicurezza per l'incolumità anche fisica nei luoghi di lavoro – la possibilità di crescere professionalmente ed altri ancora. Quest'ultimo punto ci porta a riflettere ancora su altri aspetti rivelatisi più spregevoli per gli inquietanti risvolti sociali del sommerso, ovvero la piaga degli infortuni sul lavoro, spesso anche mortali e l'immigrazione clandestina.

### III. L'apparato sanzionatorio

Il decreto legge 22 febbraio 2002 n. 12, convertito in legge 23 aprile 2002, n. 73 prevedeva a carico dei datori di lavoro che impiegavano lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria l'applicazione di una sanzione amministrativa aggiuntiva dal 200 al 400 per cento dell'importo del costo del lavoro calcolato sulla base dei contratti collettivi nazionali per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione. Il legislatore aveva conferito la competenza ad applicare la sanzione amministrativa all'Agenzia delle Entrate ed assoggettata al D.Lgs. 18/12/1997, n. 472 riguardante "Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662".

La legge 28 luglio 2006, n. 248, per sopperire alle censure della Corte Costituzionale<sup>[5]</sup>, ha modificato l'illecito con una sanzione amministrativa pecuniaria da € 1.500 a € 12.000. Per espressa previsione legislativa la sanzione non è ammessa alla procedura di diffida di cui all'articolo 13 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124. La competenza ad applicare la sanzione amministrativa passa alla Direzione Provinciale del Lavoro, contestata dall'Ispettore del Lavoro e soggetta alla disciplina della legge 24 novembre 1981, n. 689, riguardante le sanzioni amministrative in generale.

### Maxisanzione dal 29/7/2006

Sanzione Minima	Sanzione Massima	Sanzione ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 124/2004	Sanzione ai sensi dell'art. 16 Legge n. 689/1981
€ 1.500,00	€ 12.000,00	Non diffidabile	€ 3.000,00

Il legislatore dopo soli 4 anni interviene nuovamente sulla materia, inasprendo la sanzione amministrativa per il lavoro sommerso. La norma è la legge 4/11/2010, n. 183 che all'articolo 4, dal titolo "misure contro il lavoro sommerso" ha rivisitato il comma 3 dell'art. 3 del decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito dalla legge 23 aprile 2002, n. 73.

La nuova disciplina prevede nei confronti del datore di lavoro privato, con esclusione di quello domestico, che impiega lavoratori subordinati senza la preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, l'applicazione ulteriore da € 1.500 a € 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di € 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo.

L'importo della sanzione è ridotta da € 1.000 a € 8.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorato di € 30 per ciascuna giornata di lavoro effettivo, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo.

Con la predetta legge, crescono i soggetti competenti ad irrogare la sanzione amministrativa per il lavoro sommerso. Il legislatore estende la competenza a tutti gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza.

L'Autorità competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, rimane sempre la Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente. La norma, per alcuni aspetti, si presenta più favorevole per i trasgressori in quanto viene prevista ammissibile la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124.

### Maxisanzione dal 24/11/2010

Sanzione Minima	Sanzione Massima	Maggiorazione giornaliera	Sanzione ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 124/2004	Sanzione ai sensi dell'art. 16 legge n. 689/1981	Maggiorazione giornaliera sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n.124/2004	Maggiorazione giornaliera sensi dell'art. 16 legge n. 689/1981
€ 1.500,00	€ 12.000,00	€ 150,00	€ 1.500,00	€ 3.000,00	€ 37,50	€ 50,00

### Maxisanzione affievolita dal 24/11/2010

Sanzione Minima	Sanzione Massima	Maggiorazione giornaliera	Sanzione ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 124/2004	Sanzione ai sensi dell'art. 16 legge n. 689/1981	Maggiorazione giornaliera sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n.124/2004	Maggiorazione giornaliera sensi dell'art. 16 legge n. 689/1981
€ 1.000,00	€ 8.000,00	€ 30,00	€ 1.000,00	€ 2.000,00	€ 7,50	€ 10,00

Il Decreto Legge 23/12/2013 n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 21/2/2014, n. 9, all'art. 14, dal titolo "misure per il contrasto del lavoro sommerso e irregolare", è intervenuto nuovamente per rivedere ed inasprire l'importo delle sanzioni per il lavoro "sommerso" prevedendo un aumento del 30%.

Maxisanzione dal 22/2/2014						
Sanzione Minima	Sanzione Massima	Maggiorazione giornaliera	Sanzione ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 124/2004	Sanzione ai sensi dell'art. 16 legge n. 689/1981	Maggiorazione giornaliera sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n.124/2004	Maggiorazione giornaliera sensi dell'art. 16 legge n. 689/1981
€ 1.950,00	€ 15.600,00	€ 195,00	Non applicabile	€ 3.900,00	Non applicabile	€ 65,00

Maxisanzione affievolita dal 22/2/2014						
Sanzione Minima	Sanzione Massima	Maggiorazione giornaliera	Sanzione ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 124/2004	Sanzione ai sensi dell'art. 16 legge n. 689/1981	Maggiorazione giornaliera sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n.124/2004	Maggiorazione giornaliera sensi dell'art. 16 legge n. 689/1981
€ 1.300,00	€ 10.400,00	€ 39,00	Non applicabile	€ 2.600,00	Non applicabile	€ 13,00

La disposizione ha previsto espressamente la non applicabilità della procedura di diffida di cui all'articolo 13 del D.Lgs. 23/4/2004, n. 124.

Il legislatore interviene nuovamente sulla materia del lavoro irregolare. La norma è il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151, che all'articolo 22 ha rimodulato gli importi della sanzione amministrativa pecuniaria connessa *all'impiego di lavoratori subordinati senza la preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro* da parte del datore di lavoro privato, ad esclusione del datore di lavoro domestico. Il nuovo sistema sanzionatorio è stato pensato a fasce in base alle giornate di lavoro secondo il seguente prospetto:

Maxisanzione dal 24/9/2015				
Lavoratore irregolare impiegato	Sanzione minima	Sanzione massima	Sanzione ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 124/2004	Sanzione ai sensi dell'art. 16 legge n. 689/1981
fino a 30 giorni di effettivo lavoro	€ 1.500,00	€ 9.000,00	€ 1.500,00	€ 3.000,00
da 31 a 60 giorni di effettivo lavoro	€ 3.000,00	€ 18.000,00	€ 3.000,00	€ 6.000,00
oltre 60 giorni di effettivo lavoro	€ 6.000,00	€ 36.000,00	€ 6.000,00	€ 12.000,00

La norma ha previsto che le predette sanzioni sono aumentate del 20% in caso di impiego di lavoratori stranieri ai sensi dell'articolo 22, comma 12, del D.Lgs. 25/7/1998, n. 286 o di minori in età non lavorativa.

Tra le novità si segnalano l'eliminazione della maggiorazione per ciascuna giornata di effettivo lavoro, il ritorno alla diffida prevista dall'art. 13 del D.Lgs. n.124/2004, non applicabile, ovviamente alle suddette ipotesi in cui è stato previsto l'aumento della sanzione del 20%, l'eliminazione delle violazioni collegate, come la mancata comunicazione al Centro per l'Impiego di instaurazione e cessazione del

rapporto di lavoro subordinato, le violazioni in tema di tenuta del LUL e di compilazione dello stesso.

Infine, si segnala, sempre come novità, che l'articolo 22, comma 3 ter, del D.Lgs. 14/9/2015, n.151 consente l'applicazione della diffida a condizione che:

- per i lavoratori irregolari, ancora in forza presso il datore di lavoro, sia intervenuta la *stipulazione di un contratto di lavoro subordinato* a tempo indeterminato o a tempo parziale con riduzione dell'orario di lavoro non superiore al 50% dell'orario a tempo pieno o con contratto a tempo pieno e determinato di durata non inferiore a 3 mesi ed il mantenimento in servizio per almeno tre mesi;
- la prova della regolarizzazione (compilazione del LUL, pagamento delle retribuzioni), del pagamento delle sanzioni e dei contributi e premi dovuti, ai sensi dell'articolo 13, comma 5, del D.Lgs. 23/4/2004, n. 124, deve essere data entro il termine di 120 giorni dalla notifica del verbale unico di accertamento e notificazione.

Il lavoro sommerso non giova al lavoratore, al datore di lavoro e neppure allo Stato. Esso appartiene alla categoria dell'illegalità ed il paese merita e deve fare di tutto per combattere questo triste fenomeno. Se lo vogliamo è possibile allontanarsi dalla regressione economica, è possibile ritornare a produrre e consumare con orgoglio il nostro tanto atteso "Made in Italy". ■

## Note

[1] La sintesi della Commissione sulla comunicazione è la seguente: "Il **lavoro sommerso** costituisce ancora oggi uno dei maggiori freni alla crescita e all'occupazione in Europa. Tale fenomeno riduce gli introiti fiscali e minaccia il finanziamento della sicurezza sociale. A livello delle imprese, esso tende a falsare la concorrenza e limita la produttività. Il **lavoro sommerso** costituisce una causa di dumping sociale nella misura in cui si allontana dalle attività che rispettano le normative vigenti in materia di condizioni di lavoro, di diritti sociali dei lavoratori, nonché di retribuzioni e di sicurezza sociale. Ben lungi dal ridursi, tale fenomeno tende addirittura ad estendersi in alcuni settori di attività e per alcuni tipi di occupazione".

[2] La commissione individua i rimedi per scoraggiare il ricorso al lavoro sommerso che sono: 1) **riduzione della fiscalità del lavoro e facilitare le procedure amministrative**; 2) riesaminare, per gli Stati interessati, le disposizioni transitorie che limitano la mobilità dei lavoratori provenienti dai nuovi paesi membri; 3) tener conto del lavoro sommerso al momento di applicare i principi di "flessicurezza" a livello nazionale; 4) **decidere le iniziative concrete in collaborazione con le parti sociali**; 5) sviluppare un approccio strategico globale a livello della sorveglianza e della lotta contro le frodi; 6) **valutare la possibilità di creare una piattaforma europea di cooperazione fra i diversi organismi di controllo, segnatamente per quanto riguarda il distacco di lavoratori**; 7) riflettere sulla maniera migliore di quantificare il lavoro sommerso; 8) fare del lavoro sommerso una priorità del programma europeo di apprendimento reciproco [PROGRESS](#).

[3] La normativa in commento, la legge n. 73/2002, sorta in un contesto di emersione nell'ambito fiscale, riguardava "Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare" testualmente recitava: "3. *Fermo restando l'applicazione delle sanzioni previste, l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatorie, è altresì punito con la sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione.* 4. *Alla constatazione della violazione procedono gli organi preposti ai controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro.* 5. *Competente alla irrogazione della sanzione amministrativa di cui al comma 3 è l'Agenzia delle entrate*".

[4] Il dettato normativo dell'art. 36 bis della legge n. 248/2006 testualmente recitava: "3. *Fermo 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 1.500,00 a euro 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000,00, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorata va accertata*". 5. *Alla irrogazione della sanzione amministrativa di cui al comma 3 provvede la Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente. Nei confronti della sanzione non è ammessa la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 23/4/2004, n. 124*".

[5] La Corte Costituzionale con sentenza 12/4/2005, n. 144, aveva dichiarato incostituzionale la citata norma nella parte in cui non prevedeva la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare avesse avuto inizio successivamente al 1° gennaio dell'anno in cui era stata constatata la violazione.

[\*] *Ispettore del lavoro, responsabile dell'Area operativa vigilanza ordinaria n. 5 della Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per*



