

## Gli strumenti di contrasto al lavoro irregolare

di Marianna Russo<sup>1</sup>

*Ispettore del lavoro DTL Roma e Dottoranda di ricerca in Diritto del Lavoro Università La Sapienza di Roma*

***1.L'attività di vigilanza nella lotta al lavoro irregolare – 2.La c.d. maxi-sanzione per il lavoro nero – 3.Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale – 4. Gli strumenti "alternativi": conciliazione monocratica e procedure di emersione e stabilizzazione.***

### ***1. L'attività di vigilanza nella lotta al lavoro irregolare***

Un ruolo decisivo nel contrasto al lavoro irregolare<sup>2</sup> viene svolto dall'attività di vigilanza ispettiva degli organi periferici del Ministero del Lavoro<sup>3</sup>: la lettera a) dell'art. 7 D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, assegna all'Ispettorato del Lavoro<sup>4</sup>, come primo compito, il controllo "sull'esecuzione di tutte le leggi sul lavoro e di previdenza sociale nelle aziende industriali, commerciali, negli uffici, nell'agricoltura, ed in genere ovunque è prestato un lavoro salariato o stipendiato, con le eccezioni stabilite dalle leggi".

La verifica - periodica e capillare - del rispetto della normativa in materia di lavoro e l'irrogazione delle sanzioni amministrative conseguenti alla mancata osservanza di quanto prescritto sono ancora oggi un efficace deterrente all'occupazione irregolare di personale.

Negli ultimi venticinque anni l'attività ispettiva è stata, però, profondamente trasformata da alcuni importanti interventi normativi: fino all'emanazione della Legge 24 novembre 1981, n. 689, le violazioni in materia di lavoro erano penalmente perseguibili. Pertanto, il compito dell'ispettore del lavoro consisteva nell'accertamento dei fatti e nella trasmissione del relativo rapporto alla competente autorità giudiziaria per l'instaurazione del processo nei confronti del datore di lavoro-trasgressore. Con la depenalizzazione della maggior parte degli illeciti in materia di lavoro e previdenza sociale<sup>5</sup>, è lo stesso ispettore del lavoro ad accertare la violazione

---

<sup>1</sup> Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza

<sup>2</sup> Per approfondire la nozione di lavoro irregolare e la sua attuale incidenza nel nostro Paese, vd. M. Russo, *Spunti di riflessione sul lavoro irregolare in Italia*, in *www.diritto.it*, 21 maggio 2014.

<sup>3</sup> E dai funzionari di vigilanza degli Istituti previdenziali e assicurativi.

<sup>4</sup> Ora Direzioni Territoriali del Lavoro.

<sup>5</sup> Vd. artt. 34, lett. m) e n), e 35 Legge n. 689/81.

e ad irrogare la conseguente sanzione amministrativa: se da un lato aumenta il carico di lavoro<sup>6</sup>, dall'altro lato può diminuire il *metus* nei confronti dell'organo ispettivo, in quanto la sanzione pecuniaria è, generalmente, meno intimidatoria di un processo penale.

Con il D. Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, viene delineata con maggiore chiarezza e incisività la nuova funzione ispettiva: alla tradizionale *vis* repressiva si affiancano nuovi compiti di prevenzione, promozione, informazione e conciliazione<sup>7</sup>. L'obiettivo primario resta sempre il "contrasto del lavoro sommerso e irregolare"<sup>8</sup>, ma cresce la consapevolezza della necessità di un impegno su più fronti per poter arginare la piaga del c.d. lavoro nero e di tutte le sue *sfumature*. In tale prospettiva - e nell'ottica della semplificazione amministrativa - vanno anche letti i tentativi di un sempre più efficace coordinamento dell'attività di vigilanza tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e gli Istituti previdenziali e assicurativi<sup>9</sup>.

## **2. La c.d. maxi-sanzione per il lavoro nero**

La prima sanzione *ad hoc* per il lavoro sommerso (o nero) è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 3, comma 3, D.L. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito con modificazioni dalla Legge 23 aprile 2002, n. 73. Ciò non significa, come visto, che in precedenza tale fenomeno non fosse contrastato e sanzionato: al datore di lavoro che occupasse lavoratori sconosciuti alla P.A. venivano contestate tutte le violazioni di legge (omessa comunicazione al Centro per l'impiego, omessa registrazione sul Libro Matricola e sul Libro Paga, mancata consegna al lavoratore della dichiarazione di assunzione e dei prospetti-paga...). Per censurare con maggiore rigore l'utilizzo di lavoro sommerso - che comporta una totale evasione degli adempimenti amministrativi, fiscali e contributivi in favore dei lavoratori, con gravi conseguenze individuali e collettive - alle sanzioni già previste si aggiunge (e non sostituisce) la c.d. maxi-sanzione per il lavoro nero.

Alla luce dell'importanza e delicatezza della materia ben si comprende l'*iter* travagliato del nuovo istituto, che, in poco più di una decina d'anni, è stato interessato da varie modifiche

---

<sup>6</sup> L'ispettore non ha più soltanto il compito di accertare la violazione e trasmettere il rapporto, ma redige il verbale ispettivo e provvede alla notificazione della violazione e all'ammissione del trasgressore al pagamento della sanzione in misura ridotta a norma dell'art. 16 Legge n. 689/81.

<sup>7</sup> Vd. art. 7 e ss. D. Lgs. n. 124/2004.

<sup>8</sup> Vd. art. 1 D. Lgs. n. 124/2004.

<sup>9</sup> Cfr., da ultimo, l'art. 14, lett. d), D. L. n. 145/2013, soppresso, però, dalla Legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 9.

normative<sup>10</sup>, oscillando tra maggior severità e tentativi di *favor* nei confronti del datore di lavoro, tanto da richiedere l'autorevole pronuncia della Corte di Cassazione a sezioni unite<sup>11</sup> per ribadire, in materia di illecito amministrativo, il principio *tempus regit actum*<sup>12</sup>.

Nella sua formula originaria, il presupposto per l'irrogazione della maxi-sanzione è l'impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da ogni altra documentazione obbligatoria. Nel 2006, il c.d. Decreto Bersani-Visco<sup>13</sup> espunge il termine "dipendenti": viene così sanzionata l'occupazione di ogni tipologia di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria<sup>14</sup>. Con il c.d. Collegato Lavoro<sup>15</sup> si restringe nuovamente l'ambito di applicazione, riferito ai soli lavoratori subordinati<sup>16</sup> che siano stati impiegati senza la preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto al Centro per l'Impiego. Inoltre, viene introdotta un'ipotesi attenuata, una sorta di mini-maxi-sanzione, applicabile quando al periodo in nero segua un periodo di regolare occupazione.

Oltre ai presupposti muta nel tempo anche l'importo della sanzione: nel 2002 viene calcolato dal 200% al 400% del costo del lavoro (sulla base dei Ccnl), per ciascun lavoratore irregolare e per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione dell'illecito. Sul dato temporale è intervenuta la dichiarazione di illegittimità costituzionale nella parte in cui "non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione"<sup>17</sup>.

In base al quarto comma dell'art. 3 D.L. cit., alla constatazione della violazione procedono gli organi preposti ai controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro, ma competente all'irrogazione della sanzione è l'Agenzia delle Entrate<sup>18</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. art. 36-*bis* D.L. n. 223/2006, convertito dalla Legge n. 248/2006; art. 4 Legge n. 183/2010; art. 14 D. L. n. 145/2013, convertito dalla Legge n. 9/2014.

<sup>11</sup> Cass. SS.UU. 13 gennaio 2010, n. 356.

<sup>12</sup> Sulla successione di leggi nel tempo in materia di maxi-sanzione, vd. M. Pala, *Maxisanzione per lavoro sommerso e successione delle leggi nel tempo*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 17 febbraio 2011.

<sup>13</sup> Art. 36-*bis*, comma 7, D.L. n. 223/2006, convertito dalla Legge n. 248/2006.

<sup>14</sup> A titolo meramente esemplificativo, gli adempimenti obbligatori per i lavoratori dipendenti sono la comunicazione di assunzione al Centro per l'Impiego, la registrazione sul Libro Matricola (in seguito Libro Unico del Lavoro), il versamento dei contributi previdenziali; per i collaboratori a progetto: comunicazione al Centro per l'Impiego, registrazione sul Libro Unico del Lavoro, versamento dei contributi alla Gestione Separata; per i lavoratori occasionali autonomi *ex art. 2222 c.c.*: versamento della ritenuta d'acconto.

<sup>15</sup> Art. 4 Legge n. 183/2010.

<sup>16</sup> Sono esclusi i lavoratori domestici.

<sup>17</sup> Vd. Corte Cost. 4 aprile 2005, n. 144.

<sup>18</sup> Vd. comma 5 dell'art. 3 D.L. n. 12/2002, conv. in Legge n. 73/2002.

Nel 2006 la sanzione - amministrativa e non più tributaria - viene determinata con maggiore precisione: da € 1.500,00 a € 12.000,00 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di € 150,00 per ogni giornata di lavoro effettivo<sup>19</sup>. La competenza viene affidata alla Direzione provinciale (ora territoriale) del Lavoro e, per sottolineare il disvalore di tali condotte, non è ammessa la procedura di diffida a norma dell'art. 13 D. Lgs. n. 124/2004 e, pertanto, non è possibile pagare la sanzione nella misura minima.

Qualche anno più tardi, nel 2010, si assiste a un rovesciamento della prospettiva: anche se gli importi restano invariati – almeno nell'ipotesi classica, in quanto la forma attenuata della mini-maxi-sanzone prevede una sanzione inferiore<sup>20</sup> - il datore di lavoro è ammesso al pagamento nella misura minima *ex art.* 13 D. Lgs. n. 124/2004<sup>21</sup>. Sono competenti ad irrogare tale sanzione tutti gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza.

La più recente modifica, intervenuta con l'art. 14 del D.l. n. 145/2013, convertito con modificazioni dalla Legge n. 9/2014, non incide sui presupposti, ma soltanto sugli importi: al fine di rafforzare l'attività di contrasto al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, le sanzioni amministrative sono aumentate del 30%<sup>22</sup> e dalla data di entrata in vigore della Legge n. 9/2014<sup>23</sup> non è ammessa la procedura di diffida ai sensi dell'art. 13 D. Lgs. n. 124/2004<sup>24</sup>.

### ***3. Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale***

L'impiego di lavoratori irregolari comporta l'aumento dei rischi infortunistici: è altamente probabile che un lavoratore occupato in violazione degli obblighi vigenti non abbia ricevuto l'adeguata informazione e formazione per svolgere in sicurezza la propria mansione. Per tale ragione la maxi-sanzone per il lavoro nero non è stata ritenuta uno strumento sufficiente, trattandosi di un rimedio *ex-post*. È stato, pertanto, introdotto un altro istituto, di natura cautelare, volto a “garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori nel settore

---

<sup>19</sup> È prevista anche una sanzione civile non inferiore a € 3.000,00 per l'omesso versamento di premi e contributi per ciascun lavoratore.

<sup>20</sup> Da € 1.000,00 a € 8.000,00 per ciascun lavoratore, maggiorato di € 30,00 per ogni giornata di lavoro irregolare.

<sup>21</sup> Anche per quanto riguarda le sanzioni civili connesse all'evasione dei premi e contributi non è più indicato l'importo minimo di € 3.000,00, ma solo un aumento del 50%.

<sup>22</sup> Da € 1.950,00 a € 15.600,00 per lavoratore e € 195,00 per giornata di lavoro effettivo nell'ipotesi *standard* e da € 1.300,00 a € 10.400,00 per lavoratore e € 39,00 per giornata per la mini-maxi-sanzone.

<sup>23</sup> Il 22 febbraio 2014.

<sup>24</sup> Cfr. Circ. MLPS 4 marzo 2014, n. 5.

dell'edilizia, nonché al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare<sup>25</sup>: il c.d. provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

A norma dell'art. 36-*bis* del cit. D.l. n. 223/2006, “il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione dell'INPS e dell'INAIL, può adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture 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 settimanale”.

Anche il provvedimento di sospensione ha subito nel corso del tempo numerose modifiche, alcune così rilevanti da correre il rischio di alterarne la natura (cautelare e non sanzionatoria).

In ordine cronologico, la prima modifica è intervenuta con l'art. 5 della Legge 3 agosto 2007, n. 123, che estende il campo di applicazione del provvedimento di sospensione a tutti i settori merceologici: anche se i rischi infortunistici possono essere più frequenti in attività particolarmente pericolose come l'edilizia, i dati rilevati<sup>26</sup> attestano l'importanza di prevenzione e sicurezza in ogni ambito lavorativo. Inoltre, la citata legge inserisce tra i presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione l'ipotesi di “gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro”.

Il secondo intervento normativo<sup>27</sup> incide sulla base di computo del 20% dei lavoratori in nero per l'adozione del provvedimento - non più l'intero organico in forza, ma i soli lavoratori presenti sul luogo di lavoro ispezionato - aumentando così il campo di applicazione.

Con la terza modifica si elimina uno dei presupposti per l'adozione del provvedimento, cioè le reiterate violazioni in materia di orario di lavoro<sup>28</sup>. Considerato che la mancata concessione dei riposi giornalieri e settimanali può comportare serie conseguenze psico-fisiche, con inevitabili ripercussioni sulla sicurezza propria e altrui, tale soppressione può risultare discutibile, soprattutto nei casi in cui le violazioni della normativa sui tempi di lavoro siano frequenti, gravi e coinvolgano un cospicuo numero di lavoratori.

---

<sup>25</sup> Art. 36-*bis* D.l. n. 223/2006, conv. in Legge n. 248/2006.

<sup>26</sup> Vd, ad esempio, relazione annuale Inail 2012 in [www.inail.it](http://www.inail.it).

<sup>27</sup> Vd. art. 14 D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

<sup>28</sup> Vd. art. art. 41, comma 11, D. L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in Legge 6 agosto 2008, n. 133.

L'anno successivo<sup>29</sup> vengono escluse dall'ambito di applicazione le c.d. micro-imprese<sup>30</sup>, intese come realtà organizzative minime, costituite da un solo dipendente. Inoltre, il D. Lgs. n. 106/2009 tocca il "cuore" del provvedimento, cioè la sua tempestività a fini preventivi: stabilisce che gli effetti della sospensione dell'attività imprenditoriale possano decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo<sup>31</sup> successivo a quello della constatazione dei presupposti per l'adozione ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non possa essere interrotta. È vero che la norma in esame fa salvi i casi in cui si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi, ma in tal modo risolve il problema *scaricando* sul funzionario che effettua l'accesso ispettivo<sup>32</sup> un elevato potere discrezionale, in quanto dovrà operare – peraltro in tempi rapidissimi, quasi *ictu oculi* – un bilanciamento tra i possibili rischi infortunistici e gli eventuali danni arrecabili con l'interruzione dell'attività imprenditoriale<sup>33</sup>.

Sulla discrezionalità degli organi di vigilanza nell'*an* e nel *quando* adottare il provvedimento di sospensione – ricavabile dall'utilizzo legislativo delle espressioni "può"<sup>34</sup> e "possono"<sup>35</sup> – svolgono un rilevante ruolo interpretativo – talvolta addirittura *creativo*<sup>36</sup> – le circolari amministrative emanate sull'argomento.

La prima circolare in materia<sup>37</sup> sottolinea il carattere della discrezionalità sotto il profilo dell'opportunità di adottare il provvedimento, tenendo conto che la sua finalità è volta alla tutela

---

<sup>29</sup> Vd. art. 11 D. Lgs. 3 agosto 2009, n. 106.

<sup>30</sup> Per approfondire il concetto di micro-impresa, cfr. circ. MLPS 12 novembre 2008, n. 30.

<sup>31</sup> Si intende giorno di apertura della Direzione del Lavoro territorialmente competente: cfr. circ. MLPS 10 novembre 2009, n. 33.

<sup>32</sup> L'organo competente ad emanare il provvedimento di sospensione è il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che può intervenire anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze. Inoltre, in materia di gravi e reiterate violazioni della normativa sulla sicurezza è competente il personale di vigilanza delle AA.SS.LL.

<sup>33</sup> Ad esempio, nel caso di attività di servizio pubblico, anche in concessione, in modo da compromettere il godimento di diritti costituzionalmente garantiti, oppure quando dall'interruzione dell'attività possa derivare un rischio maggiore per la salute e la sicurezza: cfr. circ. MLPS n. 33/2009.

<sup>34</sup> Vd. art. 36-bis D.L. n. 223/2006, conv. in Legge n. 248/2006.

<sup>35</sup> Vd. art. 11 D. Lgs. n. 106/2009.

<sup>36</sup> Cfr. G. Loy, *Diritto del lavoro e nozioni a contenuto variabile nella prospettiva del datore di lavoro*, relazione tenuta in occasione delle Giornate di Studio AIDLASS Roma 29 maggio 2014, in <http://www.aidlass.it/events/giornate-di-studio-aidlass-2014-clausole-general-e-diritto-del-lavoro>. Sul punto, vd. anche R. Del Punta, *Il giudice del lavoro tra pressioni legislative e aperture di sistema*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, I, p. 476: "Il ruolo del Ministero del lavoro come fonte di orientamento interpretativo delle norme e, con esso, il ruolo delle circolari e di strumenti nuovi come gli interpellati è cresciuto negli ultimi anni".

<sup>37</sup> Circ. MLPS 28 settembre 2006, n. 29.

dell'integrità psicofisica dei lavoratori. Successivamente, la c.d. direttiva Sacconi<sup>38</sup> afferma che “la discrezionalità dell'ispettore [...] dovrà limitarsi esclusivamente alla verifica della sussistenza dei requisiti di legge e delle condizioni di effettivo rischio e pericolo”. Nel 2009 la circolare sull'argomento<sup>39</sup> ritiene che il provvedimento debba essere “di norma” adottato qualora vi siano i presupposti, “salvo valutare circostanze particolari che suggeriscano, sotto il profilo dell'opportunità, di non adottarlo”. Di diverso avviso è il Tar Lombardia<sup>40</sup>, che definisce il provvedimento di sospensione un “atto vincolato e predeterminato nel contenuto”, non suscettibile di alcun apprezzamento discrezionale sull'eventuale sussistenza di pericoli per la sicurezza. Inoltre, la Corte Costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del D. Lgs. n. 81/2008 nella parte in cui esclude l'applicazione della legge sul procedimento amministrativo<sup>41</sup>, afferma con chiarezza l'obbligo di motivazione dei provvedimenti di sospensione<sup>42</sup>.

Se dal punto di vista *temporale* gli effetti della sospensione generalmente sono posticipati, per quando riguarda la dimensione dello *spazio* occorre precisare che il provvedimento di sospensione coinvolge solo l'unità produttiva in cui sono state verificate le irregolarità<sup>43</sup>.

Per evitare gli effetti della sospensione dell'attività il datore di lavoro deve – prima delle ore dodici del giorno lavorativo successivo alla constatazione degli illeciti – presentare alla Direzione Territoriale del Lavoro che ha emesso il provvedimento l'istanza di revoca, corredata dalla prova della regolarizzazione dei lavoratori occupati irregolarmente<sup>44</sup> (o dalla prova del ripristino delle normali condizioni di lavoro nell'ipotesi di gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza) e dalla ricevuta del versamento di una somma aggiuntiva destinata al Fondo per l'occupazione. L'importo di tale somma per la revoca del provvedimento è stato recentemente incrementato del 30% dall'art. 14 D. L. n. 145/2013, conv. in Legge n. 9/2014: per le sospensioni causate dall'impiego di lavoratori irregolari l'importo è ora di € 1.950,00 (in precedenza € 1.500,00) e per le sospensioni causate da gravi e reiterate violazioni prevenzionistiche l'importo è ora di € 3.250,00 (in precedenza € 2.500,00).

<sup>38</sup> Direttiva MLPS 18 settembre 2008.

<sup>39</sup> Circ. MLPS n. 33/2009.

<sup>40</sup> Tar Lombardia – Milano – 9 gennaio 2009, n. 2.

<sup>41</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>42</sup> A norma dell'art. 3, comma 1, Legge n. 241/90.

<sup>43</sup> Vd. circ. MLPS. n. 33/2009.

<sup>44</sup> Mediante, ad es., comunicazioni di assunzione al Centro per l'Impiego.

#### **4. Gli strumenti “alternativi”: conciliazione monocratica e procedure di emersione e stabilizzazione**

Oltre agli strumenti sanzionatori sopra analizzati, gli ispettori del lavoro in servizio presso le Direzioni Territoriali del Lavoro hanno a disposizione un altro rimedio da utilizzare nel contrasto al lavoro irregolare: si tratta della conciliazione monocratica – preventiva o contestuale<sup>45</sup> – disciplinata dall’art. 11 del citato D. Lgs. n. 124/2004. Tale istituto<sup>46</sup> rispecchia pienamente lo *spirito* della riforma della vigilanza ispettiva, sancendo il definitivo superamento della visione meramente repressiva del ruolo dell’ispettore del lavoro e incoraggiando la realizzazione degli obiettivi di prevenzione e promozione attraverso l’adozione del potere conciliativo. Nei casi in cui il lavoratore irregolare (in nero o non correttamente qualificato) possa vantare nei confronti del datore di lavoro crediti pecuniari<sup>47</sup>, la Direzione Territoriale del Lavoro, valutata l’opportunità di procedere in base all’esistenza dei presupposti<sup>48</sup> e all’assenza di motivi ostativi<sup>49</sup>, autorizza il tentativo di conciliazione, che presenta notevoli vantaggi sia per il lavoratore sia per il datore di lavoro. È evidente come la conciliazione monocratica - conclusasi positivamente - offra al prestatore di lavoro l’immediatezza del risultato (*alias*, la corresponsione del trattamento retributivo non percepito e, in caso di lavoro irregolare, il riconoscimento della sussistenza del rapporto e il versamento della contribuzione spettante) senza dover attendere le lungaggini processuali e senza alcuna spesa a suo carico. D’altro canto, il datore di lavoro, mediante la corresponsione delle spettanze retributive concordate e della relativa contribuzione, riceve come “effetto premiale”<sup>50</sup> l’estinzione del procedimento ispettivo, evitando il pagamento delle eventuali sanzioni amministrative irrogabili. Infatti, ove il datore di

---

<sup>45</sup> Rispetto all’accesso ispettivo.

<sup>46</sup> Per un approfondimento sulla conciliazione monocratica, vd. M. Russo, *La conciliazione monocratica tra luci ed ombre*, in [www.dplmodena.it](http://www.dplmodena.it), 15 maggio 2013.

<sup>47</sup> Può trattarsi crediti pecuniari sia di natura legale che contrattuale: ad esempio, la mancata corresponsione (in tutto o in parte) della retribuzione, delle mensilità aggiuntive, del trattamento di fine rapporto, di differenze retributive... Si precisa che i crediti non devono avere i requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità: ove ricorrano tali caratteristiche, l’art. 12 del D. Lgs. n. 124/2004 predispone il differente strumento della diffida accertativa.

<sup>48</sup> Devono emergere elementi per una soluzione conciliativa della controversia. Sono esclusi i rapporti di lavoro certificati, la cui conciliazione, a norma dell’art. 80 del D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, è esperibile solo davanti alla commissione che ha effettuato la certificazione.

<sup>49</sup> Qualora emergano fattispecie penalmente rilevanti non può essere avviato il tentativo di conciliazione. Al riguardo, la circolare MLPS 26 novembre 2009, n. 36 chiarisce che “il tentativo di conciliazione monocratica deve essere escluso solo laddove la richiesta di intervento riguardi direttamente fattispecie che integrino gli estremi di un reato”.

<sup>50</sup> D. Messineo, *La nuova conciliazione monocratica nella riorganizzazione dei servizi ispettivi*, in *Il lavoro nella giurisprudenza* n. 8/2005, p. 724.

lavoro rispetti gli obblighi retributivi e contributivi assunti con la sottoscrizione del verbale di accordo, all'ispettore del lavoro non sarà possibile perseguire eventuali inadempienze riferibili al rapporto *de quo* (ad es., mancata consegna al lavoratore della dichiarazione di assunzione, mancata consegna del prospetto-paga, mancata comunicazione al Centro per l'Impiego, massimizzazione per il lavoro nero, ecc...). Viceversa, alla mancata osservanza degli obblighi scaturenti dal verbale di conciliazione - così come nell'ipotesi di esito negativo del tentativo di conciliazione<sup>51</sup> - corrisponde l'avvio degli accertamenti ispettivi e la possibilità, per gli organi di vigilanza, di comminare le sanzioni amministrative relative alle violazioni contestate.

I vantaggi offerti dalla conciliazione monocratica ricadono anche sull'Amministrazione di competenza e sull'intera collettività, in quanto tale istituto risponde sia all'esigenza di deflazionare l'elevato contenzioso giudiziale<sup>52</sup> sia di selezionare le richieste di intervento pervenute alle DTL per un più mirato ed efficace impiego delle risorse ispettive<sup>53</sup>.

La lotta al lavoro irregolare non è un compito soltanto del Ministero del Lavoro e dei suoi organi periferici, in quanto la violazione delle norme in materia di lavoro provoca effetti negativi - in termini economici e sociali - che investono l'interesse dell'intero Paese.

In tale prospettiva si inseriscono le c.d. procedure di emersione del lavoro nero, delle vere e proprie "sanatorie" nei confronti di determinate categorie di lavoratori, considerate particolarmente a rischio. Basti pensare alle procedure amministrative di regolarizzazione attivate negli ultimi anni nei confronti di lavoratori stranieri sprovvisti di un valido permesso di soggiorno<sup>54</sup> e di colf e badanti<sup>55</sup>. Sulla base di tali interventi normativi, il datore di lavoro che occupi irregolarmente da almeno tre mesi un lavoratore rientrante nella categoria indicata può presentare - entro i termini prescritti - una dichiarazione di emersione (una sorta di auto-denuncia) previo versamento di un contributo forfettario. Nei confronti del datore di lavoro che aderisca a tali procedure di emersione del lavoro sommerso vengono sospesi i procedimenti penali e amministrativi per la violazione della normativa in materia di immigrazione, lavoro e previdenza sociale

---

<sup>51</sup> Per mancato raggiungimento dell'accordo o per mancata comparizione di una parte o di entrambe le parti convocate: cfr. art. 11, comma 6, D. Lgs. n. 124/2004.

<sup>52</sup> Sia per quanto concerne le cause in materia di lavoro che i ricorsi avverso le sanzioni amministrative irrogate per l'impiego irregolare di lavoratori.

<sup>53</sup> Cfr. Direttiva Sacconi 2008.

<sup>54</sup> Ad opera dell'art. 5 del D. Lgs. n. 16 luglio 2012, n. 109.

<sup>55</sup> Vd. art. 1-ter D. L. n. 78/2009, convertito con modificazione dalla Legge 3 agosto 2009, n. 102.

Sempre nella prospettiva della promozione di una cultura della legalità nei rapporti di lavoro e al fine dell'emersione anche delle c.d. zone grigie<sup>56</sup> vengono talvolta stanziati incentivi statali per la c.d. stabilizzazione. In particolare, nel 2007 è stata avviata un'ampia campagna di regolarizzazione dei collaboratori a progetto operanti nel settore dei *call-center*<sup>57</sup>. Al fine di salvaguardare la continuità occupazionale in tale settore, l'articolo 1, comma 22, della Legge di stabilità 2014<sup>58</sup> prevede una specifica misura in favore delle aziende che, entro le scadenze previste, hanno attuato le misure di stabilizzazione dei collaboratori a progetto di cui alla Legge n. 296/2006 e successive modificazioni. Per i predetti lavoratori, ancora in forza alla data del 31 dicembre 2013, è concesso un particolare incentivo<sup>59</sup>. Inoltre, l'art. 1, comma 135, della Legge di stabilità 2014 dispone l'integrale restituzione ai datori di lavoro del contributo addizionale ASpI dell'1,4%, nelle ipotesi di trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine avvenute a far data dall'1 gennaio 2014<sup>60</sup>.

Tali disposizioni, al fine di incoraggiare gli investimenti in forza-lavoro e così sbloccare l'attuale situazione di grave crisi occupazionale, mirano a ridurre il c.d. costo del lavoro, che in Italia è particolarmente elevato e costituisce una delle ragioni più frequenti di violazione (nelle forme di evasione e/o elusione) delle norme sulla regolare occupazione. È opportuno, però, ricordare che il costo del lavoro (inteso non come retribuzioni da corrispondere ai lavoratori ma come oneri fiscali, assicurativi e previdenziali) è più alto nel nostro Paese rispetto ad altri anche a causa della c.d. economia sommersa conseguente al lavoro nero. È, in pratica, una sorta di circolo vizioso e per interromperlo non è sufficiente il ricorso agli strumenti di contrasto offerti dall'ordinamento se non è supportato dal coinvolgimento di tutti gli operatori del settore in una campagna di prevenzione, informazione e promozione finalizzata alla tutela della salute psico-fisica dei lavoratori e alla dignità stessa del lavoro.

---

<sup>56</sup> Nelle ipotesi di rapporti di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato mascherati da contratti di lavoro autonomo oppure flessibile.

<sup>57</sup> Vd. art. 1, comma 1202, Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007).

<sup>58</sup> Legge 27 dicembre 2013, n. 147.

<sup>59</sup> Pari a un decimo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali per ciascuno dei lavoratori stabilizzati, per un periodo massimo di dodici mesi.

<sup>60</sup> Cfr. circ. INPS 29 gennaio 2014, n. 15.