



Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Dott. ing. Angelo Di Girolamo

Direzione Provinciale del Lavoro

TRIESTE

DECRETO LEGGE 4 LUGLIO 2006, N. 223

CONVERTITO CON MODIFICAZIONI

DALLA LEGGE 4 AGOSTO 2006, N. 248

ART. 36 BIS

DECRETO LEGGE 4 LUGLIO 2006, N. 223

CONVERTITO CON MODIFICAZIONI

DALLA LEGGE 4 AGOSTO 2006, N. 248

ART. 36 BIS

PREMESSA

L'art. 36 bis del decreto n. 223/2006, noto come decreto Bersani sulle liberalizzazioni, trae origine da un emendamento al decreto stesso presentato dai Ministri rispettivamente del Lavoro e della Previdenza Sociale e delle Infrastrutture e Trasporti.

Esso costituisce il cosiddetto "pacchetto sicurezza" per il mondo del lavoro. E' intestato:

*Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per
la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro.*

La data di entrata in vigore è, per gli aspetti più rilevanti, il **12 agosto 2006**.

Comprende 12 commi dedicati sia alle prescrizioni sia alle sanzioni. Il carattere delle sanzioni è particolarmente restrittivo. Il dispositivo normativo riguarda il mondo del lavoro in generale, ma l'attenzione posta al settore dell'edilizia riveste carattere di maggiore rilevanza.

Invero nel settore edile emergono due aspetti significativi. Se per un verso costituisce, con circa due milioni di occupati, il principale traino nel mercato del lavoro. Per altro verso, con circa 100.000 infortuni all'anno, ne registra un indice che è pari a circa il 10% di quelli sul lavoro.

A fronte di circa 1300 infortuni mortali che si sono verificati nel 2005 a livello globale sul lavoro poco meno di 300 ricadono in edilizia.

Gli infortuni mortali in edilizia sono compresi fra 1/3 e 1/4 di quelli sul lavoro.

Alla luce di dati talmente allarmanti si è elevata la voce di esponenti politici e forze sociali di attuare ogni utile intervento per arginare il fenomeno, per dare più sicurezza sul lavoro e, come auspicò il Presidente della Repubblica, per interrompere questa tragica catena.

In questo contesto vede la luce il “pacchetto sicurezza”, l’art. 36 bis del decreto Bersani.

Il legislatore concentra l’attenzione sulla presunzione, confortata da dati statistici, che il ricorso al lavoro irregolare determina una situazione di pericolosità nei luoghi di lavoro: la sicurezza viene posta a rischio essendo verosimile che il lavoratore “in nero” non ha ricevuto né formazione né informazione sui pericoli che incombono sull’attività che egli svolge, particolarmente nel settore edile. E’ singolare inoltre che circa il 12% degli infortuni viene denunciato il primo giorno di lavoro, lasciando pertanto dubitare che spesso la regolarizzazione del lavoratore avvenga solo al momento dell’infortunio.

In merito alle ricadute e agli aspetti operativi del “36 bis” il Ministero del lavoro ha emanato la circolare n. 29 del 28 settembre 2006, l’INPS la circolare n. 111 del 13 ottobre 2006 e l’INAIL la circolare n. 45 del 23 ottobre 2006. E’ alla luce anche delle interpretazioni e dei chiarimenti forniti con le circolari appena citate che nel seguito daremo una illustrazione del contenuto del “pacchetto”.

I primi sei commi sono dedicati esclusivamente all’edilizia, il settimo comma anche, ma non solo, all’edilizia, l’ottavo comma ancora all’edilizia e i rimanenti quattro hanno carattere con ricadute indirette sulla sicurezza.

SOSPENSIONE DEI LAVORI NELL’AMBITO DEI CANTIERI EDILI

➤ **1° comma**. Conferisce al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale la *possibilità* di adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell’ambito dei *cantieri edili*.

Recita il decreto: “*il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, anche su segnalazione dell’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell’Istituto*

nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) può adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei lavori edili”.

La possibilità di sospendere i lavori, come ribadito anche con circolari citate, è pertanto prerogativa esclusiva degli ispettori del Ministero del lavoro. Il legislatore conferisce agli ispettori del Ministero non solo la prerogativa ad adottare il provvedimento di sospensione ma anche la facoltà a valutare che questo provvedimento debba essere adottato per dirimere situazioni di pericolo in essere senza che esso costituisca causa di pericoli aggiuntivi per la sicurezza.

L'ambito di applicazione della disposizione, come precisato dal Ministero del Lavoro, riguarda le imprese che svolgono le attività descritte dall'allegato I del D.Lgs., n. 494/1996 e pertanto sia aziende rientranti nelle imprese edili proprie sia imprese non edili che operano nell'ambito della realtà di cantiere. Più in particolare rientrano nella disposizione sia le imprese che svolgono lavori di costruzione, manutenzione o demolizione di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, cemento armato, metallo, legno o altri materiali, sia lavori di scavo, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati per opere di ingegneria civile.

La sospensione, come precisato dal Ministero del Lavoro, non riguarda il cantiere considerato nella sua interezza, ma ogni singola azienda che, nell'ambito del cantiere, presenti i presupposti di irregolarità individuati dalla disposizione.

Ma quali sono le condizioni per poter adottare il provvedimento di sospensione ?

La prescrizione legislativa conferisce all'ispettore la possibilità a procedere in due casi:

- 1) -*“qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere”;*
- 2) -*“in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 e successive modificazioni”.*

In merito al primo caso, il personale da considerare “in nero”, per la valutazione dell’indice di cui al possibile provvedimento di sospensione, deve risultare totalmente sconosciuto alla P.A.: la norma è infatti obiettivamente orientata al contrasto del *vero* lavoro sommerso. Restano pertanto esclusi gli eventuali casi di lavori “grigi”, di lavori cioè che occultano il lavoro subordinato, sempre che risultino da specifica documentazione o comunicazione (co.co.co., co.co.pro., ecc.). La base del calcolo inoltre va riferita ai lavoratori regolarmente occupati e più precisamente la determinazione deve essere eseguita come rapporto tra lavoratori “in nero” e lavoratori regolarmente occupati con riferimento non alla forza complessiva ma ai lavoratori operanti nella singola impresa al momento dell’accesso ispettivo.

Il secondo caso riguarda non la occasionalità ma la ripetitività di condotta illecita sui tempi di riposo e di lavoro per superamento ad esempio delle 48 ore medie settimanali, riferita ad almeno un lavoratore, in un determinato arco temporale: il Ministero evidenzia che l’art. 8 bis della L. n. 689/1981 prende in considerazione gli ultimi 5 anni.

Il provvedimento di sospensione costituisce oggetto di informativa al Ministero delle infrastrutture “...*al fine dell’emanazione da parte di quest’ultimo di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla durata della sospensione nonché per un eventuale periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione, e comunque non superiore a due anni*”.

REVOCA DEL PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE

➤ **2° comma**. Stabilisce le condizioni per la **revoca del provvedimento** di sospensione dei lavori nei **cantieri edili** e precisamente:

a) - “*la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria*”. La regolarizzazione richiede la registrazione sui libri obbligatori dei lavoratori risultati in “nero”, il pagamento delle sanzioni amministrative e civili, il versamento dei contributi previdenziali e assicurativi, e inoltre, precisa il Ministero, “*l’ottemperanza agli*

obblighi di natura prevenzionistica di cui al D.Lgs. n. 626/94 con specifico riferimento almeno alla sorveglianza sanitaria (visite mediche preventive) e alla formazione ed informazione sui pericoli legati all'attività svolta nel cantiere nonché alla fornitura dei dispositivi di protezione individuale”.

b) – *“l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni alla disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale ...”.* Questo ripristino non può che ritenersi soddisfatto con il solo pagamento delle sanzioni amministrative previste attesa l'impossibilità di reintegrare ex ante la condotta legale.

TESSERA DI RICONOSCIMENTO

- **3° comma.** Introduce l'obbligo per il datore di lavoro di dotare il personale occupato nei **cantieri edili** di apposita **tessera di riconoscimento** *“....corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro”.* Il campo di applicazione rimane quello relativo alle imprese che svolgono le attività di cui all'Allegato I del D.Lgs. 494/1996. La finalità della disposizione è di consentire l'immediata identificazione dei lavoratori che pertanto *“... sono tenuti ad esporre detta tessera di riconoscimento”.* L'obbligo riguarda anche i lavoratori autonomi che operano nel cantiere i quali *“....sono tenuti a provvedervi per proprio conto.*

Il committente risponde in solido dell'obbligo nei casi in cui nel cantiere ci sia la contemporanea presenza di più datori di lavoro o lavoratori autonomi.

Si ritiene che non debbano essere considerate destinatarie dell'obbligo le figure professionali tecniche operanti nel cantiere.

- **4° comma.** La previsione normativa conferisce ai soli datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti la possibilità alternativa di assolvere all'obbligo di esporre la tessera *“...mediante annotazione, su apposito **registro di cantiere** vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori”.* Per quanto attiene al computo numerico si tiene conto *“... di tutti i lavoratori*

impiegati a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro instaurati, ivi compresi quelli autonomi". Il riferimento ai lavoratori autonomi, precisa il Ministero, è da interpretarsi nel senso di lavoratori non subordinati che intrattengono comunque un rapporto continuativo con l'impresa (co.co.co., co.co.pro., associati in partecipazione).

- **5° comma.** Stabilisce le **sanzioni amministrative** per le violazioni relative all'obbligo della **tessera di riconoscimento/registro di cantiere** nella misura da 100 a 500 Euro per ciascun lavoratore in capo al datore di lavoro e da 50 a 300 Euro in capo al lavoratore che pur munito della tessera di riconoscimento non provvede ad esporla.

Si ritiene, nel silenzio della norma, che la sanzione possa essere comminata non solo dagli ispettori del lavoro ma anche dal personale di vigilanza degli istituti previdenziali e assicurativi.

Nei confronti di queste sanzioni non è ammessa la procedura di diffida di cui all'art. 13 del D.Lgs. 124/2004.

COMUNICAZIONE PREVENTIVA DI INSTAURAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

- **6° comma.** Sostituisce l'art. 86, comma 10-bis, del D.Lgs. n. 276 /2003 per darne immediata operatività . Stabilisce l'obbligo di comunicare al Centro per l'Impiego l'instaurazione di rapporti di lavoro nel **settore edile** "*....il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti, mediante documentazione avente data certa*".

Precisa il Ministero che questo obbligo attiene esclusivamente alle imprese *edili*, vale a dire a quelle inquadrabili, sotto un profilo previdenziale, nel settore edile.

In merito alla documentazione avente data certa, precisa altresì il Ministero, che è documentazione idonea, oltre alla raccomandata o alla consegna a mano con ricevuta, anche la comunicazione telematica (fax, posta elettronica) e pertanto l'adempimento potrà essere effettuato anche in giornata festiva.

Per quanto attiene agli aspetti sanzionatori è da ritenere, nel silenzio della norma, che sia applicabile la diffida obbligatoria di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

LAVORO NERO: MAXISANZIONE

- **7° comma.** La maxisanzione per lavoro nero è stata originariamente introdotta nel 2002 dal D.L. n. 73/2002 e rientrava nell'alveo delle sanzioni irrogabili dall'Agenzia delle Entrate. La nuova norma, come riformulata dal legislatore, appare coerente con l'interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 144/2005 con la quale in merito alla decorrenza del periodo oggetto della sanzione ha definito che essa deve essere correlata non all'anno di riferimento ma all'effettivo inizio del rapporto di lavoro.

Stabilisce la nuova norma, al comma 7°, che *“...l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, è ... punito con la sanzione amministrativa da Euro 1.500 a Euro 12.000 per ciascun lavoratore...”*.

La suddetta sanzione viene *“...maggiorata di Euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo...”*. Tale importo di Euro 150 costituisce una mera maggiorazione della sanzione edittale e perciò trova applicazione in misura intera, per esso cioè non si applica l'art. 16 della L. n. 689/1981 che prevede il terzo della sanzione in misura fissa.

La maxisanzione viene irrogata *“...ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore”*, essa pertanto, come precisa il Ministero, si aggiunge ad ogni ulteriore provvedimento di carattere sanzionatorio legato all'utilizzo di manodopera irregolare (omessa comunicazione di assunzione, omessa consegna della relativa dichiarazione, omessa denuncia all'INAIL del codice fiscale, ecc.).

Inoltre, qualora venga ad essere irrogata una maxisanzione per ipotesi di lavoro sommerso, l'importo delle sanzioni civili *“.....connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore non può essere inferiore a Euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata”*. Questa sanzione, distintamente riferita alla contribuzione previdenziale e alla assicurazione INAIL, troverà applicazione nei casi di

“...omesso versamento...” e pertanto soltanto dopo la scadenza del termine per il versamento dei contributi dovuti e cioè quando vi sia una effettiva omissione.

Il campo di applicazione della previsione normativa in argomento comprende non soltanto il settore edile ma “l’impiego” di qualunque tipologia di lavoratore a qualunque titolo e per qualsiasi ragione non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria. Si soprassiede, invece, all’applicazione della maxisanzione nelle ipotesi di lavoro in elusione e cioè nei casi di tipologie contrattuali che occultano rapporti di lavoro subordinato (esempio co.co.pro.), semprechè risultino emergenti dalla documentazione aziendale o da comunicazioni effettuate ad amministrazioni pubbliche. E’ pertanto 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).

La violazione può essere constatata da tutti gli organi preposti ai controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro, ma unico soggetto istituzionale competente ad irrogare la maxisanzione è la Direzione Provinciale del Lavoro competente per territorio.

“Nei confronti della sanzione non è ammessa la procedura di diffida di cui all’articolo 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124”.

AGEVOLAZIONI CONTRIBUTIVE

- **8° comma.** L’applicazione per il settore edile della speciale riduzione contributiva prevista dalla legge n. 341/1995 (11,50%) viene vincolata al possesso dei requisiti per il rilascio del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva). La disposizione esclude per 5 anni dal beneficio le imprese che abbiano riportato condanne passate in giudicato per violazioni in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

CONCLUSIONE

Alla data del 30 ottobre 2006 i cantieri edili chiusi per irregolarità in tutta Italia sono stati 88 di cui 50 di essi sono stati riaperti dopo avere provveduto a regolarizzare il personale. In Trieste la sospensione dei lavori ha riguardato 4 cantieri 2 dei quali hanno ottenuto la revoca del provvedimento.

L'art. 36 bis del decreto Bersani costituisce, secondo gli orientamenti espressi dal Governo, un primo provvedimento nella prioritaria battaglia per la sicurezza sui luoghi di lavoro e per il contrasto del lavoro nero. Ulteriori incisivi provvedimenti sono invero contemplati dal disegno di legge finanziaria 2007.

Infine, per concludere, è auspicabile che il Testo unico sulla sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro, analogamente preannunciato dal Governo, veda la luce in tempi brevi.

Trieste, 29 novembre 2006

f.to DI GIROLAMO