

**3.**  
**PREVENZIONE E PROMOZIONE**  
**NEL CONTRASTO AL LAVORO IRREGOLARE E SOMMERSO**  
GIORGIA IMPERATORI, PIERLUIGI RAUSEI

SOMMARIO: 1. Una fenomenologia giuridica composita. – 2. Il ruolo del nuovo Ispettorato nazionale del lavoro. – 3. L’impatto promozionale del riformato quadro sanzionatorio. – 3.1. *Segue*: la maxisanzione per soglie. – 3.2. *Segue*: la revoca della sospensione dell’impresa. – 4. L’efficacia orientativa del rimodulato quadro regolatorio dei contratti di lavoro. – 4.1. *Segue*: la rinascita delle collaborazioni coordinate e continuative. – 4.2. *Segue*: la conferma del lavoro accessorio e intermittente. – 4.3. *Segue*: l’abolizione della somministrazione fraudolenta. – 5. Una regolazione anti-sommerso fra luci e ombre.

**1. Una fenomenologia giuridica composita**

In una prospettiva di analisi che muove dalla verifica della forza di impatto, dell’efficacia e dell’effettività della regolazione dei singoli istituti giuridici, rileva specificamente la funzionalità di prevenzione e promozionale rispetto al contrasto al lavoro irregolare e sommerso, di alcuni interventi operati dal legislatore delegato, in attuazione della legge n. 183/2014.

Si pongono così all’attenzione dell’interprete la portata anti-sommerso degli interventi di rimodulazione del quadro regolatorio dei contratti di lavoro (decreto legislativo n. 81/2015), accanto alla valenza della istituzione dell’Ispettorato nazionale del lavoro (decreto legislativo n. 149/2015), senza omettere, evidentemente, una analisi effettuale anche del riformato quadro sanzionatorio nei due istituti miratamente orientati al contrasto del lavoro sommerso e, più in generale, irregolare, vale a dire la maxisanzione e la sospensione dell’attività imprenditoriale (entrambe rimodulate dall’articolo 22 del decreto legislativo n. 151/2015, in chiave sanzionatoria la prima, in ottica procedurale la seconda).

## 2. Il ruolo del nuovo Ispettorato nazionale del lavoro

Sotto il duplice profilo della prevenzione e della promozione nel contrasto al lavoro sommerso rileva potenzialmente l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro ad opera del decreto legislativo n. 149/2015 <sup>(1)</sup>.

In effetti, la creazione di un unico soggetto istituzionale competente a programmare e svolgere l'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in forza dell'accesso ampio ad ogni database di Agenzia delle entrate, Inps e Inail (espressamente riconosciuto dall'articolo 11, comma 5, del decreto legislativo n. 149/2015), sembra idonea ad assicurare una capillare strutturazione delle azioni di vigilanza e ispezione basate su una analisi di fattori di rischio, incrociando e mettendo a fattore comune i dati relativi allo *status* fiscale, occupazionale, previdenziale, economico, finanziario e commerciale delle imprese da ispezionare.

Un'attenta attività di *intelligence*, volta a raffrontare i dati sostanziali dell'attività produttiva e commerciale di una realtà aziendale con i dati occupazionali, contributivi e assicurativi della stessa, può restituire esiti di individuazione del lavoro "in nero" di tipo migliorativo, rispetto a quelli finora guardati grazie ai canoni tradizionali della programmazione delle attività ispettive (richiesta individuale o collettiva di intervento, segnalazione di illeciti o irregolarità, intervento "a vista", selezione di obiettivi per rilevanza commerciale e affluenza di clientela).

La disamina preventiva dei dati identitari e funzionali dell'impresa, peraltro, potrebbe trovare una ancor più ampia dimensione di effettività di rilevazione di lavoro sommerso laddove potesse fare affidamento anche sull'accesso ai dati relativi alle forniture dei servizi essenziali al funzionamento di una realtà produttiva, in primo luogo con riguardo alla attivazione delle forniture di energia elettrica e dei flussi di telefonia e dati.

Nondimeno l'Ispettorato nazionale del lavoro erediterà appieno la portata applicativa dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 124/2004, consentendo, quindi, di sviluppare ancor più in profondità, rispetto a quanto operato finora dagli uffici territoriali del Ministero del lavoro, i profili promozionali per una corretta e uniforme applicazione della legge in materia di lavoro e di previdenza.

D'altro canto, non può sottacersi neppure il significativo rilievo del collegamento e della dipendenza funzionale rispetto agli organi centrali e territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro non soltanto del personale di vigilanza di Inps e Inail (chiamato ad assumere a pieno titolo il profilo giuridico di ispettori del lavoro con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria), ma anche dei servizi ispettivi della Regione siciliana e delle Province autonome di Trento e Bolzano, oltretutto dell'obbligo di coordinamento preventivo imposto a tutti gli altri organi di vigilanza per l'espletamento di azioni ispettive in materia di la-

---

<sup>(1)</sup> Per l'analisi normativa del d.lgs. n. 149/2015 si rinvia a P. RAUSEI, *La riforma delle attività ispettive*, che precede in questa parte.

voro e di legislazione sociale (articolo 11, comma 6, decreto legislativo n. 149/2015).

### 3. L'impatto promozionale del riformato quadro sanzionatorio

Con lo sguardo rivolto alla riforma del quadro regolatorio delle sanzioni più direttamente orientate a punire il lavoro sommerso, occorre analizzare la effettiva portata degli interventi normativi operati dal decreto legislativo n. 151/2015 in termini di prevenzione, generale e speciale, riguardo sia alla nuova struttura per soglie della maxisanzione contro il lavoro sommerso, con diffida e aggravante, sia alla procedura di revoca agevolata per la sospensione dell'attività imprenditoriale nella quale si sia fatto ricorso in maniera significativa al lavoro irregolare (almeno un quinto dei lavoratori presenti) ovvero si siano reiterate violazioni gravi in materia di sicurezza.

#### 3.1. *Segue: la maxisanzione per soglie*

Prendendo in considerazione le modifiche che l'articolo 22 del decreto legislativo n. 151/2015 ha apportato alla disciplina della "maxisanzione" contro il lavoro sommerso, prevista dall'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 12/2002, convertito dalla legge n. 73/2002, si rileva come le stesse, nell'ambito della lotta al lavoro in nero, perseguano finalità diverse <sup>(2)</sup>.

Innanzitutto un chiaro intento di semplificazione emerge dalla rimodulazione della maxisanzione sulla base di tre scaglioni graduati secondo la gravità della sanzione adottando il parametro costituito dai giorni di lavoro non dichiarato effettivamente prestati da ciascun lavoratore irregolarmente occupato. Il decreto legislativo n. 151/2015, infatti, ha abbandonato il modello di calcolo previgente, basato su una componente fissa a cui si aggiungeva una maggiorazione per ogni giornata lavorativa eseguita dal lavoratore in nero.

Appare evidente come un intervento di questo tipo tenda a realizzare obiettivi di certezza giuridica e di semplificazione nei confronti tanto dei datori di lavoro colpiti dalla sanzione, quanto degli ispettori incaricati del controllo: il metodo delle soglie, infatti, rende il calcolo dell'importo della maxisanzione molto più agevole e ne snellisce il procedimento di applicazione <sup>(3)</sup>: peraltro, effetti di questo tipo avvantaggiano indubbiamente il contrasto al lavoro sommerso, allorché facilitano l'attività di controllo degli organismi di vigilanza.

---

<sup>(2)</sup> Per una disamina della disciplina della maxisanzione dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 151/2015 si rinvia a P. RAUSEI, C. SANTORO, *La revisione del sistema sanzionatorio*, che precede in questa parte.

<sup>(3)</sup> A tal proposito, cfr. P. RAUSEI, *Delega per il riordino dell'attività ispettiva e adeguamento delle sanzioni*, in *DPL*, 2015, n. 6, 355.