

# Lavoro sommerso: chiarimenti per dimissioni e sospensione dell'attività

Paolo Rossi e Rossella Quintavalle *Consulenti del lavoro in Roma*



*La Direzione per l'Attività ispettiva del Ministero del lavoro fornisce tre distinti pareri in tema di legittimo accoglimento delle istanze di emersione di cui all'articolo 1, commi 1192-1201, della legge n. 296/2006*

**Min. lav., nota 30.11.2009, n. 18370**

**Min. lav., nota 30.11.2009, n. 18371**

**Min. lav., nota 30.11.2009, n. 18369**

Il primo caso analizzato dal Ministero mette in dubbio la legittimità della procedura di emersione quando, successivamente alla sua formalizzazione legale, l'azienda beneficiaria subisce un procedimento di sospensione dell'attività per aver violato le disposizioni obbligatorie in tema di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

I restanti due pareri, invece, affrontano il caso in cui il rapporto di lavoro con uno o più lavoratori facenti parte del progetto di emersione, di fatto - per ragioni in ogni caso imputabili al lavoratore - non venga a perfezionarsi (ad esempio: dimissioni contestuali all'assunzione; mancata sottoscrizione del contratto di lavoro; mancata presa in servizio; ecc.).

Prima di entrare nel vivo delle tre note ministeriali (nn. 18369, 18370 e 18371, tutte datate 30 novembre 2009), è necessario, a parere di chi scrive, ripercorrere brevemente i tratti essenziali della normativa del 2006 (Finanziaria per il 2007), posto che il procedimento di «emersione dal nero» ex articolo 1, commi 1192-1201, della legge n. 296/2006, non è un argomento che ricorre con certa frequenza.

## Premessa

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha introdotto una serie di misure volte a promuovere l'emersione spontanea di rapporti di lavoro non risultanti da scritture o da altra documentazione obbligatoria, attraverso percorsi di regolarizzazione concordati tra il datore di lavoro e le organizzazioni sindacali (art. 1, commi da 1192 a 1201).

Nell'arco del periodo intercorso tra il 1° gennaio 2007 e il 30 settembre 2007, i datori di lavoro interessati potevano presentare una specifica istanza di regolarizzazione alla sede Inps competente per territorio con l'obiettivo di far emergere rapporti di lavoro non assoggettati alle assicurazioni sociali nonché di ottenere contestualmente i relativi benefici.

L'emersione era limitata ai soli rapporti totalmente sconosciuti all'amministrazione finanziaria, tanto che non erano ammessi alla regolarizzazione né le fattispecie di rapporti di lavoro subordinato regolarmente costituiti ma con omissione totale o parziale del versamento della contribuzione obbligatoria, né le fattispecie di rapporti di lavoro subordinato erroneamente qualificati come rapporti di lavoro autonomo, né tantomeno quei rapporti di lavoro rispetto ai quali, pur in presenza di fenomeni di omissione totale o parziale della contribuzione obbligatoria, erano stati effettuati tutti o alcuni adempimenti di carattere documentale (scritturazione sui libri, comunicazione al Centro per l'impiego, denunce DM10, E-Mens, ecc.).

Sul fronte dei soggetti «datori di lavoro» legittimati a richiedere la regolarizzazione, la norma ricomprendeva qualsiasi soggetto che rivestiva tale ruolo, compresi i datori di lavoro domestico. L'adesione alla regolarizzazione produceva l'effetto di sospendere, per un anno dalla presentazione dell'istanza, gli accertamenti ispettivi e le verifiche nelle materie oggetto della regolarizzazione stessa, tranne il caso in cui l'accertamento avesse avuto luogo per violazioni delle norme sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

## Accordo sindacale

Prima di presentare l'istanza di regolarizzazione, il datore di lavoro era chiamato a stipulare un accordo a livello aziendale o territoriale (nei casi in cui nelle aziende non fossero presenti le rappresentanze sindacali o unitarie) con le organizzazioni sindacali aderenti alle associazioni nazionali comparativamente più rappresentative, finalizzato alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro (comma 1193).

L'accordo sindacale avrebbe dovuto comprendere la regolarizzazione delle posizioni di tutti i lavoratori per i quali sussistevano le stesse condizioni dei lavoratori la cui posizione fosse stata oggetto di accertamenti ispettivi. Inoltre, lo stesso accordo costituiva condizione essenziale ai fini della validità del piano di emersione tanto che non poteva essere presa in considerazione alcuna istanza senza l'accluso documento d'intesa sindacale.

### **Conciliazioni individuali**

Il comma 1194 prevedeva che all'accordo sindacale dovesse far seguito la stipula di contratti di lavoro subordinato e la promozione di atti di conciliazione individuale.

Dalla formulazione della norma, che imponeva solo il mantenimento in servizio del lavoratore per almeno 24 mesi, emergeva la possibilità di ricorrere a tutte le tipologie di contratto riconducibili alla subordinazione, ivi compresi i contratti con prestazioni part-time o a tempo determinato di durata non inferiore a 24 mesi.

Diversamente, erano da escludere i contratti d'insediamento con durata di 18 mesi ed i contratti di lavoro intermittente, poiché non garantiscono *ex ante* un impiego effettivo e duraturo.

Per ciò che riguarda gli atti di conciliazione individuale (cioè gli accordi con i singoli lavoratori interessati), questi potevano essere svolti sia in sede amministrativa sia in sede sindacale e dovevano riportare i termini della regolarizzazione e gli eventuali emolumenti di natura retributiva o risarcitoria connessi con il rapporto da regolarizzare.

A tale proposito, va evidenziato che gli accordi individuali, una volta sottoscritti, producevano un effetto conciliativo sia sulla parte economica sia sulla parte retributiva, ma non sulla parte contributiva; infatti, secondo i principi generali, non è possibile ammettere alla conciliazione partite di natura contributiva in quanto tali somme rivestono carattere pubblicistico ed esulano dall'ambito della disponibilità delle parti contrattuali.

### **Agevolazioni contributive**

Il datore di lavoro, per adempiere agli obblighi contributivi e assicurativi relativi ai rapporti di lavoro oggetto della procedura di regolarizzazione, avrebbe dovuto versare una somma pari ai 2/3 di quanto dovuto complessivamente per il periodo oggetto di regolarizzazione, con possibilità di rateizzazione fino a 60 mesi.

Il mancato pagamento, anche di una sola rata,

comportava (e comporta ancora visto che non si è ancora esaurito il periodo dilatorio dei 60 mesi) la decadenza dai benefici previsti dalla legge.

### **Provvedimento di sospensione dell'attività ed effetti della domanda di emersione (nota n. 18369/2009)**

Dall'emanazione delle norme disciplinanti l'emersione ad oggi, numerosi chiarimenti si sono resi necessari per affrontare le problematiche che avrebbero potuto rendere nulla l'istanza di regolarizzazione. Il 30 novembre scorso, con un solo colpo, il Ministero del lavoro risponde a tre distinti quesiti.

Il primo, riguarda un quesito posto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti concernente l'esito della procedura di emersione prevista dall'articolo 1, commi 1192-1201, della legge n. 296/2006, in caso di sospensione dell'attività imprenditoriale per violazioni in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (comma 1, articolo 14, Dlgs n. 81 del 9.4.2008). Si tratta, in particolare, dei casi in cui vengano accertate dai servizi ispettivi gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro ovvero qualora venga riscontrato l'impiego di personale non regolare in misura pari o superiore al 20% del totale della forza lavoro (l'elencazione delle fattispecie che configurano «gravi violazioni» è contenuta nell'Allegato I del citato Dlgs n. 81/2008).

Posto quanto sopra, il Ministero del lavoro ritiene che nessun effetto preclusivo o estintivo del provvedimento interdittivo previsto dall'articolo 14 del Dlgs n. 81/2008, può dipendere dalla semplice presentazione dell'istanza di emersione che può altresì

costituire una pura e semplice modalità per attuare l'obbligo di regolarizzazione previsto dal Testo unico sulla sicurezza e finalizzato alla revoca del provvedimento di sospensione.

### **Emersione successiva alle dimissioni del lavoratore (nota n. 18370/2009)**

Con una seconda nota, la Direzione generale per l'attività ispettiva risponde alla Direzione provinciale del lavoro di Terni relativamente alla possibilità di accesso ai benefici previsti nelle procedure di emersione di cui ai commi 1192-1201 della legge n. 296/2006, per l'azienda che dopo aver sottoscritto l'accordo sindacale, e prima ancora di presentare istanza all'Inps, riceva da uno dei lavoratori oggetto di regolarizzazione le dimissioni.

Più volte il Ministero è tornato sull'argomento «emersione» e ogni volta è sempre stato per raf-

*L'istanza di emersione non impedisce la sospensione dell'attività*

forzare le finalità sottostanti la norma del 2007. L'intenzione del legislatore, infatti, è stata quella di far emergere il più possibile i rapporti di lavoro non risultanti dalle scritture obbligatorie, con il duplice obiettivo di sanare le posizioni illecite (con conseguente ricostituzione delle posizioni contributive dei lavoratori in nero) e contestualmente di stabilizzare il rapporto di lavoro subordinato per un tempo ragionevolmente lungo. Tutto ciò da realizzarsi attraverso una denuncia spontanea del datore di lavoro (o a seguito di accertamento ispettivo), stimolata da specifiche agevolazioni previste dalla legge (comma 1196)<sup>(1)</sup>.

Tali agevolazioni contributive sono però condizionate al mantenimento in servizio del lavoratore per un periodo non inferiore a ventiquattro mesi dalla regolarizzazione del rapporto di lavoro, «*salvo le ipotesi di dimissioni o di licenziamento per giusta causa*».

Già nell'interpello n. 55 del 10.7.2009, la stessa Direzione si era espressa in tal senso in risposta ad un quesito posto dalla Confederazione italiana dirigenti e alte professionalità - Cida, in relazione all'accoglimento dell'istanza di regolarizzazione a seguito di accesso ispettivo, quando sussista diniego da parte di alcuni lavoratori alla sottoscrizione dei verbali di conciliazione impedendo il raggiungimento della totalità dei lavoratori da regolarizzare. Anche in quell'occasione il Ministero del lavoro si è pronunciato ritenendo che la mancanza dell'atto di conciliazione individuale avente effetto conciliativo sulla parte economica e retributiva, non è ostativa della possibilità di fruire della procedura di emersione, che invece rimane subordinata solamente all'istanza e all'accordo collettivo con le organizzazioni sindacali, finalizzato a individuare inderogabilmente il campo di applicazione della procedura stessa.

In particolare la sottoscrizione del contratto di lavoro, essendo un atto successivo all'accordo aziendale, ovvero territoriale con le organizzazioni sindacali, non è elemento essenziale per la validità dell'intera procedura di emersione. D'altra parte un eventuale diniego all'accesso all'emersione comprometterebbe i diritti di tutti gli altri lavoratori coinvolti nella sanatoria che non vedrebbero soddisfatta la regolarizzazione per gli anni pre-

gressi, e ancor peggio, la certezza di un impiego per un termine minimo garantito.

La volontà del lavoratore di volersi dimettere ancora prima che il datore di lavoro abbia presentata istanza di emersione, quindi, deve essere rispettata e non può inficiare la validità della procedura di emersione.

È fondamentale però che il datore di lavoro possa provare inequivocabilmente la volontà del lavoratore attraverso la produzione dell'atto scritto di dimissioni spontanee. Ciò non toglie che l'Organo collegiale competente, composto dai direttori di Dpl, Inps e Inail e degli altri Enti previdenziali, possa richiedere alla competente Direzione provinciale del lavoro una verifica ulteriore onde provare la genuinità della rinuncia al rapporto di lavoro del lavoratore dimissionario e, operando con la presenza di tutti i componenti, adottare i provvedimenti a maggioranza, come chiarito nella circolare Inps n. 116 del 7.9.2007.

### **Rapporti di lavoro mai instaurati e procedure di emersione (nota n. 18371/2009)**

Di simile contenuto la terza risposta fornita dalla Direzione generale per l'attività ispettiva, in questa occasione su istanza della Direzione provinciale del lavoro di Pordenone.

I chiarimenti vertono sulla possibilità di accoglimento, in sede di autotutela, dell'istanza di emersione nei casi di:

- a) lavoratrici per le quali le dimissioni siano contestuali alle assunzioni;
- b) lavoratrici che, pur invitate alla sottoscrizione del contratto di lavoro, non si sono mai presentate;
- c) firma del contratto da parte di una lavoratrice che non si sia tuttavia mai

presentata in servizio.

Come già menzionato, il comma 1200 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 prevede che la concessione delle agevolazioni contributive, previste al comma 1196, sono condizionate al mantenimento in servizio dei lavoratori emersi, per un periodo di almeno ventiquattro mesi dalla regolarizzazione del rapporto, salvo le ipotesi di dimissioni o di licenziamento per giusta causa.

Nello specifico il Ministero del lavoro, preso atto

**Emersione valida anche in caso di dimissioni**

(1) 1196. All'adempimento degli obblighi contributivi e assicurativi a carico del datore di lavoro relativi ai rapporti di lavoro oggetto della procedura di regolarizzazione si provvede mediante il versamento di una somma pari a due terzi di quanto dovuto tempo per tempo alle diverse gestioni assicurative relative ai lavoratori dipendenti secondo le seguenti modalità: a) versamento all'atto dell'istanza di una somma pari ad un quinto del totale dovuto; b) per la parte restante, pagamento in sessanta rate mensili di pari importo senza interessi. I lavoratori sono comunque esclusi dal pagamento della parte di contribuzione a proprio carico. La misura del trattamento previdenziale relativa ai periodi oggetto di regolarizzazione è determinata in proporzione alle quote contributive effettivamente versate.

di quanto statuito e considerato quanto già risposto in occasione dell'interpello n. 55/2009, in relazione al fatto che l'istanza di emersione non può essere inficiata dalla mancanza di volontà del lavoratore a sottoscrivere il contratto di lavoro o l'atto conciliativo, ritiene già esaustivamente risolta la problematica riportata al caso *b*).

Per quanto concerne invece il caso *a*), relativo alla lavoratrice che abbia prima sottoscritto il contratto di lavoro e poi presentato contestuali dimissioni, ritiene che il suo comportamento legittima la prosecuzione della procedura di emersione con relativi benefici contributivi, pur rimanendo nelle facoltà dell'Organo collegiale competente, di ri-

chiedere alla Direzione provinciale del lavoro una più attenta verifica della volontà della dipendente a dimettersi.

Per quanto attiene all'ipotesi di cui alla lettera *c*), ossia della lavoratrice che non si è mai presentata in servizio, si ritiene che valgano gli stessi criteri adottati per la generalità dei dipendenti.

Occorre seguire, dunque, quanto disposto dalla disciplina collettiva applicata dall'azienda nei casi in cui il dipendente non dia più notizie di sé, non potendosi il comportamento adottato dalla lavoratrice ricondurre automaticamente alla volontà di dimettersi ovvero a un'ipotesi che giustifichi un provvedimento di licenziamento per giusta causa.

## Il testo delle note

Codesta Direzione ha chiesto chiarimenti alla Scrivente in merito alla possibilità di accogliere l'istanza di emersione presentata ai sensi della legge n. 296/2006 qualora, pur sottoscritto l'accordo sindacale di cui al comma 1193 della medesima legge e stipulato il relativo contratto di lavoro, il lavoratore si dimetta ancor prima della presentazione della stessa istanza all'Inps da parte del datore di lavoro.

Come già evidenziato in precedenti note emanate dalla Scrivente (v. in particolare note prot. n. 25/I/000025 del 12 gennaio 2009 e prot. n. 25/I/0001328 del 2 febbraio 2009), il Legislatore ha inteso estendere il più possibile l'adesione alla procedura, chiarendo peraltro che l'accordo sindacale individua inderogabilmente il campo d'applicazione della procedura di emersione (v. risposta ad interpello n. 55/2009), in modo tale che l'eventuale diniego del lavoratore a sottoscrivere il contratto di lavoro non sia determinante al fine del buon esito della procedura.

In particolare è stato chiarito che la sottoscrizione del contratto di lavoro, caratterizzandosi quale adempimento successivo e conseguente all'accordo collettivo, non costi-

Con riferimento al quesito in oggetto, concernente gli effetti prodotti dall'attivazione della procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolare da parte di un'impresa destinataria di provvedimento di sospensione, ex art. 14, comma 1, Dlgs n. 81/2008, si rappresenta quanto segue.

Come è noto, il personale ispettivo può adottare provvedimenti di sospensione

### Ministero del lavoro

**Nota 30 novembre 2009, n. 18370**

**Oggetto:** Procedure di emersione (art. 1, commi 1192-1201, legge n. 296/2006) - Richiesta di emersione successiva a dimissioni del lavoratore - Quesito

l'istanza di emersione non sono in grado di inficiare la procedura, purché risultino da atto scritto e ferma restando la possibilità da parte del Collegio di cui al comma 1201 della legge in esame di richiedere alla competente Direzione provinciale del lavoro una verifica circa la genuinità della volontà del lavoratore di recedere dal rapporto.

Codesta Direzione provinciale ha sollevato una ulteriore questione concernente il *quorum* necessario ai fini dell'adozione delle decisioni del collegio, composto dai direttori della Direzione provinciale del lavoro, dell'Inps e dell'Inail, di cui al citato art. 1, comma 1201, legge n. 296/2006.

Al riguardo è sufficiente richiamare la circolare Inps n. 116/2007 secondo la quale, previa attività istruttoria da parte dello stesso Ente previdenziale, «il collegio opererà con la presenza di tutti i componenti e adotterà i provvedimenti a maggioranza» (punto 7).

### Ministero del lavoro

**Nota 30 novembre 2009, n. 18369**

**Oggetto:** Richiesta di parere in merito agli effetti prodotti dalla domanda di emersione dal «lavoro nero» presentata dall'impresa «...», destinataria di un provvedimento di sospensione della attività imprenditoriale ai sensi dell'art. 14, comma 1, del Dlgs n. 81/2008

tuisce condizione di validità dell'intera procedura di emersione, purché risulti inequivocabilmente la volontà del lavoratore di non sottoscrivere il contratto ovvero di dimettersi.

Ciò premesso si ritiene che le dimissioni del lavoratore presentate ancor prima della presentazione del-

l'istanza di emersione non sono in grado di inficiare la procedura, purché risultino da atto scritto e ferma restando la possibilità da parte del Collegio di cui al comma 1201 della legge in esame di richiedere alla competente Direzione provinciale del lavoro una verifica circa la genuinità della volontà del lavoratore di recedere dal rapporto.

Codesta Direzione provinciale ha sollevato una ulteriore questione concernente il *quorum* necessario ai fini dell'adozione delle decisioni del collegio, composto dai direttori della Direzione provinciale del lavoro, dell'Inps e dell'Inail, di cui al citato art. 1, comma 1201, legge n. 296/2006.

Al riguardo è sufficiente richiamare la circolare Inps n. 116/2007 secondo la quale, previa attività istruttoria da parte dello stesso Ente previdenziale, «il collegio opererà con la presenza di tutti i componenti e adotterà i provvedimenti a maggioranza» (punto 7).

dell'attività imprenditoriale qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, così come nel caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Nelle ipotesi in cui - ricorrendo i presupposti di legge -

venga adottato il provvedimento di sospensione, il comma 1 del novellato art. 14, Dlgs n. 81/2008, prevede che detto provvedimento sia comunicato all'Autorità per la vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per gli aspetti di rispettiva competenza, «*al fine dell'emanazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche*».

Come si evince dalla stessa lettera della norma l'adozione del provvedimento interdittivo alla contrattazione con le Pa costituisce conseguenza di «carattere sanzio-

natorio» necessariamente legata all'emanazione del provvedimento di sospensione ed alla sua durata (cfr. art. 14, comma 1).

Si ritiene pertanto che dalla mera presentazione dell'istanza di emersione dei rapporti di lavoro irregolari, ai sensi della legge n. 296/2006, non possa discendere alcun effetto preclusivo o estintivo del provvedimento interdittivo in esame di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 81/2008.

L'istanza di emersione può infatti costituire un mera modalità attuativa dell'obbligo di regolarizzazione previsto dal decreto citato al fine della revoca del provvedimento di sospensione.

Codesta Direzione ha chiesto chiarimenti alla Scrivente in ordine alla possibilità di accogliere in sede di autotutela l'istanza di emersione - presentata ai sensi dell'art. 1, commi 1192 e ss., della legge n. 296/2006 - relativa alla posizione di 10

lavoratrici i cui rapporti di lavoro non risultano essersi mai instaurati e/o concretizzati. In particolare si chiede se sia corretto procedere all'accoglimento dell'istanza:

a) nel caso di lavoratrici per le quali le dimissioni siano contestuali alle assunzioni;

b) nel caso di lavoratrici che, pur invitate alla sottoscrizione del contratto di lavoro, non si siano mai presentate;

c) nel caso di firma del contratto da parte di una lavoratrice che non si sia tuttavia mai presentata in servizio.

In primo luogo occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 1, comma 1200, legge cit., «*la concessione delle agevolazioni di cui al comma 1196 resta condizionata al mantenimento in servizio del lavoratore per un periodo non inferiore a ventiquattro mesi dalla regolarizzazione del rapporto di lavoro, salve le ipotesi di dimissioni o di licenziamento per giusta causa*».

Inoltre, come chiarito con risposta ad interpello n. 55/2009, ai fini dell'accoglimento dell'istanza di emersione non sussiste alcun obbligo di regolarizzare la totalità dei lavoratori a fronte del diniego espresso da alcuni di essi alla assunzione ed alla sottoscrizione dei connessi verbali di conciliazione. Ciò in quanto «*l'eventuale diniego del lavo-*

## Ministero del lavoro

Nota 30 novembre 2009, n. 18371

**Oggetto:** Accoglimento istanza di emersione, ai sensi dell'art. 1, commi 1192-1201, legge n. 296/2006

*ratore - debitamente comprovata dal datore di lavoro istante - a sottoscrivere l'atto conciliativo o il contratto di lavoro, quali adempimenti successivi e conseguenti all'accordo sindacale, non può (...) inficiare l'intera procedura di emersione, impedendo la regolarizzazione degli*

*ulteriori lavoratori coinvolti*».

Ciò premesso, si ritiene che la problematica di cui al punto b) risulti superata a seguito dei chiarimenti forniti con la citata risposta ad interpello.

In ordine alle ipotesi di cui ai restanti punti a) e c) occorre invece osservare che:

- le dimissioni della lavoratrice, pur contestuali alla sottoscrizione del contratto, legittimano la prosecuzione della procedura di emersione ed il diritto a fruire dei connessi benefici; tuttavia, al fine di evitare possibili condotte elusive da parte dei datori di lavoro istanti, l'Organo competente alla valutazione delle istanze di emersione potrà richiedere alla Direzione provinciale del lavoro una attenta verifica circa la genuinità del consenso del lavoratore alle dimissioni:

- la mancata presentazione in servizio della lavoratrice, a seguito di sottoscrizione del contratto di lavoro, deve invece essere valutata sulla scorta di quanto previsto al riguardo dalla disciplina collettiva, senza che tale comportamento possa ricondursi «automaticamente» alla volontà del lavoratore di dimettersi ovvero ad una fattispecie giustificatrice di un provvedimento di licenziamento per giusta causa.