



Con il Collegato Lavoro, “maxi-sanzione” più mirata contro il sommerso

a cura di Alessandro Millo – Funzionario della Direzione Provinciale del Lavoro di Modena*

Con l’art.4 del disegno di legge n.1441-quater, approvato dal Parlamento il 19 ottobre 2010, si torna ancora una volta a modificare l’art.3, co.3 del D.L. n.12/02, convertito in L. n.73/02, che disciplina la cosiddetta “maxi-sanzione per lavoro nero”.

La gravità e la diffusione del fenomeno del “lavoro nero” nel nostro Paese, infatti, ha indotto i Governi di ogni colore ad inasprire progressivamente le sanzioni previste nei confronti di chiunque si avvalga di lavoratori non risultanti dalle scritture obbligatorie, fino ad arrivare a quella che, proprio per la sua notevolissima entità, è stata ribattezzata “maxi-sanzione”.

Nella **sua formulazione originaria**, la norma fu tacciata d’incostituzionalità per l’irragionevole meccanismo di calcolo della sanzione, pari **al quadruplo del costo del lavoro dall’inizio dell’anno al momento dell’accertamento della violazione, indipendentemente dall’effettiva durata del rapporto di lavoro**.

La norma è stata quindi riformulata dall’art 36-bis del D.L. n.223/06, convertito in Legge n.248/06, che tra l’altro ha spostato in capo alla Direzione Provinciale del Lavoro la competenza prima esercitata dall’Agenzia delle Entrate¹, ma anche **la seconda formulazione** della norma è stata fortemente criticata per l’importo, ritenuto eccessivo, della sanzione amministrativa: **da 1’500,00 a 12’000,00 euro per lavoratore, con l’aggiunta di 150,00 euro per ciascuna giornata di lavoro e delle sanzioni civili, di importo non inferiore a 3’000,00 euro, dovute per l’evasione contributiva nei confronti di ciascun ente previdenziale**. Importi che apparivano particolarmente sproporzionati soprattutto quando venivano inflitti nelle ipotesi di brevi periodi di “prova in nero”, svolti prima di una regolare assunzione, lavoratori domestici, soci o familiari non debitamente assicurati².

Da più parti, quindi, si invocava un’attenuazione del rigore sanzionatorio, perlomeno in queste situazioni particolari. Venendo incontro a tali richieste, dopo l’introduzione del nuovo libro unico del lavoro e l’abolizione dei libri di matricola e paga³ e la prossima abolizione del registro infortuni, prevista dal Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro⁴, con il disegno di legge approvato dal Parlamento, viene nuovamente riformulata la “maxi-sanzione per lavoro-nero”.

* Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell’autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l’amministrazione pubblica di appartenenza.

¹ In ossequio ai principi generali di stretta legalità ed irretroattività, viene modificato l’art.36-bis, co.7-bis, del D.L. n.223/06 (“Decreto Bersani”), introdotto dall’art.1, co.54, della L. n.247/07 (“Protocollo welfare”), attribuendo alle Direzioni Provinciali del Lavoro la competenza ad irrogare la maxi-sanzione per le violazioni “commesse” (non più “constatate”) a decorrere dal 12 agosto 2006 (data di entrata in vigore della norma). Trattandosi di illecito continuato, il Ministero ritiene sanzionabili da parte della Direzioni Provinciali del Lavoro anche i rapporti di “lavoro nero” avviati in precedenza, ma proseguiti dopo l’entrata in vigore del “Decreto Bersani”, conteggiando ai fini della maggiorazione di 150,00 euro anche le giornate di lavoro prestate anteriormente, in quanto assunte come parametro di quantificazione della sanzione prevista dalla normativa sopravvenuta (Ministero del Lavoro, 28 settembre 2006, circ. n.29).

² Ministero del Lavoro, 4 luglio 2007, prot. n.8906.

³ Art.39 del D.L. n.112/08, convertito in L. n.133/08.

⁴ L’art.53, 6° comma, del D.Lgs. n.81/08, ne dispone l’abrogazione a decorrere da 6 mesi dopo l’adozione del decreto di cui all’art.8, co.4, del medesimo decreto legislativo.

La nuova maxi sanzione per “lavoro nero”

La nuova formulazione del 3° comma, dell'art.3, del D.L. n.12/02, prevede che

“ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica altresì la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo”.

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

“L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e premi, riferiti a ciascun lavoratore di cui ai periodi precedenti, è aumentato del 50%”.

“Le sanzioni di cui al terzo comma non trovano applicazione qualora dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione”

“All'irrogazione delle sanzioni amministrative di cui al comma 3 provvedono gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza. Autorità competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'articolo 17 della legge n.689/1981, è la Direzione provinciale del lavoro”.

La nuova disposizione differisce dalla precedente formulazione sotto diversi aspetti.

1. Innanzitutto **non sono più puniti i datori di lavoro domestico**, che pertanto, indipendentemente dall'entità della prestazione di “lavoro nero”, rischieranno solamente le sanzioni minori previste per i singoli adempimenti obbligatori non effettuati, francamente poco “dissuasive”.

2. In secondo luogo, la norma limita espressamente **l'applicabilità della nuova maxi-sanzione ai soli “datori di lavoro privati”**, con conseguente esenzione dei datori di lavoro pubblici, forse non inclini al classico lavoro nero, ma non di rado tentati da forme anomale di “stages” senza alcuna formalizzazione o di incarichi di collaborazione autonoma conferiti solo a posteriori: tali ipotesi, che erano punibili secondo la previgente normativa, non lo saranno più.

3. Considerato il tenore della norma e l'assenza di qualsiasi riferimento alla nozione di “impresa”, la norma deve ritenersi **applicabile anche ai datori di lavoro privati non qualificabili come imprenditori**, quali associazioni e studi professionali, mentre non pare possa trovare applicazione nei confronti degli enti pubblici economici, benché organizzati in forma d'impresa.

4. Un'ulteriore differenza, assai significativa, rispetto al regime previgente, è rappresentata dalla **scelta di limitare la portata della norma sanzionatoria ai soli “lavoratori subordinati”**, con prevedibile rinvigorimento del contenzioso giudiziario sull'annosa questione della qualificazione dei rapporti di lavoro, che negli ultimi anni si era sopito o comunque fortemente attenuato.

La precedente formulazione della norma, infatti, puniva senza distinzioni l'impiego di qualsiasi lavoratore non risultante dalla documentazione obbligatoria, indipendentemente dalla qualificazione subordinata o autonoma della prestazione lavorativa, purché non

regolarmente denunciata nelle forme previste per la tipologia contrattuale prescelta e tale inadempienza fosse imputabile al datore di lavoro o committente⁵.

Tale scelta legislativa, da più parti criticata proprio per l'eccessiva ampiezza, aveva tuttavia fortemente ridotto la rilevanza del contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro e di conseguenza l'incertezza del giudizio e l'appetibilità dell'impugnazione, favorendo la definizione bonaria di molte pratiche, mediante il pagamento della sanzione ridotta nei termini di legge.

La nuova maxi-sanzione, invece, essendo limitata ai soli rapporti di lavoro subordinato, **non potrà essere applicata ad altre tipologie contrattuali, come le collaborazioni coordinate e continuative o l'associazione in partecipazione con apporto di lavoro** non comunicate al Centro per l'impiego o le prestazioni lavorative dei soci e dei familiari non comunicate all'Inail o **le prestazioni occasionali remunerate "brevi manu"**, senza alcuna ritenuta fiscale, purché genuinamente autonome.

5. Rispetto alla formulazione previgente, è apprezzabile il minor rigore con cui viene colpito lo svolgimento di un **breve periodo di "prova in nero"** prima di una regolare assunzione antecedente all'ispezione, prassi deprecabile, ma certamente meno grave del vero e proprio "lavoro nero", non regolarizzato o regolarizzato solo a seguito dell'intervento ispettivo. In precedenza, invece, le due ipotesi venivano sanzionate alla stessa maniera, salvo il termine di prescrizione quinquennale⁶.

6. La **maggiorazione delle sanzioni civili per l'omissione contributiva, risulta notevolmente più contenuta**, specialmente nel caso di violazioni di breve durata: **da un minimo di 3'000,00 euro, si passa ad una maggiorazione del 50% sulle sanzioni civili ordinariamente dovute per l'evasione contributiva**, che com'è noto consistono in una maggiorazione dei contributi non versati del 30% all'anno, fino ad un massimo del 60%⁷ e che quindi, salvo più autorevoli indicazioni, devono ritenersi innalzate al 45% all'anno, fino ad un massimo del 90%.

Di seguito si riportano quattro esempi di calcolo delle sanzioni con la comparazione delle somme dovute prima e dopo l'approvazione del Collegato Lavoro:

ESEMPIO A

Un dipendente presta un mese di "lavoro nero" (20 giorni lavorativi) assieme ad altri 4 regolarmente assunti senza essere retribuito, poi regolarizzato a seguito di diffida.

SANZIONI	OGGI	DOMANI
Maxi-sanzione	(3000+3000) 6000,00	(1500+750) 2250,00
Lettera di assunzione	250,00	250,00
Comunicazione C.P.I.	100,00	?
Libro unico del lavoro	150,00	150,00
Sanzioni civili Inps/INAIL	3000,00	+ 45%
Sospensione	1500,00	1500,00

⁵ Ministero del Lavoro, 4 luglio 2007, prot. n.8906.

⁶ Ministero del Lavoro, 4 luglio 2007, prot. n.8906.

⁷ Art.116 della L. n.388/00 (Finanziaria 2001).

ESEMPIO B

Un lavoratore subordinato dichiara di avere svolto una settimana di “prova in nero” (5gg.) prima della regolare assunzione, poi regolarizzata a seguito di diffida.

SANZIONI	OGGI	DOMANI
Maxi-sanzione	(3000+750) 3750,00	(1000+7,5) 1037,50
Lettera di assunzione	250,00	250,00
Comunicazione C.P.I.	100,00	?
Libro unico del lavoro	150,00	150,00
Prospetto di paga	125,00	125,00
Sanzioni civili INPS/INAIL	3000,00	+ 45%

ESEMPIO C

Un collaboratore autonomo viene impiegato “in nero” da un anno (200gg.) assieme ad altri quattro regolarmente assunti, poi regolarizzato a seguito di diffida.

SANZIONI	OGGI	DOMANI
Maxi-sanzione	(3000+30000) 33000,00	-
Comunicazione C.P.I.	100,00	100,00,00
Libro unico del lavoro	(150 x 12)* 1800,00	1800,00
Sanzioni civili INPS/INAIL	3000,00	+ 45%
Sospensione (oltre 20%)	1500,00	1500,00

* Cfr. Vademecum sul L.U.L., pubblicato sul sito internet del Ministero del lavoro
Cfr. Lettera circolare del Ministero del lavoro, 18 aprile 2008, prot. n. 5407

ESEMPIO D

Una lavoratrice domestica viene impiegata “in nero” (violazione non regolarizzata a seguito di diffida) e non le vengono pagate le ferie da due anni (600 giorni).

SANZIONI	OGGI	DOMANI
Maxi-sanzione	(3000+90000) 93000,00	-
Comunicazione C.P.I.	166,66	166,66
Lettera di assunzione	500,00	500,00
Ferie	(260x6) 520,00	500,00

Gli adempimenti esimenti

Una questione di grande importanza è rappresentata dalla individuazione di quali adempimenti contributivi precedentemente assolti possano essere invocati per dimostrare la volontà di non occultare il rapporto di lavoro ed evitare l'irrogazione della nuova maxi sanzione per l'omessa comunicazione al centro per l'impiego.

Secondo le ultime indicazioni ministeriali, peraltro riferite alla previgente formulazione della norma, in mancanza della comunicazione ai servizi per l'impiego l'accertamento ispettivo ai fini dell'applicazione della “maxi-sanzione” deve fondarsi su altra documentazione obbligatoria avente data certa anteriore all'ispezione, come ad esempio

le denunce mensili all'Inps (EMens) ed i versamenti contributivi precedentemente effettuati, anche se riferiti ad una diversa qualificazione del rapporto di lavoro⁸.

In attesa di più autorevoli indicazioni, ad avviso di chi scrive, può ritenersi sufficiente ad evitare la maxi-sanzione anche una comunicazione tardiva, purché fedele ed antecedente all'intervento ispettivo, in quanto trattasi di adempimento spontaneo, avente data certa ed efficace anche a fini previdenziali⁹.

Naturalmente, qualora per occultare il ritardo si scelga di effettuare **una comunicazione infedele, omettendo le giornate di lavoro già svolte in precedenza, per tale periodo iniziale di "lavoro nero" sarà applicabile la maxi-sanzione**, nella misura attenuata prevista dalla nuova formulazione della norma¹⁰.

Sempre ad avviso di chi scrive, invece, venuti meno gli obblighi di iscrizione immediata nel libro di matricola ed entro quarantotto ore nel libro di paga, **la sola registrazione sul libro unico del lavoro non può ritenersi sufficiente ad evitare l'irrogazione della maxi-sanzione**, in quanto priva di data certa, perlomeno fino a quando, dopo la scadenza del 16 del mese successivo, essa ottiene un riscontro da corrispondenti versamenti contributivi e denunce agli enti previdenziali¹¹. Anche **il contratto consegnato al lavoratore prima dell'inizio dell'attività lavorativa, in alternativa alla copia della comunicazione ai servizi per l'impiego, non può ritenersi sufficiente ad evitare la nuova maxi-sanzione**, avendo natura di scrittura privata, spesso senza data certa e comunque nota solo alle parti e pertanto del tutto inidonea a comprovare la volontà di non occultare il rapporto di lavoro alle istituzioni ed in ogni caso non avendo natura contributiva¹². **Tantomeno possono ritenersi sufficiente a comprovare la volontà di non occultare il rapporto di lavoro i tesserini personali di riconoscimento obbligatori nell'ambito dei cantieri edili¹³ e degli appalti interni¹⁴**, poiché non hanno di regola data certa, non assicurando la conoscibilità del rapporto di lavoro da parte degli enti preposti, ma solo una più facile identificazione del personale in caso di ispezione ed in ogni caso non hanno natura contributiva.

Applicabilità della diffida

Un'ultima differenza, assolutamente non di poco conto sul piano pratico, riguarda la possibilità di sanare la violazione a seguito di diffida, con conseguente ammissione al pagamento della sanzione minima stabilita a norma dall'art. 13 del D.Lgs. n.124/04.



Tale possibilità non viene più espressamente esclusa dalla norma, come invece avveniva in precedenza, e pertanto può ritenersi ammessa, in considerazione del carattere documentale e materialmente sanabile degli adempimenti omessi¹⁵.

Presumibilmente, quindi, il trasgressore che provveda a regolarizzare il periodo di lavoro nero a seguito della diffida impartita dal personale ispettivo, sarà ammesso a pagare un importo pari al minimo della sanzione stabilita dalla legge tra un minimo ed un massimo ed un quarto della maggiorazione stabilita in misura fissa (1'500 euro per lavoratore, più 37,5 per ciascuna giornata di lavoro).

⁸ Ministero del Lavoro, 22 maggio 2007, prot. n.6366; Ministero del Lavoro, 28 settembre 2006, circ. n.29.

⁹ Art.4-bis, 6° comma, D.Lgs. n.181/00, modificato dall'art.1, co.1184, L. n.296/06 (Finanziaria 2007).

¹⁰ Ministero del Lavoro, 4 luglio 2007, prot. n.8906.

¹¹ Art.39, 3° comma, del D.L. n.112/08, convertito in L. n.133/08.

¹² Ministero del Lavoro, 29 marzo 2007, prot. n.4024.

¹³ Art.36-bis, co. 3 e 5, del D.L. n.223/06, convertito in L. n.248/06 (Decreto Bersani).

¹⁴ Art.26, co.8 e 55, co.4, lett. m), D.Lgs. n.81/08 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

¹⁵ Sull'applicabilità della diffida alle violazioni consistenti nella semplice omissione di adempimenti amministrativi ancora materialmente realizzabili, seppure in ritardo, senza pregiudizio per l'interesse sostanziale protetto dalla norma, Ministero del Lavoro, circ. n.24 del 27 giugno 2004.

Tale possibilità dovrebbe fortemente incentivare la regolarizzazione, specialmente dei rapporti di “lavoro nero” di maggiore durata.

Sul punto sarebbe comunque opportuno un autorevole chiarimento da parte del Ministero, atteso che si tratterebbe di una radicale inversione di rotta rispetto alla prassi precedente e che la stessa procedura di diffida viene anch’essa riscritta con il medesimo disegno di legge.

Il nuovo testo dell’art.13 del D.Lgs. n.124/04, infatti, prevede che il personale ispettivo del Ministero del lavoro, quando accerta infrazioni che costituiscono illecito amministrativo, provvede alla contestazione a norma dell’art.14 della Legge n.689/1981 ed alla diffida ai sensi dell’art.13 del D.Lgs. n.124/04 con un unico *verbale di accertamento e notificazione*, contenente:

- a) gli **esiti dettagliati dell’accertamento** (con indicazione dei fatti contestati e delle norme violate, a norma dell’art.14 della Legge n.689/1981);
- b) l’indicazione delle **fonti di prova** degli illeciti rilevati;
- c) la **diffida a regolarizzare** le violazioni *comunque materialmente sanabili*, entro il termine di 30 giorni dalla notifica del provvedimento;
- d) per le violazioni sanate, l’**ammissione al pagamento della sanzione minima o pari ad un quarto della sanzione**, se stabilita in misura fissa, entro ulteriori 15 giorni;
- e) l’**ammissione al pagamento della sanzione ridotta**, pari al doppio del minimo o ad un terzo del massimo, se più favorevole, per le violazioni non sanate o non sanabili, entro il termine di 60 giorni dalla notifica del provvedimento;
- f) l’**indicazione dei ricorsi esperibili e dei relativi termini** (compresa la possibilità di presentare scritti difensivi e chiedere audizione alla Direzione Provinciale del Lavoro, entro 30 giorni, a norma dell’art.14 della Legge n.689/1981).

Destinatario della diffida non è più il “*datore di lavoro*” (spesso una società), ma il “*trasgressore*” (la persona o le persone fisiche che hanno agito per la società) e la società eventualmente “*obbligata in solido*”, vale a dire i medesimi destinatari della notificazione degli illeciti amministrativi a norma dell’art.14 della L. n.689/1981.

Le sanzioni “minori”

Come nel testo vigente, anche la nuova *maxi-sanzione* viene irrogata “*ferma restando l’applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore*”, alle quali essa va ad aggiungersi, non senza sollevare alcune questioni problematiche, in particolare per quanto riguarda la (perlomeno) dubbia possibilità di applicare contemporaneamente la nuova “*maxi-sanzione*”, assieme alla vecchia sanzione per l’omessa comunicazione al centro per l’impiego prevista dall’art.19 del D.Lgs. n.276/03.

La nuova formulazione dell’art.3 del D.L. n.12/02, pur “*ferme restando le sanzioni vigenti*”, testualmente punisce “*l’impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro*”, vale a dire la medesima condotta sanzionata anche dal citato art.19, con conseguente presumibile applicazione della sola norma più recente¹⁶.

Anche su questo aspetto sarebbe auspicabile un autorevole chiarimento ministeriale.

¹⁶ Art.9 della L. n.689/81; art.11 delle disposizioni sulla legge in generale, premesse al Codice civile.