

## **INCOSTITUZIONALITÀ DELLA “MAXI-SANZIONE” LAVORO NERO EX LEGGE 4 AGOSTO 2006 N. 248.**

di **Salvatore Stifanelli\***

### **1. Breve ricognizione normativa delle sanzioni connesse al lavoro irregolare e all’omissione contributiva**

Volendo rappresentare un breve *excursus* delle norme che hanno via via disciplinato le sanzioni inerenti il lavoro sommerso, si deve partire dalla formulazione dell’art. 3, commi da 3 a 5, del D.L. 12/2002, convertito nella legge 73 del 2002.

In virtù di tale disposizione, rimasta in vigore sino all’11 agosto 2006, *l’impiego di lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria*<sup>1</sup> era soggetto ad una sanzione amministrativa dal 200% al 400% dell’importo del costo del lavoro, per ciascun lavoratore irregolare, calcolato per il periodo compreso tra l’inizio dell’anno e la data di contestazione dell’illecito.<sup>2</sup>

La seconda revisione viene introdotta, modificando il testo precedente, con l’art. 36 bis, comma 7, del D.L. 223/2006, convertito con modificazioni nella legge 248 del 4 agosto 2006.

In tale seconda previsione, ferme restando le altre sanzioni già previste dalla normativa in vigore, l’impiego di lavoratori, non solo subordinati, non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, viene punito con una sanzione amministrativa da € 1.500 ad € 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di € 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo<sup>3</sup>.

La suddetta norma esplica i propri effetti dal 12/08/2006 e prevede tra i propri destinatari sia i datori di lavoro pubblici che privati. Tuttavia, mentre nella precedente previsione, la competenza per l’irrogazione delle sanzioni era attribuita all’Agenzia delle Entrate<sup>4</sup>, in questa nuova rivisitazione, tale competenza passa alle Direzioni Provinciali del Lavoro, che si atterranno alle disposizioni generali previste per le sanzioni amministrative dalla legge 689/1981.

Oltre alla sanzione amministrativa, per la medesima fattispecie, la norma prevede che l’importo delle sanzioni civili, connesse all’omesso versamento dei contributi e premi, non possa essere inferiore ad euro 3.000, a prescindere dalla durata della prestazione lavorativa irregolare.

---

<sup>1</sup> Cass. Civ. sez. V, 15 novembre 2013, n.25716. Cass. Civ., 20 ottobre 2011, n.21778.

<sup>2</sup> Cass. Civ., 10 luglio 2013, n.17054.

- La Corte Costituzionale, con sentenza n. 144 del 12/04/2005, aveva successivamente dichiarato l’incostituzionalità della norma nella parte in cui non prevedeva la possibilità per il trasgressore di provare che il rapporto di lavoro irregolare avesse avuto inizio successivamente al primo gennaio dell’anno in cui era stato accertato.

<sup>3</sup> Per tale violazione la legge espressamente non ammette la procedura di diffida di cui all’art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

<sup>4</sup> Cfr. co.7-bis dell’art. 36 bis, del D.L. n. 223/2006, convertito con modificazioni nella L. n. 248/2006, introdotto dall’art. 1, co. 54, della L. n. 247/2007, come modificato dal co.3 dell’art.4 della L. n. 183/2010. Circ. A.E. n.35/e del 30 maggio 2007.

Con il cosiddetto “Collegato Lavoro”, contenuto nella legge 183/2010, entrata in vigore il 24 novembre 2010, viene introdotta una revisione del regime precedente, che si caratterizza per il fatto di proporre diverse novità, rispetto al passato.

Partendo dal presupposto che è fatta salva l’applicazione delle sanzioni già previste, la veste della nuova “*maxi-sanzione*” cambia aspetto, laddove si precisa che troverà applicazione in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro.

In questo caso, la mancata comunicazione preventiva al CPI<sup>5</sup> diventa indice di rilevazione dell’impiego irregolare, risultando, così, in modo più netto demarcata la fattispecie di illecito, rispetto al generico riferimento a scritture e documenti obbligatori delle pregresse disposizioni.

Ulteriori elementi di novità sono ravvisabili allorché si prevede la non applicabilità della sanzione a quei casi in cui si appalesi la volontà del datore di non occultare il rapporto, seppur connotato da differente qualificazione. O quando si restringe il campo di azione ai soli datori di lavoro privati con espressa esclusione di quelli di lavoro domestico.

Inoltre, la nuova disciplina prevede distinte ipotesi sanzionatorie, punendo in misura inferiore il periodo di lavoro sommerso a cui sia seguito, senza soluzione di continuità, un periodo di lavoro regolare. Ulteriore reintroduzione della diffida, di cui all’art. 13 del D.Lgs. 124/2004, è motivo di scostamento dall’ultima modifica normativa.

Da ultimo, si prevede, all’art.4 della stessa L. 183/2010<sup>6</sup>, che l’importo delle sanzioni civili, previste dall’art. 116 della L. 388/200, riguardanti l’evasione contributiva e dei premi assicurativi, è aumentata del 50%, senza ipotesi di importo minimo.

La nuova “*maxisanzione*”, come disciplinata dall’art. 3, commi 3-5, D.L. 12/2002 convertito in legge 73/2002 – art. 14, comma 1, lett. a), D.L. 145/2013, convertito in legge 9/2014, prevede l’applicazione, in aggiunta ad una componente fissa, di una parte commisurata ai giorni di effettivo svolgimento dell’attività di lavoro subordinato accertato dagli Ispettori di vigilanza.

Tale importo è costituito da una sanzione amministrativa fissa da euro 1.950 a euro 15.600, per ciascun lavoratore, maggiorata di euro 195, per ciascun giorno di lavoro effettivo.

In quest’ultima revisione, la norma è applicabile alle fattispecie verificatesi a decorrere dal 22 febbraio 2014 ed, inoltre, le sanzioni, precedentemente diffidabili, ora non lo sono più.

## **2. Sentenza Corte Costituzionale n. 254 del 13 novembre 2014**

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 254 del 13 novembre 2014, ha sancito l’incostituzionalità della sanzione civile, comminata al datore di lavoro che ha occupato personale irregolare, avendo riguardo al fatto che il suo ammontare è determinato in misura fissa, prescindendo dall’effettiva durata del rapporto contestato.

Il ragionamento seguito dai Giudici supremi prende le mosse dalla considerazione che non v’è alcun rapporto tra entità del danno causato e sanzione comminata. Tant’è che, con riferimento

---

<sup>5</sup> Cfr. art.19, co.3, D.Lgs. n. 276/2003.

<sup>6</sup> Vedi anche INPS circ. n. 157/2010 e M.L. circ. n. 38 del 12 novembre 2010

alla fattispecie oggetto del giudizio, a fronte di evasione contributiva per l'importo di euro 2.253 (nei confronti dell'INPS) e di premi non versati per euro 450,62 (nei confronti dell'INAIL), al soggetto ispezionato è stata irrogata una maxi sanzione di euro 45.000, da parte di ciascun ente.

L'art. 36 bis, comma 7, lett. a), D.L. 4 luglio 2006, n.223, convertito dall'art.1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3, comma 3, del D.L. 22 febbraio 2002 n. 12, convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2002, n. 73, come sancito dai Giudici delle leggi, è costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui statuisce che *“l'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente, non può essere inferiore a € 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata”* -.

In effetti, il legislatore del 2006, nell'introdurre la modifica di cui all'art. 116, comma 8, della legge 388/2000, aveva inteso inasprire ulteriormente la disciplina sanzionatoria, applicabile ai rapporti di lavoro non risultanti dalle scritture obbligatorie o da altra documentazione obbligatoria, istituendo la soglia minima di euro 3.000 per ciascun lavoratore, nell'ipotesi in cui la loro quantificazione dovesse risultare inferiore<sup>7</sup>.

Ricordando che il Collegato Lavoro (legge 183/2010) ha modificato ulteriormente la misura della summenzionata sanzione ragguagliandola al 30% della contribuzione evasa, fino ad un massimo del 60% dell'importo dei contributi o premi evasi, maggiorando di un ulteriore 50% l'importo così determinato, abolendo di fatto la soglia minima per le sanzioni.

Si evidenzia ulteriormente il fatto che, non essendo applicabile alla fattispecie la novellata norma, in quanto l'illecito commesso sarebbe cessato il 12 gennaio 2009, l'importo della sanzione, determinata dal succitato art. 36-bis, afferiva unicamente al numero dei lavoratori irregolari, prescindendo dalla durata effettiva dei rapporti intercorsi.

Ciò dimostrerebbe la stortura venutasi a creare nell'ordinamento, dove, se da un lato il legislatore ha voluto correggere il tiro, inserendo una norma meno afflittiva, ma al tempo stesso altrettanto dissuasiva dal commettere l'illecito, dall'altro ha creato una totale ed irragionevole sproporzione nelle misure applicabili nei diversi periodi.

Il giudizio della Consulta prende le mosse dall'assunto che vi sia una sproporzione tra sanzione e fatto contestato.

Talché, risulta palesemente manifesta la incongruenza tra sanzione e contributi evasi, allorquando la misura della stessa risulta predeterminata nell'importo, essendo del tutto privo di peso l'effettivo danno economico addotto agli Istituti Previdenziali ed Assistenziali.

Pertanto, tenendo a mente la costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, le somme aggiuntive che il datore di lavoro è tenuto a versare, in caso di omesso o ritardato pagamento dei contributi, hanno natura di sanzione civile e non amministrativa, che ha lo scopo principale di rafforzare l'obbligazione contributiva e risarcire, in misura predeterminata dalla legge, il danno cagionato all'istituto assicuratore<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> M.L. circ. n. 25 del 4 luglio 2007, prot. 8906.

<sup>8</sup> Cass. civ., sez. lav. 19 giugno 2009, n.14475; Cass. civ., sez. lav. 1 agosto 2008, n.24358; Cass. civ., sez. lav. 19 giugno 2000, n.8323.

Tuttavia, essendone predeterminata dalla legge la misura minima, queste risultano del tutto sproporzionate rispetto alla gravità dell'illecito commesso.

Così come risulta dalla previsione normativa, oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, la sanzione irrogata risulta palesemente arbitraria ed irragionevole. Poiché, sebbene il suo intento sia, come anzidetto, quello di risarcire il danno cagionato, la sua misura risulta avulsa da un chiaro criterio che la riconduca all'entità reale del danno sotteso, la cui misura trova diretto fondamento nella effettiva durata del rapporto oggetto di contestazione.

Qui di seguito si riporta il testo integrale del dispositivo della sentenza *de qua*:

*P. Q. M.*

#### *LA CORTE COSTITUZIONALE*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge del 23 aprile 2002, n. 73, nella parte in cui stabilisce: «L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata»;*

### **3. Conclusioni**

Sulla scorta delle succitate considerazioni, risulta sempre più indifferibile una revisione dell'intero apparato sanzionatorio in materia di lavoro. L'insieme delle norme che lo costituiscono non sono sempre di immediata comprensione, laddove retaggi arcaici impongono operazioni funamboliche per addivenire al loro ammontare finale.

Tale riflessione, condivisa con i vertici dell'ANIV, in occasione di più convegni, si spera possa condurre, in tempi rapidi, alla riscrittura di un unico corpus di norme che consentano, a chi le applica ed a chi le subisce, una lettura agevole e certezza della pena.

Tuttavia, non è possibile non rammentare, in tale contesto, un breve scritto del 1766 dal titolo "Delle virtù e dei premi", in cui Giacinto Dragonetti sostenne la grande importanza attribuita ai premi per alimentare e diffondere le virtù civili.

Ovviamente l'autore, coevo di Cesare Beccaria, autore del ben più famoso "Dei delitti e delle pene", volle contrapporre la sua teoria, di ispirazione aristotelico-tomistica, per cui vi sarebbe una prevalenza delle virtù sui vizi.

In quest'ottica il ricorso ai premi in misura almeno pari a quella delle pene, renderebbe la norma più efficace e produrrebbe un dilagante contagio dell'idea che vivere secondo le leggi sia meglio del violarle.

Del resto citando Corrado Alvaro<sup>9</sup> *“La disperazione più grave che possa impadronirsi di una società è il dubbio che vivere onestamente sia inutile”*, ci conforta nell'idea di attribuire maggior peso all'ipotesi prospettata da Dragonetti.

La sua idea, veramente visionaria, è stata del tutto disattesa, a causa all'istituzione dei codici penali, e non premiali, di matrice napoleonica. Ma oggi, alla luce delle statistiche più recenti, che mettono in evidenza che, per quanto afflittiva possa essere una norma, considerata anche la pena di morte, di per sé non è condizione sufficiente al fine della riduzione della commissione di reati, si dovrebbe rivedere dalle fondamenta l'intero apparato sanzionatorio, nel tentativo di bilanciare le sanzioni con i premi attribuibili.

Immaginare un vero e proprio codice dei premi correlati alle virtù, che si potesse affiancare ad un codice sanzionatorio non sarebbe idea peregrina, tant'è come sottolineava lo stesso Dragonetti: *“I Legislatori Romani conobbero la necessità delle ricompense, le accennarono, ma non ebbero il coraggio di formarne il codice”*. E poi aggiungeva che *“il parlare dunque dei premi alle virtù dovuti non farà opera perduta in questo Secolo, che si crede destinato a rendere la nativa efficacia ai rispettivi dritti degli uomini”*<sup>10</sup>.

31 maggio 2015

*\*Segretario Odcec Barcellona Pozzo di Gotto*

---

<sup>9</sup> Corrado Alvaro, nato a San Luca il 15.04.1895 e deceduto a Roma il 11.06.1956, è stato uno scrittore, giornalista, poeta e sceneggiatore italiano.

*Ultimo diario (1948-1956)*, a cura di A. Frateili, Bompiani, Milano 1959, p. 8.

<sup>10</sup> Delle virtù e dei premi, cit., pp. 2-3.