

Orario di lavoro: spallata della Consulta al regime sanzionatorio

GUGLIELMO ANASTASIO

Avvocato, Funzionario Ispettivo presso D.T.L. di Reggio Emilia

Tratto da IPSOA QUOTIDIANO

Per gentile concessione di WOLTERS KLUVER ITALIA S.R.L.

La Consulta, con la sentenza n. 153/2014, ha declarato l'incostituzionalità, per eccesso di delega, delle norme che sanzionano (o - rectius - sanzionavano) il superamento della durata massima dell'orario di lavoro settimanale e il mancato rispetto dei riposi giornalieri e settimanali. Quali le conseguenze pratiche della pronuncia?

BREVE EXCURSUS SUL REGIME SANZIONATORIO IN MATERIA DI ORARIO DI LAVORO

Prima di entrare nel vivo della decisione della Consulta, occorre fare alcune premesse sulla evoluzione normativa in materia, la quale è stata per lungo tempo disciplinata dal regio decreto-legge 15 marzo 1923, n. 692, (convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473) e dalla legge 22 febbraio 1934, n. 370.

Tali normative stabilivano precisi paletti in punto di:

- **orario di lavoro giornaliero** (8 ore di lavoro con massimo due ore di straordinario giornaliero)
- **orario di lavoro settimanale** (48 ore su 6 giorni, con possibilità di 12 ore di straordinario);
- **riposo settimanale** (di 24 ore consecutive coincidenti con la domenica),

Le stesse, inoltre, prevedevano importanti sanzioni per la loro violazione, riscritte e adeguate con il D.Lgs. n. 758/1994.

Il Legislatore, sulla spinta di alcune direttive comunitarie, è ritornato sulla materia delegando il Governo (legge delega 1° marzo

2002, n. 39) a rivedere sì la normativa esistente, ma anche a conservare il pregresso regime sanzionatorio in ordine a quelle violazioni **“che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni”** previste dall'emanando decreto legislativo. Il Governo, nel solco di tale delega ha, da un lato, rivisto la materia con il D.lgs. n. 66/2003, prevedendo nuovi paletti in punto di:

- **riposi giornalieri** (11 ore di riposo consecutive ogni 24 ore);
- **durata massima dell'orario settimanale** (48 ore di media nell'arco di 4 mesi comprensivi di straordinario);
- **riposo settimanale** (24 consecutive ogni 7 giorni).

Dall'altro, si è astenuto dal prevedere delle nuove sanzioni per le omologhe infrazioni, richiamando implicitamente quelle previste dal regime previgente.

Solo in un secondo momento, sulla scia di una delega integrativa (prevista, nel caso specifico, dall'art. 1, comma 4, della legge delega n. 39 del 2002), il Governo, ha introdotto, con il D.lgs. n. 213/2004, l'art. 18-bis all'interno del corpo normativo varato con il D.lgs. n. 66/2003, ove è stato previsto un nuovo **regime sanzionatorio** per la violazione di tutti quei limiti scanditi in materia di orario di lavoro. Successivamente il

legislatore, affrancandosi dalla legge delega principale del 2002, è intervenuto a modificare l'art. 18-bis in altre tre occasioni (**v. tabella comparativa**)

LA DECISIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Fatta questa necessaria premessa, occorre ritornare sulla decisione della Consulta stimolata dal Tribunale di Brescia, il quale ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, almeno nella sua versione originaria, ovvero, quella introdotta dal D.lgs. n. 213/2004.

In particolare, la questione era incentrata su un **giudizio di aderenza tra quest'ultima norma e la legge delega n. 39/2002** che, in sostanza, nel conferire al legislatore delegato il potere di riordinare la materia, lo inibiva dall'introdurre nuove e diverse sanzioni con riguardo alle future violazioni che sarebbero state omogenee rispetto a quelle scandite dal sistema previgente. La Corte, pertanto, dopo un'attenta analisi dei due impianti normativi succedutisi nel tempo, è arrivata alla conclusione secondo cui i limiti ed i paletti in materia di **orario di lavoro** previsti dalle due normative, sebbene formulati in maniera diversa, rispondono alla medesima logica di fondo: "entrambi sanzionano l'eccesso di lavoro e lo sfruttamento del lavoratore che ne consegue, ponendo limiti all'orario di lavoro giornaliero e settimanale ed imponendo periodi di necessario riposo".

Arrivata ad un giudizio di omogeneità tra le violazioni previste dalle due normative, alla Consulta non è rimasto che acclarare l'anticostituzionalità dell'art. 18-bis, per eccesso di delega ai sensi dell' art. 76 della Cost., dal momento che il legislatore delegato del 2004 non ha rispettato il limite (imposto dal legislatore delegante) di astenersi dal prevedere un nuovo impianto sanzionatorio in ordine alle violazioni previste dal D.lgs. n. 66/2003 considerabili omogenee rispetto a quelle scandite nel regio decreto-legge n. 692/1923 e nella legge n.370/1934.

IL POSSIBILE IMPATTO DELLA SENTENZA

Appare evidente come la sentenza in analisi non sarà scevra di conseguenze pratiche sia immediate che mediate. Tuttavia, occorre subito ribadire come la stessa, a parere dello scrivente, non potrà sortire effetti nei confronti degli accertamenti ispettivi in corso o futuri, dal momento che la norma caducata dalla Consulta riguarda le violazioni consumate tra il 1°settembre 2004 ed il 25 giugno 2008 ormai abbondantemente prescritte ai sensi dell'art. 28, L. n. 689/1981.

Un impatto immediato sarà, invece, apprezzabile nei procedimenti sanzionatori arrivati già alla fase del **verbale unico di accertamento** e nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione aventi ad oggetto delle violazioni (consumate nel periodo sopra considerato) in materia di riposo giornalieri/settimanali e superamento della durata massima dell'orario di lavoro.

Sia gli uffici legali delle Direzioni territoriali del lavoro che i Tribunali, pertanto, non potranno che rimodulare le sanzioni secondo quanto previsto dal regio decreto-legge n. 692/1923 e dalla legge n.370/1934, così come modificate dal D.lgs. n. 758/1994.

Nel valutare le conseguenze mediate, ovvero, i riflessi della decisione della Consulta in ordine a future spallate (di ordine costituzionale) all'attuale sistema sanzionatorio, occorre osservare come la sentenza in analisi non riguardi l'art. 18-bis nella sua versione attuale, bensì quella originata dal D.lgs. n. 213/2004.

Al di là della circostanza che il *petitum* della causa abbia limitato il giudizio di costituzionalità solo a codesta versione dell'art. 18-bis, il ragionamento della Consulta non sarebbe mutuabile, a parere dello scrivente, per scardinare le successive versioni dell'impianto sanzionatorio in analisi. Occorre ribadire, infatti, che le tecniche legislative adottate per modificare l'art. 18-bis, sono completamente diverse da quelle utilizzate nel 2002-2004: non più a mezzo legge delega, bensì con decreto-legge convertito in legge, ovvero, tramite legislazione diretta del Parlamento (vedi la L. n.

183/2010 c.d. Collegato lavoro). Conseguentemente, l'invocazione dell'art. 76 della Costituzione, per scardinare le successive versioni dell'art. 18-bis, sarebbe, a parere dello scrivente, inconferente.

In altre parole, il Parlamento, già con la L. n. 133/2008 (di conversione al D.L. n. 112/2008),

riscrivendo i commi 3 e 4 dell'art. 18-bis, ha, con una fonte di pari grado, superato la previsione restrittiva inserita nella legge delega del 2002 e motivo del giudizio d'incostituzionalità in esame.

TABELLA COMPARATIVA DELLE SANZIONI IN MATERIA DI ORARI DI LAVORO

	Regio Decreto Legge 15 marzo 1923, n. 692	Art. 18-bis, D.lgs. 66/2003	D.L.n. 112/2008	L. n. 183/2010	D.L. n.154/2013, conv. con L. n. 9/2014
TIPOLOGIE DI VIOLAZIONE	fino al 31 agosto 2004	Dal 01/09/2004 al 25/06/2008	Dal 26/06/2008 al 23/11/2010	Dal 24/11/2010 al 23/12/2013	dal 24/12/2013)
ORARIO MASSIMO GIORNALIERO / MANCATO RIPOSO GIORNALIERO	Da 25 a 155 euro - Da 154 a 1.032 euro (più di 5 lavoratori o più di 50 giornate lavorative)	Da 105 a 630 euro (per ogni lavoratore e per ogni periodo di 24 ore)	Da 25 a 100 euro per ogni lavoratore e per ogni periodo di 24 ore	Da 50 a 150 euro -- Da 300 a 1.000 euro (almeno 6 lavoratori o 3 periodi di riferimento) -- Da 900 a 1.500 euro e uro(almeno 11 lavoratori o 5 periodi di riferimento)	Da 100 a 300 euro -- Da 600 a 2.000 euro (almeno 6 lavoratori o 3 periodi di riferimento) -- Da 1.800 a 3.000 euro (almeno 11 lavoratori o 5 periodi di riferimento)
MANCATO RIPOSO SETTIMANALE	Da 25 a 155 euro -- Da 154 a 1.032 euro, se riferite a più di 5 lavoratori	Da 105 a 630 euro per ogni lavoratore e per ogni periodo di 7 gg.	Da 105 a 630 euro per ogni lavoratore e per ogni periodo di 14 gg.	Da 100 a 750 euro -- Da 400 a 1.500 euro se riferita a più di 5 lavoratori o ad almeno 3 periodi di riferimento -- Da 1000 a 5000 euro se riferita a più di 10 lavoratori o ad almeno 5 periodi di riferimento	Da 200 a 1.500 euro -- Da 800 a 3.000 euro se riferita a più di 5 lavoratori o ad almeno 3 periodi di riferimento -- Da 2000 a 10.000 euro se riferita a più di 10 lavoratori o ad almeno 5 periodi di riferimento
SUPERAMENTO DELL'ORARIO MASSIMO SETTIMANALE	Da 25 a 155 euro -- Da 154 a 1.032 euro, se riferite a più di 5 lavoratori o a più di 50 gg. lavorativi	Da 130 a 780 euro per ogni lavoratore e per ogni periodo di riferimento	Da 130 a 780 euro per ogni lavoratore e per ogni periodo di 4/6/8 mesi, a seconda di quanto previsto dal Ccnl	Da 100 a 750 euro - Da 400 a 1.500 euro se riferita a più di 5 lavoratori o ad almeno 3 periodi di riferimento -- Da 1000 a 5000 euro se riferita a più di 10 lavoratori o ad almeno 5 periodi di riferimento	Da 200 a 1.500 euro -- Da 800 a 3.000 euro, se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori ovvero si è verificata per almeno tre periodi di riferimento -- Da 2.000 a 10.000 euro, se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori ovvero si è verificata per almeno cinque periodi di riferimento