

Decisione della Consulta

Orario di lavoro e regime sanzionatorio

Maria Rosa Gheido e Alfredo Casotti - *Consulenti del lavoro*

Nel corso di un giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione emessa dalla Direzione provinciale del lavoro per l'irrogazione di sanzioni amministrative in materia di lavoro, il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 21 marzo 2012 ha sollevato, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (attuazione delle direttive 93/104/Ce e 2000/34/Ce concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro).

Precisa il Tribunale di Brescia che l'ordinanza ingiunzione oggetto di opposizione è stata emessa per le seguenti violazioni:

- art. 4, commi 2, 3 e 4, del D.Lgs. n. 66 del 2003, per superamento della durata massima dell'orario di lavoro settimanale;
- art. 5, comma 3, del medesimo decreto, per svolgimento di lavoro straordinario oltre il limite di 250 ore annuali;
- art. 7, comma 1, del medesimo decreto, per mancata fruizione del riposo giornaliero di undici ore ogni ventiquattro nel periodo dal 1° ottobre 2007 al 26 aprile 2008;
- art. 9, comma 1, del medesimo decreto, per mancata concessione del riposo settimanale di almeno ventiquattro ore nel medesimo periodo appena riportato.

Rileva poi il Tribunale che la

parte privata ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale del regime sanzionatorio applicabile nella specie, e che l'accoglimento della questione determinerebbe l'applicazione di un regime «diverso e migliore», in base alla normativa in precedenza vigente.

In particolare, si osserva, per le violazioni degli artt. 7 e 9 del D.Lgs. n. 66 del 2003, se si applicasse nella specie l'art. 9 del regio decreto-legge 15 marzo 1923, n. 692 (Limitazione dell'orario di lavoro per gli operai ed impiegati delle aziende industriali o commerciali di qualunque natura), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 1925, n. 473 la sanzione sarebbe compresa tra 25 e 154 euro ovvero, qualora si tratti di più di cinque lavoratori, tra i 154 e i 1.032 euro; la disciplina introdotta nel 2003, invece, individua limiti compresi tra euro 104 ed euro 630 per ciascun lavoratore e non più per singola violazione, mentre la violazione dell'art. 4 del D.Lgs. n. 66 del 2003 prevede una sanzione oscillante tra 130 e 780 euro per ogni lavoratore e per ciascun periodo. Osserva, ancora, il giudice di Brescia che il D.Lgs. n. 66 del 2003 è stato emanato sulla base della delega contenuta nella legge 1° marzo 2002, n. 39 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001), che all'art. 2, comma

1, lett. c) stabilisce quanto riportato nel riquadro a pagina seguente.

Sulla base di tale previsione, il giudice, giungendo alla conclusione affermativa, pone a confronto le regole previste in materia di orario di lavoro nella disciplina previgente e quelle contenute nel D.Lgs. n. 66 del 2003, allo scopo di verificare se si possa parlare di violazioni «omogenee e di pari offensività»,

Ed infatti, evidenzia il rimettente, la regolazione dell'orario di lavoro di cui all'art. 4 del decreto n. 66 del 2003 trova un'evidente rispondenza alle previsioni di cui agli artt. 1 e 5 del R.D.L. n. 692 del 1923 (orario di lavoro massimo di otto ore, pari a quarantotto ore settimanali, con non più di due ore al giorno di straordinario); queste ultime norme prevedevano un regime dell'orario di lavoro la cui violazione implicava l'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 9 del R.D.L. n. 692 del 1923. Allo stesso modo, l'art. 4 del decreto n. 66 del 2003 «non si differenzia dalla disciplina previgente se non limitatamente al computo complessivo inderogabile settimanale», per cui la violazione del medesimo dovrebbe comportare l'applicazione della sanzione di cui al menzionato art. 9 del R.D.L. menzionato.

Le conclusioni del Tribunale di Brescia sono nel senso che pure in assenza di una «perfetta identità» tra le fattispecie di cui al decreto n. 66 del 2003 e quelle di cui alle

Approfondimenti

leggi previgenti «sotto il profilo della omogeneità si tratta di discipline regolanti entrambe il rispetto di minimi irrinunciabili nel rapporto tra tempo lavorativo e riposo». Analogamente, sotto il profilo delle sanzioni, la disciplina vigente e quella pregressa sono animate dal medesimo fine, che è quello di «salvaguardare le condizioni del singolo lavoratore, senza che possa farsi derivare una diversa conclusione in relazione al

differenziato regime della disciplina previgente nel caso di violazioni relative ad un numero di lavoratori superiori ai cinque». Pare perciò che l'unicità della materia e la semplice differenziata modulazione dei sistemi di conteggio dei limiti massimi consentano di ritenere che la nuova disciplina sia omogenea rispetto alla precedente.

Ne consegue la necessità della rimessione alla Corte costituzionale, attesa la viola-

zione dell'art. 76 della Costituzione. Secondo il quale «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti».

Non pare fuor di luogo evidenziare che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Sta-

Legge 1° marzo 2002, n. 39
Art. 2 (Principi e criteri direttivi generali della delega legislativa)

1. Salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti negli articoli seguenti ed in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare, i decreti legislativi di cui all'articolo 1 saranno informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a) le amministrazioni direttamente interessate provvederanno all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture amministrative;
- b) per evitare disarmonie con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, saranno introdotte le occorrenti modifiche o integrazioni alle discipline stesse;
- c) salva l'applicazione delle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, saranno previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Le sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a 103.291 euro e dell'arresto fino a tre anni, saranno previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno, ivi compreso l'ecosistema. In tali casi saranno previste: la pena dell'ammenda alternativa all'arresto per le infrazioni che espongano a pericolo o danneggino l'interesse protetto; la pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda per le infrazioni che rechino un danno di particolare gravità. La sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a 103 euro e non superiore a 103.291 euro sarà prevista per le infrazioni che ledano o espongano a pericolo interessi diversi da quelli sopra indicati. Nell'ambito dei limiti minimi e massimi previsti, le sanzioni sopra indicate saranno determinate nella loro entità, tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole o alla persona o ente nel cui interesse egli agisce. In ogni caso saranno previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi;
- d) eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali potranno essere previste nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi di attuazione delle direttive; alla relativa copertura, nonché alla copertura delle minori entrate eventualmente derivanti dall'attuazione delle direttive, in quanto non sia possibile fare fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, si provvederà a norma degli articoli 5 e 21 della legge 16 aprile 1987, n. 183, osservando altresì il disposto dell'articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni;
- e) all'attuazione di direttive che modificano precedenti direttive già attuate con legge o decreto legislativo si procederà, se la modificazione non comporta ampliamento della materia regolata, apportando le corrispondenti modifiche alla legge o al decreto legislativo di attuazione della direttiva modificata;
- f) i decreti legislativi assicureranno in ogni caso che, nelle materie trattate dalle direttive da attuare, la disciplina disposta sia pienamente conforme alle prescrizioni delle direttive medesime, tenuto anche conto delle eventuali modificazioni comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega;
- g) quando si verificano sovrapposizioni di competenze fra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individueranno, attraverso le più opportune forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e le competenze delle regioni, le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili.

to, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.

Tale eccezione dell'Avvocatura dello Stato secondo la quale la questione sarebbe inammissibile perché l'ordinanza di rimessione non avrebbe dato conto in modo adeguato della rilevanza della medesima, va rigettata, perché non fondata. Il Tribunale di Brescia ha, infatti, illustrato sia la fattispecie concreta posta al suo esame sia le sanzioni amministrative che sono state irrogate sulla base delle censurate disposizioni, indicando anche quali erano - secondo la sua prospettazione - le sanzioni che si sarebbero dovute applicare in base al sistema previgente, il che comporta che sia da ritenere dimostrata in modo sufficiente la rilevanza dell'odierna questione di legittimità costituzionale.

La Corte, per un corretto inquadramento del problema sottoposto, procede ad una breve premessa ricostruttiva, di tutto interesse.

Il decreto legislativo n. 66 del 2003 ha dato attuazione, anche se con notevole ritardo, a due direttive comunitarie, n. 93/104/Ce e n. 2000/34/Ce in materia di organizzazione dell'orario di lavoro. In sede di emanazione del decreto si decise, per ragioni che non interessano nella sede odierna, di non intervenire sul regime sanzionatorio relativo alle violazioni in materia di orario di lavoro. Di tanto costituisce specchio evidente la previsione dell'art. 19, comma 2, del D.Lgs. n. 66 del 2003 che, nella sua versione originaria, prevedeva l'abrogazione, dalla data di entrata in vigore, di tutte le disposizioni legislative e regolamentari in materia, «salve le disposizioni espressamente richiamate e le disposizioni aventi carattere

sanzionatorio»; il che prova che il legislatore delegato era ben consapevole della necessità di mantenere in vita le sanzioni amministrative previgenti.

Un ulteriore e successivo intervento, rappresentato dal decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro), avvalendosi dello strumento della delega correttiva - prevista, nel caso specifico, dall'art. 1, comma 4, della legge delega n. 39 del 2002 - aggiunse nel corpo del D.Lgs. n. 66 del 2003, oltre ad altre modifiche, anche il nuovo art. 18-bis, oggetto del presente giudizio.

La materia, peraltro, non ha trovato una propria stabile sistemazione con l'introduzione dell'art. 18-bis censurato, poiché successivamente il legislatore è intervenuto più volte proprio su tale articolo, che è stato oggetto di ulteriori modifiche contenute prima nell'art. 41 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. Successivamente, nell'art. 7 della legge 4 novembre 2010, n. 183. Da ultimo, nell'art. 14, comma 1, lettera c), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 9.

È necessario precisare che, avendo il giudice *a quo* chiarito che le sanzioni amministrative inflitte nel giudizio davanti a lui pendente riguardano il periodo di tempo che va dall'ottobre 2007 al giugno 2008, lo scrutinio della Corte sarà limitato, in conformità al principio della domanda, al testo originario dell'art. 18-bis, che è quello

cui si riferisce il Tribunale di Brescia, senza riguardare in alcun modo il testo risultante dalle modifiche successive di detta norma.

Sembra, conclusivamente, alla Corte, non potersi negare che, nonostante le indubbe diversità, vi sia una sostanziale coincidenza nella logica di fondo che anima i due diversi sistemi: 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. Peraltro, si annota, che con l'entrata in vigore della Costituzione, l'art. 36 demanda alla legge ordinaria il compito di stabilire la durata massima della giornata lavorativa e riconosce al lavoratore il diritto al riposo settimanale ed alle ferie annuali retribuite. Ne discende la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, perché effettivamente sussiste la violazione del criterio direttivo contenuto nell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge di delega n. 39 del 2002, sicché se ne impongono l'accoglimento e la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, per violazione dell'art. 76 Cost. È appena il caso di rilevare che, nel lungo tempo che separa la legislazione degli anni venti e trenta dello scorso secolo dall'intervento del legislatore del 2003, si colloca anche l'entrata in vigore della Costituzione, il cui art. 36 demanda alla legge ordinaria il compito di stabilire la durata massima della giornata lavorativa e riconosce al lavoratore il diritto al riposo settimanale ed alle ferie annuali retribuite.

Pare peraltro doveroso osservare che la pronuncia della Corte non ha alcuna effi-

cacia sulle successive modifiche legislative, posto che queste non originavano dalla medesima delega legislativa che aveva informato il D.Lgs. n. 66/2003 e il D.Lgs. n. 213/2004, ma piuttosto da una politica sanzionatoria volta ad evitare che in forza delle previsioni punitive censurate risultassero importi sanzionatori fortemente sbilanciati e non proporzionate rispetto alla gravità del comportamento punito.

È appena, d'altronde, il caso di rilevare, che le conclusioni cui la Corte giunge trovano ulteriore conforto dalla con-

sultazione degli atti parlamentari, dai quali si evince che il legislatore delegato ha riformato il sistema sanzionatorio nella erronea convinzione di poter intervenire liberamente per l'assenza di norme sanzionatorie precedenti.

Regime sanzionatorio

Giova evidenziare, in conclusione, che l'art. 7 del "Collegato lavoro" (legge 4 novembre 2010, n. 183) ha modificato l'art. 18-bis del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, come già modificato dall'art. 41

del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, in particolare per quanto si riferisce alla violazione della durata massima dell'orario di lavoro e dei riposi giornalieri e settimanali su cui è intervenuto, da ultimo, il D.L. n. 145/2013.

È conclusivamente importante notare che la sentenza n. 153/2014 in commento avrà un forte impatto con riguardo al contenzioso giudiziario in essere e al contenzioso amministrativo su ispezioni svolte fino a giugno 2013 per violazioni commesse fino al giugno del 2008.

D.Lgs. n. 66/2003, art. 18-bis - Sanzioni (Testo in vigore dal 22 febbraio 2014)

1. La violazione del divieto di adibire le donne al lavoro, dalle 24 alle ore 6, dall'accertamento dello stato di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino, è punita con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 516 euro a 2.582 euro. La stessa sanzione si applica nel caso in cui le categorie di lavoratrici e lavoratori di cui alle lettere a), b), c), dell'articolo 11, comma 2, sono adibite al lavoro notturno nonostante il loro dissenso espresso in forma scritta e comunicato al datore di lavoro entro 24 ore anteriori al previsto inizio della prestazione.
2. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 1, è punita con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 1.549 euro a 4.131 euro.
3. In caso di violazione delle disposizioni previste dall'articolo 4, comma 2, e dall'articolo 9, comma 1, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 200 a 1.500 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di riferimento di cui all'articolo 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da 800 a 3.000 euro. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di riferimento di cui all'articolo 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da 2.000 a 10.000 euro e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta. In caso di violazione delle disposizioni previste dall'articolo 10, comma 1, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 600 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno due anni, la sanzione amministrativa è da 800 a 3.000 euro. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno quattro anni, la sanzione amministrativa è da 1.600 a 9.000 euro e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta.
4. In caso di violazione delle disposizioni previste dall'articolo 7, comma 1, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di ventiquattro ore, la sanzione amministrativa è da 600 a 2.000 euro. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di ventiquattro ore, la sanzione amministrativa è da 1.800 a 3.000 euro e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta.
5. Comma abrogato dall'art. 41, comma 14, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133.
6. La violazione delle disposizioni previste dall'articolo 5, commi 3 e 5, è soggetta alla sanzione amministrativa da 25 a 154 euro. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata nel corso dell'anno solare per più di cinquanta giornate lavorative, la sanzione amministrativa va da 154 a 1.032 euro e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta.
7. La violazione delle disposizioni previste dall'articolo 13, commi 1 e 3, è soggetta alla sanzione amministrativa da 51 euro a 154 euro, per ogni giorno e per ogni lavoratore adibito al lavoro notturno oltre i limiti previsti.

Regime sanzionatorio				
Norme previgenti (R.D.L. n. 692/1923)	Violazione	D.Lgs. n. 66/2003	Legge n. 183/2010 (Collegato lavoro)	D.L. n. 145/2013 conv. in L. n. 9/2014
Da 25 a 155 euro Da 154 a 1.032 euro se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori o a più di 50 gg. lavorativi	Durata massima dell'orario di lavoro	Sanzione amministrativa da € 130 a € 780 per ogni lavoratore, per ciascun periodo di riferimento di cui all'art. 4, commi 3 o 4, a cui si riferisca la violazione. Art. 4, c. 2, 3, 4	Sanzione amministrativa pecuniaria da € 100 a € 750. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di riferimento di cui all'art. 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da € 400 a € 1.500. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di riferimento di cui all'art. 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da € 1.000 a € 5.000 e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta.	Da euro 200 a euro 1.500. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di riferimento di cui all'art. 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da € 800 a € 3.000. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di riferimento di cui all'art. 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da € 2.000 a € 10.000 e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta.
Da 25 a 155 euro Da 154 a 1.032 euro se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori o a più di 50 gg. lavorativi	Diritto al riposo giornaliero	Sanzione amministrativa da € 25 a € 100 in relazione ad ogni singolo lavoratore e ad ogni singolo periodo di 24 ore. Art. 7, c. 1	Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 50 a € 150. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di ventiquattro ore, la sanzione amministrativa è da € 300 a € 1.000. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di ventiquattro ore, la sanzione amministrativa è da € 900 a € 1.500 e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta.	Da euro 100 a euro 300. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di ventiquattro ore, la sanzione amministrativa è da € 600 a € 2.000. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di ventiquattro ore, la sanzione amministrativa è da € 1.800 a € 3.000 e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta.
Da 25 a 155 euro Da 154 a 1.032 euro se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori	Diritto al riposo settimanale	Sanzione amministrativa da € 130 a € 780 per ogni lavoratore. Art. 9, c. 1	Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 100 a € 750. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di riferimento di cui all'art. 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da € 400 a € 1.500. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di riferimento di cui all'art. 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da € 1.000 a € 5.000 e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta.	Da € 200 a € 1.500. Se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori ovvero si è verificata in almeno tre periodi di riferimento di cui all'art. 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da € 800 a € 3.000. Se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori ovvero si è verificata in almeno cinque periodi di riferimento di cui all'art. 4, commi 3 o 4, la sanzione amministrativa è da € 2.000 a € 10.000 e non è ammesso il pagamento della sanzione in misura ridotta.