

Nuove ispezioni e politiche attive

Lavoro irregolare, Libro unico del lavoro e prospetto paga: quadro sanzionatorio

Eufrasio Massi – Esperto in diritto del lavoro

Il decreto legislativo contenente le razionalizzazioni e semplificazioni in materia di adempimenti a carico di imprese e cittadini in materia di lavoro, approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri l'11 giugno 2015, individua una serie di campi di intervento, non necessariamente legati tra di loro, sui quali il Legislatore delegato, in attuazione dei principi contenuti nella legge n. 183/2014, ritiene di dover intervenire.

Si tratta di argomenti di forte spessore che vanno ad incidere sulla normativa relativa al collocamento dei disabili, al deposito dei contratti di secondo livello presso le Direzioni territoriali del Lavoro, alla tenuta, a partire dal 1° gennaio 2017, del Libro Unico del Lavoro, con modalità telematiche, presso il Ministero del Lavoro, alla creazione di banche dati in materia di politiche del lavoro, alla abrogazione della procedura autorizzatoria per gli italiani da impiegare all'estero, alla semplificazione del collocamento della gente di mare, ad alcune modifiche riguardanti il D.Lgs. n. 81/2008, a semplificazioni in materia di adempimenti formali concernenti gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, alla revisione del regime delle sanzioni in materia di lavoro irregolare, alla riscrittura dell'art. 4 della legge n. 300/1970 relativa agli impianti audiovisivi e ad altri strumenti di controllo, alla cessione di riposi e ferie in favore di altri colleghi, alle esenzioni sulla reperibilità, alla modifica della procedura di convalida delle dimissioni e delle risoluzioni consensuali ed alle disposizioni in materia di pari opportunità, con modifiche al D.Lgs. n. 198/2006.

L'analisi che segue si occuperà, soltanto, dei contenuti dell'art. 22 dello schema di decreto legislativo il cui obiettivo principale è quello della revisione del regime delle sanzioni in materia di

lavoro e legislazione sociale con particolare attenzione al lavoro irregolare, alle sanzioni sul Lul in caso di omessa o incompleta compilazione ed a quelle sulla consegna del prospetto paga.

L'articolo si presenta quale attuazione del principio contenuto nell'art. 1, comma 6, lettera f), il quale ha disposto la revisione del regime delle sanzioni, alla luce della eventuale natura formale delle violazioni ed in modo da favorire la eliminazione degli effetti della condotta illecita, valorizzando gli istituti di tipo premiale. Al contempo, nell'ottica della successiva lettera l), vengono previste promozioni di principi di legalità finalizzati a prevenire ed a scoraggiare le forme di lavoro sommerso ed irregolare.

Ma, andiamo con ordine cercando di individuare come il Legislatore delegato ha tradotto in norma questi principi, avvertendo, peraltro, che questa riflessione avviene non sul testo definitivo, ma su quello inviato alle Camere per il parere che, su questo punto, non hanno espresso particolari obiezioni.

Lavoro sommerso

La materia delle sanzioni per il lavoro sommerso è stata, in questi ultimi anni, oggetto di continui adattamenti e cambiamenti, sol che si pensi a tutte le novità che sono intervenute a partire dall'art. 3 del D.L. n. 12/2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 73/2002.

Ora, fermo restando il principio del "tempus regit actum", secondo il quale si applica il regime sanzionatorio per le violazioni commesse prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni (che avverrà dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del provvedimento), vengono modificati gli importi delle sanzioni previste

Il Legislatore delegato ipotizza due ipotesi, quella prevista al comma 3, che si potrebbe definire “normale” ove l’ottemperanza alle violazioni contestate ed il pagamento in misura minima debbono avvenire entro i 45 giorni e ove, par di capire, non esiste un problema di “attuale” regolarizzazione di lavoratori “in nero” (perché ciò è già avvenuto, prima della data dell’accesso ispettivo o perché gli interessati non sono, da tempo, più in forza) e quella (comma 3-ter) ove occorre procedere alla regolarizzazione di lavoratori che sono nell’organico “in nero” e per i quali la prova della avvenuta stabilizzazione degli stessi, unitamente al pagamento delle sanzioni e dei contributi e premi previsti va fornita, come vedremo, entro 120 giorni.

Come si diceva, la risposta passa attraverso la regolarizzazione dei lavoratori in forza: afferma, infatti, il Legislatore delegato, che in relazione ai lavoratori “non in regola” ancora in forza e fatta salva l’ipotesi in cui i lavoratori siano stati regolarizzati per un periodo lavorativo successivo (dopo, ad esempio, la c.d. “prova in nero”), occorre stipulare un rapporto di lavoro a tempo indeterminato anche a tempo parziale con una riduzione rispetto al full-time non superiore al 50% o, in alternativa, un contratto a tempo determinato a tempo pieno e determinato non inferiore a 3 mesi ed, inoltre, è necessario mantenere in servizio gli stessi lavoratori per almeno 3 mesi. In questo solo caso, la prova della avvenuta regolarizzazione e del pagamento delle sanzioni, dei contributi e dei premi va fornita entro il termine di 120 giorni dalla notifica del verbale.

Se questa è la lettura della norma, in sede di stesura definitiva del provvedimento, andrebbe meglio specificato, rispetto al termine di 120 giorni, quando va fatto il pagamento (l’art. 13, comma 5, del D.Lgs. n. 124/2014 parla di 30 giorni per l’ottemperanza e di ulteriori 15 giorni per “l’esonero pecuniario” nella misura minima): se, invece, il termine di 120 giorni è soltanto strettamente correlato alla verifica delle regolarizzazioni e della loro durata, sarebbe opportuno affermarlo chiaramente, anche per prevenire dubbi che possono, senz’altro essere risolti in via amministrativa, ma che sarebbe meglio risolvere in via legislativa, attesi anche gli oneri che gravano sul personale della vigilanza che è tenuto a redigere i verbali.

Come si vede, il passaggio effettuato dal Legislatore delegato, rispetto al passato ove si chiedeva la regolarizzazione dei lavoratori “in nero” senza specificare la tipologia contrattuale e la durata, è evidente: qui si chiede *“in primis”* la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato anche a tempo parziale, con una riduzione non superiore al 50%. Ciò significa che l’assunzione, ricorrendone le condizioni oggettive e soggettive, potrebbe avvenire anche con un rapporto di apprendistato che è un contratto a tempo indeterminato (art. 41, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2015) ma che la stessa (non essendo stato neanche nominato dall’art. 22) non può avvenire né con il lavoro intermittente, anche a tempo indeterminato, ove non si può parlare di regolarizzazione, atteso che la “chiamata” dipende dalle esigenze del datore di lavoro, né con le prestazioni di lavoro accessorio che sono di natura prettamente occasionale e che sono limitate negli importi annui massimi (art. 48 del D.Lgs. n. 81/2015).

Una piccola riflessione merita l’assunzione a tempo parziale con una riduzione di orario non superiore al 50%: qui il limite minimo è fissato dal Legislatore ed è coerente con i fini “premiali” ipotizzati (applicazione della sanzione pecuniaria in misura minima). Esso prevale anche sul dettato contrattuale che, in alcuni casi, potrebbe prevedere la possibilità di un rapporto part-time di durata inferiore o non prevedere, addirittura, una durata minima (del resto, la norma generale contenuta nel D.Lgs. n. 81/2015 non lo ipotizza). Questa disposizione potrebbe creare qualche difficoltà operativa in alcuni settori (si pensi, ad esempio, ai pubblici esercizi, ove la prestazione “in nero” è legata ad orari svolti nel fine settimana (ad esempio, 8 ore), con difficoltà, ad esempio, a prevedere un “minimum” di 20 ore, rispetto al normale orario, soprattutto se il lavoratore interessato già svolge, regolarmente, altra attività o anche ai servizi di pulizie ove le prestazioni sono molto “parcellizzate” e, raramente, raggiungono, la metà dell’orario contrattuale).

Altra possibilità consentita al trasgressore è regolarizzare i lavoratori “in nero” con un contratto a tempo determinato ad orario pieno dalla durata non inferiore ai 3 mesi: è evidente che, nel caso di specie, trovi *“in toto”* applicazione il D.Lgs. n. 81/2015 che disciplina la tipologia negli articoli che vanno da 19 a 29.

Ultima condizione per essere ammessi al pagamento in misura minima è quella secondo la quale, una volta avvenuta la regolarizzazione, i lavoratori debbono essere mantenuti in servizio per almeno 3 mesi. Questo sistema della durata minima obbligatoria (già utilizzato con un limite di 12 mesi, ad esempio, per la “stabilizzazione” delle collaborazioni coordinate e continuative e delle c.d. “partite Iva” dall’art. 54 del D.Lgs. n. 81/2015) dovrebbe “chiudere” la strada dell’immediato “recesso datoriale” successivo alla “messa in regola”, cosa che, nel sistema attuale, si è registrato più volte. Piuttosto, c’è da osservare come l’obbligo di garantire una permanenza in servizio per almeno 3 mesi (la riflessione, si ripete, si sta facendo sul testo inviato al Parlamento per il parere) appaia assoluto, non esistendo l’esimente, pur presente in situazioni analoghe come la “stabilizzazione” dei collaboratori, della giusta causa e del giustificato motivo soggettivo. Resterà sempre da esaminare e risolvere la questione delle eventuali dimissioni del lavoratore, successive all’assunzione, cosa che non consentirebbe al datore di lavoro di “onorare” l’impegno di un rapporto di lavoro di almeno 3 mesi: vedremo se la nuova procedura ipotizzata dall’art. 26 che ne prevede l’efficacia soltanto attraverso una procedura telematica controllata direttamente dal Ministero del Lavoro, aiuterà nella soluzione.

Altre novità

La seconda novità (art. 22, comma 1, che interviene con il comma 3-*quinquies* sull’art. 3 legge n. 73/2002), dopo la reintroduzione della diffida, è rappresentata dal fatto che vengono meno quelle sanzioni correlate che, prima, erano comminate dagli ispettori del lavoro “quasi in automatico”: vengono, infatti, escluse quelle connesse alla violazione di tutti gli obblighi riguardanti la instaurazione e la cessazione di un rapporto di lavoro subordinato, anche in forma di socio di cooperativa, e di collaborazione, la lettera di assunzione e le violazioni concernenti la tenuta e le scritturazioni sul libro unico del lavoro, qualora sia scaduto il termine concesso (la fine del mese successivo) per la compilazione.

Il comma 2 dell’art. 22 interviene sull’art. 14, comma 1, del D.L. n. 145/2013 abrogando (lettera b) l’importo maggiorato del 30% delle sanzioni amministrative per lavoro irregolare e delle somme aggiuntive legate alla sospensione del-

l’attività imprenditoriale e sostituendo la lettera d): da tale ultima novità scaturisce che il 30% dell’importo complessivo relativo alle due voci appena nominate oltre a quello per la violazione delle norme sulla durata media settimanale di lavoro e sui riposi settimanali e giornalieri (lettera c), saranno riassegnati al Fondo sociale per l’occupazione e la formazione.

Altri, sostanziali ritocchi, riguardano le somme aggiuntive che il datore di lavoro è tenuto a pagare allorquando gli organi di vigilanza riscontrano un impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria, pari o superiore al 20% dei presenti sul posto di lavoro, nonché in caso di reiterate violazioni di natura abbastanza grave in materia di salute e sicurezza sul lavoro individuate da un D.M. del Ministro del Lavoro.

Revoca del provvedimento di sospensione

Il provvedimento di sospensione, rispetto al quale, al momento, è possibile un ricorso amministrativo, entro i 15 giorni dalla emanazione, al Direttore della Direzione interregionale del Lavoro che decide nei 15 giorni successivi alla ricezione dell’istanza (la mancata decisione equivale a “silenzio - accoglimento”) può essere revocato dall’ispettore che lo ha emesso a condizione che:

- a)** vengano regolarizzati tutti i lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;

- b)** sia accertato, in caso di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, il ripristino delle regolari condizioni di lavoro (qui, la competenza in materia è dell’Asl, essendo possibili per gli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro soltanto gli accessi in taluni settori come l’edilizia, le radiazioni ionizzanti, gli impianti ferroviari, i lavori subacquei, i cassoni ad aria compressa, ecc.);

- c)** vi sia stato il pagamento di una somma aggiuntiva rispetto a quelle comminate per la violazione pari a 2.000 euro in caso di sospensione per l’impiego di lavoratori irregolari (con un lieve arrotondamento di 50 euro rispetto a quella stabilita del D.L. n. 145/2013) e a 3.200 euro (con un piccolo abbassamento di 50 euro dell’importo) allorquando ricorrono le gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza.

La novità che il Legislatore delegato ha pensato per la sospensione prende, sicuramente, lo spunto da un fatto di cronaca avvenuto in provincia di Napoli all'inizio del 2014 e che ha avuto larga eco sui "media". Ora, a determinate condizioni, sarà possibile, a differenza del passato, rateizzare la somma aggiuntiva e procedere alla revoca del provvedimento di sospensione.

Quali sono le condizioni?

Il Legislatore delegato richiede:

- a)** un'istanza che la parte colpita dal provvedimento deve presentare all'organo che lo ha emesso;
- b)** la regolarizzazione dei lavoratori risultati irregolari o, in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza, il ripristino delle normali condizioni di lavoro;
- c)** il pagamento immediato della somma aggiuntiva in misura pari al 25% dell'importo dovuto (in sostanza, 500 euro nel primo caso, 550 euro qualora la violazione abbia riguardato la sicurezza sul lavoro).

L'importo residuo, maggiorato del 5%, deve essere versato entro i sei mesi successivi al giorno in cui è stata presentata l'istanza di revoca.

Cosa succede se il trasgressore non paga la somma residua o la paga soltanto parzialmente?

Qui il Legislatore delegato afferma che il provvedimento dell'accoglimento dell'istanza costituisce, di per se stesso, titolo esecutivo per l'importo non versato.

Se il testo finale rimarrà così come è stato scritto, saranno quanto mai opportuni e necessari i chiarimenti amministrativi finalizzati a delineare procedure che, rispetto al passato, si presentano del tutto nuove, atteso che, se è l'ispettore del lavoro (e non il Direttore della Direzione del Lavoro o del futuro Ispettorato "competente") ad emanare il provvedimento di revoca, questo stesso atto assume, in caso di non ottemperanza all'esatto pagamento, la natura di titolo esecutivo, "by-passando", nella sostanza, la Direzione.

Mancata o irregolare tenuta del Lul

Il Decreto delegato semplificherà anche il regime sanzionatorio per la mancata o irregolare tenuta del Libro unico del Lavoro, in relazione al periodo di durata della violazione, atteso che si interviene, riscrivendolo "in toto", sull'art. 39, comma 7, del D.L. n. 112/2008, convertito, con mo-

dificazioni, nella legge n. 133. Tutto questo avviene attraverso il comma 5 dell'art. 22 il quale afferma che:

- a)** fatta eccezione per i casi di errore materiale, l'omessa ed infedele registrazione dei dati di cui ai commi 1 (iscrizione di tutti i lavoratori subordinati, collaboratori coordinati e continuativi, ecc.), 2 (annotazioni relative a dazioni in danaro o in natura corrisposte o gestite dal datore di lavoro, compresi i rimborsi spese, le trattenute, le detrazioni fiscali, gli assegni familiari, ecc.) e 3 (compilazione del Lul per ciascun mese di riferimento, entro la fine del mese successivo), è punita con una sanzione pecuniaria compresa tra 150 e 1.500 euro. Il Legislatore delegato, inserendo nell'apparato sanzionatorio anche il comma 3, ha, nella sostanza, esteso la sanzione pecuniaria già in essere per i commi 1 e 2 ed ha, di conseguenza, proceduto alla abrogazione delle sanzioni specifiche (da 100 a 600 euro o da 150 a 1.500 euro nel caso in cui fossero coinvolti più di 10 lavoratori);
- b)** se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori o ad un periodo superiore a 6 mesi, la sanzione è compresa tra 500 e 3.000 euro. Questa ipotesi sanzionatoria è strettamente correlata al numero dei lavoratori interessati ed al periodo temporale della violazione;
- c)** se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori o ad un periodo superiore a 12 mesi l'importo è compreso tra 1.000 e 6.000 euro. Anche in questo caso, gli importi della sanzione sono strettamente collegati al numero dei lavoratori ed al periodo interessato dalla violazione.

Il Legislatore chiarisce, inoltre, cosa si intende per omessa registrazione e infedele registrazione alle quali si è fatto cenno *sub a)*: la prima riguarda le scritture complessivamente omesse e non ciascun dato del quale manchi la registrazione, la seconda concerne le scritturazioni dei dati dei commi 1 e 2 diverse rispetto alla quantità ed alla qualità della prestazione lavorativa effettivamente resa o alle somme effettivamente erogate. Il chiarimento si pone nel solco di quanto già affermato dall'art. 19 del D.L. n. 5/2012 convertito, con modificazioni, nella legge n. 35/2012, e dell'interpello del Ministero del Lavoro n. 47 del 13 dicembre 2011 per cui l'illecito si configura allorquando la quantificazione della durata della prestazione o la retribuzione effettivamente ero-

gata non corrisponde a quella riportata sul Libro Unico del Lavoro.

La mancata conservazione delle scritture entro i 5 anni previsti dal D.M. del Ministro del Lavoro, è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 100 e 600 euro.

La disposizione termina ripetendo quanto già detto nel vecchio testo: la contestazione degli addebiti avviene attraverso gli organi di vigilanza e l'autorità competente a ricevere il rapporto ex art. 17 della legge n. 689/1981 è il Direttore della Direzione del Lavoro, competente per territorio (ma presto, dopo la nascita dell'Agenzia per l'Inspezione, il riferimento territoriale sarà all'Ispettorato competente).

Mancata corresponsione degli assegni familiari

Il Legislatore delegato interviene anche sul comma 2, dell'art. 82, del D.P.R. n. 797/1955 che detta le regole in caso di mancata corresponsione degli assegni familiari che è una prestazione a carico dell'Inps ma che è anticipata dal datore di lavoro il quale, successivamente, ottiene il rimborso attraverso il sistema del conguaglio contributivo. L'erogazione dell'Anf viene assicurata da una gestione dell'Istituto finanziata da ogni datore di lavoro attraverso un contributo (Cuaf) che non è dovuto per gli apprendisti. Il diritto alla percezione degli assegni familiari si prescrive in cinque anni che decorrono dal primo giorno del mese successivo a quello di maturazione dell'assegno. La prescrizione si interrompe a seguito di intimazione emessa dalla Direzione territoriale del Lavoro o mediante richiesta scritta inviata dal lavoratore all'Inps ed alla Stl, come ricordato dall'Inps con la circolare n. 110 del 17 aprile 1992.

Il nuovo testo, riprendendo "in toto" la struttura del sistema sanzionatorio ipotizzato per la tenuta del Lul, stabilisce una sanzione amministrativa compresa tra 500 e 5.000 euro a carico del datore di lavoro obbligato. Essa sale ad un importo compreso tra 1.500 e 9.000 euro se la violazione si riferisce a più di 5 lavoratori o ad un periodo superiore a 6 mesi, per giungere ad un importo ancora superiore compreso tra 3.000 e 15.000 euro se l'omissione datoriale riguarda più di dieci lavoratori o si è protratta per oltre 12 mesi. Vale la pena di ricordare come le nuove sanzioni va-

dano a sostituire quelle vecchie ove l'importo pecuniario non prevedeva alcuna maggiorazione legata al numero dei lavoratori ed al periodo temporale della violazione.

Mancata o ritardata consegna del prospetto paga

Anche la disciplina relativa alla consegna da parte del datore di lavoro, del prospetto paga, risalente all'art. 5 della legge n. 4/1953, viene riscritta con una nuova formulazione del predetto articolo 5 che tiene conto sia del numero dei lavoratori interessati che del periodo temporale della violazione. In caso di mancata o ritardata consegna del prospetto paga, o di omissioni od inesattezze nella compilazione, la sanzione pecuniaria prevista è compresa tra 150 e 900 euro. Il Legislatore delegato prosegue prevedendo un importo maggiorato se la violazione riguarda più di 5 lavoratori o un periodo superiore ai 6 mesi: la sanzione va da 600 a 3.600 euro, per passare ad un importo compreso tra 1.200 e 7.200 euro se la violazione si riferisce a più di 10 lavoratori o ad un periodo superiore a 12 mesi. Il Legislatore delegato prevede la disapplicazione esplicita delle sanzioni nel caso in cui il datore di lavoro adempia agli obblighi *ex lege* n. 4/1953 attraverso copia delle scritturazioni effettuate sul Lul. Lo stesso è unicamente sanzionabile ex art 39, comma 7, del D.L. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, nella legge n. 133, peraltro riscritto, dal comma 5 dell'art. 22.

Tesserino di riconoscimento del personale occupato

Da ultimo, una riflessione su una abrogazione che, prevista nel testo approvato in Consiglio dei Ministri l'11 giugno, non è compresa nel testo inviato alle Camere per il parere, dopo la "bollinatura" della Ragioneria Generale dello Stato. Ci si riferisce all'obbligo, introdotto nel 2006 dal D.L. n. 223, a carico dei datori di lavoro dell'edilizia, di munire il personale occupato di un tesserino di riconoscimento, corredata dalla fotografia, dalle generalità e dal nome del datore di lavoro. Qui, ad esser "toccati" dalla possibile disposizione abrogatrice (si ripete, non compresa nel testo "bollinato") sono i commi 3, 4 e 5 dell'art. 36-bis che prevedono, altresì, l'obbligo per i lavoratori di esporre la tessera e per i lavoratori

autonomi che esercitano la propria attività all'interno dei cantieri edili, di provvedervi per proprio conto.

Se pure si dovesse arrivare all'abrogazione, resterebbe, tuttavia, l'obbligo generale previsto dall'art. 26, comma 8, del D.Lgs. n. 81/2008 secondo il quale nell'ambito dello svolgimento di un'attività, in qualsiasi settore, in regime di appalto o subappalto, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di tessera di riconoscimento, con l'obbligo, per i lavoratori autonomi, di provvedervi per proprio conto. Oltre alla fotografia, alle generalità del lavoratore ed alla indicazione del datore di

lavoro (o del committente, in caso di prestazioni svolte da lavoratori autonomi), la tessera deve contenere anche la data di assunzione e, in caso di subappalto, la relativa autorizzazione, come ben chiarito dall'art. 5 della legge n. 136/2010 e dal messaggio Inps n. 22486 del 6 settembre 2010. Le norme sono specificatamente accompagnate da sanzioni amministrative che per il datore di lavoro, a causa della mancata dotazione del tesserino sono comprese tra 100 e 500 euro (art. 55, comma 5, lettera m, del D.L.vo n. 81/2008) e per il lavoratore, a causa della mancata esposizione del tesserino, vanno da 50 a 300 euro (art. 59, comma 1, lettera b, del D.Lgs. n. 81/2008).