

2.

LA REVISIONE DEL SISTEMA SANZIONATORIO

PIERLUIGI RAUSEI, CARMINE SANTORO

SOMMARIO: 1. Un cambio di prospettiva. – 2. Le sanzioni civili. – 2.1. *Segue*: lavoro a tutele crescenti (rinvio). – 2.2. *Segue*: collaborazioni etero-organizzate. – 2.3. *Segue*: sanzioni ripristinatorie e risarcitorie per gli altri contratti. – 3. Le sanzioni amministrative. – 3.1. *Segue*: lavoro intermittente, a tempo determinato, somministrazione, apprendistato (rinvio). – 3.2. *Segue*: maxisanzione contro il lavoro sommerso. – 3.3. *Segue*: libro unico del lavoro, busta paga e assegni familiari. – 3.4. *Segue*: dimissioni, risoluzione consensuale, nuova comunicazione per i licenziamenti, sicurezza sul lavoro. – 4. Le sanzioni penali.

1. Un cambio di prospettiva

L'attuazione della legge n. 183/2014, in particolare con l'intervento dei decreti legislativi n. 23/2015, n. 81/2015 e n. 151/2015, muta la prospettiva del sistema sanzionatorio, valutato nella sua complessità di reazioni punitive che muovono dalle sanzioni civili, a quelle amministrative e fino a quelle penali.

Anzitutto, riguardo alle sanzioni civili, la scelta di abbandonare, sostanzialmente, il sistema di tutela reale nei licenziamenti, per tutti gli assunti dal 7 marzo 2015, modifica profondamente il regime delle tutele civilistiche, indebolendo, di fatto, la struttura e il peso di un intervento ispettivo o giudiziale di riqualificazione negoziale, posta la valutazione dei costi di uscita per il datore di lavoro, ma anche a fronte della nuova caratterizzazione del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, oggetto di interventi normativi che ne hanno destrutturato la sostanza giuridica con una differente distribuzione di tutele per quanto attiene non soltanto ai profili riguardanti la cessazione del rapporto di lavoro per recesso del datore di lavoro, ma pure alla assegnazione di mansioni al lavoratore e al controllo a distanza della prestazione lavorativa.

Analogamente muta l'impianto delle sanzioni penali che governano il regime di flessibilità dei rapporti di lavoro, dove si segnalano in generale conferme, si annotano lievi innovazioni in materia prevenzionistica, ma soprattutto rileva, in senso critico, l'abolizione della somministrazione fraudolenta, che

trova il suo irrituale contrappasso nell'annunciata iniziativa governativa contro il caporalato ⁽¹⁾.

Da ultimo, non meno rilevante appare l'intervento sulle sanzioni amministrative, in specie quello relativo alla maxisanzione contro il lavoro sommerso per soglie differenziate di punibilità, dove l'opzione legislativa da un lato perde una originaria sistematicità (laddove consente la disapplicazione delle sanzioni sul libro unico del lavoro in caso di maxisanzione), dall'altro rimodula al ribasso la reazione sanzionatoria per chi impiega lavoratori irregolari (fissando ad una soglia predeterminata nel massimo) rispetto all'impiego anche pluriennale di lavoratori "in nero" (a fronte della originaria scelta lavoristica di progressione proporzionale in ragione del numero dei lavoratori e del numero delle giornate di impiego). Peraltro, dall'impulso riformatore del *Jobs Act* deriva un quadro disorganico e disomogeneo, palesato in maniera plastica dall'introduzione del nuovo illecito per la mancata comunicazione della cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento con offerta di conciliazione (articolo 6, comma 3, decreto legislativo n. 23/2015), e ancor più dal confronto fra la sanzione amministrativa a tutela delle corrette comunicazioni delle chiamate al lavoro dei lavoratori intermittenti (articolo 15, comma 3, decreto legislativo n. 81/2015) che non ammette la diffida a regolarizzare (articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004), a fronte della nuova maxisanzione che torna ad essere diffidabile (come già con la legge n. 183/2010). Del tutto asistematica appare la sanzione per le discriminazioni nel contratto a termine, parametrata (con calcolo errato) sulla conversione da lire a euro degli importi originariamente dettati dal decreto legislativo n. 368/2001. Sempre sul piano sanzionatorio amministrativo rilevano poi le nuove sanzioni per soglia in materia di libro unico del lavoro, busta paga e assegni familiari.

Il tutto a dispetto di un criterio di delega, chiaro e ampio, contenuto nell'articolo 1, comma 6, lettera *f*, della legge n. 183/2014, che avrebbe consentito un intervento normativo di ben altra caratura, strutturale e di vasto respiro.

2. Le sanzioni civili

Sul versante dei poteri e degli strumenti di indagine ispettivi di carattere civilistico, discendenti dall'articolo 7, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 124/2004, rilevano certamente l'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015 nonché, seppure sotto altro profilo, la riforma dei licenziamenti individuali di cui al decreto legislativo n. 23/2015.

Con minore rilievo si pongono, invece, le scelte sanzionatorie largamente confermatrice per le sanzioni ripristinatorie e risarcitorie poste a tutela del corretto utilizzo delle singole tipologie contrattuali ridefinite dal decreto legislati-

⁽¹⁾ Il riferimento è al disegno di legge a contrasto del lavoro nero e del caporalato approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 novembre 2015.

vo n. 81/2015, fatta eccezione per la destrutturazione del lavoro subordinato a tempo indeterminato, nella nuova veste delle tutele crescenti.

2.1. *Segue: lavoro a tutele crescenti (rinvio)*

Con il superamento dell'articolo 18 della legge n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori) ad opera del decreto legislativo n. 23/2015 e la contestuale introduzione del regime delle tutele crescenti si agevola il recesso del datore di lavoro, sia per causali oggettive che soggettive, di fatto depotenziando la matrice comune del lavoro a tempo indeterminato. Il decreto legislativo n. 23/2015, infatti, riscrive la disciplina sanzionatoria dei licenziamenti individuali e collettivi per i lavoratori assunti dopo la sua entrata in vigore, ampliando l'area di applicazione della tutela solo risarcitoria, con costi sensibilmente ridotti e predeterminabili (con nuovi parametri di calcolo) per le imprese di maggiori dimensioni, limitando altresì notevolmente le ipotesi di reintegrazione nel posto di lavoro.

L'idea di fondo consiste nel rendere più appetibile e vantaggiosa la assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato attraverso una significativa riduzione del peso sanzionatorio dei licenziamenti, accantonando, per i nuovi assunti dal 7 marzo 2015 (ma non solo), qualsiasi ipotesi di reintegrazione nel caso di licenziamento per motivi economici (individuale, plurimo o collettivo), portando alle estreme conseguenze il percorso avviato con la legge n. 92/2012, come pure la limitazione della reintegrazione per i licenziamenti disciplinari.

D'altra parte, il *Jobs Act* ha profondamente inciso il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato sul piano delle sanzioni civili, modificando in maniera significativa e sostanziale tre ambiti di tradizionale tutela: oltre alle sanzioni in caso di licenziamento, vengono sostanzialmente mutati i poteri di controllo del datore di lavoro (con la riscrittura dell'articolo 4 Stat. lav. ad opera del decreto legislativo n. 151/2015 che amplia le possibilità di controllo sulla prestazione lavorativa e sulla condotta del lavoratore), nonché sul potere di variazione delle mansioni (con la riscrittura dell'articolo 2103 c.c., ad opera del decreto legislativo n. 81/2015, che riconosce al datore di lavoro un ampio potere di assegnazione del lavoratore a mansioni inferiori, ma anche superiori).

Seppure il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato rappresenti (almeno sulla carta) la forma comune del rapporto di lavoro, ne risulta riformato lo statuto giuridico, declinato nel nuovo regime delle tutele crescenti, con tre interventi normativi che hanno depotenziato altrettante rigidità tipiche del rapporto di lavoro subordinato, rendendolo astrattamente più attrattivo per le imprese in quanto caratterizzato da una innovativa flessibilità, che riduce in maniera rilevante la portata delle sanzioni civili, ripristinatorie e risarcitorie, che governavano tradizionalmente il lavoro a tempo indeterminato.

D'altra parte, le "tutele crescenti" rappresentano la ennesima "scissione" del mercato del lavoro italiano, destinata a perpetuarne l'asimmetria, ora fra vecchi e nuovi assunti (rispetto alla data spartiacque del 7 marzo 2015), ancora tutelati i primi, licenziabili a costi sensibilmente ridotti i secondi. Costi che si riducono ancor più significativamente in ragione del nuovo istituto della offerta di conciliazione, che consente al datore di lavoro di offrire una somma predeterminata in modo certo al lavoratore, in cambio della rinuncia alla impugnazione del licenziamento (somma che per il lavoratore non rientra nel reddito imponibile ai fini fiscali). In effetti, i costi di *severance payment* per la dimissione da licenziamento vanno presi in considerazione nella consapevolezza della loro essenza sanzionatoria, in quanto non rappresentano una indennità per la separazione dall'azienda, ma, appunto, il "prezzo" – a titolo di indennizzo a carattere sanzionatorio civilistico – del licenziamento ingiustificato.

2.2. *Segue: collaborazioni etero-organizzate*

L'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015, dal punto di vista della vigilanza sui rapporti di lavoro, si presenta come una disposizione specificamente deputata, nel contesto del riordino dei contratti, a perseguire l'obiettivo «di rendere più efficiente l'attività ispettiva» di cui all'articolo 1, comma 7, della legge delega n. 183/2014. Stabilendo che la disciplina del rapporto di lavoro subordinato si applica, alle condizioni previste, ai rapporti di collaborazione, la tecnica legislativa tesa al disvelamento delle collaborazioni fittizie sembra superare il previgente sistema delle presunzioni⁽²⁾, di cui al decreto legislativo n. 276/2003 ed alla legge n. 92/2012, per optare per un congegno tendenzialmente privo dei margini di incertezza e complessità che caratterizzava il precedente quadro regolatorio. Invero, la legge stabilisce d'imperio, apparentemente disinteressandosi della relativa natura giuridica e dei profili qualificatori, con intento incisivamente sanzionatorio, che le collaborazioni aventi le caratteristiche da essa indicate devono essere assoggettate alla disciplina protettiva propria della subordinazione.

Al di là delle dispute dottrinali già in essere sull'individuazione della relativa natura giuridica, questo meccanismo, osservato secondo l'ottica del diritto sanzionatorio, risulta evidentemente una reazione dell'ordinamento ad una condotta oggettivamente abusiva, consistente nella stipula di contratti di lavoro autonomo aventi caratteri incoerenti con la qualificazione formale operata dalle parti. Da questo punto di vista, esso può essere accostato, almeno sul piano funzionale, ad una sanzione civile, che comporta *de jure* l'applicazione

⁽²⁾ In tal senso, M. MISCIONE, *Le collaborazioni autonome dopo il Jobs Act*, in *DPL*, 2015, n. 14, 863 ss.. Peraltro, altra parte della dottrina ritiene che anche l'art. 2, cit., abbia posto una presunzione, di natura relativa: cfr. M. TIRABOSCHI, *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, ADAPT University Press, 2015, 5.