

Jobs Act

Chiarimenti Inps

Sanzioni previdenziali ridotte per lavoro sommerso

Pierluigi Rausei - Adapt professional fellow

L'Inps è intervenuto con la circolare n. 129 del 13 luglio 2016 in merito alla corretta determinazione delle sanzioni civili previdenziali riguardanti l'applicazione della maxisanzione contro il lavoro sommerso (1) dopo le modifiche apportate dall'art. 22, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151.

In particolare i chiarimenti dell'Istituto attengono alla radicale riforma che ha riguardato l'ammontare delle sanzioni previdenziali per le ipotesi di occupazione di *lavoratori subordinati totalmente "in nero"*, rispetto ai quali la reazione punitiva ai fini contributivi per i datori di lavoro si riduce notevolmente, applicandosi le disposizioni di cui all'art. 116, comma 8, lett. b), legge 23 dicembre 2000, n. 388 (2).

Maxisanzione contro il lavoro sommerso

Nata nel sistema normativo riguardante le strategie di lotta al "lavoro sommerso" e di spinta all'emersione (3), di cui alla legge 18 ottobre 2001, n. 383, la sanzione amministrativa prevista dall'art. 3, comma 3, D.L. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, trova il proprio bersaglio da punire nella condotta del datore di lavoro che occupa presso la propria azienda lavoratori "in nero". Per la verità, come è stato efficacemente sottolineato, con la c.d. "maxisanzione" (4) contro il lavoro sommerso il legislatore ha inteso, per la prima volta punire "in modo diretto la condotta consistente nell'impiego di lavoratori non regola-

(1) Nel contesto dell'odierno sistema sanzionatorio in materia di lavoro la maxisanzione contro il sommerso rappresenta una delle ipotesi sanzionatorie maggiormente discusse fin dal suo apparire, dapprima perché oggetto, nella originaria formulazione (quella del 2002 che ne sottolineava la natura tributaria e non strettamente lavoristica), di una pesante pronuncia della Corte costituzionale con una sentenza di incostituzionalità parziale, in seguito perché riformulata più volte e ricondotta nell'alveo degli illeciti propriamente "di lavoro" con un carico sanzionatorio amministrativo gravoso e incisivo sulle realtà aziendali, ma anche perché oggetto per lungo tempo di una confusa e contesa distinzione di competenze fra Agenzia delle entrate e Ministero del lavoro. Si tratta, ben è vero, di una sanzione particolarmente importante, non soltanto per l'impatto economico-finanziario, ma perché posta prima, e a monte, di una regolare assunzione di manodopera.

(2) Il comma 8 dell'art. 116, legge n. 388/2000 dispone testualmente: "I soggetti che non provvedono entro il termine stabilito al pagamento dei contributi o premi dovuti alle gestioni previdenziali ed assistenziali, ovvero vi provvedono in misura inferiore a quella dovuta, sono tenuti: **a)** nel caso di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi, il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non può essere superiore al 40% dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge; **b)** in caso di evasione connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero, cioè nel caso in cui il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi, occulta rapporti di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate, al pagamento di una sanzione civile, in ragione di anno, pari al 30%; la sanzione civile non può essere superiore al 60% dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge (...)"

(3) Numerose e diversificate sono (e sono state anche in passato) le strategie ritenute, in sede politica (legislativa e amministrativa), attuabili nel contrasto alla piaga del lavoro sommerso, irregolare o in elusione. In ottica sistematica le differenti azioni strategiche possono essere improntate a tre distinte tipologie di intervento: **a) preventivo-promozionale**: il legislatore introduce strumenti di flessibilità atti a incardinare il lavoro sommerso in forme strutturate e gli organismi ispettivi agiscono in chiave di prevenzione e promozione intervenendo all'interno delle realtà datoriali per illustrare i contenuti delle più rilevanti novità normative e amministrative; **b) premiale**: il datore di lavoro che emerge riceve dei vantaggi economici e finanziari di varia natura; **c) sanzionatoria**: gli organismi ispettivi intensificano le loro attività di indagini e il datore di lavoro che viene scoperto in uno stato di elusione diviene destinatario di sanzioni particolarmente onerose e gravi. Con riguardo alle diverse strategie di lotta al lavoro sommerso si vedano i contributi di: G. Imperatori, P. Rausei, *Prevenzione e promozione nel contrasto al lavoro irregolare e sommerso*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016, 540-559; M. Dell'Olio, *Il lavoro sommerso e la lotta per il diritto*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2000, n. 1; A. Bellavista, *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, Torino, 2002; M. Sorcioni, C. Tartaglione, *Fuori dal nero. Politiche di prevenzione e contrasto del lavoro non dichiarato*, Italia lavoro, Roma, 2009; S. Corbascio, O. Nacci, *Riforma del mercato del lavoro e contrasto al lavoro nero*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 248 s.; M. Tiraboschi (a cura di), *Riorganizzazione dei servizi ispettivi e riforma del mercato del lavoro*, in C.L. Monticelli, M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2004, spec. 15-18.

(4) Per una bibliografia essenziale sull'argomento, anche in prospettiva storica, si vedano: P. Rausei, *Illeciti e sanzioni. Il di-*

rizzati” (5), che, in precedenza risultava sanzionata soltanto indirettamente, vale a dire punendo le omissioni connesse agli adempimenti obbligatori per l'avviamento al lavoro dei lavoratori occupati (omessa comunicazione di assunzione e omessa consegna della dichiarazione di assunzione).

D'altra parte, nel testo in vigore, la norma assoggetta alla maxisanzione solamente i rapporti di lavoro subordinato (con l'eccezione dei lavoratori domestici) soggetti alla comunicazione obbligatoria preventiva di instaurazione di cui all'articolo unico, comma 1180, legge n. 296/2006, con ciò facendo eco alla definizione di lavoro sommerso offerta dalla Commissione europea, secondo la quale “il concetto di lavoro sommerso riguarda qualsiasi attività retribuita di per sé lecita, ma non dichiarata alle Autorità pubbliche, tenendo conto della diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri” (6).

Dopo l'intervento sostitutivo operato con l'art. 36-bis, comma 7, lett. a), D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (spiegato dalla circolare del Ministero del lavoro n. 29 del 28 settembre 2006), con l'art. 4, legge 4 novembre 2010, n. 183 (illustrata dal Ministero del lavoro con la cir-

colare n. 38 del 12 novembre 2010) (7) sembrava giunto a termine il lungo processo di ridefinizione e riformulazione della maxisanzione contro il sommerso.

Invece, la maxisanzione contro il sommerso ha subito due ulteriori importanti modifiche dapprima per effetto del D.L. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, in seguito, da ultimo, ad opera del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151, in materia di “razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese”.

Sulla operatività dell'odierno quadro sanzionatorio amministrativo (8), allo scopo di orientare il personale ispettivo, ma anche le aziende e i loro intermediari, è intervenuto il Ministero del lavoro con la circolare n. 26 del 12 ottobre 2015, con la lettera circolare n. 16494 del 7 ottobre 2015 e, più di recente, con le note n. 20549 del 26 novembre 2015, n. 21476 del 7 dicembre 2015 e n. 135 dell'8 gennaio 2016.

Caratteristiche dell'illecito

Quanto agli elementi costitutivi dell'illecito punito con la maxisanzione, soccorre, in via interpretativa, la circolare n. 29/2006 del Ministero del lavoro la quale espressamente chiarisce che la

ritto sanzionatorio del lavoro, Ipsoa, Milano, 2016, pp. 3-40; P. Rausei, *Tutto Jobs Act. La nuova dottrina del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2016, pp. 365-380; P. Rausei, *La nuova maxisanzione contro il lavoro sommerso*, in *Dir. prat. lav.*, 2015, 42, 2389-2399; P. Rausei, *Le sanzioni riformate*, in *Dir. prat. lav.*, 2015, 41, 2361-2364; C. Cataldo, *La maxisanzione per il lavoro irregolare: passato e prospettive secondo la riforma*, in *Rdss*, 2011, 2, 435-468; I.V. Romano, *La nuova ispezione del lavoro*, Epc, Roma, 2011, 216-232; P. Rausei, *Misure contro il sommerso: la nuova maxisanzione e le assunzioni nel turismo*, in G. Proia, M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro. Commentario alla legge 4 novembre 2011, n. 183 (c.d. Collegato lavoro)*, Giuffrè, Milano, 2011, 429-444; G. Gentile, *Le nuove misure di contrasto al sommerso*, in M. Cinelli, G. Ferraro (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Dal D.L. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Utet giuridica, Milano, 2009, 35 s.; P. Rausei, *Nuovi chiarimenti ministeriali sulla maxisanzione*, in *Dir. prat. lav.*, 2007, 30; P. Pennesi, D. Papa, *Maxisanzione per il lavoro nero: chiarimenti dal Ministero*, in *Guida lav.*, 2007, 29, 30; P. Rausei, *Fra constatazione e contestazione la sanzione sul lavoro sommerso*, in *Dir. prat. lav.*, 2007, 25, 1561 ss.; P. Pennesi, D. Papa, *Lotta al sommerso e sicurezza del lavoro: primi orientamenti interpretativi*, in *Guida lav.*, 2006, 36, 13; P. Rausei, *Legge n. 248/2006 e regime sanzionatorio*, in *Dir. prat. lav.*, 2006, 34, 1903 s.; D. Papa, *Lavoro sommerso e aspetti sanzionatori*, in *Guida al lav.*, 2006, 11, 54 ss.; P. Rausei, *La “maxisanzione” dopo la riforma dei servizi ispettivi*, in *Dir. prat. lav.*, 2004, 36, 2326 s.

(5) Così L. Iero, *Lavoro sommerso: la nuova maxisanzione*, in *Dir. prat. lav.*, 2005, 22, 1181.

(6) Così, in effetti, la *Comunicazione sul lavoro sommerso* della Commissione delle Comunità europee del 7 aprile 1998,

Com (98) 219 def (c.d. *Rapporto Flynn*, dal nome del Commissario europeo per l'occupazione, le relazioni industriali e gli affari sociali del tempo).

(7) Con riferimento alle istruzioni dettate dalla circolare n. 38/2010, cfr. P. Rausei, M. Tiraboschi, *Il regime delle sanzioni premia chi si ravvede*, in *Il Sole - 24 Ore* del 13 novembre 2010, 35. Cfr. anche nota Inail n. 8513 del 23 novembre 2010, circolare Inps n. 157 del 7 dicembre 2010 e circolare Inail n. 36 del 16 giugno 2011.

(8) L'impianto sanzionatorio in vigore dal 24 settembre 2015 si struttura in tre soglie di gravità:

- da euro 1.500 a euro 9.000 per ciascun lavoratore irregolare, per l'impiego del lavoratore sino a 30 giorni di lavoro effettivo;

- da euro 3.000 a euro 18.000 per ciascun lavoratore irregolare, per l'impiego del lavoratore da 31 e sino a 60 giorni di lavoro effettivo;

- da euro 6.000 a euro 36.000 per ciascun lavoratore irregolare per ciascun lavoratore irregolare, per l'impiego del lavoratore oltre 60 giorni di lavoro effettivo.

In caso di impiego di lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno, o con permesso scaduto e non rinnovato, ovvero di minori in età non lavorativa è previsto un incremento sanzionatorio del 20% (da euro 1.800 a euro 10.800 per ciascun lavoratore straniero o minore irregolare, in caso di impiego del lavoratore sino a 30 giorni di lavoro effettivo; da euro 3.600 a euro 21.600 per ciascun lavoratore straniero o minore irregolare, in caso di impiego del lavoratore da 31 e sino a 60 giorni di lavoro effettivo; da euro 7.200 a euro 43.200 per ciascun lavoratore straniero o minore irregolare per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore oltre 60 giorni di lavoro effettivo).

Jobs Act

reazione sanzionatoria in argomento “si aggiunge ad ogni ulteriore provvedimento di carattere sanzionatorio legato all’utilizzo di manodopera irregolare”.

La contestazione della maxisanzione, dunque, si accompagna, evidentemente, a quelle relative agli altri adempimenti datoriali obbligatori connessi alla corretta instaurazione e regolare gestione di un rapporto di lavoro subordinato. Così anche per la circolare n. 38/2010 che definisce il campo di applicazione individuando la natura della sanzione, descritta come “misura sanzionatoria aggiuntiva” destinata a sommarsi e si aggiunge a tutte le altre sanzioni previste nelle ipotesi di irregolare instaurazione del rapporto di lavoro, individuando il presupposto per la identificazione del lavoro sommerso nell’impiego di lavoratori in assenza di comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro.

D’altra parte, il D.Lgs. n. 151/2015 si è preoccupato di valutare i profili di concorso apparente fra la maxisanzione e le sanzioni per l’omessa comunicazione preventiva di assunzione e l’omessa istituzione del Libro unico del lavoro, che erano già stati affrontati (e risolti) con riguardo al principio di assorbimento (o della con sunzione), ovvero secondo le logiche della “progressione criminosa” (ben nota nel sistema penalistico), dalla circolare ministeriale n. 38/2010, al punto da poter prevedere l’applicabilità della sola maxisanzione in caso di lavoro subordinato “in nero” in mancanza della comunicazione di assunzione preventiva, al fine di evitare un ingiustificato moltiplicarsi di sanzioni a fronte di una unitarietà normativo-sociale del fatto idonea, per sé sola, a garantire il *ne bis in idem* sostanziale, perché l’illecita omissione rispetto all’obbligo informativo rappresenta il presupposto (antefatto) non

punibile della più grave condotta della occupazione irregolare illecita.

Sotto altro profilo, sempre con riferimento alla struttura dell’illecito, come sancito dalle circolari n. 26/2015 e n. 38/2010, riprendendo quanto a suo tempo chiarito dalla circolare n. 29/2006, con riferimento alla successione di leggi, ai fini dell’applicazione e del calcolo della sanzione, l’illecito amministrativo della irregolare occupazione di lavoratori subordinati è considerata una condotta permanente, che si consuma con la cessazione del comportamento illecito posto in essere (di norma, quindi, con la data dell’accertamento secondo le indicazioni ministeriali).

Elementi di prova e accertamento

Il personale ispettivo (9), nell’accertare il lavoro sommerso, ai fini della corretta applicazione della maxisanzione, fa fondamento, in sede di acquisizione di elementi di prova per l’illecito amministrativo rilevato, sulla descrizione puntuale e dettagliata dell’attività lavorativa svolta da ciascun lavoratore interessato all’atto dell’ispezione, sulle dichiarazioni spontanee rilasciate dai lavoratori riguardo alla omessa consegna della dichiarazione di assunzione e sul dato obiettivo della indimostrata regolarità da parte del datore di lavoro e del professionista che lo assiste.

Soccorre a tale esigenza accertativa l’art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, nel testo sostituito dall’art. 33, legge n. 183/2010, che impone di identificare esattamente, nel verbale di primo accesso ispettivo (10), i lavoratori trovati intenti al lavoro e quelli per i quali comunque si procede a contestare l’illecito (con le specifiche anagrafiche del caso), le indicazioni fornite per una corretta verbalizzazione riguardano la rilevazione e il dettaglio delle condizioni e delle modalità di svolgimento delle prestazioni di lavoro degli stessi lavoratori interessati (11):

(9) Anche dopo il D.Lgs. n. 151/2015, rimane intatto il comma 5, art. 3, D.L. n. 12/2002, in base al quale la competenza ad irrogare la maxisanzione in capo a tutti gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza, mentre Autorità competente a ricevere il rapporto rimane la Direzione territoriale del lavoro. Pertanto, oltre ai servizi ispettivi del Ministero del lavoro, e al Comando per la Tutela del lavoro dell’arma dei Carabinieri operante nelle sue strutture centrali e periferiche (Nuclei ispettorato del lavoro presso ogni Direzione provinciale del lavoro), sono tenuti ad accertare e contestare la maxisanzione, mediante il verbale unico di accertamento e contestazione introdotto dall’art. 33 della legge n. 183/2010 nell’art. 13, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004, anche: gli organi di Polizia giudiziaria a competenza generale

(Guardia di finanza, Polizia di Stato, Carabinieri), i servizi ispettivi degli enti previdenziali (Inps, Inail, ecc.), i funzionari accertatori del fisco (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane).

(10) Riguardo alla verbalizzazione in sede di accesso in azienda la circolare n. 26/2015 del Ministero del lavoro afferma precisamente: “per maggior chiarezza e al fine di consentire al datore di lavoro di adempiere tempestivamente agli obblighi connessi alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro ‘nero’, il personale ispettivo in sede di primo accesso, nel relativo verbale, avrà cura di informare il datore di lavoro” in merito al corretto adempimento della diffida a regolarizzare.

(11) D’altro canto, in giurisprudenza, la Suprema Corte (Cass. civ., sez. V, 20 ottobre 2011, n. 21778) ha avuto modo di affermare: “In tema di sanzioni amministrative per l’impiego

- in primo luogo devono essere indicate con cura e precisione, in modo dettagliato, “le specifiche operazioni o attività svolte dai lavoratori” (12);
- si deve dare conto di eventuali “particolari modalità della tenuta o dell’abbigliamento”, con speciale riferimento, per ciascun lavoratore, all’utilizzo e all’indosso di tute, camici, grembiuli o qualsivoglia altro indumento di lavoro;
- infine, i verbalizzanti devono evidenziare e indicare precisamente, sempre per ogni lavoratore, l’eventuale uso di “particolari attrezzature o macchinari”, che caratterizzino, in qualsiasi modo, anche ai fini della sicurezza sul lavoro oltre che dell’inquadramento contrattuale, “lo svolgimento delle specifiche mansioni”.

Riflessi previdenziali

L’attuale previsione normativa non contiene più una disciplina sanzionatoria specifica riguardo all’importo delle sanzioni civili previdenziali connesse all’evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore “in nero”.

Nel testo precedentemente in vigore se ne prevedeva l’aumento del 50%, in effetti, a norma del previgente primo periodo del comma 3, art. 3, D.L. n. 12/2002, come convertito nella legge n. 73/2002, come sostituito dall’art. 4, comma 1, lett. a), legge n. 183/2010, in aggiunta alla maxisanzione pecuniaria amministrativa, trovava applicazione una speciale determinazione delle sanzioni civili connesse all’omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore “in nero”, per cui, ferme restando le disposizioni di cui all’art. 116, comma 8, legge n. 388/2000, si prevedeva che in ogni caso, qualora venisse ad

essere irrogata una maxisanzione per ipotesi di lavoro sommerso, “l’importo delle sanzioni civili connesse all’evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare (...) è aumentato del 50%”.

Come sottolineato dall’Inps nella circolare n. 129/2016, in effetti, l’art. 22, D.Lgs. n. 151/2015, a far data **dal 24 settembre 2015**, ha escluso per le sanzioni civili da applicare ai casi di utilizzo di lavoratori subordinati totalmente “in nero” l’incremento del 50% degli importi risultanti, dall’art. 116, comma 8, lett. b), legge n. 388/2000.

Le sanzioni civili previdenziali, quindi, come accennato sopra, tornano ad essere applicate nella **misura ordinaria dettata dall’art. 116, comma 8, legge n. 388/2000**, con riferimento alla fattispecie di evasione previdenziale, per omesso versamento, circostanza che può evidentemente verificarsi esclusivamente nel caso in cui sia scaduto il termine previsto per il versamento dei contributi (mensile) e dei premi (annuale), non prima di tale scadenza.

In merito alla nozione di evasione contributiva si può richiamare la circolare n. 66 del 5 giugno 2008 dell’Inps la quale ribadisce quanto affermato dall’art. 116, comma 8, lett. b), legge n. 388/2000, vale a dire che questa tipologia di illecito si configura soltanto nel caso in cui “il datore di lavoro, con l’intenzione specifica di non versare contributi o premi, occulta il rapporto di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate”, per specificare che l’evasione previdenziale può configurarsi nei casi in cui si ha, contemporaneamente, la presenza di un duplice atteggiamento

di lavoratori non regolarmente denunciati, l’irrogazione della sanzione prevista dall’art. 3, comma 2, del D.L. n. 12/2002, non richiede, da parte dell’Amministrazione, alcun onere di dimostrare l’effettiva durata del rapporto di lavoro irregolare, essendo sufficiente il mero accertamento dell’esecuzione di prestazione lavorativa da parte di soggetto che non risulti da scritture o da altra documentazione obbligatoria”. Analogamente, più recentemente, la Corte d’Appello di Ancona, con sentenza 11 maggio 2015, n. 181, ha sostenuto: “È un errore di prospettiva ritenere che sia addossato all’opponente l’onere di provare la sussistenza degli illeciti: il teste è stato trovato al lavoro e, non essendo stato il datore di lavoro in grado di documentare la regolare assunzione, non può che ritenersi la natura irregolare del rapporto e, di logica conseguenza, la non veridicità del teste (con riferimento a un teste che aveva dichiarato di essere stato regolarmente assunto, a fronte di un contratto mai rinvenuto, né esibito e in mancanza di adempimenti conseguenti relativi all’assunzione)”. Così pure, in precedenza, il Tribunale di Fermo 29 agosto 2007, n. 318, ha riconosciuto, relativamente all’apparato probatorio utile a supportare una indagine ispettiva in materia di lavoro sommerso, che “non sussiste al-

cun obbligo da parte dei funzionari accertatori di intervistare gli altri lavoratori dipendenti”, ma così anche per il lavoratore interessato, nelle ipotesi in cui “l’illecito amministrativo concernente l’avvio al lavoro e l’assunzione dei lavoratori viene accertato su base documentale, specie nelle ipotesi di omissioni”. In buona sostanza, la redazione di un verbale ispettivo dettagliato e completo, consente, anche alla luce della citata pronuncia di merito, di sanzionare legittimamente il datore di lavoro che occupa lavoratori “in nero” perfino senza acquisire dichiarazioni dagli altri dipendenti dell’azienda, dovendosi la maxisanzione applicare in costanza di attività lavorativa (appurata dagli stessi ispettori verbalizzanti mediante l’accesso ispettivo) che venga svolta da un lavoratore dipendente non risultante da alcuna evidenza documentale.

(12) In questo senso, il Ministero del lavoro con la nota n. 135 dell’8 gennaio 2016 ha specificato che non ricorre una fattispecie di lavoro sommerso, punibile con la maxisanzione, nel caso in cui il datore di lavoro invia un lavoratore ad un corso di formazione in materia di salute e sicurezza in un momento anteriore alla formale instaurazione del rapporto di lavoro.

Jobs Act

del datore di lavoro: l'intenzione di non adempiere agli obblighi previdenziali ai quali è tenuto e il volontario occultamento del rapporto di lavoro o delle retribuzioni erogate.

Pertanto, ferma restando l'immediata applicabilità della sanzione amministrativa, la sanzione civile previdenziale troverà applicazione soltanto dopo la scadenza del termine per il versamento dei contributi dovuti, e cioè quando vi sia una effettiva evasione (13).

Peraltro, la somma indicata dal legislatore fa riferimento alle sole sanzioni civili, vale a dire a quanto dovuto oltre al versamento dei contributi e dei premi che sono stati omessi, facendone derivare l'illecita evasione previdenziale, con un effetto sanzionatorio nella misura della sanzione per evasione del 30% di interesse (in ragione di anno), fermo restando il limite massimo del 60% previsto dalla legge n. 388/2000.

Come già ricordato dall'Inps nella circolare n. 157/2010 e dall'Inail nella circolare n. 36/2011, al raggiungimento del tetto del 60% sul debito contributivo sono dovuti interessi nella misura degli interessi di mora di cui all'art. 30, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, come sostituito dall'art. 14, D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46.

Con riferimento ai **profili temporali per l'applicazione della sanzione civile** in caso di lavoro sommerso, la circolare Inps n. 129/2016 precisa che la nuova modalità di calcolo va applicata a tutti gli accertamenti ispettivi che sono iniziati successivamente al 24 settembre 2015, anche quando essi abbiano ad oggetto violazioni commesse prima di tale data (14).

Allo stesso modo la nuova sanzione previdenziale più lieve deve trovare applicazione per tutti gli

accertamenti ispettivi che hanno preso avvio prima del 24 settembre 2015 ma non sono stati conclusi antecedentemente a tale data.

Al contrario la circolare Inps n. 129/2016 ammette alla più grave **sanzione maggiorata del 50%** gli accertamenti ispettivi che sono stati definiti e conclusi prima della data anzidetta.

Da qui, dunque, la disposizione dei vertici dell'Istituto alle proprie sedi territoriali, impegnate nel recupero dei crediti contributivi derivanti da verbali ispettivi contenenti la contestazione del lavoro sommerso, il cui accertamento risulta essere iniziato dopo il 23 settembre 2015, di procedere a ricalcolare le sanzioni civili previdenziali secondo la nuova disciplina, rideterminando gli importi erroneamente determinati in applicazione del previgente più rigoroso testo normativo.

Sanzioni civili previdenziali

Se il datore di lavoro omette di versare quanto dovuto a titolo di contributi previdenziali o di premi assicurativi per le prestazioni lavorative rese dal personale collocato alle sue dipendenze, al titolare del rapporto di lavoro per il quale sussiste l'omissione ovvero, nel caso di specie del lavoro sommerso, l'evasione contributiva si applicano le c.d. "sanzioni civili" in materia previdenziale, che rappresentano strutturalmente delle sanzioni di tipo pecuniario, vale a dire che si caratterizzano per essere somme ulteriori che il datore di lavoro, in quanto non adempiente ai propri specifici obblighi contributivi ed assicurativi, deve pagare "in aggiunta" alle somme dovute a titolo di contributi e premi (15).

Dal punto di vista della natura di queste sanzioni, d'altra parte, non può sostenersi la natura propria-

(13) In questo stesso senso la circolare Inps n. 157/2010 ha espressamente affermato: "la maggiorazione in esame dovrà essere applicata esclusivamente per i contributi per i quali, al momento dell'accesso ispettivo, siano già scaduti i previsti termini di versamento". Così pure la circolare Inail n. 36/2011 secondo cui: "ai fini Inail, il presupposto per l'applicazione delle sanzioni civili in argomento è che al momento dell'accesso ispettivo sia scaduto il termine di legge per la dichiarazione delle retribuzioni afferenti l'anno o il minor periodo di riferimento e per il conseguente versamento del premio definitivamente dovuto per lo stesso periodo". Sul punto, già l'Inps con circolare n. 111/2006 aveva chiarito che la sanzione civile previdenziale doveva ritenersi applicabile nel momento in cui fosse "scaduto il termine per il pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali relativi al periodo di paga in corso al momento dell'accertamento e non prima della scadenza del predetto termine". Posizione in tutto simile era stata assunta dall'Inail nella circolare n. 45/2006 dove il personale di vigilanza dell'Istituto veniva richiamato alla verifica preliminare della

scadenza del termine per la dichiarazione delle retribuzioni relative al periodo di riferimento e per il conseguente versamento del premio assicurativo dovuto.

(14) In questo senso specificamente già P. Rausei, *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro* cit., pp. 39-40; va sottolineato, in effetti, come sul punto la circolare Inps n. 129/2016 abbia riproposto un principio consolidato da tempo nel contesto sanzionatorio previdenziale, vale a dire che le sanzioni civili previdenziali da applicare sono quelle vigenti al momento dell'accertamento. Si può richiamare, in proposito quanto sostenuto dallo stesso Inps nel Messaggio 17 settembre 2008, n. 20551: si veda in argomento L. Caiazza, *Sanzioni civili per lavoro nero: l'Inps spiega i criteri applicativi*, in *Guida lav.*, 2008, 37, 44 s.

(15) Sulla natura e sulle funzioni delle sanzioni civili previdenziali si vedano: M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, XII ed., 2015, 290 ss. (secondo cui le sanzioni civili "rappresentano un'obbligazione accessoria (...), che, prima ancora che a risarcire l'ente in misura predeterminata, è

mente civilistica, trattandosi di sanzioni pecuniarie irrogate da un ente o istituto previdenziale, che esercita la *potestas puniendi* di tipo pubblicistico, in forza di un rapporto obbligatorio che non ha scaturigine di natura contrattuale, ma accede ad uno specifico obbligo di legge inderogabile (16).

A proposito della natura delle sanzioni civili previdenziali in giurisprudenza si è sancito il principio in base al quale esse sono preordinate a risarcire il danno causato all'istituto o all'ente previdenziale, in una misura oggettivamente predeterminata dalla legge, senza che possa essere consentita una indagine in merito alla colpa o alla imputabilità in capo al datore di lavoro per l'omissione o il tardivo pagamento dei contributi dovuti (cfr. Cass. civ., sez. lav., 24 giugno 2000, n. 8644) (17). Così è stato specificato che le sanzioni civili hanno natura contributiva e devono essere intese come misura rafforzativa dell'obbligazione e riparazione pecuniaria del danno conseguente all'inadempimento contributivo (cfr. Cass. civ., S.U., 11 aprile 1994, n. 3476).

In questo senso, inoltre, la Suprema Corte ha affermato esplicitamente la irrilevanza dell'elemento soggettivo ai fini dell'esclusione dell'obbligo di pagamento delle sanzioni civili, in quanto trattasi di obbligazione che costituisce conseguenza automatica e diretta dell'accertato inadempimento datoriale della obbligazione contributiva, indipendentemente dalla volontà di aderire o meno all'obbligo contributivo (cfr. Cass. civ., sez. lav., ord. n. 7569 del 1° aprile 2014) (18).

diretta a 'convincere' - con l'effetto dato dalle conseguenze economiche sfavorevoli e progressivamente ingravescenti - il debitore al regolare adempimento"; G. Dondi, *Inadempimento contributivo: profili sanzionatori*, Maggioli, Rimini, 1987; M. Cinnelli, *Le sanzioni civili per inadempimento agli obblighi di contribuzione previdenziale dopo la l. n. 11 del 1986*, in *Foro it.*, 1986, I, 2753.

(16) Di recente sulla inderogabilità dell'obbligo contributivo è nuovamente intervenuto il Ministero del lavoro nella risposta ad Interpello n. 8 del 12 febbraio 2016, laddove fra l'altro si ribadisce l'inderogabilità degli obblighi relativi alla determinazione della retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

(17) Conforme anche Cass. civ., sez. lav., 19 giugno 2000, n. 8324. Inoltre vale la pena ricordare quanto affermato da Cass. civ., sez. lav., 10 maggio 1995, n. 5088, secondo cui: "in tema di contributi previdenziali, l'obbligo relativo alle somme aggiuntive che, il datore di lavoro è tenuto a versare in caso di omesso o ritardato pagamento dei contributi suddetti costituisce una conseguenza automatica dell'inadempimento o del ritardo, in funzione del rafforzamento dell'obbligazione contributiva: per cui non è consentita indagine alcuna sull'elemento soggettivo del debitore della contribuzione ai fini dell'esclusione o della riduzione dell'obbligo stesso".

(18) Ritenere l'obbligo sanzionatorio come conseguenza automatica dell'inadempimento sotto il profilo patrimoniale,

La fattispecie concreta della "sanzione civile" irrogabile per l'inadempienza previdenziale, deriva dalla natura della stessa condotta antidoverosa, in forza della quale, d'altronde, viene determinata altresì la misura stessa delle sanzioni in ragione di specifiche e differenti percentuali di riferimento (fissate tassativamente dalla legge) che devono essere applicate alle somme dovute che sono state omesse o, come nel caso della sanzione per il lavoro sommerso, evase.

Sanzioni civili previdenziali per evasione

Il regime ordinario delle sanzioni previdenziali prevede l'applicazione di apposite sanzioni "civili" a carico del datore di lavoro che abbia evaso gli obblighi previdenziali.

In particolare, per i casi di evasione contributiva, accertata d'ufficio o consolidatasi oltre un anno dalla scadenza di legge, ai sensi dell'art. 116, comma 8, lett. b), si ha la più grave ipotesi illecita di evasione previdenziale (19).

In merito alla nozione di evasione contributiva si può richiamare la circolare n. 66 del 5 giugno 2008 dell'Inps la quale ribadisce quanto affermato dall'art. 116, comma 8, legge n. 388/2000, vale a dire che questa tipologia di illecito si configura soltanto nel caso in cui "il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare contributi o premi, occulta il rapporto di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate", per specificare che l'evasione previdenziale può configurarsi nei casi in cui si ha, contemporaneamente, la

ha consentito di assegnare alle sanzioni civili la stessa natura dei contributi adeguandone il relativo regime di prescrizione, oltre a legittimare la trasmissibilità agli eredi del debitore dell'obbligazione sanzionatoria civile (cfr. Cass. civ., sez. lav., 6 giugno 2008, n. 15067).

(19) Invero, in base all'ultimo periodo della lett. b), comma 8, art. 116, legge n. 388/2000, se la denuncia della situazione debitoria è effettuata spontaneamente dal datore di lavoro prima di contestazioni o richieste da parte degli enti previdenziali e comunque entro dodici mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o premi, e purché il versamento dei contributi o dei premi venga effettuato entro trenta giorni dalla denuncia stessa, i soggetti sono tenuti al pagamento di una sanzione civile, in ragione di anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti, nei casi di denuncia spontanea in parola la sanzione civile non può essere superiore al 40% dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge. In tal caso con riguardo al calcolo effettivo della sanzione civile irrogabile occorre considerare il Tur (tasso ufficiale di riferimento) e tenere presenti le valorizzazioni determinate dai provvedimenti di variazione succedutisi nel tempo (dal 16 marzo 2016 è pari a 0,00, con tasso per le sanzioni civili pari a 5,50; in precedenza dal 10 settembre 2014 era pari a 0,05 con tasso per le sanzioni civili pari a 5,55).

Jobs Act

presenza di un **duplice atteggiamento del datore di lavoro**: l'intenzione di non adempiere agli obblighi previdenziali ai quali è tenuto e il volontario occultamento del rapporto di lavoro o delle retribuzioni erogate.

L'elusione degli obblighi contributivi, dunque, è punita con maggiore severità, quando l'inadempienza nel versamento dei contributi o dei premi è connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse oppure non conformi al vero, vale a dire nel caso in cui il datore di lavoro, con la specifica finalità di non versare i contributi o i premi dovuti, ha occultato la sussistenza di rapporti di

lavoro in essere ovvero anche le retribuzioni erogate nello svolgimento degli stessi.

Per i casi di evasione, specificamente, il trasgressore è tenuto al pagamento della sanzione civile, in ragione d'anno, pari al 30% dei contributi evasi, ma non può essere superiore al 60% dell'importo dei contributi non corrisposti alla scadenza prevista.

Dopo il raggiungimento del tetto massimo della sanzione civile, senza che si sia provveduto all'integrale pagamento del dovuto, sul debito contributivo, maturano gli interessi.

Sanzioni civili previdenziali in caso di lavoro sommerso

Sanzioni "civili" previdenziali in caso di lavoro sommerso	
Illecito	Sanzione
<p>Art. 116, comma 8, lett. b), legge n. 388/2000 EVASIONE CONTRIBUTIVA PER LAVORO SOMMERSO Nel caso di evasione connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero, cioè nel caso in cui il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi, occulta rapporti di lavoro in essere ovvero anche le retribuzioni erogate.</p>	<p>Art. 116, comma 8, lett. b), legge n. 388/2000 Sanzione civile, in ragione d'anno, pari al 30%; la sanzione civile non può essere superiore al 60% dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge.</p>

Diritto al rimborso e procedura da seguire

La circolare Inps n. 129/2016 si preoccupa anche di riconoscere il diritto al rimborso di quanto versato in eccesso ai datori di lavoro che hanno provveduto al pagamento di somme dovute al calcolo maggiorato delle sanzioni civili, erroneamente determinate, quindi, per effetto di quanto disposto dal D.Lgs. n. 151/2015.

Il rimborso, evidentemente, deve limitarsi soltanto alla differenza tra quanto versato e quanto effettivamente dovuto in base all'art. 116, comma 8, lett. b), legge n. 388/2000.

La procedura che deve essere seguita per ottenere il rimborso viene delineata esplicitamente dalla circolare Inps n. 129/2016, in base alla quale i datori di lavoro interessati hanno l'onere di trasmettere un'apposita istanza di rimborso, utilizzando la sezione <Rimborsi/compensazioni> (all'interno dell'area <Versamenti F24>) nel casset-

to previdenziale, utilizzando, specificando gli importi che sono stati dagli stessi indebitamente versati.

A seguito della corretta presentazione dell'istanza di rimborso, la sede Inps competente dovrà preventivamente verificare la effettiva sussistenza del diritto a ripetere le maggiori somme versate indebitamente, e in seguito procederà a ricalcolare le sanzioni civili previdenziali in concreto dovute, quantificando conseguentemente gli importi da rimborsare.

Nella circolare Inps n. 129/2016, inoltre, viene precisato che non sono rimborsabili le maggiori somme versate ai datori di lavoro che, pur avendo fatto richiesta di rimborso, sono stati condannati al pagamento con sentenza passata in giudicato.

Infine, nella stessa circolare n. 129/2016 l'Inps evidenzia che il diritto al rimborso è soggetto al termine decennale di prescrizione.