



Collegato lavoro e maxisanzione: Dpl e Inail in contrasto

a cura di Fabrizio Vazio – Esperto in materia previdenziale e assicurativa

Sono trascorse ormai diverse settimane dall'entrata in vigore del Collegato Lavoro e il Ministero ha fornito istruzioni sulle materie che riguardano più da vicino l'attività ispettiva. Allo stesso modo hanno provveduto altri soggetti che svolgono vigilanza in materia contributiva, ed in particolare l'Inail, che ha indirizzato ai suoi ispettori una lunga nota esplicativa.

L'illustrazione della norma era vieppiù necessaria se si considera che, come noto, l'art.4 co.1 della L. n.183/10 prevede: " All'irrogazione delle sanzioni amministrative di cui al co.3 (la nuova maxisanzione n.d.r.) provvedono gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza".

Dunque, anche agli ispettori degli Enti Previdenziali, tra l'altro, spetta la comminazione della nuova maxisanzione in materia di lavoro sommerso, che modifica un'altra volta quella prevista dalla L. n.73/02.

A fronte di un'unica sanzione che può essere comminata da diversi soggetti, ci si aspetterebbe istruzioni operative identiche. E invece no. Vediamo perché.

La nuova norma

L'art.4 del Collegato Lavoro modifica in modo rilevante la maxisanzione.

"Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica altresì la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo della sanzione è da euro 1.000 a euro 8.000 per ciascun lavoratore irregolare, maggiorato di euro 30 per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare di cui ai periodi precedenti è aumentato del 50 per cento".

La norma prosegue precisando che "Le sanzioni di cui al co.3 non trovano applicazione qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione"

La novità più rilevante è dunque la limitazione della sanzione ai **lavoratori subordinati per i quali non sia stata effettuata la preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro.**

Il caso dei lavoratori non subordinati per i quali è prevista la comunicazione preventiva



Ma che succede se si tratta di un lavoratore non subordinato, quanto meno sulla carta? Ad esempio se siamo di fronte ad un co.co.pro?

Il Ministero opera una distinzione che non si trova nella norma. Ovvero: se si tratta di tipologie di rapporto **soggette alla comunicazione obbligatoria che non è stata effettuata**, occorrerà che l'ispettore esamini la fattispecie e:

- ▶ qualora si tratti di una parasubordinazione che maschera un rapporto di lavoro dipendente, *nulla quaestio*. Si tratterà di un lavoratore subordinato per il quale non è stata effettuata la preventiva comunicazione di assunzione e quindi ci sarà la maxisanzione;
- ▶ qualora (citiamo testualmente) si tratti di **“rapporti di lavoro genuinamente instaurati con lavoratori autonomi e parasubordinati - come ad esempio collaborazioni coordinate e continuative, in qualunque modalità, anche a progetto, associati in partecipazione con apporto di lavoro- per i quali non è stata effettuata, qualora normativamente prevista, la comunicazione preventiva al Centro per l'Impiego, l'adozione del provvedimento sanzionatorio (maxisanzione n.d.r) non è consentita.”**

La posizione del Ministero è dunque chiara: anche se non c'è la comunicazione preventiva, l'ispettore **deve analizzare la natura del rapporto** e solo qualora ritenga che si tratti di lavoro dipendente comminerà la maxisanzione.



E quando la comunicazione al Centro per l'Impiego non è prevista?

Il Ministero però si sofferma anche sui casi in cui la comunicazione preventiva **non è normativamente prevista**.

Il caso più frequente è quello dei soggetti previsti dall'art.4 co.1 n.6 e 7 del T.U. 1124/65. Di chi si tratta? Vediamo la norma.

*“6) il coniuge, i figli, anche naturali o adottivi, gli altri parenti, gli affini, gli affiliati e gli affidati del datore di lavoro che prestino con o senza retribuzione alle di lui dipendenze opera manuale, ed anche non manuale alle condizioni di cui al precedente n.2)
7) i soci delle cooperative e di ogni altro tipo di società, anche di fatto, comunque denominata, costituita od esercitata, i quali prestino opera manuale, oppure non manuale alle condizioni di cui al precedente n.2.”*

Si tratta dei soggetti per i quali la L. n.133/08 ha previsto una comunicazione anticipata non al Centro per l'Impiego ma all'Inail.

E infatti, l'art.23 del T.U. 1124/65 prevede oggi:

“Se ai lavori sono addette le persone indicate dall'articolo 4, primo comma, numeri 6 e 7, il datore di lavoro, anche artigiano, qualora non siano oggetto di comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro di cui all'articolo 9-bis, co.2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n.510, convertito, con modificazioni, nella L. 28 novembre 1996, n.608, e successive modificazioni, deve denunciarle, in via telematica o a mezzo fax, all'Istituto assicuratore nominativamente, prima dell'inizio dell'attività lavorativa, indicando altresì il trattamento retributivo ove previsto”.



Che farà dunque l'ispettore se trova al lavoro un coadiuvante per il quale non è stata effettuata la comunicazione all'Inail?

Seguendo la stessa logica prevista per i soggetti per i quali è richiesta comunicazione preventiva al Centro per l'Impiego, dovrebbe esaminare la natura del rapporto e:

- ▶ comminare la maxisanzione, qualora si tratti di lavoro subordinato mascherato da coadiuvanza;
- ▶ non sanzionare se si tratta di un vero coadiuvante, ferma restando l'applicazione della sanzione prevista per la mancata denuncia all'Inail (da un minimo di 125,00 euro a un massimo di 770,00 euro).

Il Ministero non la pensa così.

Leggiamo ancora testualmente le istruzioni.

*“Per le altre tipologie di rapporto per le quali non è prevista la comunicazione al Centro per l'Impiego (es. prestazioni rese dai soggetti di cui all'art.4 co.1 n.6 e 7) **il requisito della subordinazione è dato per accertato – e quindi troverà applicazione la maxisanzione – qualora non siano stati effettuati i relativi e diversi adempimenti nei confronti della Pubblica Amministrazione utili a comprovare la regolarità del rapporto. In altri termini, rispetto a tali rapporti, è possibile applicare la sanzione qualora non sia stata effettuata la comunicazione di cui all'art.23 D.P.R. 1124/65 per le figure di cui all'art.4 co.1 n.6 e 7 dello stesso decreto”.***

La differenza è evidente: qui, l'assenza della comunicazione all'Inail provoca una presunzione *iuris et de jure* di lavoro subordinato.

Quindi, secondo il Ministero, l'ispettore:

- ▶ se trova un co.co.pro. non comunicato al Centro per l'Impiego deve analizzare la natura del rapporto e comminare la maxisanzione solo se si tratta di un lavoratore subordinato “mascherato” da collaboratore;
- ▶ se trova un coadiuvante non comunicato all'Inail, comminerà immediatamente la maxisanzione senza indagare sulla natura del rapporto, perché in tal caso vi è una presunzione di lavoro subordinato.

Tutto ciò non è previsto nella norma, ed è subito apparso a molti commentatori almeno discutibile. A complicare le cose sono venute le istruzioni fornite dall'Inail ai propri ispettori. Ricordiamolo bene: è la stessa sanzione, lo stesso caso.

Ma la Direzione Centrale Rischi contraddice il Ministero. E infatti, la nota Inail recita:

*“Diversamente, per altre tipologie di rapporto, per le quali non è prevista la comunicazione al Centro per l'impiego (es. prestazioni rese dai soggetti di cui all'art.4, co.1, n.6 e 7 del D.P.R. 1124/65), la circolare del Ministero dà per accertato il requisito della subordinazione e, quindi, prevede l'applicabilità della maxisanzione, qualora non siano stati effettuati i relativi adempimenti formali nei confronti della pubblica amministrazione (ad esempio, la comunicazione di cui all'art.23 del D.P.R. citato), utili a comprovare la regolarità del rapporto. Al riguardo, va evidenziato che **l'ispettore deve acquisire tutte le fonti di prova inconfutabili per dimostrare la certezza della qualificazione del rapporto di lavoro, sulla base della situazione di fatto riscontrata e, pertanto, la maxisanzione troverà applicazione solo nei casi in cui sarà accertato che il rapporto di lavoro ha le caratteristiche del lavoro subordinato.**”*

Un caso, due sanzioni diverse. Di molto!

A questo punto, per capire la differenza e soprattutto il rilievo della questione, facciamo un caso concreto.

Viene effettuato un accertamento ispettivo nel bar intestato alla ditta individuale commerciale Rossi Mario.

Nell'esercizio viene trovata al lavoro la moglie del sig. Rossi, Bianchi Franca, per la quale non è stata effettuata la comunicazione di cui all'art.23 del T.U. 1124/65 né risulta iscritta all'Inps o all'Inail.

Si accerta che la signora coadiuva il marito nella gestione del bar ogni pomeriggio ad eccezione della domenica, giorno di chiusura, da sei mesi.

A fronte di tale situazione, possono scaturire provvedimenti diversi.

a) Ispezione DPL

L'ispettore del lavoro, attenendosi alle istruzioni ministeriali, si limita ad accertare che la comunicazione all'Inail prevista per la moglie del sig. Rossi non è stata inviata e, in base a questo solo elemento, non vincibile da prova contraria, ritiene sussistere lavoro subordinato.

Perciò, calcola la retribuzione della sig.ra Bianchi come dipendente sulla base del CCNL e **commina la maxisanzione**, che nella misura ridotta sarà pari a

$$€ 3.000,00 + € 50,00 \text{ giornalieri} \times 150 \text{ giorni} = \mathbf{€ 10.500,00}$$

In esito a tale verbalizzazione, anche le sanzioni civili dovranno essere maggiorate del 50% (e sull'imponibile da dipendente).

b) Ispezione INAIL

Nella stessa situazione, l'ispettore dell'Istituto previdenziale, sulla base delle istruzioni del proprio Ente, deve verificare nel concreto se sussista la subordinazione.

Ovviamente, trattandosi di marito e moglie, nel 99% dei casi tale requisito non viene riscontrato; del resto gli Enti Previdenziali, e l'Inps in particolare, hanno spesso anzi disconosciuto i rapporti di lavoro subordinato tra coniugi.

Quindi, l'ispettore recupera il soggetto come coadiuvante d'impresa commerciale, acquisendo se del caso per l'Inail la denuncia di esercizio, **ma NON commina la maxisanzione**, perché non si tratta di lavoro subordinato. L'unica sanzione da contestare è quella dell'art.23 T.U., per l'omessa denuncia all'Inail, pari, nella misura ridotta, ad euro 250,00.

Anche le sanzioni civili vengono richieste nella misura ordinaria (non maggiorate del 50%) perché non c'è lavoro nero.

Considerazioni giuridiche ed operative

È del tutto evidente che la differenza sanzionatoria (e che differenza...) deriva da una diversa interpretazione della norma. Volendo analizzarla, la posizione del Ministero appare piuttosto discutibile: il far dipendere la sussistenza del lavoro subordinato da un mero requisito formale, o meglio introdurre tramite una circolare una presunzione *juris et de jure* che non si trova nella norma, pare contestabile.

Vero è che il D.Lgs. n.276/03 prevede una presunzione di lavoro subordinato nel caso di mancanza di progetto, ma a parte tutte le discussioni interpretative, è appunto una norma a stabilirlo.

Va notato che l'automatica conversione in lavoro subordinato qualora manchi un requisito formale è imposta dalla circolare ministeriale anche per il lavoro accessorio e per quello autonomo occasionale: se per il primo è chiara (e financo condivisibile) la finalità antielusiva, anche per il lavoro autonomo occasionale sussistono dubbi notevoli.

Il caso più eclatante è tuttavia quello dei soggetti previsti dall'art.4 co.1 n.6 e 7 del T.U. n.1124/65, perché si convertono in lavoro subordinato figure che normalmente tutto sono fuorché lavoratori dipendenti (si pensi ad un coadiuvante familiare).

Dal punto di vista operativo non sfuggono poi le difficoltà. Si pensi al seguente caso.

La Direzione Provinciale del Lavoro effettua un accesso ispettivo in cui individua un soggetto previsto dall'art.4 co.1 n.6 e 7 del T.U. 1124/65 che considera però dipendente in virtù della mancata comunicazione all'Inail.

Poiché la Dpl si limita a qualificare il rapporto e a comminare la maxisanzione senza quantificare l'imponibile, (e, come si vedrà in un'altra occasione¹⁹, con il nuovo modello di verbale adottato dal Ministero questa è più di un'eventualità), la pratica viene affidata dall'Inail al proprio servizio ispettivo per quantificare i salari omessi, necessari per richiedere il dovuto premio.



Come si comporterà l'ispettore dell'Inail, che ha istruzione dal suo Istituto di "acquisire tutte le fonti di prova inconfutabili per dimostrare la certezza della qualificazione del rapporto di lavoro", ma si trova con un rapporto già qualificato come lavoro subordinato sulla base esclusivamente dell'assenza di un requisito formale?

E cosa accadrà nel caso, frequente, di ispezioni congiunte tra Inail e Dpl?

Si pensi poi al caso di due aziende gemelle cui, a fronte dello stesso illecito, vengano contestati addebiti differenti a seconda dell'Amministrazione di appartenenza degli ispettori... E quale sarà il comportamento di quel consulente cui per due ditte, a fronte di situazioni analoghe, arrivano verbali diversi e con importi sanzionatori variabili da cifre elevatissime a quasi nulla?

Verbali, come detto, fondati uno su una presunzione di lavoro subordinato derivante dalla mera assenza della comunicazione ex art.23 T.U. (DPL) e l'altro (INAIL) che riconosce la natura autonoma del rapporto sulla base di un'analisi della natura dello stesso, che il Ministero, in un caso del genere, ritiene preclusa.

Pertanto è necessario addivenire, in tempi rapidi a una linea comune tra le Amministrazioni per evitare addebiti diversi (e quanto diversi!) che pregiudichino l'equità del sistema e incrementino il contenzioso. Passata, per le nuove norme, l'indispensabile fase di rodaggio, l'uniformità di applicazione è un'esigenza davvero imprescindibile.

¹⁹ Si legga articolo del medesimo autore che pubblicheremo la prossima settimana nella Circolare di lavoro e previdenza n.6/2011.