

Abstract del libro
“L’illecito amministrativo in materia di lavoro”

di Carmine Santoro
Edizioni Scientifiche Italiane
Napoli, 2010



L’attività di accertamento degli illeciti amministrativi in materia di lavoro è disciplinata da due complessi normativi primari (legge 689/1981 e D.lgs. 124/2004); detta interazione normativa contraddistingue la procedura non solo per la tradizionale impostazione repressiva, propria dei procedimenti punitivi in generale, ma anche per un innovativo segno ripristinatorio e “promozionale”, diretto al recupero dell’interesse lesa con le inosservanze, secondo il criterio direttivo *a)* della legge delega n. 30/2003. Secondo tale criterio, l’attività delle ispezioni del lavoro deve essere improntata alla prevenzione e promozione dell’osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo, e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Il duplice carattere repressivo/ripristinatore coinvolge anche la natura stessa dell’illecito lavoristico, giacché l’ottica del Legislatore in materia tende a differenziare, sul piano dell’offensività, le numerose fattispecie di violazioni in due categorie. Alla prima appartengono gli illeciti che tutelano interessi posti al livello più elevato della gerarchia assiologica del sistema dei rapporti lavorativi, *in primis* quelli che tutelano la persona e la posizione giuridica del lavoratore, ma anche quelle fattispecie che tutelano rilevanti interessi propri della PA, tra i quali spicca quello al buon andamento delle verifiche ispettive, proiezione del principio generale di cui all’art. 97 Cost.. Per tali violazioni è prevista la sperimentata risposta repressiva, propria della legge 689/81. Alla seconda tipologia appartengono illeciti posti a presidio di beni giuridici situati ad un gradino inferiore della scala dei valori tutelati, tra i quali possono citarsi l’interesse all’informazione, del lavoratore e della PA, sui vari aspetti ed eventi afferenti alla costituzione ed allo svolgimento del rapporto di lavoro. Per detta *species* di violazioni la risposta dell’ordinamento al fatto illecito è in prima battuta ripristinatoria, cioè tendente al recupero dell’interesse protetto e solo successivamente, qualora l’interessato non intenda collaborare alla regolarizzazione delle inosservanze, di natura afflittiva. Quindi, il rimedio alla commissione di un illecito amministrativo lavoristico non consiste necessariamente in una misura sanzionatoria, ma può arrestarsi all’adozione di una misura ripristinatoria o promozionale in senso lato.

Ulteriore peculiarità del sistema dell’illecito in materia di lavoro consiste nella previsione di un esito procedimentale che non si risolve in un atto unilaterale della PA, sia esso di carattere sanzionatorio ovvero ripristinatorio, ma in un accordo tra le parti del rapporto di lavoro su cui si controverte: la conciliazione monocratica costituisce, in questo quadro, il tentativo del Legislatore di coniugare le due attività dell’ispezione del lavoro e della conciliazione nei rapporti di lavoro.

Oggetto di studio sono dunque le normative citate, nelle parti in cui disciplinano le violazioni amministrative in materia di lavoro. In tale ambito, è dato adeguato spazio alla fondamentale opera ermeneutica della giurisprudenza, senza peraltro trascurare quella, altrettanto importante, del Ministero del lavoro, in particolare il nuovo Codice di comportamento del personale ispettivo, che costituisce un significativo sforzo di procedimentalizzazione dell’attività ispettiva e di integrazione dei due corpi normativi menzionati.

L’illecito in materia di lavoro si distingue dall’illecito previdenziale, perché mentre quest’ultimo si risolve in un inadempimento, che si pone a valle dell’obbligazione sorta tra il datore di lavoro e l’istituto previdenziale in virtù della costituzione di un rapporto di lavoro, l’altra tipologia di illecito ha natura prettamente amministrativa, prescinde da un previo rapporto tra PA e privato, e si pone solo residualmente in relazione ad omissioni contributive.

La distinzione tra illecito lavoristico e illecito amministrativo tributario si coglie sul piano sostanziale, per l'evidente diversità della materia, e su quello disciplinare, giacché le violazioni tributarie non sono assoggettate alla disciplina generale della legge 689/81, bensì a quella speciale del D.lgs. 472/1997. Le violazioni tributarie si avvicinano a quelle previdenziali perché come queste, ed a differenza degli illeciti di lavoro, presuppongono a monte un rapporto civilistico di debito-credito tra la PA ed il contribuente privato. Nell'illecito di lavoro, invece, il rapporto sanzionatorio tra PA e privato sorge solo successivamente alla commissione delle violazioni. Sul versante degli effetti, tralasciando le fattispecie penali, entrambe le tipologie comportano l'applicazione di sanzioni amministrative, diversamente dagli illeciti previdenziali per i quali sono previste sanzioni civili. Da segnalare, inoltre, la notevole diversità di significato attribuita, nei rispettivi ambiti, al termine "accertamento". Nel campo dell'illecito amministrativo lavoristico, la parola indica il risultato di conoscenza raggiunto dall'organo ispettivo ("accertamento finale") e l'atto strumentale a detto risultato ("accertamento strumentale"); si tratta, in entrambe le accezioni, di atti endoprocedimentali di scienza e conoscenza. Nel settore tributario, invece, il termine qualifica un vero e proprio provvedimento amministrativo – l'avviso di accertamento – conclusivo del procedimento.

Il procedimento di accertamento dell'illecito lavoristico si divide in due fondamentali fasi:

- quella accertativa propriamente detta, affidata alla competenza funzionale dell'ispettore del lavoro, dell'ispettore previdenziale (limitatamente alla materia previdenziale), e di tutti gli organi di polizia giudiziaria,
- quella sanzionatoria, demandata alla Direzione Provinciale del lavoro competente per territorio.

La prima attività inizia a seguito di atto d'impulso del privato (c.d. richiesta d'intervento), oppure con iniziativa d'ufficio della PA, ed è finalizzata, attraverso vari strumenti di verifica, alla conoscenza della commissione di un fatto illecito rilevante sul piano amministrativo. In detto stadio è possibile un'estinzione anticipata del procedimento attraverso due sottofasi di conciliazione amministrativa: la prima richiede la collaborazione del privato mediante la regolarizzazione delle inosservanze sanabili, con il connesso versamento della misura minima della sanzione (diffida); la seconda contempla l'estinzione dell'illecito attraverso il pagamento della misura ridotta ove il destinatario non abbia provveduto alla regolarizzazione, ovvero la natura dell'illecito commesso non consenta tale "sanatoria" (notifica di illecito amministrativo). Il mezzo principale attraverso cui si esprime l'azione accertativa dell'amministrazione è il verbale.

La seconda fase del procedimento prende avvio se e quando è presentato il rapporto dell'organo accertatore all'autorità sanzionatoria, ed è diretta alla repressione dell'illecito attraverso una misura afflittiva, l'ordinanza di ingiunzione, che consiste nell'atto sanzionatorio vero e proprio. L'adozione dell'ordinanza ingiunzione è il frutto di una valutazione tecnico-discrezionale sulla fondatezza dell'accertamento espletato in sede ispettiva. La sanzione viene, di regola, determinata discrezionalmente, seppur nel rispetto di taluni criteri normativamente fissati, tra un minimo ed un massimo edittali. L'autorità può anche emettere ordinanza di archiviazione, qualora ritenga infondato l'accertamento alla stregua di un giudizio tecnico uguale e contrario a quello che conduce all'adozione della sanzione.

A fronte dell'attività accertativa e sanzionatoria della PA., il datore di lavoro dispone di vari strumenti di partecipazione e difesa. Nei confronti della prima attività, egli ha facoltà di presentare scritti difensivi e può chiedere di essere sentito in merito alle violazioni contestate, al fine di condizionare la decisione dell'autorità che deve adottare il provvedimento finale (ingiunzione o archiviazione). L'organo decisionale deve prendere in considerazione il punto di vista dell'interessato, ma non è vincolato a pronunciarsi nello specifico di ogni doglianza, ed ha il potere di emanare il provvedimento finale a prescindere dal contenuto delle memorie. Il privato può, inoltre, presentare ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro avverso il verbale ispettivo che sollevi questioni di sussistenza o qualificazione dei rapporti lavorativi. Nei confronti dell'atto sanzionatorio, egli può presentare ricorso amministrativo alla Direzione regionale del lavoro, oppure al Comitato regionale citato se la questione riguarda la sussistenza o qualificazione dei rapporti lavorativi; infine, ha in ogni

caso facoltà di presentare opposizione giurisdizionale innanzi al giudice ordinario. Tanto l'organo amministrativo, quanto quello giurisdizionale devono pronunciarsi su tutti i motivi di ricorso, e solo su quelli (corrispondenza tra chiesto e pronunciato). Resta, in ogni caso ed in ogni tempo, salva la possibilità di presentare istanza di autotutela innanzi alla stessa autorità che ha emanato l'ordinanza ingiunzione: la stessa autorità, tuttavia, è libera di non prendere in considerazione la richiesta del privato.

http://www.edizioniesi.it/dettagli_articolo.php?id=764&tipologia=libri&titolo=L'illecito amministrativo in materia di lavoro