

Coordinamento Ispezione del Lavoro - Div.VII Direzione Generale del Personale

CIRCOLARE N. 22/2000
prot. n. VII/II/646 del 10 aprile 2000
Direzione Generale degli Affari Generali e del
Personale - Divisione VII -
COORDINAMENTO ISPEZIONE DEL
LAVORO

Alle Direzioni Regionali e provinciali del Lavoro
Alle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro
Settori e Servizi Ispezioni
Alla Regione Siciliana
Assessorato Lavoro e Prev. Sociale
Ispettorato Regionale del Lavoro
Alla Provincia Autonoma di Bolzano
Alla Provincia Autonoma di Trento

LORO SEDI
e, p.c. Alla Direzione Generale dei Rapporti di
Lavoro
- Divisione V -
Alla Direzione Generale dell'Impiego -
Divisione II -
SEDE

Oggetto: D.lgs 30.12.99 n. 507: "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio".
Chiarimenti operativi.

Il d.lgs n. 507 del 30.12. 99, in attuazione della legge delega del 25.06.99 n. 205, ha trasformato in illeciti amministrativi una serie di fattispecie penali "minori", alcune delle quali riguardano la materia del lavoro e della legislazione sociale (titolo VI), apportando altresì diverse modifiche alla legge 24.11.81 n. 689 (titolo VII).

Atteso l'interesse rivestito dal predetto intervento legislativo per l'attività istituzionale di codesti uffici, si è ritenuto opportuno procedere alla ricognizione delle fattispecie depenalizzate in relazione alle quali le Direzioni Provinciali del Lavoro rivestono la competenza ad applicare le sanzioni amministrative, nonché delle fattispecie comunque di interesse, in quanto oggetto di accertamento in sede ispettiva.

Sono state altresì esaminate, sulla scorta delle osservazioni formulate dal gruppo di studio istituito presso la Divisione VII di questa Direzione Generale, le problematiche connesse ad alcune fattispecie depenalizzate, relativamente alle quali si forniscono di seguito i necessari chiarimenti operativi.

A) Art. 69: "Modifica all'art. 24 della legge 26 aprile 1934, n. 653, in tema di tutela del lavoro delle donne".

Si fa presente che la tale previsione si riferisce a norme non più in vigore. Ed infatti, le disposizioni di cui alla L. 653/34, già inapplicabili alla donne minorenni in quanto sostituite da quelle contenute nella L. 977/67 (tutela del lavoro dei fanciulli ed adolescenti), erano state successivamente implicitamente abrogate per tutto ciò che riguarda la tutela del lavoro delle donne, per effetto della L. 903/77 (parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro). L'inapplicabilità degli artt. da 1 a 19 della legge del 1934 era stata peraltro già rilevata dalla Circolare di questo Ministero n. 92 del 28/12/78.

Lo scrivente ritiene pertanto, alla luce dell'evoluzione normativa successiva alla L. 653/34, che il decreto legislativo in esame abbia introdotto una previsione sanzionatoria in realtà non applicabile, essendo stati abrogati i precetti cui essa fa riferimento.

B) Art. 73: "Modifica dell'art. 3 della legge 22 giugno 1939, n. 1239, in tema di istituzione di una tessera sanitaria per le persone addette ai lavori domestici".

Per effetto della previsione suindicata, al datore di lavoro che assume o trattiene in servizio persone sprovviste della tessera sanitaria o che dai referti annotati sulla tessera stessa risulta affetta da malattia infettiva diffusa o postumi di essa e' applicabile la sanzione amministrativa pecuniaria da £.150.000 a £.900.000, in luogo dell'ammenda precedentemente prevista, e alla stessa sanzione soggiace il lavoratore.

C) Art. 75: "Modifica dell'art. 6 della legge 27 maggio 1949, n. 260, in tema di ricorrenze festive".

Per l'inosservanza delle norme relative alle ricorrenze festive è ora prevista, in luogo dell'ammenda, la sanzione amministrativa pecuniaria da lire 300.000 a 1.800.000.

D) Art. 78: "Modifiche alla legge 19 gennaio 1955, n. 25, in tema di apprendistato".

La previsione in esame ha sostituito con sanzioni amministrative le sanzioni penali comminate dagli artt. 23 e 29 della legge 19/01/ 1955 n. 25 per le violazioni riguardanti le procedure di collocamento degli

apprendisti (artt. 3 e 27), nonché gli obblighi incombenti sul datore durante lo svolgimento e al momento della cessazione del rapporto di apprendistato (artt. 11 e 27).

Tale rinnovato apparato sanzionatorio si colloca tuttavia in un sistema normativo profondamente mutato rispetto a quello esistente all'epoca cui risale la creazione della tutela penale dell'apprendistato.

Si pone dunque la necessità di coordinare la normativa sanzionatoria introdotta dal suindicato decreto legislativo con la attuale disciplina del rapporto di lavoro degli apprendisti, e più in generale con il sistema vigente in materia di collocamento della manodopera.

Com'è noto, la disciplina generale del collocamento risulta oggi profondamente modificata per effetto delle innovazioni risalenti ai decreti legge succedutisi negli anni tra il 1994 ed il 1996, e definitivamente sancite dalla L. 28/11/96 n. 608.

Quest'ultima legge ha introdotto il sistema dell'assunzione diretta, con l'obbligo di mera comunicazione alla S.C.I.C.A., quale disciplina "generale" del collocamento, in luogo della previgente procedura fondata sulla richiesta del nulla osta preventivo.

La portata generale della accennata riforma - nella prospettiva di snellimento e liberalizzazione delle procedure di collocamento della manodopera - non sembra lasciare spazio a dubbi sulla applicabilità della stessa anche al settore dell'apprendistato.

Del resto, questo Ministero era già pervenuto a tale conclusione in sede di interpretazione della legge 608/96, rilevando, con circolare n. 100 del 17/07/97, come la dizione recata dall'art. 9 bis della legge predetta consenta di ricomprendere nell'area di operatività della legge citata anche le assunzioni effettuate con contratto di apprendistato.

A conferma di tale soluzione veniva addotta la circostanza che il citato art. 9 bis, nel circoscrivere l'area di applicabilità delle procedure ivi previste, eccettua dalla stessa esclusivamente le assunzioni ex art. 8 L. 943/86 e quelle effettuate ai sensi della L. 3/10/87 n. 398.

Ovviamente, a tale modifica delle procedure di collocamento degli apprendisti ha fatto seguito l'applicazione del trattamento sanzionatorio previsto dalla L. 608/96 (sanzione amministrativa da £.500.000 a £.3.000.000) per le ipotesi di omessa comunicazione dell'avvenuta assunzione dell'apprendista alla competente Sezione Circoscrizionale, in quanto questo Ministero aveva ritenuto abrogate non solo le disposizioni procedurali contenute nella L. 25/55, ma anche le relative previsioni sanzionatorie.

La persistente vigenza di una disciplina sanzionatoria penale in materia di collocamento di manodopera avrebbe infatti costituito una anomalia difficilmente spiegabile, a fronte di una complessiva attrazione della materia in discorso nell'ambito degli illeciti amministrativi. Il d.lgs 507/99 ha oggi posto espresso rimedio a tale incongruenza, trasformando in sanzioni amministrative le ammende comminate dalla legge del 1955.

E' parere dello scrivente, sentita in merito anche la Direzione Generale per l'impiego, che le sanzioni suaccennate siano dunque da riferirsi ai precetti di cui agli artt. 3 e 27 della legge 25/55, così come gli stessi risultano oggi riformulati per effetto dell'art. 9/bis della L. 608/96.

Con riferimento ai procedimenti sanzionatori in corso, nei quali si è proceduto alla contestazione della violazione di cui all'art. 9 bis L. 608/96, lo scrivente, per i motivi suesposti, ritiene che vada applicato - in quanto consentito dallo stato delle procedure - il trattamento sanzionatorio di cui al d.lgs 507/99.

Si ritiene, infatti, che le sanzioni previste dal decreto in esame trovino applicazione anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore dello stesso e già oggetto di contestazione, trattandosi di un regime sanzionatorio più favorevole e considerato che il principio di cui è espressione l'art. 100 del decreto citato avrebbe comportato, in ogni caso, l'applicazione delle sanzioni ivi previste.

Pertanto, con riferimento ai procedimenti pendenti innanzi a codeste Direzioni Provinciali, si ritiene opportuno fornire le seguenti indicazioni, salve in ogni caso le diverse particolari determinazioni degli uffici in relazione alle fattispecie concrete:

- a. rispetto ai procedimenti sanzionatori definiti con pagamento in misura ridotta o con il pagamento dell'ordinanza - ingiunzione nessun intervento è configurabile;
- b. nell'ipotesi in cui l'ordinanza-ingiunzione non sia stata emanata, codesti uffici, nell'emettere il predetto provvedimento indicheranno, quali norme sanzionatorie di riferimento, le disposizioni di cui alla L. 25/55, così come modificate dall'art. 78 d.lgs 507/99, comminando le relative sanzioni. A ciò si procederà in via di mera rettifica delle indicazioni di cui al verbale di illecito, rimanendo immutata la condotta contestata ed assoggettata a sanzione;
- c. qualora l'ordinanza sia stata emanata e tuttavia sia ancora pendente il termine di 30 giorni per il pagamento e/o per l'opposizione, gli uffici provvederanno, in via di autotutela, all'annullamento

- della stessa e all'emanazione di un nuovo provvedimento, indicando - quali norme sanzionatorie di riferimento - le disposizioni di cui alla L. 25/55, così come modificate dall'art. 78 D.lgs 507/99;
- d. nell'ipotesi in cui l'ordinanza emessa sia stata oggetto di opposizione e il relativo procedimento risulti pendente innanzi al Tribunale al momento dell'entrata in vigore del d.lgs n. 507/99, codesti Uffici provvederanno ad annullare l'ordinanza opposta, depositando in giudizio copia del provvedimento, unitamente ad apposita memoria difensiva. Nella stessa si preciseranno le circostanze di fatto e di diritto che hanno dato luogo all'emanazione del provvedimento ingiuntivo annullato, chiedendo la compensazione delle spese.

Nel provvedimento di annullamento dell'ordinanza, si disporrà contestualmente l'archiviazione della procedura sanzionatoria, essendo impossibile procedere a nuova contestazione per decorrenza dei relativi termini.

- e. nel caso in cui la procedura sia giunta in fase di esecuzione e sia stata già richiesta l'iscrizione a ruolo della somma ingiunta, codesti uffici - una volta annullata, come precisato al punto precedente, l'ordinanza ingiunzione - chiederanno al Concessionario, sulla base di tale provvedimento, la cancellazione dal ruolo.

Si fa presente che con l'intervento in esame il legislatore non ha in realtà portato a compimento la depenalizzazione della disciplina sanzionatoria in materia di apprendistato, avendo lasciato in vigore la previsione di cui alla L. 27/06/61 n. 551, la quale, in materia di assunzione di apprendisti, pone un obbligo di riserva, penalmente sanzionato, in favore di componenti di famiglie numerose.

E) Art. 80: "Modifica dell'art. 14 della legge 14 febbraio 1958, n. 138, in tema di orario di lavoro negli autoservizi"

Chiunque contravvenga alle norme della legge sull'orario di lavoro negli autoservizi pubblici di linea extraurbani adibiti al trasporto di viaggiatori, è ora punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da £.200.000 a £.300.000 per ciascun lavoratore a cui la violazione si riferisce.

F) Art. 83: "Modifica dell'articolo 4 della legge 29 novembre 1961, n. 1325, in tema di tutela del lavoro delle donne"

Riguardo alla previsione suindicata, si fa presente che la legge suindicata - la quale, in ogni caso, nonostante l'intitolazione, conteneva previsioni riferibili soltanto al lavoro dei minorenni e non anche al lavoro delle donne - è stata espressamente abrogata ad opera dell'art. 27 della L. 17/10/67 n. 977. Vale dunque al riguardo quanto osservato al punto A).

G) Art. 66: "Modifiche al R.D. 9 luglio 1926, n. 1331, in tema di costituzione dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione"

Per quanto concerne la normativa relativa ai generatori di vapore ed impianti di combustione - di competenza di codesti uffici limitatamente al controllo sull'applicazione delle norme di prevenzione contro gli infortuni - vi è soltanto da segnalare che, nei casi nei casi di accertata violazione, il rapporto ex art. 17 L. 689/81 è da inoltrarsi all'U.P.I.C.A., ufficio periferico del Ministero dell'Industria, allocato presso le Camere di Commercio.

H) Art. 74: "Modifiche alla legge 10 giugno 1940, n. 653, in tema di trattamento degli impiegati richiamati alle armi"

La norma, che depenalizza la violazione consistente nel rilascio di dichiarazioni false o in altre condotte fraudolente dirette all'indebita percezione di indennità previdenziali (art. 32, comma 6, L. 653/40) contiene la clausola di riserva "salvo che il fatto costituisca reato", la quale si riferisce alle ipotesi in cui il comportamento fraudolento integri, ad esempio, gli estremi dei reati di truffa o di falsità in atti.

Pertanto, l'accertatore, fermo l'obbligo di tempestiva comunicazione all'A.G., dovrà procedere senz'altro alla contestazione di illecito amministrativo, dando avvertenza al trasgressore - mediante apposita indicazione da apporre sul relativo processo verbale - che è fatto salvo l'esercizio dell'azione penale.

Si avrà cura, inoltre, di chiedere alla predetta A.G. di comunicare tempestivamente a codesti uffici gli esiti del procedimento penale, affinché gli stessi possano procedere, secondo i casi, alla emissione della ordinanza di ingiunzione o alla archiviazione della procedura amministrativa.

Le disposizioni di seguito indicate depenalizzano una serie di violazioni consistenti in comportamenti finalizzati all'indebita percezione di prestazioni previdenziali o in condotte di impedimento alle attività di vigilanza.

I) Art. 71: "Modifiche al regio decreto- legge 4 ottobre 1935, n. 1827 in tema di perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale".

- indebita riscossione, "con alterazioni di dati o con altri modi dolosi", dell'indennità di disoccupazione (sanzione amm.va da £.800.000 a £.4.800.000) (art. 115 RDL 1827/35)

- dichiarazioni false o altri fatti fraudolenti finalizzati all'indebita percezione delle prestazioni di cui al decreto citato (sanzione amm.va da £.300.000 a £. 1.800.000) (art. 116 RDL 1827/35)

L) Art. 76: "Modifica dell'art. 23 della legge 4 aprile 1952 n. 218, in tema di assicurazione obbligatoria per la vecchiaia, l'invalidità e i superstiti".

- dichiarazioni false o altri atti fraudolenti finalizzati all'indebita percezione delle prestazioni previdenziali di cui alla legge citata (sanzione amm.va da £. 400.000 a £. 2.400.000).

M) Art. 79: "Modifica dell'art. 82 del D.P.R. 30 maggio 1955 n. 797, in tema di assegni familiari):

- dichiarazioni false o altri atti fraudolenti finalizzati all'indebita percezione di assegni familiari (sanzione amm.va da £. 800.000 a £. 4.800.000) (art. 82 comma 4).

N) Art. 85: "Modifica dell'art. 26 della legge 9 gennaio 1963 n. 9, in tema di previdenza dei coltivatori diretti.

- false dichiarazioni o altri atti fraudolenti finalizzati all'indebita percezione delle prestazioni di cui alla legge citata (sanzione amm.va da £. 400.000 a £. 2.400.000).

O) Art. 87: "Modifica all'art. 40 del D.P.R. 27 aprile 1968 n. 488, in tema di frodi pensionistiche.

- atti diretti alla percezione di prestazioni pensionistiche indebite o spettanti in misura inferiore (sanzione amm.va da £. 800.000 a £. 4.800.000).

P) Art. 88: "Modifica dell'art.14 della legge 29 ottobre 1971, n.889 in tema di trattamento di previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto".

- rifiuto di prestarsi alle indagini dei funzionari ed agenti incaricati alla sorveglianza;

- rifiuto di fornire i dati e i documenti necessari per l'applicazione delle leggi concernenti il Fondo ;

- comunicazione di dati scientemente errati od incompleti (sanzione amm.va da £ 500.000 a £ 3.000.000).

Relativamente alle previsioni indicate ai punti da I) a P), il d.lgs 507/99 ha individuato nell'INPS l'autorità competente ad applicare la sanzione amministrativa. La competenza del predetto istituto pare tuttavia dubbia, in considerazione del fatto le violazioni in esame non consistono in omissioni contributive né risultano alle stesse connesse.

Le violazioni in discorso sembrano piuttosto rientrare tra quelle previste dal 7° comma dell'art. 35 L. 689/81, per le quali il D.P.R. 29/07/82 n. 571 individua negli uffici periferici di questo Ministero le autorità competenti a ricevere il rapporto.

Le citate previsioni del d.lgs 507/99 appaiono pertanto dissonanti rispetto all'attuale assetto di competenze in materia di sanzioni amministrative, laddove la citata legge delega n. 205/99, prevedeva (art. 16) che l'individuazione delle autorità competenti ad irrogare le sanzioni relative alle violazioni depenalizzate avesse luogo "tenendo conto della natura delle violazioni e delle attribuzioni delle amministrazioni interessate".

L'attribuzione all'INPS della competenza in questione comporta, tra l'altro, l'adozione, in sede di contenzioso giurisdizionale - in luogo del rito ordinario previsto per l'opposizione alle ordinanze emesse da codeste Direzioni - dello speciale rito del lavoro, prescritto per il contenzioso riguardante i provvedimenti ingiuntivi degli Enti di previdenza, proprio in ragione del fatto che il credito vantato ha carattere previdenziale o è connesso ad un credito di tale natura.

In considerazione di quanto esposto, si invitano codesti uffici, in merito agli illeciti amministrativi in questione già contestati, ad astenersi dal procedere all'inoltro del relativo rapporto al Direttore della sede INPS competente, al fine di consentire allo scrivente di rappresentare la problematica all'Ufficio Legislativo di questo Ministero, la cui determinazione sarà resa nota non appena sarà fornita allo scrivente.

Per quanto riguarda la clausola di riserva "salvo che il fatto costituisca reato", valgono le indicazioni formulate al punto H).

Una precisazione si impone in riferimento alla disposizione di cui all'art. 94 del d.lgs 507/99, che introduce l'istituto della "reiterazione delle violazioni". Al riguardo, si fa presente che lo stesso non ha portata generale, ma concerne soltanto gli illeciti per i quali esista una espressa previsione normativa che elevi la reiterazione a causa di inasprimento del regime sanzionatorio (prevedendo, in presenza dei presupposti di cui al citato art. 94, una diversa cornice edittale o l'applicabilità di sanzioni accessorie).

Ciò premesso, si precisa che l'istituto in questione non trova applicazione relativamente alle fattispecie sanzionatorie di competenza di codesti uffici non rinvenendosi, allo stato, disposizioni che, in materia, attribuiscono una tale rilevanza alla reiterazione della condotta illecita.

D'altra parte, la circostanza che il trasgressore sia già incorso in violazioni relative alle norme in tema di lavoro ed assicurazioni sociali, potrà essere considerata in sede di commisurazione della sanzione ex art. 11 L. 689/81, secondo quanto precisato dalla Circolare n. 121 del 29.12.88.

In relazione alla previsione dell'art. 98 del decreto in discorso, che ha attribuito al giudice di pace la competenza in materia di opposizione all'ordinanza ingiunzione, si fa presente che i giudizi riguardanti i provvedimenti emessi da codesti uffici rientrano tra quelli espressamente eccettuati ad opera del nuovo art. 22 bis, comma 2, lett. b) e c) L. 689/81, per i quali i giudizi di opposizione continuano a svolgersi innanzi al Tribunale del luogo in cui è stata commessa la violazione.

LA DIRETTRICE GENERALE
f.to Dr.ssa Paola Chiari