

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1459-A

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORE COCO)

Comunicata alla Presidenza il 25 ottobre 1993

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per la riforma dell'apparato
sanzionatorio in materia di lavoro

presentato dal Ministro di grazia e giustizia

di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale

(V. Stampato Camera n. 2469)

approvato dalla Camera dei deputati il 3 agosto 1993

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 4 agosto 1993*

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - Con il disegno di legge n. 1459 il Governo viene «delegato ad adottare... uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria relativa ai rapporti di lavoro» secondo un complesso di principi e criteri direttivi alquanto analitici.

1) La sanzione penale deve essere mantenuta per:

a) la illecita intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro anche in riferimento ai lavoratori provenienti da paesi extracomunitari (articolo 1, comma 1, lettera a), n. 1);

b) le norme concernenti la sicurezza del lavoro e le condizioni psicofisiche del lavoratore, «in materia di tutela del lavoro minorile, delle lavoratrici madri e dei lavoratori a domicilio»;

c) l'ipotesi prevista dall'articolo 4, comma 8 della legge 10 aprile 1991, n. 125;

d) l'ipotesi di cui all'articolo 4 della legge 22 luglio 1961, n. 628.

2) Debbono essere trasformati in illeciti amministrativi i reati indicati all'articolo 1, comma 1, lettere a), n. 3), e c), n. 2).

3) In materia di sicurezza e di igiene del lavoro (articolo 1, comma 1, lettera b) il decreto legislativo deve «stabilire, per le contravvenzioni previste da leggi speciali, una causa di estinzione del reato consistente nell'adempimento... alle prescrizioni obbligatoriamente impartite... allo scopo di eliminare la violazione accertata, nonchè nel pagamento in sede amministrativa di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda comminata per ciascuna infrazione». Gli organi di vigilanza debbono riferire in ogni caso all'autorità giudiziaria sia la notizia di reato sia, successivamente, l'esito della verifica dell'adempimento prescritto. Ove il contravventore abbia adem-

piuto a tali prescrizioni il reato si estingue (come esplicitamente prescrive il n. 1 della lettera b).

4) In materia di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali operate sulle retribuzioni da parte del datore di lavoro si deve «subordinare la punibilità al mancato versamento, entro un termine determinato, di quanto dovuto, fermo restando, in ogni caso quanto disposto dall'articolo 37 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

5) L'articolo 509, secondo comma, del codice penale deve essere abrogato.

6) Per le fattispecie penali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), n. 1 e lettera c), n. 1), si prescrivono nuove sanzioni e inoltre, per la illecita intermediazione ed interposizione nella costituzione del rapporto di lavoro, si prevede una opportuna riformulazione dei testi normativi.

7) Per gli illeciti «depenalizzati» ai sensi della lettera a), n. 3 e della lettera e) si prescrivono appropriati criteri sulla misura e sulla progressività delle sanzioni e, più in generale, «eventuali limitazioni alla facoltà di pagamento in misura ridotta, in ragione della gravità dell'illecito».

8) È devoluta al legislatore delegato l'emanazione delle necessarie norme di attuazione, di coordinamento e transitorie (lettera g).

9) È devoluta allo stesso la individuazione dell'«autorità competente ad irrogare le sanzioni amministrative inerenti agli illeciti depenalizzati, tenendo conto della natura degli illeciti e delle attribuzioni delle amministrazioni interessate».

* * *

La Commissione, all'unanimità, si è espressa favorevolmente sul progetto, con-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dividendone sostanzialmente la *ratio*, le finalità e i criteri direttivi specifici.

In materia di tutela del lavoro, è necessaria una profonda razionalizzazione dei meccanismi sanzionatori perchè, come si osserva opportunamente nella relazione governativa (atto Camera n. 2469), «ad una ipertrofia della tutela rispetto a inosservanze di scarso significato lesivo fa spesso da contrappunto la banalizzazione offensiva di violazioni assai più gravi».

Ma l'intervento riformatore risulta alquanto problematico perchè da una parte incide sulla tutela di valori di primaria rilevanza, dall'altra si inserisce in una disciplina complessa e variegata dove coesistono e si intrecciano disposizioni incriminatrici parziali, frammentarie e non sempre fra loro adeguatamente riconducibili ad una organica sistemica normativa.

Il progetto in esame non contiene una disciplina generale dell'intero sistema sanzionatorio dei rapporti di lavoro, ma lo modifica in alcuni punti di fondamentale importanza che - in particolare con le direttive di cui alla lettera *b*) - potrebbero diventare il primo passo per una nuova strategia di dissuasione e di prevenzione degli illeciti minori.

* * *

La Commissione condivide il criterio di mantenere la sanzione penale per gli illeciti indicati alle lettere *a*) nn. 1 e 2 e *c*) n. 1, modificandone la disciplina.

Le fattispecie incriminatrici di illecita intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro tutelano non le vigenti strutture e normative sul collocamento, bensì valori di più alta consistenza umana, costituzionale e sociale, consistenti nella libertà e dignità del lavoro, contro forme degradanti di collocamento della «merce lavoro».

Anche per tali motivi, appaiono giuste e appropriate «l'esclusione di ogni comminatoria proporzionale» e «la sola pena dell'arresto per le ipotesi di maggiore gravità» (lettera *a*), n. 1): infatti proprio per la preminenza umana e sociale del valore tutelato, la dimensione delle offese si può

misurare soltanto attraverso il tipo di sanzione - pecuniaria o detentiva in generale, soltanto detentiva «per le ipotesi di maggiore gravità» - e non graduandone il *quantum*.

Il n. 1) della lettera *a*) prescrive una «più precisa e rigorosa» identificazione del «mero appalto di mano d'opera» - per distinguerlo dall'appalto tipico - valutando l'effettivo trasferimento del rischio d'impresa, la reale consistenza dell'impresa appaltatrice e le sue capacità tecniche ed organizzative.

Scopo evidente della riformulazione dei testi è quello di evitare che un apparente contratto lecito di appalto dissimuli un accordo di intermediazione illecita. Pertanto si debbono, con rigorosa precisione, definire tutti i rapporti (diversi dall'appalto) illeciti non evidentemente attraverso una elencazione che sarebbe sempre incompleta, ma esplicitando analiticamente gli elementi caratterizzanti delle fattispecie di intermediazione illecita, alcuni dei quali sono indicati negativamente alla lettera *a*) n. 1): mancanza di un effettivo trasferimento del rischio di impresa all'appaltatore; inidoneità della consistenza e delle capacità tecniche e organizzative dell'impresa appaltatrice apparente nei confronti dell'opera appaltata.

Del pari fondate appaiono le ragioni che mantengono la sanzione penale ai sensi delle lettere *a*), n. 2 e *c*), n. 1: l'esigenza di una tutela forte per i soggetti minori, le lavoratrici madri, i lavoratori a domicilio sembra prevalente sulle ragioni che hanno portato alla introduzione di una nuova complessa fattispecie incriminatrice ai sensi della lettera *b*), nn. 1), 2), e 3).

* * *

I principi e i criteri direttivi di cui alla lettera *b*) nn. 1), 2) e 3) delineano una nuova e originale figura di fattispecie sanzionatoria complessa della quale la delega prescrive, con sufficiente chiarezza, gli elementi caratterizzanti e i procedimenti di efficacia. Gli organi di vigilanza debbono:

a) appena accertano l'esistenza dell'infrazione, subito riferire, in ogni caso, al-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'autorità giudiziaria competente la notizia di reati;

b) contemporaneamente, - o subito dopo il rapporto all'Autorità giudiziaria, e non prima - impartire le prescrizioni necessarie per eliminare entro un termine non superiore al limite fissato dalla legge la violazione accertata, oltre al «pagamento in sede amministrativa» (sembra entro lo stesso termine) «di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda comminata per ciascuna infrazione»;

c) alla scadenza di tale termine, riferire all'autorità giudiziaria «l'esito della verifica dell'adempimento prescritto»; più analiticamente dei due adempimenti ai quali, in base al n. 1), è condizionata l'estinzione del reato: eliminazione della violazione e pagamento in sede amministrativa.

Correlativamente, l'autorità giudiziaria deve:

a) appena ricevuta la (prima) notizia di reato: procedere alla sua iscrizione nel registro dei reati anche se ipoteticamente gli effetti di tale iscrizione possano essere diversi da quelli ordinari;

b) successivamente, quando viene a conoscenza dell'esito degli adempimenti prescritti, e esso è positivo, provvedere all'archiviazione per estinzione del reato; se è negativo, anche parzialmente (perchè l'eliminazione della violazione e il pagamento in sede amministrativa non sono stati entrambi tempestivi e completi) procedere oltre.

Resta dubbio se, con un normale processo penale nel tempo corrente fra la prima notizia *criminis* e quella relativa all'esito «della verifica dell'adempimento prescritto», l'autorità giudiziaria possa compiere atti di istruzione preliminare o se l'azione penale non resti sospesa fino alla seconda comunicazione relativa agli adempimenti.

Pure dubbia resta la determinazione del *dies a quo* per la prescrizione.

La delega, pur non risolvendo tali dubbi, se ne fa carico, imponendo al legislatore delegato di «coordinare» le nuove disposizioni con la disciplina relativa allo svolgi-

mento delle indagini preliminari, all'esercizio dell'azione penale e alla prescrizione.

La nuova causa di estinzione si profila come una importante novità nei confronti:

a) delle precedenti normative di depenalizzazione e di quelle che vengono introdotte dal progetto in esame, perchè resta la natura penale (contravvenzione) dell'illecito; tuttavia, si profila, nella sostanza, una nuova forma di depenalizzazione perchè l'adempimento amministrativo (rimozione e pagamento) blocca il processo ed esclude la sanzione penale;

b) delle normative speciali nelle molteplici legislazioni «premiali» - emanate al fine di incentivare altrettanto molteplici forme di collaborazione e dissociazione - e degli adempimenti prescritti, in funzione sollecitatoria per l'applicazione di condoni e sanatorie.

La nuova causa di estinzione infatti dovrà avere validità ordinaria futura. Restano semmai i problemi (che la delega demanda al legislatore delegato) delle normative transitorie e di adeguamento.

La particolare disciplina della causa di estinzione in esame attribuisce ad essa una funzione sollecitatoria ritenendosi preminente l'interesse pubblico alla tempestiva eliminazione dell'illecito (insieme al pagamento amministrativo della sanzione pecuniaria) e alla chiusura del processo penale. Ma il controllo giudiziario (fin dall'inizio) insieme alla prospettiva del processo e della sanzione penale per il caso di inadempimento (anche parziale) dovrebbero facilitare il duplice obiettivo di garantire la legalità del procedimento amministrativo e di rendere più efficace la sollecitazione all'adempimento amministrativo.

La relazione ministeriale riconosce che il prescritto controllo giudiziario determinerà un certo peso per gli uffici competenti, che forse si sarebbe potuto ridurre - ferme, restando le altre componenti della fattispecie - configurando il mancato adempimento amministrativo come causa di procedibilità.

Comunque, la Commissione considera il nuovo meccanismo sanzionatorio appro-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

priato ed efficace, nonostante la sua ipotetica perfeffibilità e i dubbi che si avanzeranno, perchè incrementando la tendenza alla giustizia «controllata» si attenuerebbero le garanzie di difesa.

In Commissione si è pure discusso sul significato che, ai sensi del n. 1) della lettera b) si deve attribuire all'espressione «contravvenzioni previste da leggi speciali».

Questa viene generalmente usata per indicare o una fattispecie (specifica) la quale potrebbe rientrare in un'altra (generale) perchè ne contiene tutti gli elementi essenziali, ma è ulteriormente caratterizzata dalla presenza di altri elementi (specializzati) che determinano, appunto, l'applicazione della legge speciale e non di quella generale, ovvero una legge collocata in un testo diverso dal codice.

Nel contesto della delega, l'espressione sembra avere un significato meno specifico, che si potrà definire, in sede di redazione del decreto legislativo, valutando che la riforma vale per situazioni di pericolo, che si possono eliminare con l'adempimento delle prescrizioni amministrative.

Peraltro, come si è già accennato, si può fondatamente ipotizzare una applicazione graduale dei nuovi criteri: prima relativamente alle leggi diverse dal codice dallo Statuto dei diritti dei lavoratori e da altri testi unici; successivamente, in sintonia con altre iniziative di riforma organica e di coordinamento delle normative vigenti, per ogni tipologia di pericolo eliminabile.

* * *

Nei limiti e con le eccezioni finora indicate, la trasformazione dei reati in illeciti amministrativi (evidentemente nella normativa oggetto della delega) ha una portata alquanto ampia, riguardante, da una parte tutti i reati previsti «in materia di costituzione del rapporto di lavoro e di assunzione obbligatoria» (ad eccezione evidentemente delle fattispecie indicate alla lettera a), nn. 1) e 2), e, dall'altra, più generalmente, tutte le altre «contravvenzioni in materia di lavoro punite con la sola ammenda» (nonchè il delitto previsto dall'articolo 509, primo comma del codice

penale, visto che il secondo comma è abrogato).

I nuovi criteri sanzionatori amministrativi sembrano adeguati al disvalore dell'illecito, mentre l'esclusione di ogni forma di sanzione proporzionale concorda, come si è già osservato, con la natura dei valori tutelati. Pure fondata, per evitare un eccessivo allentamento della efficacia deterrente del nuovo sistema, appare la trasformazione delle attuali pene accessorie in sanzioni amministrative (pure accessorie) di eguale contenuto normativo. La prescrizione di «eventuali limitazioni alla facoltà di pagamento in misura ridotta, in ragione della gravità dell'illecito» sembra pure conforme ai nuovi criteri di graduazione della sanzione.

* * *

Nonostante tutte le normative di depenalizzazione approvate negli ultimi anni, non si è ancora pienamente raggiunto l'obiettivo di razionalizzare i sistemi sanzionatori - quale è perseguito anche dal presente disegno di legge di delega (e da altri due attualmente all'esame del Senato) - per un complesso di motivi assai variegati, che, però, si concretano preminentemente nella questione della efficacia dissuasiva della sanzione.

Poichè si ritiene comunemente che le sanzioni amministrative abbiano inevitabilmente una forza deterrente minore di quelle penali, ne consegue, fra gli altri effetti, che - in controtendenza con tutte le dichiarazioni di principio e le iniziative di depenalizzazione - il Parlamento è portato, ogni volta che intende rafforzare con maggior vigore una normativa, ad introdurre nuove sanzioni penali anche per illeciti di limitato disvalore.

Per superare tale dannosa schizofrenia, i diversi tipi e meccanismi di sanzione debbono essere utilizzati selettivamente valutando e soppesando tutte le componenti del disvalore degli illeciti sanzionati - soprattutto, offensività e pericolosità del fatto, allarme sociale, valore umano e rilevanza sociale dell'interesse tutelato -, i molteplici costi del processo penale e la

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

effettiva efficacia dissuasiva delle sanzioni.

In tale prospettiva, i meccanismi della complessa fattispecie delineata dalla lettera b), nn. 1), 2) e 3), coordinando opportunamente gli effetti dell'accertamento e della sanzione amministrativa con il controllo giudiziario e con la eventualità del processo penale, rappresentano una novità importante che potrebbe avere in futuro applicazioni assai più ampie di quelle indicate dalla presente delega.

Come si è già osservato, tali meccanismi sollecitatori sembrano direttamente applicabili soltanto ove l'antigiuridicità specifica dell'illecito consista in un pericolo eliminabile. Ma non si possono escludere altre forme di sollecitazione ad adempimenti anticipati le quali, o prospettando l'alternativa del processo penale, o in altro modo, accrescano l'efficacia dissuasiva dei sistemi sanzionatori amministrativi o misti.

Sarebbe pure necessario collegare alle iniziative di depenalizzazione una redistribuzione delle competenze tra tribunale e pretura. Si sostiene che le depenalizzazioni

debbano almeno nel medio e nel lungo termine servire per concentrare «l'attività dei magistrati, in particolare degli inquirenti, sugli illeciti di maggiore pericolosità sociale (con tutti gli effetti positivi che l'innalzamento del livello qualitativo dell'attività di indagine può comportare)» (vedasi la relazione al disegno di legge atto Senato n. 1168).

Tuttavia, siccome le attuali iniziative di depenalizzazione riguardano soprattutto i reati minori, difficilmente ne può derivare un innalzamento del livello qualitativo delle indagini relative ai reati di maggiore pericolosità che competono al tribunale.

Pertanto, per raggiungere l'obiettivo più significativo delle depenalizzazioni, è indispensabile l'accennata redistribuzione delle competenze.

Comunque, allo stato della legislazione, in questa delicata fase, si raccomanda la rapida approvazione del progetto di delega sia per i suoi contenuti, sia per favorire la futura evoluzione del processo di razionalizzazione dei sistemi sanzionatori.

COCO, *relatore*

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria relativa ai rapporti di lavoro, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) in materia di assunzione dei lavoratori:

1) mantenere la sanzione penale per l'illecita intermediazione ed interposizione nella costituzione del rapporto di lavoro, anche in riferimento ai lavoratori provenienti da Paesi extracomunitari, riformulando le norme in modo da rendere più precisa e rigorosa l'identificazione del mero appalto di mano d'opera, con particolare riguardo all'effettivo trasferimento del rischio di impresa, alla reale consistenza dell'impresa appaltatrice ed alle sue capacità tecniche ed organizzative, prevedendo la pena alternativa dell'arresto non superiore a due anni o dell'ammenda non superiore a lire dieci milioni, con esclusione di ogni comminatoria proporzionale, e stabilendo la sola pena dell'arresto per le ipotesi di maggiore gravità nello sfruttamento della mano d'opera illecitamente appaltata;

2) mantenere la sanzione penale di cui all'articolo 4, comma 8, della legge 10 aprile 1991, n. 125;

3) trasformare in illeciti amministrativi tutti gli altri reati previsti in materia di costituzione del rapporto di lavoro e di assunzioni obbligatorie, prevedendo la sanzione pecuniaria non superiore a lire dieci milioni, nonchè le sanzioni amministrative accessorie corrispondenti alle pene accessorie dei reati depenalizzati ed equiparando in particolare l'avviamento irregolare al lavoro dei lavoratori provenienti da Paesi

extracomunitari a quello dei lavoratori italiani e comunitari;

b) in materia di tutela della sicurezza e dell'igiene del lavoro:

1) stabilire, per le contravvenzioni previste da leggi speciali, una causa di estinzione del reato consistente nell'adempimento, entro un termine non superiore al limite fissato dalla legge, alle prescrizioni obbligatoriamente impartite dagli organi di vigilanza allo scopo di eliminare la violazione accertata, nonchè nel pagamento in sede amministrativa di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda comminata per ciascuna infrazione;

2) prevedere che gli organi di vigilanza riferiscano in ogni caso all'autorità giudiziaria la notizia di reato inerente la contravvenzione e, successivamente, l'esito della verifica dell'adempimento prescritto, coordinando le nuove disposizioni con la disciplina relativa allo svolgimento delle indagini preliminari, all'esercizio dell'azione penale e alla prescrizione;

3) prevedere per le contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro la pena alternativa dell'arresto non superiore a sei mesi o dell'ammenda non superiore a lire otto milioni, opportunamente graduate in rapporto alla gravità degli illeciti; stabilire che l'ammenda per reati previsti da leggi entrate in vigore prima del 16 dicembre 1981 sia comunque non inferiore, quanto al massimo, al quadruplo dell'attuale ammontare e che l'ammenda per reati previsti da leggi entrate in vigore in epoca successiva sia comunque non inferiore, quanto al massimo, all'attuale ammontare;

c) in materia di tutela del lavoro minorile, delle lavoratrici madri e dei lavoratori a domicilio:

1) mantenere la sanzione penale per le norme concernenti la sicurezza del lavoro e le condizioni psico-fisiche del lavoratore, prevedendo la pena alternativa dell'arresto non superiore a sei mesi o dell'ammenda non superiore a lire dieci milioni e, nei casi di maggiore gravità con riferimento al pericolo concreto per la salute, la sola pena dell'arresto;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2) trasformare in illeciti amministrativi tutti gli altri reati, prevedendo la sanzione pecuniaria non superiore a lire cinque milioni, nonchè le sanzioni amministrative accessorie corrispondenti alle pene accessorie dei reati depenalizzati;

d) in materia di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali, operate sulla retribuzione da parte del datore di lavoro, subordinare la punibilità al mancato versamento, entro un termine determinato, di quanto dovuto, fermo restando, in ogni caso, quanto disposto dall'articolo 37 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

e) salvo quanto stabilito nelle lettere a), b), c) e d), trasformare in illeciti amministrativi le contravvenzioni in materia di lavoro punite con la sola pena dell'ammenda, nonchè il delitto previsto dall'articolo 509, primo comma, del codice penale, prevedendo, a titolo di sanzione amministrativa, il pagamento di una somma di denaro di ammontare non superiore a lire due milioni, con esclusione di ogni forma di sanzione proporzionale, nonchè le sanzioni amministrative accessorie corrispondenti alle pene accessorie dei reati depenalizzati; prevedere per la contravvenzione di cui all'articolo 4 della legge 22 luglio 1961, n. 628, la pena dell'arresto non superiore a

due mesi o dell'ammenda non superiore a lire un milione; abrogare l'articolo 509, comma secondo, del codice penale;

f) prescrivere eventuali limitazioni alla facoltà di pagamento in misura ridotta, in ragione della gravità dell'illecito;

g) emanare le norme di attuazione delle disposizioni previste dal presente articolo, le norme di coordinamento delle stesse con tutte le altre leggi dello Stato, nonchè le norme di carattere transitorio; individuare l'autorità competente ad irrogare le sanzioni amministrative inerenti agli illeciti depenalizzati, tenendo conto della natura degli illeciti e delle attribuzioni delle amministrazioni interessate.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, nel rispetto dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentite le Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per la materia di cui al presente articolo, che si pronunciano entro quindici giorni dalla comunicazione degli schemi di decreto. Tale comunicazione deve avvenire almeno un mese prima della scadenza della delega.