

Circ. 22 gennaio 2001, n. 12 - Mlps

LEGGE FINANZIARIA 2001 (L. 23 DICEMBRE 2000, N.388). - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LAVORO: CHIARIMENTI OPERATIVI

prot. n. 105 Roma, 22 gennaio 2001

**Coordinamento Ispezione del Lavoro - Div. VII
Direzione Generale del Personale
Coordinamenti ispezione del lavoro**

Alle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro

Alle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro
Settore e Servizio Ispezioni

LORO SEDI

e, p.c. A tutti i Sottosegretari di Stato

A tutte le Direzioni Generali

AI SECIN

LORO SEDI

Alla Regione Siciliana
Assessorato Lavoro e Prev. Sociale
Ispettorato Regionale del Lavoro

Alla Provincia Autonoma
BOLZANO

Alla Provincia Autonoma
TRENTO

LORO SEDI

Alla Direzione Generale dell'INPS

Alla Direzione Generale dell'INAIL

Alla Direzione Generale dell'INPGI

Alla Direzione Generale dell'ENPALS

LORO SEDI

1. GENERALITA'

La finanziaria per il 2001, approvata con Legge 23 dicembre 2000 n.388, apporta numerose modifiche riguardanti la legislazione in materia di lavoro, alcune delle quali hanno riflessi sull'attività di vigilanza. Si ritiene pertanto, sentito l'apposito Gruppo di lavoro, di fornire le prime disposizioni applicative, attesa l'urgenza di determinare un'uniformità d'indirizzo nello svolgimento delle procedure ispettive. Tali modifiche sono state introdotte con le seguenti disposizioni:

art.7 (incentivi per l'incremento dell'occupazione),

art.15 (agevolazioni fiscali in materia di scambi di servizi tra aziende agricole e comuni montani),

art.76 (previdenza giornalisti),

Sicurezza ed Igiene del Lavoro

Raccolta Normativa a cura di *Ettore Bussi* - 10[^] rev. - anno 2001

- art.79 (norme in materia di ENPALS),
- art.80 (disposizioni in materia di politiche sociali),
- art.116 (misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare),
- art.117 (disposizioni in materia di lavoro temporaneo),
- art.119 (potenziamento dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale),
- art.122 (interventi per agevolare la raccolta di prodotti agricoli).

2. ABOLIZIONE SANZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA CONTRIBUTIVA

Particolare rilevanza nell'ambito delle norme sopra richiamate assume l'avvenuta abolizione degli illeciti amministrativi di cui all'art.35, 2° e 3° comma della Legge 689/81 ad opera dell'art.116, comma 12 della Legge 338/2000.

La nuova legge dispone infatti l'abrogazione delle disposizioni sanzionatorie in caso di omesso o ritardato versamento di contributi e premi (comma 2°), nonché delle violazioni alle stesse connesse ai sensi del 3° comma (ad esempio, omessa o irregolare registrazione del lavoratore sul libro matricola e/o sul libro paga, mancata denuncia di esercizio all'INAIL, omessa presentazione dei modelli DM/10 all'INPS, ecc.).

Resta tuttora in vigore invece il comma 7 dell'art.35, che prevede l'applicazione delle sanzioni amministrative per tutte le violazioni non connesse all'omesso o ritardato pagamento di contributi o premi.

Si evidenzia altresì che il venir meno della perseguibilità in via amministrativa in materia di previdenza e assistenza obbligatorie non determina modifiche ai poteri di accertamento conferiti dalle disposizioni vigenti all'organo ispettivo, né in ordine al coordinamento della vigilanza svolta dagli altri enti in capo alle Direzioni Provinciali del lavoro.

Tanto premesso, al fine di consentire agli istituti previdenziali di procedere al recupero dei contributi, nonché all'applicazione delle previste sanzioni civili, si fa rilevare che il verbale d'ispezione, da redigere in più copie (una per ogni soggetto interessato), dovrà essere formulato in modo tale da consentire l'esatta individuazione delle irregolarità accertate e delle conseguenti sanzioni civili da applicare in relazione alle seguenti ipotesi:

- mancato o ritardato pagamento di contributi e/o premi, rilevabili da denunce e registrazioni obbligatorie regolarmente effettuate;
- evasione di contributi e/o premi rilevabile da omesse denunce e/o registrazioni parziali o totali, da simulazione del rapporto di lavoro subordinato, da occultamento di retribuzioni soggette a contribuzione;
- mancato o ritardato pagamento di contributi e/o premi rilevabile da oggettive incertezze derivanti da contrastanti orientamenti giurisprudenziali o amministrativi sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo;
- quando, ricorrendo l'ipotesi sub 2), dal fatto derivi l'omesso versamento dei contributi e premi previsti per un importo mensile non inferiore al maggior importo tra 5 milioni e il 50% dei contributi complessivamente dovuti.

Relativamente all'ipotesi di cui al punto 4), si rileva che mentre il tenore letterale dell'originario art.37 L.689/81 ancorava la responsabilità penale del datore di lavoro, in materia di omissione o falsità di registrazioni o denunce obbligatorie, all'omesso versamento di contributi e premi pari ad un importo mensile non inferiore a 5 milioni, la nuova formulazione dello stesso aggiunge a tale necessario requisito l'ulteriore precisazione per cui l'omissione deve comunque superare la metà dei contributi dovuti complessivamente nel mese di riferimento.

Avuto riguardo sia alla formulazione letterale della norma, sia alla ratio ispiratrice della stessa, si ritiene che i suddetti criteri siano da considerare come concorrenti, nel senso che, al fine di valutare la sussistenza del reato, sia necessaria la loro compresenza nella fattispecie concreta.

L'omissione o falsità delle registrazioni quindi assumerà rilevanza penale tutte le volte in cui abbia determinato un'evasione contributiva che superi in ogni caso i 5 milioni di lire e che sia altresì superiore alla metà dei contributi dovuti (così, ad esempio, nel caso in cui il datore di lavoro, attraverso omissioni o falsità di registrazioni, evada una somma mensile pari a 10 milioni su 30 milioni di contributi che sarebbero stati dovuti nel mese, il comportamento dello stesso non assumerà rilevanza penale, atteso che l'evasione realizzata, pur superiore a 5 milioni, risulta però inferiore al 50% dei contributi complessivamente dovuti).

Nel caso in cui ricorra l'ipotesi di reato su riferita, per consentire al trasgressore e all'ente impositore la sospensione o l'estinzione del procedimento penale promosso dall'organo di vigilanza, occorrerà richiamare nel verbale d'ispezione le particolari procedure previste dal comma 19 dell'art.116.

Al riguardo non appare superfluo sottolineare che la copia del verbale da inoltrare agli enti impositori dovrà essere corredata di tutti gli elementi di prova riscontrati ed acquisiti.

Si precisa infine che l'abrogazione delle sanzioni amministrative entra in vigore l'1 gennaio 2001, con riferimento agli adempimenti contributivi relativi alle retribuzioni corrisposte nel mese di dicembre 2000. Resta pertanto confermata la procedura sanzionatoria amministrativa per le violazioni antecedenti a tale periodo per il principio *tempus regit actum* di cui all'art.1, 2° comma, della Legge n. 689/81.

Per quanto riguarda, invece, la fattispecie di reato di cui al riformulato art.37, si chiarisce che, per il principio del *favor rei*, entrambi gli elementi costitutivi del reato devono ricorrere anche per le violazioni commesse antecedentemente all'entrata in vigore della legge.

3.ABOLIZIONE SANZIONI PER VIOLAZIONI FORMALI IN MATERIA DI COLLOCAMENTO

Per ciò che concerne l'ultimo inciso del comma 12 dell'art.116, che estende l'abrogazione delle sanzioni amministrative alle violazioni formali in materia di collocamento, è necessario stabilire preliminarmente quali disposizioni rientrino nella disciplina riguardante la materia del collocamento e, nell'ambito di questa, individuare quelle di carattere formale.

A tal fine, va innanzitutto sottolineato che i criteri, necessari per operare una

Sicurezza ed Igiene del Lavoro

Raccolta Normativa a cura di *Ettore Bussi* - 10^a rev. - anno 2001

valutazione analitica di qualsiasi disposizione di legge, si fondano essenzialmente su una lettura della stessa che tenga conto *in primis* del bene giuridico tutelato e della sua ratio ispiratrice, valutata alla luce dell'intero ordinamento giuridico.

Pertanto, si ritiene che il criterio per stabilire se una determinata disposizione possa o meno ritenersi relativa alla disciplina sul collocamento, non sia semplicemente quello, meramente formalistico, della sua collocazione nell'ambito di una legge generale in materia, ma necessiti dell'individuazione del bene giuridico che essa intende tutelare. In particolare, con la normativa in materia di collocamento, il legislatore ha introdotto un meccanismo che permette il costante monitoraggio dei flussi di manodopera e definisce i tratti reali, quantitativi e qualitativi, dell'andamento della domanda e dell'offerta nell'ambito del mercato del lavoro. Tale sistema è indispensabile ai fini dell'applicazione degli strumenti di politica attiva del lavoro quali, per esempio, le iscrizioni e le cancellazioni nelle apposite liste, le quote di riserva, le indennità per la disoccupazione, ecc.

Su questa base, ad esempio, la fattispecie di cui agli artt.1 e 9 bis, commi 2° e 3° della Legge n.608/96, che pone a carico del datore di lavoro l'obbligo di consegnare al lavoratore, all'atto dell'assunzione, una dichiarazione sottoscritta contenente i dati della registrazione effettuata sul libro di matricola in uso, non può essere considerata relativa alla materia del collocamento, in quanto posta a tutela di un bene giuridico diverso, e precisamente dell'interesse del lavoratore ad essere adeguatamente informato circa il suo inserimento all'interno della struttura aziendale.

Detta interpretazione, tra l'altro, è stata già esplicitata da questo Ministero nella circolare n.311 del 9 marzo 1999.

Nell'ambito della normativa afferente la disciplina del collocamento, poi, è necessario ulteriormente distinguere tra le varie disposizioni ed in particolare evidenziare quali tra le diverse violazioni possano connotarsi di carattere meramente formale, e cioè essere tali da non determinare una lesione alla sostanza del bene giuridico tutelato, come sopra specificato.

Così, per esempio, si può sostenere che abbiano tale connotazione tutte le violazioni che si concretino in una comunicazione di assunzione errata o incompleta, tale da non incidere sull'essenziale funzione di controllo e monitoraggio che caratterizza la materia del collocamento (si pensi ad esempio all'ipotesi in cui sul modello prestampato relativo alla comunicazione di assunzione da trasmettere al Centro per l'impiego, si ometta di indicare la qualifica d'inquadramento o il CCNL applicato, facendo però correttamente riferimento al tipo di rapporto stipulato: se a tempo determinato o indeterminato).

Al contrario, invece, devono ritenersi avere carattere sostanziale tutte le violazioni relative all'omessa o tardiva comunicazione di assunzione e cessazione, in quanto realmente incidenti sulla suddetta finalità.

Per le stesse considerazioni si ritiene tuttora applicabile la sanzione amministrativa, prevista dal comma 2° dell'art.9 ter L.608/96, in relazione all'obbligo del datore di lavoro agricolo di provvedere alla comunicazione anche nei riguardi dell'INPS.

Mentre le disposizioni di cui si tratta sono applicabili alle violazioni commesse a decorrere dall'1 gennaio 2001, per quelle poste in essere precedentemente a tale data continua a trovare applicazione il pregresso regime sanzionatorio.

Sicurezza ed Igiene del Lavoro

Raccolta Normativa a cura di *Ettore Bussi* - 10[^] rev. - anno 2001

4. ALTRE DISPOSIZIONI

Per quanto riguarda i restanti articoli della Finanziaria indicati in premessa, si richiama l'attenzione di codesti Uffici sui seguenti punti:

a) l'art.7, che prevedendo incentivi a favore dei datori di lavoro per l'incremento dell'occupazione, legati all'osservanza dei CCNL e al rispetto delle norme di sicurezza, impegna l'organo di vigilanza a segnalare, per la revoca dei benefici, al competente ufficio dell'Amministrazione finanziaria le violazioni non formali in materia contributiva e di sicurezza del lavoro per le quali sono state irrogate sanzioni di importo superiore a lire 5 milioni;

b) l'art.76, che estende l'iscrizione all'INPGI, prima riservata ai giornalisti professionisti e praticanti, ai pubblicitari titolari di un rapporto di lavoro subordinato, i quali possono tuttavia optare per il mantenimento dell'iscrizione presso l'INPS;

c) l'art.79, che, in relazione alle convenzioni stipulate dalla SIAE rispettivamente con l'INPS e con l'ENPALS, attribuisce agli agenti della predetta società, con contratto a tempo indeterminato, la facoltà di "raccogliere e verificare dichiarazioni del lavoratore e documentazioni riferite al relativo rapporto di lavoro". In considerazione delle perplessità sollevate da alcuni uffici circa la portata di tale facoltà non accompagnata a specifici poteri di accesso e di accertamento in materia di rapporti di lavoro, si fa riserva di fornire chiarimenti non appena perverrà riscontro ai quesiti formulati sull'argomento;

d) l'art.117, che apportando alcune modifiche alla L.196/97 in materia di lavoro interinale, converte, nei casi in cui difetti la forma scritta, il contratto di prestazioni temporanee in contratto a tempo determinato anziché indeterminato e che estende l'ipotesi di fornitura anche al lavoro domestico;

e) il comma 4 dell'art.119, che prevede, in analogia a quanto già stabilito per il libro paga, la possibilità di sostituire il libro matricola tradizionale con fogli mobili alle condizioni e modalità che saranno stabilite con apposito Decreto ministeriale;

f) l'art.122, che, in aggiunta a quanto già disposto dall'art.18 della Legge 31 gennaio 1994,n.97 in materia di scambio di manodopera nei Comuni montani, prevede che, per un periodo non superiore a 2 anni, i coltivatori diretti possano avvalersi di collaborazioni occasionali di parenti e affini entro il quinto grado, senza la costituzione di rapporto di lavoro subordinato e assicurativo, per un periodo non superiore a tre mesi per ciascun anno solare.

Si confida nella piena osservanza dei contenuti della presente circolare da parte di codeste Direzioni, ferma restando la possibilità di fornire eventuali suggerimenti e segnalare difficoltà di ordine operativo.

Si raccomanda altresì la massima diffusione della direttiva a tutto il personale ispettivo interessato.

LA DIRETTRICE GENERALE

F.to Dr.ssa Paola CHIARI