

# **RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E SISTEMA DEI RICORSI**

# LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI

La legge n. 689 è improntata al principio di personalità delle sanzioni (che non ha copertura costituzionale ma è fondato su una legge ordinaria)

La legislazione comunitaria (es. legislazione antitrust)

La legislazione nazionale: il d.lgs. n. 231/2001 sottopone l'ente (privato, con o senza personalità giuridica e pubblico economico) a molteplici sanzioni amministrative (articolo 9) quando chi ha poteri di rappresentanza o di gestione, oppure i sottoposti di tali soggetti commettano un reato nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso (articolo 5)

# LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI

Alla responsabilità del singolo persona fisica si affianca la responsabilità amministrativa diretta dell'ente (per fatto proprio) in rapporto ad un principio di stretta legalità rispetto ai reati individuati dallo stesso decreto (articolo 2):

- Reati di indebita percezione di erogazioni, truffa ai danni dello Stato o di un ente pubblico o per il conseguimento di erogazioni pubbliche e frode informativa ai danno dello Stato (art. 24)
- Reati di corruzione e concussione (art. 25)
- Alcuni reati di falso (art. 25 bis)
- Tutti i reati commessi dagli amministratori di società (art. 25 ter come modificato dal d.lgs. n. 61/2002)

# PECULIARITÀ

Il sistema è oggettivamente assai distante da quello della legge n. 689/1981 (qualcuno parla di responsabilità penale, altri di responsabilità amministrativa, altri di tertium genus)

1. Disciplina più favorevole (art. 3): è prevista l'ipotesi di abolitio (se vi è stata irrogazione ne cessano esecuzione ed effetti)

# PECULIARITÀ

2. La competenza è del giudice penale dei reati a cui è connessa (il reato della persona fisica è un prius logico rispetto all'illecito dell'ente): si evita la duplicazione dei processi e la sospensione del processo civile ex 295 c.p.c.

Il criterio di imputazione che opera sul piano oggettivo consiste nell'aver commesso un reato nell'interesse o a vantaggio del medesimo soggetto collettivo

Art. 5, comma 2: il soggetto non risponde se le persone fisiche abbiano agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi. Quando invece l'autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne ha ricavato un vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo si ha una riduzione della pena pecuniaria e, rispettivamente, l'inapplicabilità delle sanzioni interdittive

# PECULIARITÀ

3. Vale la presunzione di colpevolezza (la sanzione è amministrativa). L'ente risponde se il reato commesso dal singolo è espressione della politica aziendale, o quanto meno, frutto di una colpa di organizzazione. Principio di autonomia. L'ente è responsabile che quando l'autore non sia identificabile o il reato non è imputabile ad alcuno o il reato si sia estinto.

La disciplina è differenziata (artt. 6 e 7):

- f. Se il reato è commesso da un soggetto in posizione apicale c'è una inversione dell'onere della prova a carico del soggetto collettivo che non risponde se prova di avere adottato e attuato un modello di organizzazione e gestione idoneo alla prevenzione dei reati del genere (occorre la prova dell'elusione fraudolenta da parte del singolo)
- g. Se il reato è commesso da un soggetto sottoposto all'altrui direzione non c'è inversione dell'onere probatorio

# SISTEMA SANZIONATORIO

Sistema binario: sanzioni pecuniarie e interdittive

Struttura bifasica: A. individuazione delle “quote” (gravità e misure riparatorie) + B. determinazione del valore della quota in relazione alle condizioni economiche dell’ente. Moltiplica A e B.

E’ escluso il pagamento in misura ridotta (articolo 10)

Sanzioni interdittive (art. 9): interdizione esercizio attività; sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze, etc.; divieto di contrarre con la p.a.; l’esclusione da agevolazioni e revoca di quelli conferiti; divieto di pubblicizzazione beni e servizi.

Si applicano solo se il profitto tratto dal reato è di rilevante entità o se vi sia stata reiterazione degli illeciti con una durata a forbice (da 3 mesi a 2 anni) salvi i casi dell’articolo 16

# PRESCRIZIONE

Le sanzioni si prescrivono nel termine di 5 anni dalla consumazione del reato (articolo 22 e cfr. articolo 28 della l. 689)

Atti interruttivi della prescrizione:

- Richiesta di applicazione di misure cautelari
- Contestazione dell'illecito amministrativo



# PRESCRIZIONE

Le sanzioni si prescrivono nel termine di 5 anni dalla consumazione del reato (articolo 22 e cfr. articolo 28 della l. 689)

Atti interruttivi della prescrizione:

- Richiesta di applicazione di misure cautelari
- Contestazione dell'illecito amministrativo

# SANZIONI E LEGISLAZIONE

## “BIAGI”

Articolo 9 e 18 d.lgs. 276: da 4.000 a 12.000 EURO

(editori, direttori responsabili, gestori di siti a prescindere dal numero di comunicazione effettuate)

E' ammesso il pagamento in misura ridotta (terza parte del massimo o, se più favorevole, il doppio del minimo della sanzione edittale.

Si applicano tante sanzioni quante sono le pubblicazioni  
(è un illecito abituale proprio?)

# SANZIONI E LEGISLAZIONE

## “BIAGI”

Collocamento:

Da 250 a 1.500 EURO per ogni lavoratore in caso di mancata consegna all'atto dell'assunzione di una dichiarazione contenente i dati sul libro matricola in uso e sulle condizioni di lavoro applicate al rapporto

Da 100 a 500 EURO per ogni lavoratore in caso di omessa comunicazione al CPI dell'assunzione, delle variazioni, della cessazione del rapporto

# CONCORSO FORMALE DI ILLECITI?

(unica azione più disposizioni) immaginabile rispetto alla fase di assunzione, in presenza del quale dovrebbe conseguire in luogo del cumulo materiale di sanzioni, di quella più grave aumentata sino al triplo?

(es.: quando con assunzioni in nero il datore ometta contemporaneamente di iscrivere il lavoratore nei libri obbligatori, di comunicare l'avvio del rapporto al CPI oppure quando il datore, senza iscrivere il prestatore nei libri dovuti, provveda a consegnare allo stesso solo una delle dichiarazioni dovute)

**NO:** sommatoria di condotte distinte con diversi illeciti

# REATO CONTINUATO?

(più azioni anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse norme)

Inapplicabile perché escluso rispetto alle materie non previdenziali e assistenziali

# SANZIONI E LEGISLAZIONE

## “BIAGI”

Somministrazione:

Da 250 a 1.250 EURO per i casi di ricorso alla somministrazione di lavoro, da parte di soggetto non autorizzato; a tempo indeterminato al di fuori dei casi ammessi dalla legge; a tempo determinato in assenza delle ragioni obiettive, in circostanze ostative al lavoro somministrato; per i casi di stipulazione del contratto di somministrazione in forma non scritta e senza previsione degli elementi prescritti dalla legge; mancata comunicazione al lavoratore delle informazioni relative ai contratti di somministrazione

Da 50 a 250 EURO per la mancata comunicazione al servizio competente da parte delle agenzie di somministrazione di personale dell'assunzione dei lavoratori

# IL SISTEMA DEI RICORSI AMMINISTRATIVI

- ◉ Il decreto legislativo 23 aprile 2004 n.124 prevede un apposito capo – il quarto – rubricato “Ricorsi Amministrativi”.
- ◉ Nei due articoli , 16 e 17 , di cui si compone il capo sono disciplinate due figure di ricorso di nuova conformazione : il ricorso alla Direzione regionale del lavoro e quello al Comitato regionale per i rapporti di lavoro.
- ◉ Rimedio giustiziale amministrativo non giurisdizionale avverso i provvedimenti di ordinanza ingiunzione, in relazione a cui l’unico rimedio di tale tipo teoricamente ammissibile, in assenza di previsioni normative individuanti ricorsi in opposizione o ricorsi gerarchici impropri , era il ricorso gerarchico al Ministro del Lavoro , prima del d.lgs. 29 /93 , e poi al Direttore generale ( Affari generali ).

# RICORSO ALLA DIREZIONE REGIONALE DEL LAVORO

- ◉ A- NATURA , ELEMENTI OGGETTIVI E SOGGETTIVI
- ◉ Articolo 16: Nei confronti della ordinanza ingiunzione emessa dalla Direzione provinciale del lavoro, ai sensi dell'art. 18 l. 689 /81 è ammesso ricorso in via alternativa davanti al Direttore della Direzione regionale del lavoro entro trenta giorni dalla notifica della stessa , salvo che si contesti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, nel qual caso si procede ai sensi del successivo art. 17 , che prevede la possibilità di ricorso al Comitato regionale dei rapporti di lavoro.



# RICORSO ALLA DIREZIONE REGIONALE DEL LAVORO

Le controversie riguardano i casi in cui:

- ◉ è lamentato un vizio delle risultanze del procedimento sanzionatorio sotto il profilo della infondata attribuzione materiale di un fatto illecito ad un soggetto ( ad esempio , a fronte di una ordinanza ingiunzione comminante sanzione pecuniaria per omessa consegna al lavoratore del prospetto paga , il ricorrente sostiene di aver invece regolarmente provveduto a tale adempimento )
- ◉ sono rilevati vizi del procedimento sanzionatorio
- ◉ si sostenga l'avvenuto pagamento della sanzione in misura ridotta che , ex art. 16 l.689 /81 , estingue il procedimento sanzionatorio

# RICORSO ALLA DIREZIONE REGIONALE DEL LAVORO

- Il ricorso può essere proposto sia dalla persona fisica individuata quale trasgressore dal provvedimento impugnato, sia dall'ente giuridico quale responsabile solidale ex art. 6 l.689/ 81 , con atti separati
- oppure con atto collettivo , salvo che il trasgressore ed il responsabile solidale non propongano tesi difensive in conflitto di interesse tra esse

# IL PROCEDIMENTO

- ◉ Il ricorso può essere presentato direttamente alla Direzione regionale del lavoro oppure mediante raccomandata con avviso di ricevimento , in tal caso la data di spedizione vale quale data di presentazione.
- ◉ Pertanto ove il ricorso fosse presentato o trasmesso anziché alla Direzione Regionale del lavoro nel termine di 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza impugnata, è da ritenersi tempestivamente azionato.

# IL PROCEDIMENTO

- ◉ Art. 16: il ricorso è inviato alla Direzione regionale che decide entro sessanta giorni dal ricevimento ; a tal fine vale il riferimento alla data di ricevuta se il ricorso è presentato presso gli uffici della Direzione regionale , alla data di ricevimento del plico se inviato a mezzo posta oppure alla data di ricevimento del ricorso rimesso da altra Direzione del lavoro alla quale era stato inesattamente inviato.
- ◉ L'istruttoria è espletata sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione.
- ◉ Non sono da ritenere ammissibili audizioni degli interessati ma la Direzione Provinciale che ha emanato l'ordinanza impugnata trasmette alla Direzione regionale con nota esplicativa ,gli atti procedurali relativi all'ordinanza, che vengono valutati in correlazione al ricorso ed alla documentazione di cui, eventualmente , è corredato (cfr Circolare Min. 24/2004).

# LA DECISIONE

- ◉ La decisione può essere espressa o tacita (decorso inutilmente il termine di sessanta giorni previsto per la decisione il ricorso si intende respinto). Ove la Direzione regionale non abbia adottato un provvedimento l'interessato può proporre ricorso davanti al giudice.
- ◉ L' esito favorevole può avere duplice carattere: satisfattivo e non satisfattivo .
- ◉ La decisione può essere di annullamento dell'ordinanza impugnata oppure (terzo comma dell'art. 16 ) di rideterminazione dell'importo della sanzione pecuniaria comminata con l'ordinanza ingiunzione oggetto del ricorso.
- ◉ Principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

# MOTIVAZIONE E IMPUGNAZIONE

La decisione della Direzione regionale deve essere motivata (iter logico argomentativo) .

Impugnazione (terzo comma dell'art. 16): ricorso in opposizione davanti al tribunale nei confronti della ordinanza-ingiunzione. Non è protetto l'interesse del ricorrente a impugnare in giudizio la decisione della Direzione regionale.

Impugnazione davanti al giudice amministrativo per soli vizi di legittimità del provvedimento decisorio.

# RICORSO AMMINISTRATIVO E RICORSO IN OPPOSIZIONE

- ◉ Terzo comma dell'art. 16 del decreto 124 dispone che i termini per proporre l'opposizione in giudizio avverso l'ordinanza ingiunzione decorrono dalla notifica del provvedimento che conferma o ridetermina l'importo dell'ordinanza ingiunzione impugnata ovvero dalla scadenza del termine fissato per la decisione.
- ◉ La proposizione del ricorso alla Direzione Regionale differisce il decorso dei termini per impugnare l'ordinanza davanti al giudice.

# RICORSO IN OPPOSIZIONE

- ◉ Competenza del giudice del lavoro soltanto nel caso in cui si abbia a che fare con opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni emesse da enti gestori di forme di previdenza e assistenza (Cass. 12576/2003).
- ◉ Vale il deposito del ricorso (Cass. 7433/2002)
- ◉ Il termine è rispettato se il giudice è territorialmente incompetente (Cass. 14556/2002)
- ◉ L'impugnazione è in appello e non direttamente in Cassazione (Cass. 4177/1992)
- ◉ Per tutte le ipotesi diverse giudice civile e ricorribilità diretta in Cassazione (Cass. 4563/2004)



# RICORSO AL COMITATO REGIONALE DEI RAPPORTI DI LAVORO

Art. 17 del decreto 124: è proponibile davanti al Comitato regionale dei rapporti di lavoro, organo collegiale composto dal Direttore regionale del lavoro, dal Direttore regionale dell'Inps e dal Direttore regionale dell'Inail.

- ◉ Possono essere impugnati davanti al Comitato non solo i provvedimenti di ordinanza ingiunzione emessi dalle Direzioni provinciali del lavoro ma anche gli atti di accertamento di tali Direzioni (Circ. n. 24 / 2004 ha precisato che gli atti impugnabili sono gli atti di contestazione o notifica adottati ex art. 14 l. 689 / 81) ed i verbali di accertamento degli istituti previdenziali ed assicurativi.
- ◉ Causa petendi: questioni relative alla sussistenza o qualificazione del rapporto di lavoro.
- ◉ Nel caso di ricorso avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali: legittimata ad impugnare la società in persona del legale rappresentante.

# PROCEDIMENTO

- ◉ Termine di 30 gg. (per simmetria). Tale termine decorre dalla notifica dell'ordinanza ingiunzione, dalla contestazione o notificazione di un accertamento di illeciti amministrativi, dalla comunicazione del verbale di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi.
- ◉ Il ricorso è indirizzato al Comitato ma è presentato alla Direzione regionale.
- ◉ Il Comitato decide il ricorso nel termine di novanta giorni dal ricevimento, sulla base della documentazione prodotta dal ricorrente e di quella in possesso dell'Amministrazione (non sono ammissibili audizioni degli interessati).
- ◉ Il Comitato può adottare, su richiesta di parte, il provvedimento cautelare della sospensione solo quando sia impugnata una ordinanza ingiunzione.

# EFFETTI DELLA DECISIONE

- ◉ L'art. 17 non fa riferimento agli effetti oggettivi della decisione
- ◉ Non ostano però ragioni logico giuridiche ad estendere anche al procedimento decisorio davanti al Comitato la portata della decisione conclusiva del procedimento davanti alla Direzione Regionale.
- ◉ In particolare va poi altresì ritenuta ammessa la possibilità di rideterminare il quantum debeatur nel caso di verbali degli istituti previdenziali ed assicurativi , atteso che in tale fattispecie la istanza creditoria della p.a. ancorché non avente titolo di sanzione pur tuttavia incide sulla sfera patrimoniale del destinatario alla cui tutela non può essere estranea la minore quantificazione della somma dovuta a titolo di contributi o premi.

# LA PROPOSIZIONE DEL RICORSO

- ◉ Il ricorso sospende il termine di 90 giorni per effettuare la notificazione dell'accertamento dell'illecito , di trenta giorni per la presentazione di scritti difensivi e istanze di audizione e di trenta giorni per proporre opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione davanti al giudice.
- ◉ Se il ricorso è proposto avverso atti di accertamento , l'accoglimento del medesimo produce la estinzione del procedimento sanzionatorio o di recupero contributivo e premiale ; nel caso di ricorso avverso l'ordinanza ingiunzione , l'esito di accoglimento determina l'annullamento della medesima.
- ◉ Ove invece l'esito è di rigetto del ricorso la stessa produce i suoi effetti con possibilità per gli interessati di adire il giudice.

# RAPPORTI CON L'AZIONE GIUDIZIALE

- ◉ Distinguere a seconda se sia impugnata una ordinanza ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro o un verbale di accertamento ispettivo.