

Carmine Santoro è funzionario dell'Ispettorato Nazionale del lavoro, dottore di ricerca in "Formazione della persona e mercato del lavoro" presso l'Università di Bergamo, nonché specializzato in "Studi sull'amministrazione pubblica" presso l'Università di Bologna e avvocato abilitato. Autore di pubblicazioni su varie riviste in materia di diritto del lavoro e previdenziale. Docente a contratto presso l'Università di Bergamo e l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Materiali di diritto del mercato del lavoro e relazioni industriali ordinati da Maurizio Del Conte e Michele Tiraboschi

Collana della Fondazione ADAPT

Scuola di alta formazione in  
*Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro*

Euro 35,00



Carmine Santoro - La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro

# La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro

di **Carmine Santoro**  
con prefazione di **Pierluigi Rausei**



Nella legislazione sanzionatoria del lavoro si è imposto un modello di eterointegrazione del precetto normativo primario, che contempla il rinvio alla fonte contrattuale collettiva. In tal modo, talune figure di illecito amministrativo sono configurate con il concorso determinante della fonte pattizia. Il presente volume mira ad individuare il fondamento giuridico di un tale modello sanzionatorio, e i suoi possibili limiti di compatibilità, per un verso, con la Carta costituzionale e, per l'altro, con i principi del sistema sanzionatorio amministrativo, segnatamente con il principio di legalità.

ADAPT  
UNIVERSITY PRESS

ADAPT  
www.adapt.it  
UNIVERSITY PRESS

**Materiali di diritto del mercato del lavoro e relazioni industriali  
ordinati da MAURIZIO DEL CONTE e MICHELE TIRABOSCHI**

---

**Collana della FONDAZIONE ADAPT – Scuola di alta formazione in  
*Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro***

**Comitato scientifico internazionale di ADAPT**

LÁSZLÓ ANDOR (*Corvinus University of Budapest, Hungary*), GIUSEPPE BERTAGNA (*University of Bergamo, Italy*), JESÚS CRUZ VILLALÓN (*Universidad de Sevilla, Spain*), MARC DE VOS (*University of Ghent, Belgium*), ALFREDO SÁNCHEZ CASTAÑEDA (*Mexico National Autonomous University, Mexico*), JUAN RASO DELGUE (*University of the Republic, Uruguay*), DIETMAR FROMMBERGER (*Magdeburg University, Germany*), ANTHONY FORSYTH (*RMIT University, Australia*), JORDI GARCÍA VIÑA (*Universitat de Barcelona, Spain*), JOSÉ LUIS GIL Y GIL (*Universidad de Alcalá, Spain*), JULIO ARMANDO GRISOLÍA (*Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina*), JÖZSEF HAJDÚ (*University of Szeged, Hungary*), THOMAS HAIPETER (*Institute Work, Skills and Training at the University of Duisburg-Essen, Germany*), RICHARD HYMAN (*London School of Economics and Political Science, United Kingdom*), PATRICE JALETTE (*University of Montréal, Canada*), NICOLE MAGGI-GERMAIN (*Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, France*), LOURDES MELLA MÉNDEZ (*Universidad de Santiago de Compostela, Spain*), DAIVA PETRYLAITE (*Vilnius University, Lithuania*), SHYNIA OUCHI (*University of Kobe, Japan*), MICHAEL QUINLAN (*University of New South Wales, Australia*), WILLIAM ROCHE (*University College Dublin, Ireland*), MALCOLM SARGEANT (*Middlesex University, United Kingdom*), MICHELE TIRABOSCHI (*University of Modena and Reggio Emilia*), ERICK TUCKER (*York University, Canada*), MANFRED WEISS (*Goethe-Universität, Germany*)



© 2018 ADAPT University Press ([www.adapt.it](http://www.adapt.it))

ISBN 978-88-98652-91-4

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di ***double blind peer review***, secondo un procedimento standard concordato dai Direttori della collana con il Comitato scientifico internazionale e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

# **La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro**

di

**Carmine Santoro**

con prefazione di

**Pierluigi Rausei**

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**



*Al mio Leonardo, per il suo affetto  
A mia moglie, per la sua pazienza verso di me*



---

---

## INDICE-SOMMARIO

<i>Prefazione</i> di Pierluigi Rauseri .....	XIII
<i>Introduzione</i> .....	XXIII

### Capitolo I

#### IL MODELLO GENERALE DI INTEGRAZIONE TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

1. Ragioni e caratteri del fenomeno .....	1
2. Legge e contrattazione collettiva: i principi di gerarchia e di <i>favor</i> .....	6
3. Profili strutturali: inderogabilità, rinvio proprio e rinvio improprio .....	9
4. Le criticità del modello: profili generali .....	10
5. Natura e funzione del contratto collettivo nel sistema “integrato” legge-contrattazione.....	11
5.1. La tesi della fonte del diritto .....	11
5.2. La tesi dell’atto di autonomia.....	15
6. Il problema dell’efficacia soggettiva del contratto collettivo “delegato” ..	21
6.1. L’efficacia relativa della contrattazione “delegata”.....	21
6.2. La contraddittoria giurisprudenza costituzionale .....	28
7. La questione della rappresentatività delle organizzazioni stipulanti.....	32
8. Il sindacato maggiormente rappresentativo .....	37
9. Il sindacato comparativamente più rappresentativo .....	38
10. L’efficacia soggettiva del contratto “separato” .....	44

11. Il contratto aziendale.....	48
12. La contrattazione di prossimità.....	53

Capitolo II

**IL CONTRATTO COLLETTIVO  
NEL SISTEMA SANZIONATORIO AMMINISTRATIVO**

1. Premessa .....	63
-------------------	----

Sezione I

**I PRINCIPI PUBBLICISTICI**

2. Principio di legalità dell'amministrazione .....	64
3. Delegificazione e deregolamentazione.....	67
4. Il principio di sussidiarietà orizzontale.....	68
5. Il principio di riserva di legge del sistema sanzionatorio amministrativo.	70
6. La riserva di legge e la contrattazione collettiva .....	76
7. Le condizioni di ammissibilità della contrattazione collettiva quale fonte di diritto sanzionatorio .....	78
7.1. Riserva legislativa della sanzione .....	78
7.2. Accessorietà del ruolo dell'autonomia.....	79
8. Il principio di tassatività delle fattispecie di illecito.....	81

Sezione II

**LE PROBLEMATICHE COSTITUZIONALI E CIVILISTICHE**

9. Il problema dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo .....	83
9.1. Efficacia nei confronti dei datori di lavoro .....	83
9.2. Efficacia nei confronti dei lavoratori.....	85
10. Il principio di eguaglianza .....	87

Sezione III  
I POTERI ISPETTIVI SULLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

11. Il fondamento: l'articolo 7 del decreto legislativo n. 124/2004 e la singola norma "delegante" .....	88
12. Gli strumenti accertativi .....	93
13. La verifica dell'abilitazione dei sindacati stipulanti.....	94
14. La contrattazione di prossimità.....	96

Sezione IV  
LE QUESTIONI SPECIFICHE  
DEL MODELLO INTEGRATIVO SANZIONATORIO

15. La funzione esimente della deroga contrattuale: critica.....	99
16. L'inammissibilità sistematica delle clausole "interdittive".....	103
17. La punibilità del datore di lavoro che applichi clausole negoziali invalide.....	104

Capitolo III  
**LE SINGOLE FATTISPECIE SANZIONATORIE  
"DELEGIFICATE"**

1. Premessa: necessità di una trattazione di "parte speciale" .....	109
2. L'articolo 509 c.p.: l'inosservanza delle norme disciplinanti i rapporti di lavoro.....	110
3. La violazione degli obblighi di osservanza dei minimi inderogabili (legge n. 741/1959).....	111
4. I tempi di lavoro (decreto legislativo n. 66/2003).....	112
4.1. Generalità.....	112
4.2. Superamento del limite massimo dell'orario di lavoro .....	117
5. Violazioni concernenti il lavoro straordinario .....	119

## *Indice*

6.	Violazioni riguardanti i riposi dei lavoratori: generalità.....	122
6.1.	Riposo giornaliero .....	124
6.2.	Riposo settimanale.....	125
7.	Violazioni in materia di ferie.....	127
8.	Violazioni in materia di lavoro notturno .....	129
9.	L'apprendistato: l'attuazione contrattuale dei principi legislativi.....	130
10.	Il contratto a tempo determinato.....	134
11.	La somministrazione.....	140
11.1.	La comunicazione alle OO.SS. dei contratti di somministrazione stipulati .....	144
12.	Una fattispecie particolare: la violazione del limite di contingentamento dei contratti a tempo parziale del CCNL edilizia .....	146
	<i>Conclusioni</i> .....	151
	<i>Bibliografia</i> .....	159

---

---

## Prefazione

Il bel volume di Carmine Santoro si concentra su un tema di assoluta attualità, quello del ruolo della contrattazione collettiva di lavoro nell'ordinamento giuslavoristico, dipanato, tuttavia, nella prospettiva duplice della portata normativa cogente delle norme contrattuali collettive e dei profili sanzionatori che governano il quadro regolatorio di matrice contrattuale. Il libro, secondo una apprezzabile impostazione sistematica, si suddivide in tre capitoli, il primo dedicato al “modello generale di integrazione tra legge e contrattazione collettiva”, il secondo sul ruolo del “contratto collettivo nel sistema sanzionatorio amministrativo” e l'ultimo contenente una analisi puntuale di alcune “fattispecie sanzionatorie delegificate”.

L'elaborato del testo si presenta ben strutturato e i contenuti teorico-giuridici, arricchiti da apprezzati riferimenti operativi, presentano spunti di riflessione innovativi e con tratti argomentativi caratterizzati da una non scontata originalità di analisi, che si sviluppa anche alla luce delle più recenti riforme del *Jobs Act* e degli interventi normativi interagenti sul ruolo e sulle funzioni della contrattazione collettiva.

D'altro canto, la sicura attrattività del tema affrontato trova conferma nella recente rimodulazione degli assetti contrattuali individuali ad opera del decreto legislativo n. 81/2015, attuativo della legge n. 183/2014, il cui articolo 51 contiene una disposizione definitoria unica, valida per l'intera “disciplina organica” dei contratti di lavoro, relativa alla definizione di “contratti collettivi”. La norma estende la titolarità contrattuale collettiva ad ogni livello di contrattazione sia esso nazionale, ma anche territoriale ovvero aziendale in ogni ipotesi nelle quali lo stesso decreto legislativo n. 81/2015 non preveda espressamente in modo differente. La disposizione citata, d'altra parte, senza entrare nel merito della valutazione di rappresentatività (se non per la scelta dell'ambito territoriale di rappresentanza che è esclusivamente quello nazionale) rende possibili e legittimi anche accordi collettivi “separati”, consentendo la sottoscrizione delle intese contrattuali «da» associazioni sindacali comparativamente più rappresentative (sul piano nazionale, come detto), anziché «dalle» (come invece accade nell'articolo 42, comma 5, in materia di apprendistato). Infine, l'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, sulla falsariga di quanto già previsto nell'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011,

come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011, parifica gli accordi sottoscritti in azienda dalle rappresentanze sindacali aziendali (di associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria ai contratti collettivi (nazionali, territoriali o aziendali) stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Alla contrattazione collettiva, peraltro, è affidato il ruolo di definizione dell'inquadramento per livelli e mansioni, anche ai fini dell'attuazione dell'articolo 2103 c.c., ma alla stessa è pure riconosciuta la facoltà di intervento normativo integrativo o emendativo rispetto alla gestione dei rapporti di lavoro (non solo di quello a tutele crescenti, ma anche delle fattispecie di lavoro a tempo determinato, a tempo parziale, in somministrazione di lavoro, in collaborazione coordinata e continuativa, secondo le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 81/2015).

La contrattazione collettiva aziendale, d'altro canto, ha già sperimentato la possibilità di attivare rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato rinunciando alle nuove flessibilità riconosciute dal legislatore rispetto al lavoro subordinato a tutele crescenti. In questo senso, infatti, è stato concordato con le rappresentanze sindacali di seguire ad applicare le tutele più ampie dell'articolo 18 della legge n. 300/1970 in caso di licenziamento individuale. Analogamente può operarsi, in sede di contratto collettivo aziendale come pure nel contratto individuale, con riferimento all'esercizio del controllo a distanza sulla prestazione lavorativa (ad esempio riconoscendo alle rappresentanze sindacali la facoltà di concordare le modalità di esercizio del potere, ora affermato dal novellato articolo 4 della legge n. 300/1970, oppure una maggiore tutela rispetto all'esercizio dello *ius variandi* di cui al nuovo articolo 2103 c.c. nei confronti della assegnazione di mansioni differenti al lavoratore assunto a tempo indeterminato).

Invero la presente stagione normativa e contrattuale – nella quale si colloca l'analisi proposta dall'Autore – si caratterizza per una rinnovata azione delle organizzazioni sindacali sul tema della rappresentanza e della rappresentatività, come evidenziato dal protocollo d'intesa sulla rappresentanza del 31 maggio 2013 e dall'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014 recante il Testo Unico sulla rappresentanza, come pure nel contesto di un nuovo assetto delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva (con l'accordo-quadro per la riforma degli assetti contrattuali siglato il 22 gennaio 2009, poi attuato con l'accordo interconfederale del 15 aprile 2009, si è segnato, dopo oltre dieci anni dalla conclusione dei lavori di verifica del protocollo del 23 luglio 1993, il punto di arrivo, e al contempo di partenza, per una importante intesa globale, sia pure di carattere sperimentale, in merito

alle regole e alle procedure di negoziazione e gestione della contrattazione collettiva), accompagnato da un ruolo tendenzialmente interventista del legislatore, come dimostrato dalle disposizioni in tema di contrattazione di prossimità, sull'obbligo di formalizzazione del deposito degli accordi sottoscritti, nonché sul confronto acceso in sede governativa e parlamentare per una legge sulla rappresentanza sindacale per attuare l'articolo 39 Cost.

D'altra parte, l'articolo 14 del decreto legislativo n. 151/2015 ha introdotto l'obbligo di deposito dei contratti collettivi aziendali e territoriali (in via telematica) presso l'Ispettorato territoriale del lavoro competente, per poter conseguire agevolazioni contributive o fiscali e qualsiasi altra agevolazione derivante dalla stipula di contratti collettivi sottoscritti in azienda o a livello territoriale. La norma, per quanto introduca un nuovo onere a carico delle imprese o delle associazioni e organizzazioni sindacali e datoriali stipulanti, rappresenta un intervento di chiarezza e di certezza operativa per gli organismi di controllo, per le aziende e per gli stessi lavoratori, anche alla luce del fatto che, una volta avvenuto il deposito dei contratti collettivi, l'ufficio dove i contratti sono stati depositati deve metterli telematicamente a disposizione di tutte le amministrazioni e gli enti pubblici interessati.

Su questo quadro complessivo, peraltro, impattano anche le nuove misure introdotte (decreto ministeriale 25 marzo 2016, attuativo dell'articolo 1, commi 182-191, della legge n. 208/2015, e articolo 1, commi 160-162, della legge n. 232/2016) in materia di detassazione e agevolazioni fiscali in base alla contrattazione collettiva di secondo livello per politiche di incremento della produttività per premi di risultato variabili (attribuiti secondo criteri obiettivi di misurazione degli incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione) e per erogazioni sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa, più ampie se l'azienda coinvolge «pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro», ovvero per beni, prestazioni e servizi di welfare aziendale, benefit esclusi dal reddito di lavoro dipendente, con facoltà di scelta, per il lavoratore, di convertire i premi di risultato agevolati in benefit del welfare aziendale, detassando completamente il valore dei beni e servizi messi a disposizione dal datore di lavoro.

D'altra parte, nell'osservazione dei contratti collettivi aziendali e territoriali mantengono un ruolo essenziale i contratti di prossimità, rispetto ai quali vanno compresi i limiti di utilizzo alla luce del decreto legislativo n. 81/2015, ponendosi nella prospettiva diacronica delle scelte legislative e di politica del diritto, attinenti ai contratti e ai rapporti di lavoro, in una ottica dichiaratamente evolutiva, che asseconda le regole del mutamento del quadro regolatorio.

In questo senso, infatti, sulla norma contenuta nell'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, impatta segnatamente il decreto legislativo n. 81/2015, che sceglie la via di una ri-regolazione "organica" dei contratti di lavoro flessibili e non standard. Pure a fronte di una operazione sostanzialmente di *restyling* normativo e di *reductio ad unum* di una pluralità di testi legislativi, il c.d. "Codice dei contratti" reca alcuni interventi puntuali di rinvio alla contrattazione collettiva, talora specificandone la competenza di livello esclusivamente nazionale; così accade, precisamente, a proposito di collaborazioni coordinate e continuative personali (articolo 2, comma 2, lettera *a*) e di apprendistato (articolo 42, commi 5 e 8; articolo 44, commi 2 e 5).

Su tale piano, dunque, la dottrina ha già sostenuto la possibilità di una abrogazione implicita parziale dell'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011, almeno per quanto attiene le possibilità di disciplina derogatoria in materia di contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Analogamente si è sostenuto che la disciplina organica recata dal decreto legislativo n. 81/2015 con riferimento ai tipi contrattuali ridefiniti e normati, anche soltanto per i profili di successione di leggi nel tempo, impatta in termini restrittivi, se non proprio implicitamente abrogativi, rispetto alla contrattazione collettiva di prossimità.

Ove si consideri la portata generale ed astratta dell'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011 e la coerenza interna della norma anche rispetto al percorso evolutivo, in prospettiva diacronica appunto, del quadro normativo di riferimento, potrebbe riconoscersi ancora una operatività significativa dei contratti collettivi di prossimità anche rispetto ai nuovi profili di disciplina delineati dal decreto legislativo n. 81/2015, fatta eccezione, presumibilmente, per gli ambiti regolatori affidati esclusivamente alla contrattazione di livello nazionale. Parrebbe deporre in questa direzione l'assenza nel testo dell'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011 di richiami normativi specifici e contestualizzati, limitandosi la disposizione a menzionare esclusivamente le materie di contrattazione derogatoria (comma 2), che potrebbero essere intese nel loro contesto evolutivo, "con riferimento" ai singoli provvedimenti legislativi e alle singole disposizioni della contrattazione collettiva nazionale di lavoro "del tempo" nel quale si avvia la negoziazione collettiva aziendale o territoriale.

Peraltro, in questo rinnovato contesto, l'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, sui contratti collettivi di ogni livello, sembra porsi in diretta competizione con quella del 2011 sui contratti collettivi di prossimità, quanto meno per la scelta legislativa di carattere generale che affida anche alla contrattazione aziendale e territoriale le possibilità di intervento normativo che

il decreto legislativo n. 81/2015 affida alle parti sociali, liberando la fase di contrattazione collettiva “di prossimità”, vale a dire in azienda o nel territorio di riferimento, dai vincoli specifici dell’articolo 8, in particolare in termini di finalizzazione.

Nella prospettiva di un possibile utilizzo dei contratti di prossimità dopo il *Jobs Act* si è posto anche il Ministero del lavoro con la risposta ad interpello n. 8/2016 e con la nota n. 10599/2016. In particolare con la nota n. 10599/2016 il Ministero del lavoro ha affermato che la sottoscrizione dei contratti di prossimità «è rimessa esclusivamente alle associazioni (o loro rappresentanze sindacali operanti in azienda) dotate del grado di maggior rappresentatività in termine comparativi», specificando che essi «devono trovare giustificazione nelle finalità espressamente indicate dal Legislatore (maggiore occupazione, qualità dei contratti di lavoro ecc.)», per cui mancando «tali condizioni [...] eventuali contratti di “prossimità” non potranno evidentemente operare, come prevede il Legislatore, “in deroga alle disposizioni di legge [...] ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro”. Ne consegue che il personale ispettivo, in sede di accertamento, dovrà considerare come del tutto inefficaci detti contratti, adottando i conseguenti provvedimenti (recuperi contributivi, diffide accertative ecc.)».

La vigilanza in materia di contrattazione collettiva – nazionale, territoriale e aziendale – è espressamente sancita dall’articolo 7 del decreto legislativo n. 124/2004, di attuazione della delega di cui all’articolo 8 della legge n. 30/2003. La lettera *b* dell’articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004, infatti, affida espressamente al personale ispettivo dell’Ispettorato nazionale del lavoro, istituito dal decreto legislativo n. 149/2015, nelle sue sedi territoriali e interregionali, il compito, fra l’altro, di «vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro». Riguardo agli esiti concreti dell’attività di vigilanza sui contratti collettivi, peraltro, la risposta ad interpello n. 21/2009 ha chiarito che l’accertamento, da parte degli ispettori del lavoro, di inosservanze ai precetti contrattuali collettivi, in genere, non determina l’applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative, salve talune ipotesi individuate esplicitamente dal legislatore (ad esempio la violazione dell’articolo 5, comma 5, del decreto legislativo n. 66/2003) e ferma restando la reazione sanzionatoria per l’inosservanza di contratti collettivi *erga omnes*, di cui alla c.d. “legge Vigorelli” (legge n. 741/1959).

La titolarità della vigilanza in materia di lavoro e di previdenza sociale, progressivamente fortemente incisa dalla contrattazione collettiva di lavoro, sorge nel sistema normativo e istituzionale italiano in connessione con le

prime norme inderogabili in materia di legislazione sociale e, precisamente, con l'entrata in vigore della legge n. 80/1898 – ritenuta momento di nascita della previdenza sociale italiana – e del regolamento attuativo di essa, relativamente agli obblighi datoriali riguardanti la stipula di apposite polizze assicurative contro i rischi di infortuni sul lavoro. D'altro canto, è con la legge n. 628/1961 che la vigilanza sui contratti collettivi di lavoro viene ad essere esplicitata dal legislatore: nell'articolo 4, comma 1, lettera *b*, di detta legge, infatti, viene affidata all'allora Ispettorato del lavoro anche il compito di «vigilare sull'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro».

L'articolo 4 della legge n. 628/1961, dunque, si offre quale fonte diretta dell'odierno articolo 7 del decreto legislativo n. 124/2004, per quanto si debbano necessariamente rilevare alcune differenze, anche di ordine testuale, fra i due testi normativi. In primo luogo, la titolarità della vigilanza sulla contrattazione collettiva di lavoro si estende, nel nuovo dettato normativo, a qualsiasi ambito: nazionale, ma anche di secondo livello, vale a dire territoriale o aziendale). La citata risposta ad interpello n. 21/2009 ha specificamente chiarito che la formulazione utilizzata dalla norma porta a ritenere che l'ambito dell'attività di controllo riguarda non solo la contrattazione nazionale, ma anche quella di secondo livello, territoriale o aziendale, ma anche che il riferimento del legislatore non è soltanto al contratto collettivo in senso stretto, ma alla generalità degli accordi conclusi in sede collettiva dalle rappresentanze sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro ai diversi livelli, compreso quello interconfederale.

Sotto altro profilo la norma fa ora riferimento alla “applicazione” e non già alla “esecuzione” dei contratti collettivi, a sottolineare la chiara intenzione del legislatore di impostare la tutela fondando l'accertamento ispettivo sulla volontà contrattuale delle parti di disciplinare fra loro con determinate regole di origine collettiva il rapporto di lavoro individuale.

D'altro canto, per inquadrare correttamente i limiti della vigilanza in materia di esatta applicazione dei contratti collettivi di lavoro, occorre riandare al dibattito dottrinale scaturito nella vigenza dell'articolo 4 della legge n. 628/1961, nonché, conseguentemente, ai rapporti fra legge e contrattazione collettiva nell'ordinamento giuridico. La legge da ultimo citata, peraltro, vedeva la luce in un periodo storico nel quale la contrattazione collettiva era in larga misura ancora identificabile nei contratti collettivi con efficacia *erga omnes* di cui alla legge n. 741/1959 e nei contratti collettivi corporativi che trovavano ancora significativi ambiti di operatività. In questo panorama, la dottrina si era sostanzialmente schierata su due contrapposte posizioni per quanto attiene la portata della vigilanza sulla “esecuzione” dei contratti collettivi attribuita alle competenze degli ispettori del lavoro. Da un lato vi era-

no quanti, sulla scorta della natura di “diritto comune” della generalità dei contratti collettivi applicabili in Italia, limitavano la vigilanza degli Ispettorati del lavoro alla sola verifica della corretta “esecuzione” dei contratti collettivi corporativi o di quelli *erga omnes*, operando, in caso di inosservanza, l'accertamento dei relativi illeciti con applicazione delle sanzioni previste dal legislatore. Dall'altro lato si ponevano quanti, pur minoritariamente, sposavano una lettura più ampia della disposizione, ritenendo che l'articolo 4 della legge n. 628/1961 era entrato in vigore in un'epoca nella quale già i contratti collettivi di diritto comune venivano stipulati e sostituivano o superavano quelli corporativi e quelli *erga omnes*, ragione per la quale il potere ispettivo attribuito ai funzionari dell'Ispettorato del lavoro in materia doveva riguardare anche la contrattazione collettiva di diritto comune, sebbene nei limiti della sfera soggettiva di efficacia della stessa.

La sicura prevalenza del primo orientamento, ante decreto legislativo n. 124/2004, aveva portato autorevole dottrina a sostenere che l'attività di vigilanza sull'esecuzione della contrattazione collettiva doveva ritenersi «ormai svuotata di contenuto e di significato». L'articolo 7 del decreto di riforma dei servizi ispettivi, peraltro, ha posto fine e superato il dibattito dottrinale sinteticamente riassunto, spostando appunto l'asse della vigilanza dalla “esecuzione” alla “applicazione” di accordi e contratti collettivi e volgendosi in tal modo a considerare il ruolo di completamento “normativo” della contrattazione collettiva rispetto alla disciplina legale.

La sempre più stretta integrazione di tipo funzionale fra contrattazione collettiva e legge è stata operata dal legislatore, in specie negli ultimi tre lustri, con una serie di tecniche normative fra loro fortemente differenziate, che possono essere sintetizzate, secondo la ricostruzione da altri autorevolmente operata, come segue: la disposizione di legge detta una regola, più o meno dettagliata, affidando al contratto collettivo il compito di integrarne ulteriormente la portata o il campo di applicazione; la norma legale stabilisce una disciplina ma consente al contratto collettivo di derogarla in tutto o in parte; la legge fissa una regola di carattere sostitutivo o suppletivo applicabile solo nei casi in cui il contratto collettivo non ha disciplinato la fattispecie; la disposizione di legge contiene una normativa di massima e affida al contratto collettivo il compito di integrarla, ma assegna al Ministero del lavoro o ad autorità indipendente la facoltà di integrazione affidata alla contrattazione collettiva in caso di inerzia da parte di questa; la legge detta una regola generale e assegna al contratto collettivo il compito di integrarla, prevedendo che in assenza di contrattazione collettiva la disciplina possa essere individuata dalla autonomia individuale.

In quest'ottica, comunque, le relazioni fra legge e contrattazione collettiva, anche ai fini della vigilanza, devono essere osservate – come l'Autore assai bene fa – secondo i due distinti profili dei rapporti tra due sistemi normativi differenti e dello scambio fra due diverse fonti del diritto disciplinanti i rapporti di lavoro. Sotto il primo profilo non possono non rilevare, anche in considerazione delle tecniche normative di interazione già elencate, proprio le ipotesi di rinvio legale alla contrattazione collettiva in funzione integrativa o anche derogatoria. Nella prospettiva delle fonti del diritto, invece, si nota come dal paradigma classico della inderogabilità *in peius* (c.d. “unilaterale”), si sia progressivamente transitati verso interventi deregolativi in settori via via più ampi della disciplina del rapporto di lavoro, vestendo il contratto collettivo di funzioni non soltanto integrativa e derogatoria *tout court*, ma piuttosto anche autorizzatoria e gestionale, pure a fronte di un carattere normalmente imperativo della disciplina legale, salva contraria ed espressa previsione legislativa. Proprio alla luce delle odierne interazioni fra legge e contrattazione collettiva, dunque, l'articolo 7, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo n. 124/2004 va inteso nel senso di una verifica ispettiva immanentemente subordinata alla volontà del datore di lavoro ispezionato e del lavoratore, sul cui rapporto di lavoro si investiga, di applicare esplicitamente al contratto individuale fra le stesse parti posto in essere uno specifico contratto collettivo (nazionale) di lavoro, all'interno dei limiti – costituzionalmente sanciti – posti dalla libertà sindacale (positiva e negativa, ai sensi dell'articolo 39 Cost.) e dal pluralismo sindacale, da un lato, nonché dalla autonomia negoziale e dalla libertà imprenditoriale (articolo 41 Cost.), dall'altro.

In tale prospettiva, pertanto, l'ispettore del lavoro che eserciti la vigilanza in forza del richiamato articolo 7 del decreto legislativo n. 124/2004 potrà legittimamente verificare la corretta applicazione di qualsivoglia contratto collettivo (nazionale, territoriale o aziendale) che sia lecitamente stipulato da una qualsiasi associazione di categoria od organizzazione datoriale con una qualsiasi rappresentanza sindacale dei lavoratori, tenendo presente che è considerato “collettivo” il contratto stipulato dalle contrapposte organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate (articolo 2067 c.c.), ma anche quello stipulato fra un singolo imprenditore e le organizzazioni sindacali dei lavoratori (l'articolo 4 della convenzione ILO n. 98, ratificata dalla legge n. 367/1958, prevede che i contratti collettivi si stipulano «tra i datori di lavoro e le Organizzazioni dei datori di lavoro da una parte e le Organizzazioni dei lavoratori dall'altra parte»).

All'un tempo, tuttavia, il personale ispettivo degli Ispettorati territoriali e interregionali del lavoro non può omettere di verificare, preliminarmente, in

ragione della natura di diritto comune (privatistica) del contratto collettivo di lavoro, se questo risulta essere effettivamente applicato fra le parti in forza di una volontaria adesione alle organizzazioni firmatarie dello stesso o anche solo per rinvio esplicito contenuto nel contratto individuale di lavoro (o nella dichiarazione di assunzione oppure nella comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto di lavoro effettuata mediante il modulo “Unificato Lav”). Evidentemente, pertanto, gli ispettori del lavoro non potranno operare la prevista vigilanza in argomento nei casi di “rinvio implicito” o di “rinvio presunto” ad un contratto collettivo, essendo rimesso soltanto al giudice il potere di valutare l’adesione del datore di lavoro ad una determinata contrattazione collettiva in virtù di comportamenti o fatti concludenti e così estendere l’efficacia soggettiva del contratto collettivo del settore di riferimento. Se ne deduce, pertanto, che la vigilanza pubblica sul contratto collettivo di lavoro esige la riconosciuta applicabilità del contratto stesso da parte del datore di lavoro e del lavoratore.

Rilevano, quindi, nella prospettiva della vigilanza sulla corretta applicazione della contrattazione collettiva due distinte questioni, principalmente, quella relativa all’istituto della diffida accertativa per crediti patrimoniali, di cui all’articolo 12 del decreto legislativo n. 124/2004, e quello della determinazione della retribuzione da assoggettare a contribuzione, a norma dell’articolo 1 del decreto-legge n. 338/1989, convertito dalla legge n. 389/1989.

Sono questi, in effetti, tutti temi e aspetti attentamente scandagliati con dovizia di dettagli da Carmine Santoro, il cui lavoro non manca, nei tre capitoli in cui si articola il testo, di un approccio consapevolmente critico che denota un sicuro livello di padronanza della materia trattata.

Il libro, dunque, offre agli operatori del mercato del lavoro e agli esperti delle relazioni industriali una elaborazione originale in cui sono esercitate le competenze teoriche sviluppate in un vasto percorso di ricerca, contrassegnato da una indagine dottrinale e giurisprudenziale molto ampia ed organizzato in maniera chiara, curata e ragionata.

D’altronde anche la scelta della letteratura citata denota il fatto che l’Autore ha approfondito il tema al centro della sua ricerca attingendo da diverse correnti dottrinarie, dimostrando in tal modo di avere potuto apprezzare il confronto tra le diverse scuole di pensiero e di analisi, anche alla luce della interdisciplinarietà e della complessità di molti contributi esaminati.

Complessivamente, il volume si presenta ben strutturato e ricco di analisi attente, di spunti interessanti, di riflessioni acute e assai completo nelle molteplici prospettive di lettura offerte dal tema, evidenziando una piena coscienza critica dell’Autore e la sua attitudine allo studio analitico dei fenomeni

*Prefazione*

complessi, come quello indagato relativo alle molteplici sfaccettature che caratterizzano la funzione della contrattazione collettiva di lavoro nell'ambito concreto degli interventi ispettivi e di vigilanza, nonché nella prospettiva specifica del diritto sanzionatorio del lavoro.

*Pierluigi Rausei*  
*ADAPT Professional Fellow*  
*Docente di Diritto sanzionatorio del lavoro*  
*Dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro*

*Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene*

---

---

## Introduzione

Nella legislazione sanzionatoria del lavoro si riscontra da tempo un modello di eterointegrazione del precetto normativo primario, che contempla l'intervento, con varie modalità, della fonte contrattuale collettiva. Sicché, in vari settori presidiati dalle misure punitive, le figure di illecito amministrativo sono foggiate con il concorso determinante della fonte pattizia. Il recente decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, che ha riordinato la disciplina dei contratti di lavoro, è intervenuto ripetutamente sul tema: con la fattispecie di cui all'articolo 23 sul contratto a tempo determinato – che replica lo schema già previsto dalla legge n. 78/2014 –, con quella dell'articolo 40 sulla somministrazione di lavoro, e con quella dell'articolo 47, comma 2, sull'apprendistato. Il fenomeno più consistente sul piano quantitativo è costituito dalla più risalente disciplina dei tempi di lavoro di cui al decreto legislativo n. 66/2003, laddove è agevolmente rilevabile, anche nel settore sanzionatorio, un'ampia opera di “delegificazione” in favore della fonte contrattuale.

Peraltro, i rinvii normativi, nelle discipline suddette, non hanno carattere del tutto omogeneo, sicché l'interprete non può prescindere da un'analisi specifica per ciascuna di esse. Si rinviene, in primo luogo, il rinvio in funzione di deroga del dettato normativo primario – il più rilevante sul piano quantitativo –, laddove la legge pone un precetto “cedevole”, che disciplina la fattispecie fino alla stipulazione di quella clausola contrattuale oggetto di rinvio, la quale si sostituisce al primo. Si registra, poi, il rinvio in funzione di integrazione, ove la legge sanziona la violazione di principi da essa stessa posti ma specificati dalla contrattazione collettiva, come avviene nella citata disciplina dell'apprendistato. Infine, è possibile rilevare il rinvio alla fonte pattizia in funzione di puro precetto, che costituisce la tipologia maggiormente critica sul piano sistematico. In tali ipotesi, la legge autorizza l'autonomia collettiva a determinare in via originaria la condotta che dà luogo all'applicazione della sanzione; il fenomeno è noto tra i penalisti con la denominazione di “norma penale in bianco”. In tal modo, non si ha il tradizionale rapporto di eterointegrazione tra fonte primaria e secondaria, tale per cui la fonte subordinata si limita ad integrare per meri aspetti tecnici la norma legislativa, ma si realizza una compartecipazione a pari titolo tra legge e contrattazione

collettiva nella formazione della fattispecie sanzionatoria. La legge svolge in questi casi il solo compito di fissare la misura sanzionatoria, ciò che costituisce il *minimum* inderogabile del principio di riserva di legge, essendo una sanzione introdotta da una fonte secondaria certamente contrastante con tale principio, sia esso ricavabile dall'articolo 23 Cost., sia – a maggior ragione – dall'articolo 25, secondo comma, Cost.

Il presente studio mira ad individuare il fondamento giuridico di un tale modello sanzionatorio, e i suoi possibili limiti di compatibilità, per un verso, con la Carta costituzionale sia sul tradizionale versante gius-sindacale – con particolare riferimento agli articoli 3 e 39 Cost. – sia su quello del diritto sanzionatorio – in relazione principalmente all'articolo 25 Cost. – e, per l'altro, con i principi del sistema sanzionatorio amministrativo, segnatamente con il principio di legalità nei suoi corollari della riserva di legge e della tassatività. In vista di tale obiettivo è previamente necessario analizzare, sebbene in maniera non esaustiva e limitata ai fini del presente studio, il fenomeno generale del rinvio normativo alla fonte pattizia, nonché la posizione del contratto collettivo nel sistema delle fonti, problematiche ampiamente studiate dalla dottrina del diritto sindacale. Questi temi suscitano tuttora svariate discussioni e notevoli questioni ermeneutiche, che determinano un quadro complessivo del fenomeno tutt'altro che stabile. Bisogna aggiungere che, all'opposto, risultano allo stato inediti lo studio e la ricerca in merito al tema specifico del rinvio normativo alla contrattazione collettiva nel contesto delle fattispecie sanzionatorie amministrative; di conseguenza, il presente risulta il primo tentativo in tal senso.

Con particolare riguardo al settore sanzionatorio, bisogna precisare che, sebbene a fini di giurisdizione afferiscano alla materia dei diritti soggettivi (<sup>1</sup>), le sanzioni amministrative prendono parte non già del diritto civile – di cui il diritto del lavoro è pur sempre una partizione – bensì del diritto pubblico, giacché costituiscono una porzione della sfera di azione della pubblica amministrazione. Ne discende che in questa sede spetta il non agevole e, a quanto consta, inedito compito di rivisitare l'elaborazione giuslavoristica che prende in esame il fenomeno dell'integrazione tra fonti, alla luce delle coordinate sistematiche del diritto dei pubblici poteri in generale e del diritto sanzionatorio in particolare. Occorre, in altri termini, esaminare il rapporto tra legge e contrattazione collettiva nella prospettiva del sistema sanzionatorio amministrativo, non senza aver preventivamente analizzato i principi generali dell'azione amministrativa, al fine di verificare *funditus* se l'ingresso

---

(<sup>1</sup>) Cfr. l'art. 6 del d.lgs. n. 150/2011 (precedentemente gli artt. 22 ss. della l. n. 689/1981), che affida al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie afferenti alle sanzioni amministrative.

della contrattazione collettiva nel contesto giuspubblicistico punitivo sia con essi compatibile ed entro quali limiti.

La scelta legislativa di affidare all'autonomia collettiva la previsione di fattispecie sanzionatorie amministrative si spiega certamente con l'intenzione di creare un sistema punitivo il più possibile prossimo al consenso dei destinatari, al fine di perseguire il fondamentale obiettivo, proprio di ogni ordinamento, dell'effettività delle disposizioni da esso dettate.

In termini generali, si può dire che le interrelazioni tra la fonte eteronoma e quella autonoma affondano le proprie radici nella teoria del "diritto riflessivo", secondo la quale il diritto positivo è inadeguato ad affrontare la complessità della società ed a governarne i conflitti. Di conseguenza, è necessario dare spazio all'"autoregolamentazione regolata" dei gruppi sociali <sup>(2)</sup>. Da questo punto di vista, è indubbio che nell'ottica del legislatore sia particolarmente importante cercare l'adesione dei potenziali destinatari delle sanzioni – i datori di lavoro –, attraverso un sistema che li vede compartecipi attraverso una contrattazione liberamente scelta. Dunque, un sistema sanzionatorio congegnato non in una dimensione meramente repressiva, ma in una diversa, che contempla il concorso dei consociati, in vista dell'obiettivo dell'ottimale tenuta complessiva del medesimo sistema <sup>(3)</sup>. In linea con tale evoluzione, nella recente normativa, si è assistito ad una notevole espansione del modello consensuale ed incentivante del sistema sanzionatorio lavoristico, di cui sono espressione la diffida (articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004), la conciliazione monocratica (articolo 11), la prescrizione (articolo 15) e la disposizione (articolo 14) <sup>(4)</sup>. Peraltro, segni della recente evoluzione "consensuale" del sistema sanzionatorio sono rinvenibili anche in

---

<sup>(2)</sup> Cfr. G. TEUBNER, *Reflexives Recht. Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive*, in *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 1982, vol. 68, n. 1, 13 ss. Secondo L. MENGONI, *Il dibattito sulla revisione della legislazione del lavoro*, in *RIDL*, 1988, n. 1, 7, il diritto riflessivo è «il diritto statale che si ripiega su sé stesso lasciando spazio alla normazione di altre fonti e limitandosi a regolarne le procedure e i presupposti di legittimazione».

<sup>(3)</sup> Cfr., recentemente, L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2015, n. 284, 6. Questa dottrina significativamente afferma: «Si può dire, con ovvie semplificazioni, che nel diritto del lavoro il rapporto legge/contrattazione collettiva era affidato ad un "motore consensualistico", cioè diretto a promuovere una regolazione fortemente condivisa dalle parti sociali con una importanza non prioritaria riconosciuta ai contenuti della regolazione».

<sup>(4)</sup> In merito a tali istituti si rinvia ai contributi contenuti in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press, 2014, nonché a P. RAUSEI, *Le ispezioni del lavoro. Procedimento, verbali, conciliazione e difesa*, in *DPL Oro*, 2014, n. 2, e, precedentemente, a C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè, 2004.

taluni principi generali dell'ordinamento pubblicistico, come si avrà modo di verificare.

Se dal punto di vista della politica del diritto, un impianto sanzionatorio "contrattato" è auspicabile in relazione ai suoi verosimili effetti in termini di consenso dei destinatari della normativa, in termini più strettamente tecnico-giuridici appare necessario, nondimeno, verificare quanto tale impianto sia compatibile con i principi vigenti tanto nell'ordinamento generale quanto nell'ordinamento sanzionatorio.

Sul piano ordinamentale generale, il dibattuto problema lavoristico della collocazione del contratto collettivo tra le fonti del diritto dovrebbe essere risolto in senso negativo, nella misura in cui si osservi che, nell'ottica consensuale considerata, l'accordo collettivo non può che acquistare e mantenere natura di atto di autonomia. In altre parole, se è fondata la ricostruzione che qui si avanza, secondo cui il legislatore inserisce il patto collettivo nelle fattispecie sanzionatorie al fine di "intercettare" il consenso dei destinatari delle sanzioni, allora è chiaro che non può concepirsi la natura di fonte del diritto del contratto collettivo nell'ordinamento generale dello Stato <sup>(5)</sup>. Infatti la sua natura, in tale ambito concettuale, non può che essere quella di atto di autonomia, al quale viene prestata libera adesione, senza spazio alcuno per un'efficacia soggettiva che prescindendo dal consenso degli interessati. In questa ottica, si deve considerare che il legislatore, al fine mero di integrare, attuare o derogare le norme di legge tramite fonti secondarie, dispone già dello strumento dei regolamenti dell'esecutivo, sia attraverso il meccanismo dell'etero-integrazione del precetto sia con il più complesso congegno della delegificazione (*infra*, cap. II, § 3). In altri termini, l'esigenza di politica del diritto di sottrarre spazio disciplinare alla legge, al fine di arginare la deriva dell'ipertrofia legislativa, ovvero di disciplinare dettagli tecnici non consoni ad una sede normativa primaria, è già evidentemente soddisfatta dalla tipica fonte secondaria regolamentare. Pertanto, non avrebbe senso il ricorso ad un'ulteriore fonte del diritto, se tale fosse la contrattazione collettiva, per appagare le cennate esigenze politiche e tecniche. Piuttosto, la legge ricorre ad un atto espressione di autonomia per soddisfare la ben differente, fondamentale, esigenza di tenuta del sistema sanzionatorio, attraverso la partecipazione degli atti provenienti dai destinatari delle sanzioni, datori di lavoro e loro rappresentanti. Nello stesso tempo, il legislatore mira anche alla più ampia diffusione dei contratti collettivi; da questo punto di vista, le

---

<sup>(5)</sup> È noto che in dottrina non è isolata la tesi di chi ritiene il contratto collettivo una vera e propria fonte eteronoma dei rapporti di lavoro; cfr., tra gli altri, G. FERRARO, *L'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in RGL, 2011, n. 4, I, e QFMB – Saggi, 2011, n. 2.VI. Si veda *infra*, cap. I.

fattispecie sanzionatorie “contrattate”, analogamente ai benefici economici e normativi frequentemente accordati ai datori di lavoro, possono costituire un valido incentivo all’applicazione degli accordi sindacali.

Con riguardo ai limiti di compatibilità ordinamentale del modello nel sistema sanzionatorio, discende da quanto detto che la criticità centrale è costituita proprio dalla possibile mancanza di quel consenso degli interessati, che rappresenta il fondamento del modello sanzionatorio “delegato” all’autonomia collettiva. È il problema, cioè, che attiene all’efficacia soggettiva della contrattazione di rinvio, nella perdurante inattuazione dell’articolo 39, seconda parte, Cost. La questione che si pone riguarda, in particolare, la possibile inapplicabilità delle previsioni contrattuali compartecipi delle varie figure di illecito a quei soggetti – non iscritti, dissenzienti, ecc. – cui non può estendersi la disciplina negoziale in virtù della sua natura di diritto comune. In altre parole, se si assume, per le ragioni che si esporranno, che l’integrazione funzionale tra legge e contrattazione collettiva non può che avvenire nella cornice di compatibilità costituzionale di cui all’articolo 39 Cost., bisogna comprendere se, e come, la legge consente – o, peggio, impone – che le fattispecie sanzionatorie in discorso siano estensibili all’intera platea di datori e lavoratori coinvolti. Si osserverà che la soluzione, nel diritto sanzionatorio, deve essere ricercata con modalità diverse da quelle tradizionali del diritto sindacale.

Vi è un altro tema da affrontare, quello dell’armonizzazione del modello con il principio di eguaglianza. In tal senso, bisogna indagare quanto sia ragionevole un impianto sanzionatorio che, sebbene in regime di libertà sindacale, discrimina tra coloro che applicano la contrattazione collettiva e coloro che non lo fanno; ovvero, in ipotesi di vigenza di più contratti nell’ambito di una medesima categoria, tra chi applica un dato contratto e chi uno diverso. In tali casi, infatti, si consideri che sono contemplabili differenti regimi punitivi per situazioni che, sotto tutti gli altri profili, possono essere identiche. Relativamente alle coordinate del sistema sanzionatorio, si pongono ulteriori questioni che assillano il modello normativo in questione, derivanti dalla specificità del contesto del diritto dei poteri pubblici. In una prospettiva generale, infatti, bisogna rilevare che lo schema del concorso legge-contrattazione collettiva nel sistema sanzionatorio amministrativo assume una connotazione affatto differente da quella del suo modello di diritto sindacale. In quest’ultimo, il problema fondamentale riguarda la natura ed i caratteri del contratto collettivo nel suo contesto “naturale” del diritto dei privati, seppure in una dimensione di notevole rilevanza pubblica e costituzionale. Viceversa, nel diritto sanzionatorio, il poco osservato ruolo dell’autonomia negoziale collettiva deve confrontarsi sia con i principi gene-

rali del diritto pubblico che con quelli del sistema punitivo. Da questo punto di vista, pertanto, il fenomeno si inserisce nell'ambito delle recenti evoluzioni del diritto pubblico, come conformate dai canoni della "contrattualizzazione" dei pubblici poteri, della sussidiarietà, del diritto riflessivo, ecc.

Per quanto concerne nello specifico il sistema punitivo, è necessario osservare il rapporto delle fattispecie "delegificate" con i principi di riserva di legge e di tassatività. In tale contesto, si deve appurare in che misura il primo principio possa ammettere non già una categoria formalmente subordinata nel sistema delle fonti del diritto, come il regolamento, a proposito del quale il problema si è tradizionalmente posto in ambito pubblicistico, bensì un atto espressione di autonomia negoziale. Il modello di integrazione funzionale deve, inoltre, rapportarsi con il principio di tassatività, o sufficiente determinazione della fattispecie, sia riguardo alla corretta formulazione delle clausole contrattuali, sia soprattutto in relazione alla configurabilità di rinvii "in bianco" alla contrattazione collettiva.

Il fenomeno sopra descritto si appalesa, sul piano strutturale, mediante il consolidato schema del rinvio della legge alla fonte dell'autonomia collettiva. Il rinvio incide sul precetto, cioè sulla condotta vietata, e giammai sulla sanzione, poiché l'introduzione della misura punitiva per via contrattuale sarebbe pacificamente in contrasto con il principio di legalità delle sanzioni amministrative. Sul piano funzionale, pertanto, il ruolo del contratto è quello di derogare al precetto, integrandolo o addirittura sostituendolo *in toto*, con i limiti e le modalità che si esporranno.

Per la trattazione dei temi sopra compendati, si è ritenuto di scomporre il presente studio in tre momenti fondamentali. L'analisi delle problematiche del tema di ricerca inizia con l'illustrazione del modello universale, seppure nei limiti dell'interesse relativo all'oggetto della ricerca stessa. L'esame del paradigma comune è metodologicamente necessario, giacché la comprensione del tema specifico è evidentemente possibile solo con la prodromica trattazione della genesi e dei principi generali del fenomeno. In questa parte si è ritenuto di trattare sinteticamente i vari profili problematici e lo stato del dibattito dottrinale, nell'intento di tracciare il contesto normativo ed ermeneutico in cui si inserisce il tema del ruolo dell'autonomia collettiva nel diritto sanzionatorio. Pertanto, sono qui analizzate le interrelazioni tra la fonte eteronoma e quella autonoma nella canonica dimensione del diritto sindacale, seppure evidenziandone le connessioni con il precipuo oggetto dello studio.

La seconda parte della trattazione riguarda, più specificamente, il paradigma suddetto nell'ambito sanzionatorio. Questo segmento è dedicato all'analisi di compatibilità dei canoni dell'archetipo con le coordinate sistematiche del

diritto pubblico in generale e del diritto sanzionatorio in particolare. Si procede, poi, all'analisi di rilevanza delle questioni dello schema comune di diritto sindacale nella materia sanzionatoria, nonché all'illustrazione delle regole di funzionamento del particolare modello punitivo con le questioni che esso autonomamente pone. In tale sede è esposta la tesi centrale dello studio, secondo cui la contrattazione collettiva deve svolgere un ruolo necessariamente complementare a quello della legge e non può giammai paralizzare l'operatività della fattispecie sanzionatoria concepita dal legislatore, pena la violazione del principio di legalità.

Il terzo momento verte sull'esame delle singole figure di illecito "contaminate" dall'intervento della contrattazione collettiva. Come si avrà modo di rilevare, l'illustrazione delle singole fattispecie sanzionatorie è necessaria per comprendere appieno il modello di integrazione funzionale tra legge e contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio, poiché è dalle concrete caratteristiche delle prime che è possibile realizzare il processo di astrazione che conduce al secondo.

\* \* \* \* \*

*Le considerazioni contenute nel presente libro sono frutto esclusivo del mio pensiero e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartengo.*

*Ringrazio i Professori Del Conte e Tiraboschi per l'opportunità concessami di pubblicare la presente opera, il Dott. Tomassetti per la preziosa attività di collaborazione nell'impostazione della prima parte del lavoro e il Dott. Rausei per i suoi utili suggerimenti in qualità di massimo esperto della materia sanzionatoria.*