

Illeciti, sanzioni e rimedi

A cura di Pierluigi Rausei - *Dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali -
Docente di Diritto del lavoro*

Illeciti amministrativi e obbligato solidale: atti impugnabili e strumenti difensivi

L'art. 6 della legge n. 689/1981 introduce un'obbligazione solidale per la sanzione pecuniaria amministrativa, che risulta di matrice decisamente civilistica.

Obbligazione solidale

→ Sono responsabili in solido con l'autore dell'illecito:

- a) il proprietario della cosa che servi o fu destinata a commettere la violazione o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento;
- b) la persona rivestita della autorità o incaricata della direzione o vigilanza sull'incapace di intendere e di volere per l'illecito da lui commesso, salvo la prova di non aver potuto impedire il fatto;
- c) la persona giuridica, l'ente privo di personalità giuridica o, comunque, l'imprenditore per gli illeciti commessi dal rappresentante o dal dipendente.

Diritto di regresso

L'ultimo comma dell'art. 6 concede, in tutti i casi, al soggetto che ha pagato a titolo di «obbligato solidale» il diritto di ottenere il regresso per l'intera somma dal soggetto che sia stato individuato quale effettivo autore della violazione amministrativa sanzionata.

L'adozione dello schema civilistico della solidarietà, mostra anzitutto che, in materia di lavoro, la ditta, l'impresa, la società o gli altri soci non direttamente responsabili in una società di fatto o di persone, non sono chiamati, quali «responsabili» (in solido), a rispondere dell'illecito, ma soltanto a garantire «civilmente» il credito sanzionatorio vantato dallo Stato, per il tramite dell'organo di vigilanza (sulla struttura peculiare del vincolo di solidarietà espresso dall'art. 6 della legge di depenalizzazione, sussidiario rispetto alla responsabilità diretta del trasgressore, cfr. in giurisprudenza: Cass., sent. n. 5212/1989).

Responsabilità solidale

Con l'art. 6, la legge detta una speciale disciplina per la responsabilità solidale riferita alle sanzioni pecuniarie amministrative, anche in materia di lavoro, ponendola a carico di soggetti che, pur non figurando come autori o concorrenti delle violazioni accertate e sanzionate, sono legati a questi da particolari circostanze di fatto e di diritto.

→ In tema di violazioni amministrative, autore della violazione e quindi destinatario dell'ordinanza - ingiunzione che irroga la sanzione pecuniaria e ne intima il pagamento può essere soltanto una persona fisica. La circostanza che tale persona abbia agito come dipendente o rappresentante di un ente comporta che all'obbligazione individuale si aggiunge quella in via solidale dell'ente stesso a norma dell'art. 6, comma terzo, della legge n. 689 del 1981 (Cass., n. 9830/1988).

Ai fini del pagamento della sanzione pecuniaria, ma anche dell'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie (si pensi alla confisca di cui all'art. 21 della stessa legge) non vi sono differenze fra autore e corresponsabile obbligato in solido; l'addebito cade in capo all'uno o all'altro indifferentemente, fermo restando il diritto di regresso per l'obbligato solidale nei confronti dell'autore per l'intero.

→ Nel sistema sanzionatorio delineato dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, il vincolo intercorrente tra l'autore materiale della violazione, rappresentante o dipendente della persona giuridica, e la persona giuridica medesima, della quale è prevista, ai sensi dell'art. 6, la responsabilità solidale, consente

Ispezioni in azienda

Illeciti, sanzioni e rimedi

Obbligazione di natura civilistica

all'autorità amministrativa di chiamare a rispondere dell'infrazione ambedue gli obbligati oppure l'uno o l'altro fra di essi (ferma restando la necessità della contestazione o della notificazione della violazione nei confronti del soggetto chiamato, in modo da metterlo in grado di far pervenire all'autorità scritti a sua difesa); e la responsabilità solidale dell'ente può essere fatta valere indipendentemente dall'identificazione, nel testo dell'ordinanza - ingiunzione, dell'autore materiale dell'illecito, trattandosi di requisito che, di per sé solo, non costituisce condizione di legittimità di tale provvedimento e che può venire in rilievo, nel giudizio di opposizione alla medesima ordinanza, solo per finalità di ordine probatorio, quando sorga cioè questione riguardo alla sussistenza dell'illecito o sul nesso soggettivo tra la commissione di questo e le funzioni o incombenze esercitate dal trasgressore, mentre non rileva la circostanza che il difetto della suddetta identificazione possa pregiudicare la possibilità del coobbligato di agire in regresso nei confronti di quest'ultimo, trattandosi di azione del tutto autonoma rispetto alla responsabilità per la sanzione amministrativa e, a sua volta, non idonea a condizionare il vincolo di solidarietà (Cass., n. 18389/2003).

Rimane confermata la struttura penalistica della responsabilità per l'illecito, mentre quella solidale è costruita come obbligazione di natura civilistica a garanzia del credito sanzionatorio: al legislatore interessa ricevere il pagamento della sanzione da qualcuno, per non lasciare impunito l'illecito, ferma restando la colpevolezza della sola persona fisica autrice o coautrice della condotta antidoverosa.

→ Il principio della solidarietà enunciato dall'art. 6 ha lo scopo di accrescere le garanzie di pagamento della sanzione, non già di estendere la responsabilità in relazione al fatto illecito amministrativo. Particolare rilievo in materia di illeciti previdenziali assume il terzo comma del predetto articolo, che stabilisce: «se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta» ed al quarto comma che prevede il diritto di regresso per l'intero, per chi ha pagato, nei confronti dell'autore della violazione (Min. lav., circ. n. 70/1982).

L'obbligato in solido, dunque, nello schema logico e sistematico della legge n. 689/1981 non è un mero obbligato sussidiario.

→ Così invece nel caso del soggetto civilmente obbligato al pagamento di quanto dovuto a titolo di pena pecuniaria (multa o ammenda) in sede penale, ai sensi e per gli effetti degli artt. 196 e 197 c.p.

L'obbligato solidale non è neppure un debitore solidale prettamente di tipo civilistico, pur essendo riconducibile allo schema di garanzia civilistico la responsabilità solidale dell'art. 6 della legge n. 689/1981.

→ Nell'ordinaria responsabilità solidale civilistica, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1294-1299 cod. civ., l'obbligazione si suddivide fra i singoli debitori con rilevanza diretta nei rapporti interni fra gli stessi; soltanto eccezionalmente, nel caso di un'obbligazione solidale che sia stabilita dalla legge nell'interesse esclusivo di uno solo degli obbligati, essa non viene ripartita (art. 1298 c.c.).

Posizione accessoria del coobbligato

L'obbligato in solido, in materia di illeciti amministrativi, infatti, occupa una posizione «accessoria» rispetto all'autore dell'illecito, debitore principale dell'obbligo sanzionatorio, che rimane titolare esclusivo dell'obbligazione stessa, posta la disposizione di cui all'art. 6, c. 4, legge n. 689/1981.

Identificazione dell'obbligazione solidale

Identificazione del trasgressore e dell'obbligato in solido

I provvedimenti ispettivi devono verificare e identificare, individuandola compiutamente, la figura del soggetto (persona fisica o giuridica o ente) che può essere chiamato a rivestire i panni dell'obbligato in solido per il pagamento delle sanzioni amministrative a seguito di un illecito amministrativo riscontrato e sanzionato.

Il Ministero del lavoro con circolare n. 70/1982 ebbe già a declinare l'esigenza di una puntuale identificazione dell'obbligato solidale, chiarendo che in materia di solidarietà, per quanto riguarda le varie figure di società, deve rilevarsi (sia pure a titolo esemplificativo) che la responsabilità solidale è sussistente oltretutto per la società di capitali in quanto persona giuridica con propria identità patrimoniale specificamente per:

- tutti i soci delle società di fatto e delle società in nome collettivo;
- tutti i soci accomandatari delle società in accomandita semplice ed in accomandita per azioni;
- tutti i componenti del Consiglio di amministrazione delle società per azioni e di quelle a responsabilità limitata.

Quanto sopra, ovviamente, salvo che non siano, documentalmente e validamente, individuabili, in modo certo e inequivocabile, singoli soggetti espressamente delegati dai potenziali obbligati in solido quali responsabili della vigilanza e titolari dell'eventuale debito solidale sull'operato del responsabile legale o del delegato principale.

→ Poiché l'obbligo di vigilanza sul generale andamento della gestione di una società di capitali, previsto dall'art. 2392 c.c., non viene meno neppure nell'ipotesi di attribuzioni assegnate espressamente al comitato esecutivo o ad uno (o ad alcuni soltanto) dei componenti del consiglio di amministrazione e poiché l'art. 6 della legge n. 689/1981, prevede la responsabilità solidale di chi viola il dovere di vigilanza, salvo che non provi di non aver potuto impedire il fatto, il componente del consiglio di amministrazione di una società di capitali, chiamato a rispondere come coobbligato solidale per omissione di vigilanza, non può sottrarsi alla responsabilità adducendo che le operazioni integranti l'illecito sono state poste in essere, con ampia autonomia, da altro soggetto che aveva agito per conto della società (Cass., n. 11751/2004).

Mancata o errata identificazione

In caso di mancata o errata identificazione dell'autore della violazione - sia che tale evento si verifichi nel verbale di accertamento e notificazione dell'illecito amministrativo, sia che avvenga nel testo dell'ordinanza-ingiunzione - l'errore o l'omissione riverberano effetti peculiari esclusivamente nei confronti dell'autore della violazione, che non potrà essere chiamato a rispondere dell'illecito, non essendo stati rispettati i requisiti e i criteri dettati dall'art. 14, legge n. 689/1981 per la regolare contestazione della violazione amministrativa. Tuttavia permane la possibilità di far valere la responsabilità solidale del soggetto eventualmente identificato come tale, né viene meno la possibilità per questi di procedere al recupero di quanto pagato con azione di regresso nei riguardi del trasgressore.

→ In effetti, come ritiene Pret. Modena 13 agosto 1998, «l'obbligato solidale che ha pagato la sanzione ha diritto di regresso per l'intero contro l'autore della violazione, il quale, ovviamente, potrà, nel relativo giudizio, sostenere la propria assenza di responsabilità in ordine alla violazione, determinando un accertamento giudiziale *incidenter tantum* sul punto e con effetti solo nei rapporti interni (e non anche rispetto all'amministrazione)».

Non si ha nel caso della mancata o errata identificazione dell'autore della violazione, in effetti, un venire meno dell'illecito e quindi l'estinzione del debito sanzionatorio, ma soltanto l'impossibilità per lo Stato di agire nei confronti del soggetto non correttamente identi-

ficato quale autore della violazione (in tal senso Cass. n. 4995/1991; conforme Cass. n. 4405/1991).

→ Nel caso in cui la violazione, per cui è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria, sia commessa dal rappresentante legale di una persona giuridica nell'esercizio delle relative funzioni, la contestazione dell'infrazione mediante notificazione eseguita solo nei confronti della persona fisica, quale responsabile della trasgressione, non è idonea anche nei confronti della persona giuridica, la cui responsabilità solidale, prevista dall'art. 6 della legge n. 689/1981, presuppone, a norma dell'art. 14 della citata legge - e a pena di estinzione della stessa responsabilità - che le sia tempestivamente contestata (immediatamente o mediante notificazione) l'infrazione del soggetto di cui deve rispondere (Cass. n. 1502/1996).

Autonomia della posizione giuridica

Evidentemente la posizione del soggetto individuato quale obbligato in solido acquisisce una propria indiscussa autonomia giuridica rispetto alle singole fasi del procedimento ispettivo e sanzionatorio.

Nel verbale di primo accesso ispettivo e nel verbale di accertamento e notificazione (art. 13, D.Lgs. n. 124/2004) l'obbligato solidale deve essere espressamente individuato e specificamente indicato nei suoi dati identificativi e anagrafici.

Doppia
notificazione

A ciascuno dei due soggetti, nella rispettiva posizione giuridica, il provvedimento sanzionatorio deve essere espressamente notificato ai sensi dell'art. 14, legge n. 689/1981.

Si può avere così il caso della mancata notifica della violazione al trasgressore, pure a fronte della corretta notifica all'obbligato in solido, e rientrano in tale circostanza tutte le situazioni di errata, omessa o non tempestiva notificazione degli illeciti amministrativi all'autore degli stessi.

Sul punto, peraltro, lo stesso legislatore detta una soluzione netta, allorché nell'art. 14, c. 6, legge n. 689/1981 stabilisce testualmente che «l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto».

Vale a dire che, nel caso di specie, l'obbligazione a carico del trasgressore è senza dubbio alcuno estinta, ma non così quella nei confronti del soggetto obbligato in solido, il quale pure potrà esercitare, laddove abbia pagato la sanzione, il proprio diritto di regresso.

→ In questo senso si è espressa più volte la Suprema Corte: Cass. n. 9557/1992 dove si afferma: «l'effetto estintivo della pretesa sanzionatoria è limitato al soggetto nei cui confronti non è stata eseguita la notifica, per cui, nell'ipotesi di più soggetti obbligati in solido, la responsabilità può essere fatta valere nei confronti degli altri obbligati, ancorché non siano gli autori materiali dell'infrazione» (conforme Cass. n. 6088/1993).

Effetti della morte del trasgressore

Effetto estintivo
per tutti i coobbligati

Fin dal 1994 la giurisprudenza di legittimità si è orientata nel riconoscere l'effetto estintivo del decesso del trasgressore, anche con riguardo ai soggetti obbligati in solido, in applicazione estensiva dell'art. 7, legge n. 689/1981.

In particolare, la Suprema Corte ha sostenuto che «in tema di sanzioni amministrative, la morte dell'autore della violazione determina non solo l'intrasmissibilità ai suoi eredi dell'obbligazione di pagare la somma dovuta per la sanzione (art. 7, legge n. 689/1981), ma altresì l'estinzione dell'obbligazione a carico dell'obbligato solidale (art. 6, stessa legge)» (così Cass. n. 2064/1994).

Sulla scorta di tale statuizione si è precisato in dottrina che l'effetto estintivo fa scaturire l'impossibilità della prosecuzione di atti esecutivi nei confronti del trasgressore defunto e dei suoi eredi, liberando conseguentemente anche l'obbligato in solido, giacché la morte dell'autore del fatto non può non comportare l'estinzione a favore del condebitore solidale. Alla medesima stregua la giurisprudenza di merito (Pret. Modena, 13 agosto 1998) si era orientata per l'operatività estintiva della morte del trasgressore nei riguardi dell'obbligato in solido, sostenendo che «la morte incide sull'illecito, facendolo venire meno a causa della personalità della responsabilità amministrativa».

Il fondamento logico-giuridico dell'orientamento giurisprudenziale in argomento muove propriamente dall'assunto che l'art. 7 della legge n. 689/1981 si riferisce agli eredi dell'obbligato al pagamento delle somme dovute quali sanzioni amministrative, quale che sia la sfera giuridica soggettiva del *de cuius*: responsabile a titolo principale ovvero responsabile solidale.

Se, dunque, si può astrattamente parlare di una totale assimilazione fra le due posizioni soggettive, occorre anche notare, giusto il richiamo sul punto dei giudici di legittimità (Cass. n. 2064/1994), che l'art. 6, c. 4, legge n. 689/1981 riconosce all'obbligato in solido che abbia provveduto al pagamento della sanzione pecuniaria amministrativa uno specifico «diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione».

Ora, valutando l'ipotesi del decesso del trasgressore, ovvero dell'autore dell'illecito, ognuno può notare come il regresso diverrebbe di fatto impossibile, giacché non è neppure ipotizzabile, pena la disapplicazione dell'art. 7 della stessa legge, che gli eredi del deceduto siano tenuti a ristorare dell'avvenuto pagamento l'obbligato in solido.

Il combinato disposto degli artt. 6 e 7 della legge n. 689/1981, pertanto, conferma la natura personalistica della responsabilità amministrativa, come sopra enunciato, ma altresì induce a considerare l'effettivo valore della morte dell'autore dell'illecito che non esplica i propri effetti diretti soltanto sull'obbligazione sanzionatoria, in sé valutata (obbligo esterno nei confronti dello Stato), ma piuttosto anche nei riguardi dell'obbligato in solido, venendo meno inevitabilmente l'obbligazione di rimborso a questi altrimenti spettante (obbligo interno verso il soggetto obbligato in solido).

Accessorietà dell'obbligazione solidale

L'accessorietà dell'obbligazione solidale fa sì, in conclusione, che le due posizioni giuridiche di tipo debitorio (una a titolo principale esclusivo, l'altra a titolo solidale con regresso) resistano e cadano assieme: la morte dell'autore della violazione, debitore principale, in sostanza, «produce l'estinzione non solo dell'obbligazione sanzionatoria posta a suo carico, ma altresì di quella dell'obbligato solidale» (così testualmente Pret. Modena, 13 agosto 1998).

Sulla sequela dell'orientamento giurisprudenziale ora richiamato, cui ha aderito anche Cass. n. 2501/2000, nel rispondere ad uno specifico quesito in argomento proposto dalla Direzione del lavoro di Modena, il Ministero del lavoro, con la nota n. 146/2004, ha sostenuto che la morte del trasgressore comporta anche l'estinzione della procedura sanzionatoria a carico dell'obbligato in solido al pagamento delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa.

L'adesione all'opzione interpretativa cennata, da parte del Ministero del lavoro transita, anzitutto, attraverso una valutazione del vincolo di solidarietà in termini di «accessorietà» e, come tale, «sussidiario rispetto alla responsabilità diretta del trasgressore».

→ Sul punto la nota ministeriale richiama espressamente Cass. n. 5212/1989 che genericamente statuisce: «nella disciplina delle infrazioni amministrative di cui alla legge n. 689/1981, i soci di una

società di persone non possono essere assoggettati a sanzione solo in base a tale qualità, perché la pena pecuniaria deve essere irrogata a carico della persona fisica autrice del fatto, con l'eventuale responsabilità solidale della società, a norma dell'art. 6 della citata legge».

L'obbligato solidale non risponde dell'illecito contestato e sanzionato, ma soltanto dell'obbligazione sussidiaria e accessoria al pagamento della somma dovuta a titolo di sanzione pecuniaria amministrativa per l'illecito commesso dalla persona fisica.

Ove nei confronti della persona fisica sia impossibile procedere per errori o irrivalenza o ancora omissioni nel provvedimento di contestazione o di notificazione delle violazioni amministrative, l'obbligazione di pagamento per il soggetto debitore in solido ex art. 6 della legge n. 689/1981 permane, restando intatta l'illiceità del comportamento e non mutando in nulla il fatto storicamente considerato come illecito.

Diversamente, nel caso in cui l'impossibilità di cui si parla derivi dalla morte dell'autore della violazione, non viene meno soltanto l'obbligazione sanzionatoria, in quanto l'effetto estintivo, come sopra argomentato, si espande all'intera fattispecie illecita.

Ancora più convincente sembra l'argomentazione consequenziale della nota ministeriale, allorché afferma che «deve altresì evidenziarsi che il persistere della responsabilità solidale del soggetto individuato ex art. 6 della legge n. 689/1981, dopo la morte del trasgressore, comporterebbe comunque l'impossibilità per l'obbligato in solido che abbia proceduto all'eventuale pagamento, di valersi del diritto di regresso riconosciutogli dall'ultimo comma della medesima norma».

→ Peraltro sul punto va notato l'uso da parte del Ministero del lavoro della locuzione «responsabilità solidale», quasi a voler sottolineare e ribadire la sostanziale differenziazione fra le due distinte tipologie di responsabilità per la violazione amministrativa riscontrata:

- *personale* = quella dell'autore della violazione, individuato secondo i criteri di partecipazione psicologica di cui all'art. 3, legge n. 689/1981 (responsabilità diretta principale);
- *solidale* = quella del soggetto individuato ai sensi dell'art. 6, legge n. 689/1981 (responsabilità indiretta accessoria).

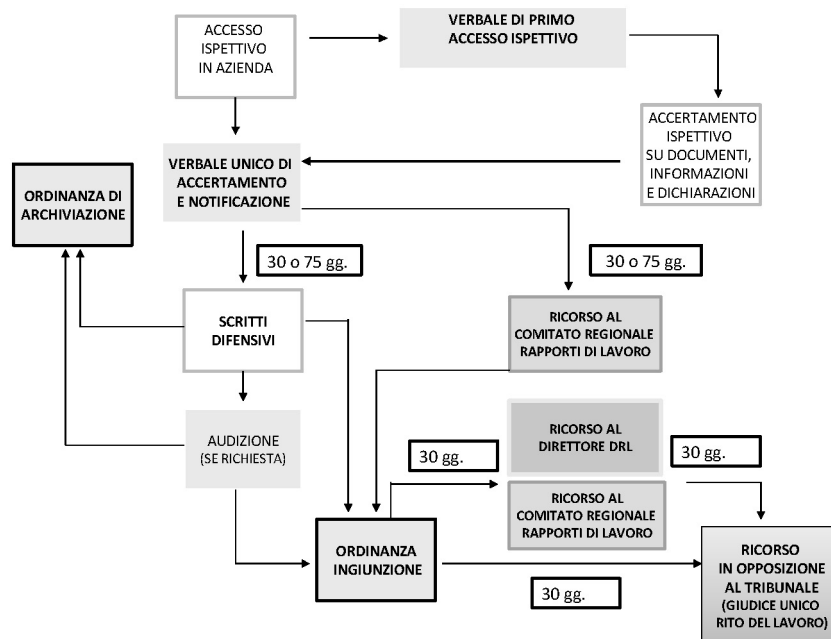
Autonomia delle difese

L'autonomia delle posizioni giuridiche del trasgressore e dell'obbligato solidale, che contraddistingue la fase provvedimentale - di redazione e notificazione dei verbali ispettivi (art. 13, D.Lgs. n. 124/2004) e dell'ordinanza-ingiunzione (art. 18, legge n. 689/1981) - contraddistingue anche la successiva fase della presentazione delle difese sia in sede amministrativa, che in sede di contenzioso giudiziario.

→ La sanzione pecuniaria prevista per l'inosservanza del divieto di assunzione di lavoratori subordinati senza il tramite dell'Ufficio di collocamento va posta a carico dell'amministratore dell'ente, che con la sua condotta ha determinato l'illecito, in quanto tale condotta, esigendo per sua natura il dolo o la colpa, è addebitabile solo a una persona fisica, salva la responsabilità solidale meramente patrimoniale dell'ente rappresentato, solidarietà che, non dipendendo da un'obbligazione unitaria, non determina il litisconsorzio necessario fra il legale rappresentante e l'ente. Ne consegue che, ove l'opposizione sia stata proposta dalla persona fisica nella qualità di rappresentante «pro tempore» dell'ente, quest'ultimo non ha legittimazione a impugnare la sentenza neanche qualora sia una nuova persona fisica a rappresentarlo, giacché il precedente rappresentante conserva la propria legittimazione, che spetta esclusivamente a chi abbia assunto qualità di parte nel giudizio conclusosi con la sentenza impugnata (Cass. n. 15902/2002).

Ispezioni in azienda

Illeciti, sanzioni e rimedi



Contenzioso amministrativo

Tipologie
di impugnazione

L'obbligato solidale ha piena legittimità e titolarità ad impugnare il verbale di accertamento e notificazione sia attraverso il ricorso amministrativo dinanzi al Comitato regionale per i rapporti di lavoro (art. 17, D.Lgs. n. 124/2004), sia mediante la presentazione degli scritti difensivi al Direttore della Direzione territoriale del lavoro (art. 18, legge n. 689/1981). Analogamente l'obbligato in solido potrà ricorrere nuovamente al Comitato regionale per i rapporti di lavoro ovvero al Direttore della Direzione regionale del lavoro (artt. 16 e 17, D.Lgs. n. 124/2004) avverso l'ordinanza-ingiunzione conclusiva del procedimento sanzionatorio.

Verbale di accertamento e notificazione

Il c. 4, art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33, legge n. 183/2010, sancisce che il «*verbale di accertamento e notificazione*» deve contenere gli esiti dettagliati dell'accertamento, le fonti di prova degli illeciti, la diffida a regolarizzare le violazioni sanabili, le avvertenze circa le modalità di estinzione agevolata degli illeciti, oltre all'indicazione degli strumenti di difesa attivabili e degli organi ai quali gli stessi devono essere indirizzati, con specifica esposizione dei termini. Così l'art. 13, c. 4, lett. a), D.Lgs. n. 124/2004, prevede che il verbale conclusivo deve contenere «gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati».

→ Secondo la circolare n. 41/2010, il verbale conclusivo dovrà contenere una completa argomentazione, in chiave logico-giuridica, delle risultanze degli accertamenti svolti nei confronti dell'ispezionato, con dettagliata esposizione di tutti gli elementi di fatto e di diritto che sono posti a fondamento dei rilievi che formano oggetto del provvedimento, senza trascurare la necessità di evidenziare la connessione del materiale probatorio acquisito con la fattispecie accertata e ricostruita.

Ispezioni in azienda

Illeciti, sanzioni e rimedi

| | |
|----------------------------|--|
| Fonti di prova | <p>In particolare, riguardo alle prove, per l'insieme delle violazioni contestate devono essere specificamente indicate le fonti di prova da cui si trae certezza circa la effettiva sussistenza dell'illecito.</p> <hr/> <p>→ La circolare n. 41/2010 sottolinea l'esigenza di una «specifica e circostanziata indicazione delle fonti di prova», ritenendo indispensabile anche l'indicazione di «tutti gli eventuali elementi documentali che siano stati idonei a conferire certezza in ordine al riscontro nonché alla contestazione degli illeciti», mentre non devono essere indicate le fonti di prova attinenti ad attività investigative di istruttoria penale per le quali trova applicazione l'art. 329 c.p.p.</p> |
| Diffida a regolarizzare | <p>Le lett. b) e c) dell'art. 13, c. 4, D.Lgs. n. 124/2004, stabiliscono che il verbale di accertamento e notificazione deve contenere «la diffida a regolarizzare gli inadempimenti sanabili» e l'indicazione circa «la possibilità di estinguere gli illeciti ottemperando alla diffida e provvedendo al pagamento della somma» prevista «ovvero pagando la medesima somma nei casi di illeciti già oggetto di regolarizzazione». Con riguardo agli illeciti amministrativi non oggetto di diffida, in quanto materialmente non sanabili, e a quelli sanabili ma di fatto non sanati per inottemperanza alla diffida adottata, l'art. 13, c. 4, lett. d), D.Lgs. n. 124/2004, stabilisce che il verbale conclusivo deve indicare «la possibilità di estinguere gli illeciti (...) attraverso il pagamento della sanzione in misura ridotta».</p> |
| Sanzione in misura ridotta | <p>Qui il Legislatore recupera uno dei contenuti necessari del provvedimento di contestazione o notificazione degli illeciti amministrativi ai sensi dell'art. 14, legge n. 689/1981, rispetto al quale, appunto, il funzionario accertatore è tenuto ad ammettere il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido al pagamento della sanzione in misura ridotta nel termine di 60 giorni dall'avvenuta notificazione del provvedimento stesso (ai sensi dell'art. 16, legge n. 689/1981 è possibile il pagamento in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione edittale prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole, al doppio del minimo).</p> <p>In particolare, si può affermare che il verbale di accertamento e notificazione, per la sua unicità e unitarietà, finisce per contenere tutti gli elementi formali del procedimento sanzionatorio amministrativo (artt. 14 e 16, legge n. 689/1981), in aggiunta a quelli specificamente introdotti in materia di lavoro (diffida ex art. 13, c. 2-3, D.Lgs. n. 124/2004).</p> <p>D'altro canto, a ciò mira l'inizio stesso del comma 4 dell'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, laddove la norma sancisce che «all'ammissione alla procedura di regolarizzazione» prevista con la diffida amministrativa, «nonché alla contestazione delle violazioni amministrative» ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981, «si provvede da parte del personale ispettivo esclusivamente con la notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione, notificato al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido».</p> <hr/> <p>→ L'art. 14, c. 1 e 2, legge n. 689/1981 stabilisce che la violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente, tanto al trasgressore, quanto alla persona obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione; solo se e quando la contestazione immediata non è stata possibile, dandone motivazione, gli estremi della violazione possono (e devono) essere notificati «agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di 90 giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di 360 giorni dall'accertamento».</p> |
| Clausola difensiva | <p>L'art. 13, c. 4, lett. e), D.Lgs. n. 124/2004, prevede che nel verbale di accertamento e notificazione sia chiaramente esposta un'ampia e dettagliata clausola difensiva contenente «l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione».</p> |

Illeciti, sanzioni e rimedi

Termine per la presentazione delle difese

→ La norma, come segnalato anche dalle circolari del Ministero del lavoro n. 41/2010 e n. 10/2011, fa riferimento ai due strumenti difensivi di carattere generale mediante i quali l'intero verbale unico può formare ordinariamente oggetto di impugnazione (sia pure in senso lato), vale a dire gli scritti difensivi al Direttore della Direzione territoriale del lavoro di cui all'art. 18, legge n. 689/1981 e il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'art. 17, D.lgs. n. 124/2004.

Il termine per la proposizione dei singoli strumenti di contenzioso di carattere generale (scritti difensivi e ricorso al Comitato regionale), dunque, è inevitabilmente unico e certo, dovendosi individuare in base alla tipologia di violazioni rilevate e contestate a verbale:

- se vi sono illeciti di entrambi i tipi (diffidati e non diffidabili) il termine per le difese è di 75 giorni dalla notificazione del verbale unico (considerati i 30 giorni per ottemperare alla diffida, i successivi 15 per il pagamento della sanzione ridottissima e i 30 per la proposizione degli atti difensivi);
- se, invece, vi sono soltanto illeciti notificati (perché non diffidabili) il termine per attivare le difese sarà di 30 giorni dalla notifica del verbale.

Difesa aziendale

Scritti difensivi

Passando alla fase difensiva, la difesa aziendale muoverà i propri passi, con l'attivazione degli strumenti difensivi previsti dalla legge e, in particolare, della produzione delle argomentazioni difensive e della richiesta di essere personalmente ascoltati dalla Direzione territoriale del lavoro.

La presentazione degli «*scritti difensivi*» (in carta libera) e la richiesta di audizione personale rappresentano i primi essenziali momenti di difesa, nel contesto di un'azione ispettiva dalla quale siano derivati rilievi sanzionatori, che possono essere attivati dal trasgressore e dall'obbligato in solido, direttamente ovvero per il tramite del consulente del lavoro previa delega.

Secondo le previsioni dell'art. 18, c. 1, legge n. 689/1981, entro il termine di 30 giorni dalla notificazione della violazione mediante il verbale di accertamento dell'art. 13, D.Lgs. n. 124/2004, gli interessati (trasgressore o obbligato solidale) possono far pervenire alla Direzione del lavoro, appositi scritti e documenti idonei a suffragare le proprie difese, inoltre possono chiedere «*di essere sentiti*» dalla stessa autorità che deve procedere all'emanazione del provvedimento definitivo, di ingiunzione o di archiviazione.

Gli scritti difensivi, presentati nei termini di legge, costituiscono un intervento volontario dell'interessato nel procedimento sanzionatorio amministrativo, da cui la legge n. 689/1981 fa discendere un obbligo preciso di acquisire la documentazione e le difese prodotte, nonché di esaminarle, ai fini dell'emanazione dell'ordinanza che conclude il procedimento.

→ Tuttavia, se Cass. n. 14271/2006 aveva sancito che l'audizione di chi ne fa richiesta costituisce condizione di validità del procedimento e del provvedimento sanzionatorio, la Suprema Corte a Sezioni Unite con sentenza n. 1786/2010 ha statuito che la mancata audizione «non può comportare l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione, attesa la più volte rilevata pienezza di cognizione che compete al giudice del rapporto».

Competenza del Comitato

Ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro

Quanto poi al ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro, costituito all'interno delle Direzioni regionali del lavoro, esso riguarda i seguenti provvedimenti, quando hanno ad oggetto la sussistenza o la qualificazione di un rapporto di lavoro:

- le ordinanze-ingiunzione delle Direzioni territoriali;
- il verbale di accertamento e notificazione degli illeciti amministrativi adottati dalle Direzioni territoriali;

Ispezioni in azienda

Illeciti, sanzioni e rimedi

| | |
|--------------------------------|--|
| Termini di presentazione | <ul style="list-style-type: none"> • i verbali di accertamento di Inps, Inail e di altri Enti previdenziali per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria (circ. n. 10/2011, n. 16/2010, n. 10/2006 n. 24/2004). <p>Il ricorso deve essere presentato dal trasgressore o dall'obbligato in solido nel termine perentorio di 30 giorni dalla notifica del provvedimento impugnato.</p> |
| Impugnazione dopo il pagamento | <p>→ Quanto alla composizione del collegio, al fine di assicurare la continuità amministrativa del Comitato, è possibile la sostituzione dei Direttori (Drl, Inps e Inail), in caso di assenza o legittimo impedimento, con i dirigenti o funzionari che esercitano funzioni vicarie. Inoltre, per quel che riguarda l'istruttoria dei ricorsi al Comitato regionale, la prassi amministrativa ha istituito la figura del «<i>Segretario del Comitato</i>», funzionario con particolari e documentate competenze giuridiche (laureato in giurisprudenza, eventualmente anche abilitato alla professione forense), nominato dal Direttore della Drl, chiamato a partecipare alle sedute del Comitato in veste di relatore tecnico.</p> <p>La circolare n. 16/2010 ammette la possibilità di impugnare l'ordinanza-ingiunzione anche dopo l'avvenuto pagamento delle sanzioni pecuniarie amministrative o contestualmente al pagamento di tali somme: secondo il Ministero del lavoro il pagamento «è finalizzato unicamente ad evitare la riscossione coattiva a mezzo ruoli esattoriali ed i conseguenti aggravii di spesa, permanendo invece l'interesse del ricorrente ad ottenere una pronuncia di merito e vedere dichiarato - in caso di accoglimento dell'impugnazione presentata - il diritto alla ripetizione dell'indebito».</p> <p>Perciò il ricorso di cui all'art. 17, D.Lgs. n. 124/2004 può essere proposto avverso l'ordinanza-ingiunzione della Dtl anche se il trasgressore o l'obbligato solidale ha provveduto al pagamento delle somme ingiunte a titolo di sanzione pecuniaria amministrativa, tanto più nei casi in cui il destinatario dell'ordinanza «abbia espresso la chiara volontà di non prestare acquiescenza al provvedimento ingiuntivo» formalizzando l'invio del modello di versamento delle somme con specifica ed espressa annotazione in merito.</p> <p>Il Comitato regionale ha 90 giorni dalla presentazione del ricorso, per decidere sullo stesso, decorso inutilmente detto termine, senza che il collegio abbia adottato un provvedimento espresso di decisione, il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto).</p> |
| Tipologie di decisione | <p>La decisione, supportata da una logica e coerente motivazione, potrà presentare 3 differenti tipologie, da cui conseguono effetti differenti anche in ragione del tipo di provvedimento impugnato:</p> <p>1) decisione eliminativa: il provvedimento ispettivo viene annullato, pertanto nessuna azione sanzionatoria né di recupero contributivo o assicurativo potrà fare seguito all'iniziale accertamento ispettivo oggetto di riesame; l'ordinanza-ingiunzione viene annullata, nessuna azione sanzionatoria potrà fare seguito all'iniziale accertamento ispettivo oggetto di riesame consacrato nel provvedimento ingiuntivo dichiarato illegittimo o infondato dal Collegio;</p> <p>2) decisione confermativa: la decisione del Comitato conferma integralmente il provvedimento impugnato, pertanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>atti di accertamento della Dtl:</i> ricevuta la copia della decisione del ricorso l'Ufficio Affari legali e contenzioso procederà a predisporre l'ordinanza-ingiunzione conseguente, che sarà emanata dal Direttore dell'ufficio territoriale del Ministero del lavoro; – <i>verbali di accertamento degli Istituti:</i> i singoli organismi amministrativi competenti procederanno con le conseguenti azioni di recupero dei contributi e dei premi omessi e delle relative sanzioni civili, mentre il trasgressore potrà attivare i rimedi giurisdizionali previsti; – <i>ordinanza-ingiunzione della Dtl:</i> la decisione del Comitato conferma integralmente l'ordinanza impugnata, quindi, ricevuta la copia della decisione del ricorso, l'Ufficio Affari legali |

Illeciti, sanzioni e rimedi

e contenzioso della Dtl procederà ad attivare la procedura di riscossione coattiva mediante formazione dei ruoli esattoriali a norma dell'art. 27, legge n. 689/1981, mentre il ricorrente potrà proporre il ricorso in opposizione dinanzi al Tribunale in base al combinato disposto di cui agli artt. 6, D.Lgs. n. 150/2011 e 22, legge n. 689/1981, tenendo presente che sull'art. 17, c. 3, D.Lgs. n. 124/2004 sono intervenute dapprima la Suprema Corte (secondo la quale il ricorso interrompe il termine per la difesa giudiziaria che pertanto sarà possibile entro i 30 giorni dalla notifica della decisione del Comitato regionale, così Cass. n. 1717/2012) e più di recente Corte cost., n. 119/2013 che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 17, c. 3, D.Lgs. n. 124/2004, nella parte in cui disponeva che il ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro sospende anziché interrompere il termine di cui all'art. 22, legge n. 689/1981;

3) decisione innovativa: la decisione del Comitato ridetermina la misura e l'oggetto dell'accertamento, modificando, in tutto o in parte il provvedimento impugnato, pertanto nell'ipotesi di modifica del verbale conclusivo degli accertamenti contenente la notificazione di illecito amministrativo l'Ufficio legale della Dtl provvederà a redigere l'ordinanza-ingiunzione nei termini dell'accertamento definitivo compiuto dal Comitato regionale; mentre, nel caso della riforma dei verbali previdenziali gli Istituti procederanno al recupero nei termini stabiliti dalla decisione del collegio; nell'ipotesi di riesame dell'ordinanza-ingiunzione la Dtl ai fini della messa in mora del trasgressore e dell'obbligato in solido (debitori delle somme ingiunte) e dell'eventuale successiva iscrizione a ruolo del credito pecuniario sanzionatorio, la circolare n. 16/2010 dispone che la Dtl interessata provveda ad istruire e predisporre, per il tramite dell'Ufficio affari legali e contenzioso, e ad adottare un apposito «atto di ridetermina» del provvedimento originario.

Ricorso al Direttore della Drl

Avverso l'ordinanza-ingiunzione, infatti, il destinatario interessato, vale a dire il trasgressore o l'obbligato in solido al pagamento delle sanzioni, può opporsi in via amministrativa ai sensi dell'art. 16, D.Lgs. n. 124/2004.

Il Direttore della Direzione regionale del lavoro ha competenza a ricevere, a trattare e a decidere tutti e soli i ricorsi amministrativi che vengano proposti avverso le ordinanze-ingiunzione delle Direzioni territoriali del lavoro, purché il ricorrente non deduca una motivazione fondata sulla contestazione della sussistenza o della qualificazione del rapporto di lavoro dal quale scaturiscono gli illeciti sanzionati.

Il termine di presentazione del ricorso alla Direzione regionale del lavoro è di 30 giorni dalla data della notificazione dell'ordinanza-ingiunzione che con il ricorso stesso si intende impugnare.

Il Direttore regionale del lavoro deve poi decidere il ricorso entro i 60 giorni successivi alla presentazione dello stesso (circ. n. 10/2006), inoltre, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16, c. 2, D.Lgs. n. 124/2004, decorso tale termine inutilmente, senza che la Direzione abbia adottato un provvedimento espresso di decisione, il ricorso si intende respinto (silenzio-rigetto).

La decisione, sotto il profilo del contenuto sostanziale, potrà dare luogo a tre differenti tipologie di pronunciamento, in base alla soluzione offerta alle censure proposte dal ricorrente:

- *eliminativa:* all'esito dell'accoglimento favorevole del ricorso l'ordinanza-ingiunzione viene annullata;
- *confermativa:* la decisione del Direttore regionale del lavoro conferma integralmente il provvedimento ingiuntivo;

Destinatario
interessato

Termini
per la presentazione

Tipologie
di pronunciamento

Ispezioni in azienda

Illeciti, sanzioni e rimedi

Atto di ridetermina

- *innovativa*: il provvedimento di riesame modifica, in tutto o in parte, l'ordinanza-ingiunzione impugnata, novellandone e quindi rideterminandone l'importo sanzionatorio.

Nel caso di decisione di riforma («innovativa»), dunque, l'atto di ridetermina deve essere adottato dal Direttore della Direzione territoriale del lavoro previa verifica di conformità alla decisione adottata in sede regionale.

Tale provvedimento che ridetermina al trasgressore e all'obbligato solidale le somme effettivamente da corrispondere deve:

- richiamare sinteticamente e per estratto, quale parte integrante del provvedimento, l'ordinanza-ingiunzione originaria, la quale resta titolo esecutivo, mantenendo fermi i propri contenuti formali e sostanziali;
- prendere atto della decisione della Direzione regionale del lavoro conformandosi ad esso;
- evidenziare agli obbligati la diversa e minore somma dovuta a titolo di sanzioni pecuniarie amministrative, così come scaturita dal parziale accoglimento del ricorso;
- ingiungere il pagamento della somma entro i successivi 30 giorni come rideterminata con indicazione dei relativi codici tributo ai fini del versamento con l'apposita modulistica.

Contenzioso giudiziario

Ordinanza-ingiunzione

Anche con riferimento all'opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione l'obbligato solidale può proporre il ricorso dinanzi al Tribunale competente in posizione autonoma rispetto al trasgressore.

Competenza

Ricorso giudiziario in opposizione

Il ricorso in opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione trova il proprio riferimento normativo negli artt. 2, 5 e 6, D.Lgs. n. 150/2011 e nell'art. 22, legge n. 689/1981 (modificato dall'art. 34, D.Lgs. n. 150/2011). La giurisdizione spetta, in via esclusiva, al giudice ordinario; la competenza appartiene al giudice unico di Tribunale, in composizione monocratica, che dirige il processo secondo il rito del lavoro.

→ Il ricorso in opposizione va proposto «davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione». La competenza per territorio è inderogabilmente sancita.

Legittimazione attiva

La legittimazione attiva alla presentazione del ricorso in opposizione è in capo a ciascun destinatario dell'ordinanza-ingiunzione: trasgressore e obbligato in solido, quindi, possono presentare il ricorso in opposizione, essendone entrambi destinatari, entro 30 giorni dalla notificazione del provvedimento, a pena di inammissibilità, e può essere depositato anche a mezzo del servizio postale.

→ Quando il ricorso è proposto oltre i termini il giudice ne dichiara l'inammissibilità con sentenza.

Pur nella semplicità del rito, che giustifica la non obbligatorietà della difesa tecnica, il trasgressore e l'obbligato in solido possono rivolgersi al professionista che assiste l'azienda per i profili dell'amministrazione del personale ai sensi della legge n. 12/1979, che può predisporre il ricorso e redigerlo materialmente, ferma restando l'esclusiva titolarità e sottoscrizione dell'interessato; d'altro canto, è legittima la presenza del professionista alle udienze giacché potrà rivestire la qualità di «*rappresentante processuale volontario*», a seguito di espressa ed esplicita procura da parte del trasgressore e/o dell'obbligato in solido, essendo il professionista «*preposto*» agli «*affari*» inerenti la gestione di quei rapporti di lavoro cui si riferisce l'ordinanza-ingiunzione impugnata (art. 77, c. 1, c.p.c.).

Ispezioni in azienda

Illeciti, sanzioni e rimedi

| | |
|-----------------------------------|---|
| Legittimazione passiva | → La legittimazione passiva nel giudizio di opposizione è in capo alla Dtl che ha emanato l'ordinanza-ingiunzione impugnata, che può stare in giudizio personalmente. |
| Requisiti del ricorso | L'opposizione all'ordinanza-ingiunzione si propone mediante ricorso, al quale deve essere allegato il provvedimento opposto, che deve contenere alcuni elementi essenziali (art. 414 c.p.c.): l'ufficio giudiziario al quale il ricorso è rivolto; le generalità anagrafiche e fiscali dell'opponente; l'indicazione dell'amministrazione che ha notificato il provvedimento; l'oggetto e cioè i contenuti della domanda proposta (annullamento o modifica dell'ordinanza-ingiunzione); le ragioni della domanda (i fondamenti giuridici e di fatto che sostengono l'opposizione); le conclusioni (vale a dire le richieste finali dirette al giudice); la sottoscrizione dell'opponente, se sta in giudizio personalmente, oppure del suo difensore; l'indicazione puntuale e l'articolazione dei mezzi istruttori e delle prove. |
| Oggetto dell'opposizione | → L'opposizione non ha ad oggetto l'ordinanza-ingiunzione per sé sola considerata, bensì la legittimità dell'esercizio della potestà punitiva da parte della Direzione del lavoro (procedure seguite per estrinsecare il potere sanzionatorio; sussistenza e prova del fatto illecito sanzionato; attribuità soggettiva del fatto accertato al trasgressore; presenza di cause di giustificazione o di circostanze scusanti, idonee ad escludere la responsabilità del trasgressore; fondatezza delle pretese sanzionatorie). D'altra parte, le stesse richieste conclusive dell'opponente si evolveranno, in seno al ricorso, secondo criteri di impugnativa chiaramente individuati: a) annullamento totale dell'ordinanza-ingiunzione; b) annullamento parziale; c) modifica di taluni profili di contestazione; d) rideterminazione della sanzione amministrativa ingiunta. |
| Partecipazione alla prima udienza | Il ricorso e il decreto sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente e alla Direzione del lavoro. Le parti hanno l'onere di comparire alla prima udienza, se l'opponente non si presenta senza addurre un legittimo impedimento, il giudice con ordinanza appellabile convalida il provvedimento, salvo che l'illegittimità di esso risulti acclarata dalla documentazione in atti ovvero l'amministrazione abbia ommesso di depositare i documenti. → Con riferimento ai poteri istruttori, rilevano quelli propri del rito del lavoro (art. 421, c. 2, c.p.c. e art. 2, D.Lgs. n. 150/2011), per cui nel corso del giudizio il giudice può disporre, anche d'ufficio, tutti i mezzi di prova che ritiene necessari, nei limiti stabiliti dal codice civile, e può disporre la citazione di testimoni. Quanto alle prove testimoniali proposte dalle parti, invece, opera il principio della unità della prova (art. 244 c.p.) dovendosi ritenere inammissibile una tardiva integrazione della lista testimoniale e decaduta dalla prova la parte che, senza giusto motivo, non procede a far chiamare i testimoni davanti al giudice (art. 104 disp. att. c.p.c.). |
| Pronuncia della sentenza | Terminata l'istruttoria, quando ritiene acquisiti gli elementi probatori sufficienti, esaurita la discussione e sentite le conclusioni delle parti, il giudice pronuncia all'udienza la sentenza con cui definisce il giudizio, dando lettura del dispositivo e dell'esposizione delle ragioni della decisione (nei casi di particolare complessità fissa un termine fino a 60 giorni per depositare la sentenza); il giudice, su richiesta delle parti, può concedere fino a 10 giorni per note difensive, rinviando la causa all'udienza successiva alla scadenza del termine, per la discussione orale e la pronuncia della sentenza (art. 429 c.p.c.). Nello specifico dei contenuti della decisione, a norma dell'art. 6, c. 12, D.Lgs. n. 150/2011, con la sentenza che accoglie l'opposizione il giudice può annullare in tutto o in parte l'ordinanza ovvero modificarla, anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta, da determinarsi, in ogni caso, in una misura non inferiore al minimo edittale. Peraltro, quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente, trasgressore o obbligato in solido, perché la Direzione del lavoro non è stata in grado di produrne, il giudice deve accogliere l'opposizione. |