

Approfondimenti

Lavoro e legislazione sociale

Termini di notifica dell'illecito amministrativo

Iunio Valerio Romano – Responsabile Unità Operativa Vigilanza Ordinaria I, Servizio Ispezione del lavoro Dtl di Lecce

Il procedimento ispettivo e sanzionatorio in materia di lavoro e legislazione sociale ha natura speciale, sebbene sia sotteso dai principi generali dettati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

I due pilastri normativi fondanti, su cui si regge l'intero sistema, sono rappresentati dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 e dal D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, che detta disposizioni specifiche, in un contesto procedimentale già di per sé speciale. I due impianti normativi vanno letti e applicati in combinato disposto, unitamente alle disposizioni contenute nel D.M. 15 gennaio 2014, recante il nuovo codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, e alle indicazioni fornite in sede amministrativa (1).

I principi generali

La legge 24 novembre 1981, n. 689 contiene i principi generali, mutuati in buona parte dal si-

stema penale, in tema di procedimento sanzionatorio amministrativo. Tali principi sono enucleati nei primi dodici articoli, mentre in successivi articoli è regolato il procedimento di accertamento e notificazione dell'illecito amministrativo e l'esercizio della cd. *potestas puniendi*. Il contenzioso giudiziario è, invece, attualmente regolato dall'art. 6 del D.Lgs. 1 agosto 2011, n. 150.

I dogmi basilari su cui si regge l'intero sistema sono costituiti dal principio di legalità, in virtù del quale l'esercizio della *potestas puniendi* deve essere previsto e disciplinato dalla legge, e dal principio del *tempus regit actum*, che riguarda gli aspetti sostanziali e non procedurali (2), in ragione del quale le sanzioni amministrative si applicano nei casi e nei tempi previsti dalla legge (3).

Sanzioni amministrative e principi generali

- Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione
- Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati
- Non può essere assoggettato a sanzione amministrativa chi, al momento in cui ha commesso il fatto, non aveva compiuto i diciotto anni o non aveva, in base ai criteri indicati nel codice penale, la capacità di intendere e di volere, salvo che lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato
- Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa
- Non risponde delle violazioni amministrative chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa
- Quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge
- 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
- L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi
- Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo (cd. concorso formale). Alla stessa sanzione soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo di-

(1) Cfr. Min. lav., circolare n. 6/2014 e nota prot. n. 25/Segr/8716 del 12 giugno 2009 (Linee guida in ordine alla proceduralizzazione dell'attività ispettiva).

(2) Cfr. Cons. St., n. 330/1980.

(3) Ciò che rileva è la consumazione della condotta illecita e non il momento dell'accertamento (cfr. Min. lav., circolare n. 38/2010 e circolare n. 5/2014, in tema di maxi-sanzione per lavoro nero e *ius superveniens*).

Approfondimenti

Sanzioni amministrative e principi generali

segno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie (cd. illecito continuato)

- Salvo quanto previsto da speciali disposizioni di legge, si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole. Si ha reiterazione anche quando più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con unico provvedimento esecutivo. Si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni. La reiterazione è specifica se è violata la medesima disposizione. Le violazioni amministrative successive alla prima non sono valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria. La reiterazione determina gli effetti che la legge espressamente stabilisce. Essa non opera nel caso di pagamento in misura ridotta. Gli effetti conseguenti alla reiterazione possono essere sospesi fino a quando il provvedimento che accerta la violazione precedentemente commessa sia divenuto definitivo. La sospensione è disposta dall'autorità amministrativa competente, o in caso di opposizione dal giudice, quando possa derivare grave danno. Gli effetti della reiterazione cessano di diritto, in ogni caso, se il provvedimento che accerta la precedente violazione è annullato

- Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale (4)

- La sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a euro 10 e non superiore a euro 15.000. Le sanzioni proporzionali non hanno limite massimo. Fuori dei casi espressamente stabiliti dalla legge, il limite massimo della sanzione amministrativa pecuniaria non può, per ciascuna violazione, superare il decuplo del minimo

- Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche

Accertamento, contestazione e notificazione dell'illecito amministrativo

La sanzione amministrativa si sostanzia in una misura afflittiva, non consistente in una pena criminale o in una sanzione civile, irrogata nell'esercizio di potestà amministrative come conseguenza di un comportamento assunto da un soggetto in violazione di una norma o di un provvedimento amministrativo. Essa è comminata con ordinanza-ingiunzione, che costituisce titolo esecutivo, dall'ufficio periferico territorialmente competente nelle cui attribuzioni rientra la materia alla quale si riferisce la violazione (5). Il diritto a riscuotere le somme dovute dall'inciso si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno della commissione dell'illecito, fatta salva l'interruzione della prescrizione secondo le regole di cui al codice civile (cfr. artt. 17, 18 e 28 legge n. 689/1981).

Al di là degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti, all'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa pecuniaria possono procedere anche gli ufficiali

e gli agenti di polizia giudiziaria, con obbligo di rapporto all'organo competente ad emettere ordinanza-ingiunzione, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689/1981.

Ed in vero, in tema di contestazione e notificazione dell'illecito amministrativo, l'art. 14 della legge n. 689/1981 dispone che la violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. Qualora la contestazione non possa essere immediata, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio dello Stato entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento (6).

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.

(4) In caso di connessione obiettiva con un reato, cfr. art. 24 legge n. 689/1981.

(5) In tema di competenza territoriale ad irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria, cfr. Cass. civ., sez. I, 11 luglio 2003, n. 10917. Con riguardo alla competenza funzionale, cfr. D.P.R. n. 571/1982, nonché D.M. 17 febbraio 2000.

(6) La notificazione può essere effettuata, con le modalità previste dal c.p.c., anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione. Si può, inoltre, fare ricorso alle modalità di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890 (cfr. artt. 14 e 18 L. n. 689/1981).

Approfondimenti

Normativa

Art. 16 legge n. 689/1981

E' ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole, al doppio del minimo della sanzione edittale, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione.

L'accertamento e la notificazione dell'illecito amministrativo in materia di lavoro e legislazione sociale

L'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, novellato dall'art. 33 della legge n. 183/2010, disciplina, più nello specifico, le modalità dell'accertamento nel procedimento sanzionatorio amministrativo in materia di lavoro e legislazione sociale.

In primo luogo è sancito l'obbligo di rilasciare al datore di lavoro, alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso ispettivo, un verbale contenente tutta una serie di elementi prescritti dalla norma. Quindi, quale condizione di procedibilità prevista a pena di annullabilità del provvedimento definitivo, è disciplinato il cd. potere di diffida, in virtù del quale il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido devono essere invitati alla regolarizzazione delle inosservanze comunque materialmente sanabili (7), entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione del verbale conclusivo (8).

All'ammissione alla predetta procedura di regolarizzazione, nonché alla contestazione delle violazioni amministrative di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981, si provvede esclusivamente con la notifica di un unico verbale di accertamento e notificazione.

Ove da parte del trasgressore o dell'obbligato in solido non sia stata fornita prova dell'avvenuta regolarizzazione e del pagamento delle somme previste, il verbale unico produce gli effetti della contestazione e notificazione degli addebiti accertati nei confronti del trasgressore e della persona obbligata in solido ai quali sia stato notificato.

Il potere di diffida è esteso agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che accertano, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689/1981, violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale.

La lettura e la conseguente applicazione combinata del disposto di cui agli artt. 14 della legge n. 689/1981 e 13 del D.Lgs. n. 124/2004 comporta l'impossibilità di fatto della contestazione immediata della violazione, atteso che, come enucleato nella circolare ministeriale n. 41/2010, la funzione assolta dal verbale unico risulta quella di racchiudere in un unico atto di natura provvedimento la constatazione e la notificazione di tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza, al fine di evitare la redazione di una molteplicità di provvedimenti per la contestazione di ciascuna violazione.

Il termine di decadenza: la posizione del Ministero del lavoro e quella della giurisprudenza

Alla luce delle succitate considerazioni, lo stesso Ministero del lavoro ha chiarito che il termine decadenziale di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981 non può decorrere dall'accertamento di ogni singola violazione avvenuto nel corso della verifica ispettiva, bensì dal momento in cui si sono conclusi gli accertamenti nel loro complesso, comprendendo, quindi, anche i tempi ragionevolmente utili e necessari per l'elaborazione e la verifica degli elementi raccolti. Il *dies a quo* coincide, pertanto, con il momento dell'acquisizione di tutti i dati e i riferimenti di carattere oggettivo e soggettivo necessari per la definizione dell'accertamento inteso nella sua globalità, secondo un

(7) Cfr., sul punto, Min. lav., circolare n. 41/2010.

(8) In caso di ottemperanza alla diffida, il trasgressore o l'eventuale obbligato in solido è ammesso al pagamento di una somma pari all'importo della sanzione nella misura del minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa, entro il termine di quindici giorni dalla scadenza del termine di notifica del verbale conclu-

sivo. Il pagamento dell'importo della predetta somma estingue il procedimento sanzionatorio limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa. In tema di maxi-sanzione per "lavoro nero", cfr. art. 3, comma 3, del D.L. n. 12/2002, conv. da legge n. 73/2002, come da ultimo sostituito dall'art. 22, comma 1, del D.Lgs. n. 151/2015, nonché circolare Min. lav. n. 26/2015.

Approfondimenti

criterio di ragionevolezza delle verifiche espletate, adeguatamente esplicitate nel verbale (9).

D'altronde, la stessa giurisprudenza ha più volte precisato che l'accertamento non coincide con la generica e approssimativa percezione del fatto nella sua materialità, ma con il compimento di tutte le indagini necessarie al conseguimento della piena conoscenza di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi dell'infrazione commessa. I limiti temporali entro i quali, a pena di estinzione dell'obbligazione di pagamento, la P.A. procedente deve provvedere alla contestazione sono collegati all'esito del procedimento di accertamento. La legittimità della durata di tale procedimento va valutata dal giudice di merito in relazione al caso concreto e sulla base della complessità delle indagini. Da ciò scaturisce in modo inequivocabile che la mera notizia del fatto materiale non coin-

cide con la nozione di accertamento, ma quest'ultimo si completa solo quando l'organo di vigilanza acquisisce la piena conoscenza dell'illecito, idonea cioè a giustificare la redazione del rapporto e, conseguentemente, l'adozione del provvedimento sanzionatorio. Tali principi trovano, ovviamente, applicazione anche nel caso in cui i provvedimenti sanzionatori traggono il loro fondamento negli accertamenti compiuti da funzionari di altre Amministrazioni, in quanto i relativi verbali sono fonti di prova relativamente agli elementi di fatto acquisiti e documentati e necessitano, pertanto, di un'indispensabile attività valutativa da parte dell'organo competente all'adozione del provvedimento sanzionatorio, finalizzata alla completa definizione della fase di accertamento dell'illecito ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge n. 689/1981 (10).

Giurisprudenza

Cass. civ., sez. V, 29 febbraio 2008 n. 5467

In tema di sanzioni amministrative, e nei casi in cui non sia stata possibile la contestazione immediata, il termine entro il quale la P.A. ha l'onere di contestare l'infrazione decorre non da quando sia venuta a conoscenza dei fatti ascritti all'incolpato, ma dal diverso e successivo termine in cui abbia acquisito tutti gli elementi oggettivi e soggettivi necessari per valutare la sussistenza di una condotta sanzionabile. Sulla individuazione di tale momento, che è rimessa al giudice del merito, non può tuttavia incidere la condotta negligente o arbitraria della stessa P.A., sicché il tardivo compimento di atti che quest'ultima avrebbe dovuto o potuto compiere tempestivamente non vale a spostare in avanti il "dies a quo" di decorrenza del termine di 90 giorni per la contestazione differita dell'infrazione.

Cass. civ., sez. lav., 24 maggio 2007 n. 12093

In tema di sanzioni amministrative, i limiti temporali entro i quali, a pena di estinzione dell'obbligazione di pagamento, l'amministrazione procedente deve provvedere alla notifica della contestazione (art. 14, commi secondo e sesto della legge n. 689/81) devono ritenersi collegati all'esito del procedimento di accertamento (la legittimità della cui durata va valutata in relazione al caso concreto e sulla base della complessità delle indagini) e non anche alla data di commissione della violazione, dalla quale decorre il solo termine iniziale di prescrizione di cui all'art. 28 della legge citata.

Gli equivoci sul c.d. congruo termine

Posto che l'accertamento non si sostanzia nella generica e approssimativa percezione del fatto nella sua materialità, ma si realizza con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza di esso, e che, in materia di lavoro e legislazione sociale, il provvedimento di constatazione e notificazione dell'illecito amministrativo, propedeutico all'esercizio della *potestas puniendi* da parte della P.A. in difetto di pagamento della sanzione in misura agevolata (art. 13 D.Lgs. n. 124/2004) e/o in sede di c.d. conciliazione amministrativa (art. 16 legge n. 689/1981), deve essere unico per tutte le viola-

zioni accertate nel corso della verifica ispettiva e notificato al termine della stessa, si registrano posizioni contrastanti nell'ambito della giurisprudenza di prime cure in ordine al rapporto esistente tra la "ragionevole durata dell'accertamento" e il decorso del termine decadenziale sancito dall'art. 14 della legge n. 689/1981, che, peraltro, è cosa diversa dal c.d. diritto a riscuotere, esercitabile nel termine prescrizione di cui all'art. 28 legge cit. (11).

Il c.d. congruo termine, di conio giurisprudenziale, nulla ha a che vedere con il termine legale di decadenza (*rectius* di estinzione dell'obbligazione) ed è liberamente apprezzabile dal giudice sulla base della complessità delle indagini, esclu-

(9) Con riguardo al perfezionamento della notifica, cfr. Corte Cost., 26 novembre 2002, n. 477 e Corte Cost., 14 gennaio 2010, n. 3.

(10) Cfr. Cass. civ., sez. lav., 17 febbraio 2004, n. 3115; Cass. civ., sez. lav., 20 marzo 2009, n. 6901.

(11) Cfr., sul punto, Corte App. Lecce, 18 maggio 2015, n. 225.

Approfondimenti

dendo che possano ricadere sul cittadino inezie ingiustificate o legate a limiti organizzativi e/o di gestione interna. Da questo punto di vista, l'atto istruttorio deve essere tale in senso tecnico e non può consistere in un'attività meramente dilatoria o strumentale, tenuto conto, tuttavia, che la strumentalità dell'azione non può che essere valutata in ragione del singolo accertamento, che, senza meno, potrebbe portare anche ad escludere la commissione della violazione accertanda. Molti uffici, ad esempio, hanno dettato norme interne di buona prassi, in forza delle quali un accertamento tipo *in subiecta materia* non dovrebbe sfiorare un arco temporale di sei mesi.

Altro discorso riguarda il termine di estinzione dell'obbligazione di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981, che decorre dall'ultimo atto istruttorio comprovato (c.d. verbale interlocutorio, verbale di acquisizione delle dichiarazioni testimoniali, ecc.).

Orbene, nel dubbio di incappare in responsabilità per danno erariale, conseguente alla condanna al pagamento delle spese processuali, prendendo atto di una giurisprudenza di primo grado spesso ondivaga e non sempre attestata sulle medesime posizioni, molti uffici tendono a dare un'interpretazione estensiva e/o per analogia all'art. 14 della legge n. 689/1981, ritenendo che tra la data del primo accesso e il successivo atto istruttorio (e poi tra un atto istruttorio e un altro ancora) non debba decorrere un termine superiore a gg. 90.

Un'esegesi di questo tipo, ad avviso di chi scrive, appare del tutto surrettizia, atteso che la norma prescrive che, qualora la contestazione della violazione (che evidentemente deve essere già stata accertata) non possa avvenire contestualmente, l'illecito può essere notificato nel termine di novanta giorni, ovvero trecentosessanta nel ca-

so di soggetto residente all'estero, pena l'estinzione dell'obbligazione.

Se, come avviene nel caso delle violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale, la notificazione degli illeciti deve avvenire per legge con un unico provvedimento al termine di tutti gli accertamenti posti in essere a seguito della verifica ispettiva di cui al verbale di primo accesso, non si capisce dove possa legalmente reggersi l'obbligo di non far spirare il termine di gg. 90 (che paradossalmente sarebbe di gg. 360 in caso di soggetto residente all'estero) tra i vari atti istruttori, posto che la stessa giurisprudenza lascia al giudice ogni valutazione circa la congruità delle tempistiche istruttorie, da valutare caso per caso. Peraltro, un'interpretazione di tal fatta finirebbe con l'incidere negativamente sull'efficacia dell'azione ispettiva, che, data la sua natura, deroga in parte ai canoni regolari del procedimento amministrativo, avendo tempistiche e procedure speciali e specifiche, disposte a tutela dello stesso soggetto inciso (12).

Prospettive de iure condendo

Alla luce di quanto sopra esposto e ritenuto, al fine di evitare condotte disomogenee tra i vari uffici e/o le varie amministrazioni competenti in materia, con conseguenti ricadute sul corretto esercizio della funzione pubblica, sarebbe auspicabile un intervento normativo che rendesse ancora più armonica la disciplina esaminata, prevedendo magari, sulla falsa riga di altre esperienze, quale quella di cui al Codice della Strada o quella di cui alla disciplina disposta in materia di indagini penali, una precisa tempistica legale dell'esercizio dell'attività istruttoria, con la fissazione di un tempo massimo di chiusura della stessa, fatte salve proroghe debitamente autorizzate.

(12) Cfr., sul punto, Cass. civ., S.U. 27 aprile 2006, n. 9591.