

I principi di applicazione delle sanzioni amministrative

di Fabrizio Nativi – componente Centro Studi attività ispettiva del Ministero del Lavoro*

Il regime sanzionatorio in materia di lavoro è ormai in massima parte depenalizzato e segue conseguentemente i principi generali stabiliti dalla L. n.689/81. Il presente elaborato ripropone un sintetico commento dei primi 11 articoli della legge di depenalizzazione, rinviando la trattazione delle disposizioni relative alle procedure al numero successivo della rivista.

Principio di legalità

Ai sensi dell'art.1, L. n.689/81:

“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”.

Il principio di legalità si articola nelle seguenti tre specificazioni:

- **la riserva di legge.** L'art.1, L. n.689/81, ricalca l'art.25, co.2 della Costituzione, in base al quale nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso. Il richiamo normativo potrebbe persino considerarsi superfluo, tenuto conto che il precetto costituzionale è certamente da riferirsi a qualsiasi reazione punitiva e non soltanto alla materia penale;
- **l'anteriorità della previsione normativa rispetto alla condotta suscettibile di punizione.** Si applica sempre la norma vigente nel tempo della commissione della violazione;
- **l'irretroattività e non ultrattività della norma sanzionatoria.** Questo significa anche che non possono applicarsi a situazioni pendenti neppure norme più favorevoli al trasgressore, sopravvenute successivamente alla commissione della violazione.

Una conseguenza diretta del principio di legalità è l'impossibilità di ricorrere all'analogia per estendere l'applicazione di norme sanzionatorie, quanto meno in senso sfavorevole al trasgressore.

La sanzione amministrativa ha natura afflittiva; ha

* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

cioè la funzione di gravare il trasgressore di conseguenze sfavorevoli in conseguenza della violazione e dissuadere dalla commissione della stessa attraverso la minaccia di una privazione. La sanzione ha inoltre natura retributiva e deve cioè essere proporzionata alla gravità della condotta illecita.

Capacità di intendere e di volere

Ai sensi dell'art.2, L. n.689/81:

“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.

Fuori dei casi previsti dall'ultima parte del precedente comma, della violazione risponde chi era tenuto alla sorveglianza dell'incapace, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto”.

L'art.2 richiama principi di chiara ispirazione penalistica. La responsabilità per illeciti amministrativi è personale, anzi personalissima. Non è pertanto configurabile, salvo espressi richiami di legge, una colpa in vigilando in materia di sanzioni amministrative.

Quanto alla capacità di intendere, essa si definisce come l'attitudine del soggetto a rendersi conto della realtà circostante, percepirla e valutarla correttamente. La capacità di volere è invece l'attitudine ad autodeterminarsi, scegliendo il proprio comportamento.

Tali capacità sono legate generalmente al raggiungimento di un certo grado di sviluppo della persona, ma possono anche successivamente venire a mancare in dipendenza di cause occasionali, come malesseri, patologie, traumi.

La disposizione di cui all'art.2, coordinata con i principi di ispirazione penalistica, deve essere interpreta-

GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

ta come segue: la capacità di essere soggetti passivi di sanzioni amministrative si considera presunta con il compimento di 18 anni. Nella fascia di età fra i 14 e i 18 anni la capacità deve essere accertata caso per caso. Prima dei 14 anni, la capacità non esiste.

Raggiunta la maggiore età, la responsabilità può escludersi in base ai criteri di fonte penalistica. I criteri indicati dal codice penale fanno riferimento a: "infermità di mente", "sordomutismo", "ubriachezza", uso di "stupefacenti".

La responsabilità per il fatto dell'incapace ricade sul soggetto che, per legge, per situazione di fatto o per contratto, è tenuto a sorvegliarlo, salvo che lo stesso soggetto non provi di non aver potuto impedire il fatto commesso dall'incapace.

Elemento soggettivo

Ai sensi dell'art.3, L. n.689/81:

*"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".*

Per coscienza e volontà del comportamento si intende l'ascrivibilità dello stesso alla sua sfera volitiva. La coscienza e volontà esprimono la capacità umana di valutare e dirigere le proprie azioni. La coscienza e volontà generalmente si escludono soltanto quando il soggetto diviene strumento inconsapevole di forze esterne, per incoscienza involontaria, per forza maggiore o per costringimento fisico.

Perché sorga responsabilità è indifferente la dolosità o la colposità del comportamento, fermo restando che deve sussistere almeno la colpa. L'ordinamento rifiuta infatti l'applicazione di un principio di responsabilità oggettiva per l'applicazione di sanzioni amministrative. Perché vi sia punibilità deve esservi almeno la colpa, e cioè la rimproverabilità della condotta, secondo i canoni definiti dall'art.43 c.p..

Sono pertanto rilevanti, ai fini dell'eventuale esclusione di responsabilità, tutte quelle situazioni accertabili che hanno indotto in errore scusabile o che dimostrano la buona fede del trasgressore.

Se la violazione è determinata da errore o anche ignoranza, riguardanti il fatto (e non il diritto), il trasgressore non è punibile, salvo che l'errore o l'ignoranza non sia determinata da sua colpa.

Cause di esclusione della responsabilità

L'art.4 recita:

*"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.
Se la violazione è commessa per ordine dell'autorità, della stessa risponde il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine".*

L'art.4, senza procedere a una precisa definizione delle fattispecie esimenti della responsabilità, enuncia le cause di esclusione della responsabilità. Non operandosi appunto una descrizione delle singole cause è purtroppo necessario riferirsi ai principi di natura penalistica, di cui all'art.54 c.p., ovvero a quelli di natura civilistica (art.2045 c.c.).

Concorso di persone

Ai sensi dell'art.5:

"Quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge".

L'illecito può essere commesso da una sola persona, oppure da una pluralità di persone. La cooperazione fra più persone, nella commissione di un illecito, può configurarsi come concorso di una pluralità di autori. In tale ipotesi le condotte dei diversi autori sono idealmente separabili. È il caso in cui più persone, congiuntamente, violano la stessa norma di legge, pur rimanendo la condotta di ciascuna persona singolarmente circoscrivibile. È, per esempio, il caso in cui più persone contemporaneamente pescano in un'area marina in cui vige un divieto. In altri casi invece il comportamento è unico, ma è posto in essere da più persone. È l'ipotesi, per esempio e per tornare alla materia del lavoro, in cui due amministratori di una società commerciale stabiliscano un'articolazione delle turnazioni di orario del personale in violazione alla disciplina sui tempi di riposo giornaliero o settimanale, di cui al D.Lgs. n.66/03.

Obbligazione solidale

L'art.6, L. n.689/81 prevede che:

"Il proprietario della cosa che servì 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, è

obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà.

Se la violazione è commessa da persona capace di intendere e di volere e soggetta all'altrui autorità, direzione o vigilanza, la persona rivestita dell'autorità o incaricata della direzione o della vigilanza è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto. 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.

Nei casi previsti dai commi precedenti chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione".

La solidarietà nel pagamento della sanzione ha la spiccata funzione di garanzia del credito. Il creditore può rivolgersi a propria scelta all'uno o all'altro dei propri debitori per pretendere l'intera somma. Il debitore prescelto è tenuto ad adempiere per intero senza poter opporre patti contrari. La sanzione amministrativa può quindi essere coattivamente riscossa agendo sul patrimonio di uno qualunque dei soggetti obbligati. Nel caso di insufficienza del patrimonio di un soggetto obbligato, per la quota insoddisfatta si potrà avviare azione esecutiva nei confronti degli altri condebitori.

Il soggetto che ha pagato a titolo di obbligato solidale ha diritto di regresso per l'intera somma nei confronti del soggetto individuato come materiale trasgressore.

Lo schema scelto dal legislatore del 1981, dimostra che la società, le persone giuridiche, non sono chiamati a rispondere in solido dell'illecito, come se fossero corresponsabili dello stesso, ma solo a garantire civilmente il credito dello Stato.

Con particolare riferimento a quanto concretamente può verificarsi per le violazioni in materia di lavoro, la responsabilità solidale può insorgere:

- sull'imprenditore, per le condotte poste in essere dai propri dipendenti;
- sulle società in nome collettivo, per l'azione di ciascuno dei propri soci amministratori;

- sulle società in accomandita semplice o per azioni, per l'azione di ciascuno dei soci accomandatari;
- sulle società a responsabilità limitata e sulle società per azioni, per le azioni dei propri amministratori, siano essi soci o meno;
- sulle società cooperative, per le azioni dei propri amministratori, soci o mandatari di persone giuridiche socie.

Intrasmissibilità agli eredi

Ai sensi dell'art.7:

"L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette gli eredi".

La disposizione ricalca il principio penalistico di responsabilità personale, stabilendo l'intrasmissibilità agli eredi della obbligazione a pagare la sanzione pecuniaria.

Il Ministero del Lavoro, con nota n.146 del 4 febbraio 2004, allineandosi con la giurisprudenza prevalente (vedi Cass. Civ., Sez. III, n.2501/00, ma successivamente anche Cass. Civ., Sez. lav. n.26387/08 e n.1193/08) ha chiarito che il decesso dell'obbligato principale, e cioè del trasgressore, comporta non soltanto il mancato passaggio dell'obbligazione agli eredi, ma anche l'estinzione dell'obbligazione dell'obbligato solidale.

Concorso di illeciti amministrativi

Il testo dell'art.8, L. n.689/81:

"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. Alla stessa sanzione prevista dal precedente comma soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno 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. La disposizione di cui al precedente comma si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688, per le quali non sia già intervenuta sentenza passata in giudicato".

GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

Il primo comma dell'art.8 rappresenta la condotta di un soggetto che, con una stessa azione o omissione, viola una pluralità di disposizioni e la condotta di un soggetto che con una stessa azione o omissione viola una pluralità di volte la stessa disposizione.

In entrambi le fattispecie il legislatore prevede che operi il *c.d. cumulo giuridico* e cioè l'applicazione della sanzione più grave, aumentata fino al triplo.

In materia di lavoro, l'applicabilità del cumulo giuridico è stata riconosciuta dal Ministero del lavoro in relazione alla disciplina dell'orario di lavoro (vedi in proposito la circolare n.8/05) nonché con riferimento alle sanzioni amministrative sui prospetti di paga (vedi in proposito la [circolare n.23/11](#)).

Il secondo e terzo comma dell'art.8, disciplinano l'ipotesi di cumulo giuridico nel caso di *"illecito continuato"*. Il beneficio è applicabile soltanto per le violazioni amministrative previste in materia di previdenza e assistenza obbligatoria.

Il Ministero del Lavoro ha riconosciuto l'applicabilità del secondo comma dell'art.8, con riferimento alle violazioni riguardanti il Libro Unico del Lavoro, di cui all'art.39, D.L. n.112/08, conv. in L. n.133/08. In particolare, con la citata circolare n.23/11, il Ministero del Lavoro ha chiarito che, nell'ipotesi in cui la condotta materiale si sia protratta per più mensilità, dovranno applicarsi tante sanzioni quante sono le mensilità interessate, salva appunto l'applicazione dell'istituto del cumulo giuridico di cui all'art.8, co.2, L. n.689/81. L'applicazione dell'art.8, sia per quanto riguarda il co.1 che per quanto riguarda il co.2, è sempre stata considerata preclusa agli ispettori del lavoro, poiché essa richiede il ricorso ad ampie potestà discrezionali, che possono essere esercitate soltanto dall'organo competente ad emettere l'ordinanza di ingiunzione. Così il Ministero del Lavoro si è sempre espresso, prima con la circolare n.81/87, più recentemente con il vademecum 3 dicembre 2008 sull'utilizzo del Libro unico del lavoro (sez.C, punto 7) e, infine, con la sopra citata circolare n.23/11.

L'orientamento ministeriale ha dimostrato alcuni profili di incoerenza, soprattutto in relazione all'applicazione della sanzione minima, a seguito di diffida di cui all'art.13, D.Lgs. n.124/04. L'ottemperanza alla diffida e il correlato pagamento della sanzione minima edittale, infatti, può non costituire un vantaggio economico rispetto all'applicazione della sanzione applicata ai sensi dell'art.8, L. n.689/81, nella successiva fase di emissione dell'ordinanza di ingiunzione.

Reiterazione

L'art.8-bis, introdotto dall'art.94, D.Lgs. n.507/99, prevede che:

"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".

La reiterazione è circoscritta all'ambito temporale di cinque anni e all'omogeneità delle violazioni contestate. La reiterazione si configura unicamente in caso di accertamento con provvedimento esecutivo e quindi con ordinanza di ingiunzione non impugnata, ovvero impugnata ma confermata a seguito di sentenza passata in giudicato (vedi in tal senso anche circolare n.5/08 del Ministero del Lavoro).

Principio di specialità

Il principio è declinato dall'art.9:

“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. Tuttavia quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest’ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali”.

Generalmente si dice che sussiste un rapporto fra genere e specie, tra due diverse norme giuridiche, quando quella generale ha una sfera di applicazione più ampia di quella speciale, la quale presenta elementi specifici che la confinano in un ambito più limitato. La norma speciale appare come compresa in quella generale, tanto che la fattispecie potrebbe considerarsi disciplinata da quest’ultima, se mancasse la norma più specifica.

La specialità implica una completa identità fra tutti gli elementi delle norme coesistenti, tranne uno o più di uno, che caratterizzano la disposizione speciale, diretta a regolare un caso specifico.

Il principio di specialità risolve il conflitto fra diverse norme applicabili a un medesimo comportamento o a un medesimo fatto. Evidentemente, nel comparare due norme apparentemente concorrenti è necessario verificare se il fatto disciplinato sia effettivamente lo stesso, avendo riguardo al caso concreto e non alla fattispecie astratta.

Non è sempre facile distinguere se si tratti di un’ipotesi di concorso formale disciplinato dall’art.8 ovvero un’ipotesi di concorso apparente fra norme, regolato dall’art.9. Nel primo caso, infatti, il trasgressore, con una sola azione, ha leso più beni giuridici distinti ovvero li ha lesi più volte. Nel secondo caso, invece, il bene giuridico leso è uno soltanto, ma le norme applicabili sono più di una e si tratta di individuare quale norma sia speciale rispetto alle altre. In materia di sanzioni amministrative riguardanti il lavoro, di fatto, nell’ordinamento vigente, non si contemplan ricorrenti casistiche concrete di potenziale applicazione dell’art.9, L. n.689/81.

Rapporto tra limite minimo e limite massimo

L’art.10 della L. n.689/81 dispone che:

“La sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a lire

quattromila e non superiore a lire venti milioni. 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”.

La disposizione si propone di fissare limiti astratti massimi e minimi delle sanzioni amministrative. Il valore pratico della disposizione è piuttosto modesto, se non con riferimento alle potenziali ricadute sulla legislazione regionale. Tenuto infatti conto che norme statuali di pari rango della L. n.689/81 possono commisurare le sanzioni secondo criteri diversi rispetto a quelli enunciati dall’art.10, l’unico valore precettivo concreto è quello in base al quale le sanzioni proporzionali non hanno un limite massimo. In materia di lavoro è il caso delle sanzioni il cui importo è proporzionato per esempio al numero di giornate interessate dalla violazione. In tali fattispecie la quantificazione della sanzione non trova un tetto nel limite di € 10.329,00, stabilito dal primo comma dell’art.10.

Criteri per l’applicazione delle sanzioni amministrative

I criteri per la determinazione dell’importo delle sanzioni amministrative sono fissati dall’art.11, L. n.689/81.

“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”.

La valutazione di gravità del fatto illecito giustifica l’aumento o la diminuzione della sanzione, in base a un principio “retributivo” della pena. La gravità è misurata in ragione della dannosità, pericolosità, disvalore sociale del fatto illecito.

Anche il comportamento di chi si adopera per ridurre o eliminare le conseguenze dannose dell’illecito influiscono sulla quantificazione della sanzione. La norma non richiede l’effettiva eliminazione delle conseguenze dannose, ma considera l’opera svolta dal trasgressore in tal senso. Per contro non rileva

GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

che terzi, non incaricati dal trasgressore, abbiano riconosciuto indennizzi o regolarizzato l'illecito. Quello che appunto riveste significato è l'azione di ravvedimento posta in essere dal trasgressore.

Nella quantificazione della sanzione deve inoltre tenersi conto della personalità del trasgressore, non soltanto in relazione alla precedente commissione di violazioni della stessa indole, ma in senso più complessivo.

I precedenti soggettivi, riguardanti la commissione di violazioni delle medesime norme, contribuiscono a definire la personalità dell'agente e sono senza dubbio utili per il proporzionamento della sanzione.

Rilevano però anche altri elementi, quali il comportamento anteriore, contemporaneo o successivo del trasgressore alla commissione della violazione, le qualità morali e sociali.

Valutando le condizioni economiche del trasgressore, inoltre, l'importo può essere aumentato al fine di non privare la sanzione del suo potere afflittivo, in ragione delle abbienti condizioni patrimoniali dell'autore della violazione. La disposizione ha l'evidente finalità di ricondurre a sostanziale parità di trattamento i cittadini, rispetto all'applicazione di una sanzione amministrativa.



PERCORSO FORMATIVO 11[^]

Strategie aziendali per l'organizzazione del lavoro dopo il Decreto Jobs Act

STRATEGIE AZIENDALI PER L'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO DOPO IL DECRETO JOBS ACT

La scelta del contratto di lavoro

Soluzioni operative per l'efficienza dell'impresa

	OTTOBRE	NOVEMBRE	DICEMBRE	GENNAIO	MARZO	APRILE
Mattina	Opportunità e nuovi vincoli nel lavoro a termine e nella somministrazione	Inserimento lavorativo dei giovani: contratto di apprendistato e tirocini formativi	Gestione flessibile dell'orario di lavoro	Inquadramento previdenziale e assicurativo dell'impresa, dei soci e degli amministratori	La tutela del patrimonio aziendale: controllo, sanzioni e risarcimento danni	Forme speciali di organizzazione del lavoro: distacco comunitario, contratto di rete e telelavoro
Pomeriggio	I giornata Rassegna delle novità del periodo Disciplina e gestione del rapporto di lavoro dei dirigenti e del personale direttivo	II giornata Rassegna delle novità del periodo Accertamenti sanitari nel rapporto di lavoro: idoneità alle mansioni, responsabilità e obblighi datoriali	III giornata Rassegna delle novità del periodo Crisi di liquidità dell'impresa: mancati pagamenti al lavoratore e omissioni fiscali e contributive	IV giornata Rassegna delle novità del periodo La Legge di Stabilità e le novità 2015 per l'amministrazione del personale	V giornata Rassegna delle novità del periodo I rapporti di lavoro nel terzo settore	VI giornata Rassegna delle novità del periodo La riqualificazione dei rapporti di lavoro nelle ispezioni

AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE 2014/2015

Temi emergenti e problematiche attuali nella gestione dei rapporti di lavoro

[ACCEDI AL SITO](#)