

# Il cumulo giuridico sconta l'esborso

**M**utuando i principi contenuti nell'art. 81 del codice penale, l'art. 8 della legge n. 689/1981 (norma di riferimento per quanto concerne l'applicazione delle sanzioni amministrative) prevede due ipotesiche condotte del trasgressore:

- il soggetto che con una stessa azione od omissione viola più volte la stessa disposizione di legge (cosiddetto concorso formale);

- il soggetto che con una stessa azione od omissione viola più volte la stessa disposizione di legge (cosiddetto illecito continuato).

In entrambe le ipotesi può trovare applicazione la sanzione prevista per la violazione più grave aumentata fino al triplo (cosiddetto cumulo giuridico), invece che tante sanzioni quante sono le violazioni commesse (cumulo materiale).

Al riguardo occorre precisare che nelle violazioni amministrative in materia di lavoro tale ipotesi trova scarsa applicazione in quanto spesso è la stessa legge che determina la quantificazione della sanzione pecuniaria (per numero di lavoratori, per periodi, per numero di giornate ecc).

È questa la tesi fatta propria dal ministero del lavoro nella lettera circolare del 18/4/2008 per le violazioni relative alla

Le novità contenute nella nota ministeriale del 18/4/2008	
<b>Registrazioni sul libro di matricola</b>	La condotta posta in essere dal datore di lavoro assume potenziale rilievo sotto il profilo sanzionatorio con riguardo alla registrazione di ogni singolo prestatore d'opera.
<b>Registrazioni sul libro paga - sezione presenze</b>	La condotta posta in essere dal datore di lavoro assume potenziale rilievo sotto il profilo sanzionatorio con riguardo alla registrazione di ogni lavoratore.
<b>Busta paga</b>	La condotta del datore di lavoro assume rilievo sotto il profilo sanzionatorio ogni volta che lo stesso non consegna a ciascun lavoratore il prospetto paga (o lo consegna in maniera incompleta o inesatta). La sanzione relativa andrà, inoltre, applicata per ogni mese in cui viene accertata detta omissione (o incompletezza o inesattezza).
<b>Comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro</b>	La comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro va obbligatoriamente effettuata entro il termine di 5 giorni dalla data di cessazione del rapporto di lavoro anche nel caso in cui la comunicazione anticipata di instaurazione del rapporto stesso non sia stata effettuata (o sia stata effettuata in ritardo). L'eventuale violazione del precetto costituirà illecito amministrativamente sanzionato.
<b>Illeciti penali</b>	Il datore di lavoro che, anche nel medesimo contesto temporale, ponga in essere una pluralità di condotte illecite contravvenzionalmente sanzionate, risulterà destinatario di altrettanti provvedimenti di prescrizione con la conseguente applicazione di tante sanzioni quanti sono i lavoratori interessati.

tenuta dei libri obbligatori e per quelle relative al prospetto di paga poiché, a detta del

dicastero, si realizzano in tal modo una pluralità di condotte illecite del datore di lavoro

tutte passibili di un'autonoma sanzione amministrativa. Sussistono, tuttavia, ipo-

tesi residuali per le quali, ricorrendone i presupposti, sarà invece possibile invocare, nei confronti dell'organo amministrativo (preposto all'emanazione dell'eventuale ordinanza ingiunzione ex art. 18, legge n. 689/81) o giudiziale, l'applicazione del cumulo giuridico eventualmente più conveniente sotto il profilo economico.

In materia di sanzioni amministrative, quindi, in presenza di più violazioni di disposizioni che preve-

*Spetterà al giudice di merito valutare se ricorrono gli estremi del concorso formale di illecito della continuazione*

dono sanzioni amministrative, spetterà al giudice di merito valutare se ricorrono in concreto gli estremi del «concorso formale» di illeciti amministrativi oppure della «continuazione» tra gli stessi, ai sensi, rispettivamente, del primo e del secondo comma dell'art. 8, della legge n. 689/81. Se tale accertamento sortirà esito positivo, il giudice procederà alla riquantificazione delle sanzioni secondo lo schema del cumulo giuridico.

## Contravvenzioni, cresce il numero delle prescrizioni



In materia di lavoro non è difficile incorrere (soprattutto quando si tratta di norme riguardanti il profilo relativo all'igiene e sicurezza) in violazioni che comportino, a carico del trasgressore, l'applicazione di sanzioni penali di natura contravvenzionale. Una delle possibili modalità di estinzione agevolata del reato di tipo contravvenzionale è rappresentata dall'adempimento del trasgressore alla «prescrizione» impartita dagli organi di vigilanza. In proposito il ministero del lavoro fa presente che qualora il personale ispettivo accerti la violazione di norme di tipo contravvenzionale poste a tutela di soggetti passivi determinati (per es. lavoratrici madri, minori, lavoratori notturni) dovrà considerare la condotta illecita del datore di lavoro come autonoma e distinta per ciascun lavoratore, con la conseguenza che dovrà adottare, ricorrendone le condizioni, un numero di prescrizioni pari ai lavoratori interessati e, successivamente in caso di ottemperanza al provvedimento, un equivalente numero di sanzioni. Un esempio: supponiamo che un datore di lavoro non adempia all'obbligo di sottoporre alla visita medica preventiva d'idoneità due lavoratori notturni (art. 14, dlgs n. 66/03); in questo caso la pena prevista a carico del trasgressore è l'arresto da tre a sei mesi o l'ammenda da € 1.549 a € 4.131. Il personale ispettivo che accerta questa violazione dovrà impartire al datore di lavoro non una, ma due prescrizioni (tante quanti sono i lavoratori non sottoposti al controllo sanitario) con le quali si chiederà al datore di lavoro di adempiere, seppur in ritardo, all'obbligo normativamente imposto. Se il contravventore ottempererà a entrambe le prescrizioni nel termine richiesto, l'organo di vigilanza lo ammetterà a pagare, in sede amministrativa, una somma pari a un quarto del massimo della pena editale (quindi € 1.032,75 per ciascuno dei due lavoratori interessati).

## Omissione dei contributi senza sanzioni

Non vanno pagate le sanzioni connesse all'omissione dei contributi e premi.

Con riferimento alla concreta possibilità di contestare o notificare, da parte del personale ispettivo, gli illeciti conseguenti all'accertamento delle violazioni in materia di registrazione e tenuta dei libri di matricola e paga, la lettera circolare del 18/4/2008 richiama il contenuto dell'art. 116, comma 12, della legge n. 388/2000 per mezzo del quale sono state abolite «tutte le sanzioni amministrative relative a violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatorie consistenti nell'omissione totale o parziale del versamento di contributi o premi o dalle quali comunque derivi l'omissione totale o parziale del versamento di contributi o premi, ai sensi dell'art. 35, commi 2 e 3, della legge n. 689/1981».

In generale, pertanto, risultano «abolite» tutte le sanzioni che colpiscono violazioni consistenti nella omissione (parziale o totale) del versamento dei contributi all'Inps e dei premi all'Inail, ma anche quelle dalle quali comunque derivi, perché connesse, la predetta omissione.

Con riguardo alle ipotesi di illecito amministrativo connesse ad adempimenti del datore di lavoro in materia di libro matricola e di libro paga che sopravvivono alla legge n. 388/2001, il ministero del lavoro, in passato, era già intervenuto con la circolare n. 12 del 22 gennaio 2001 concludendo, forse in maniera un po' superficiale e frettolosa, per il venir meno di tutte le sanzioni derivanti da «omessa o irregolare registrazione del lavoratore sul libro matricola e/o sul libro paga».

Difatti va in proposito rilevato che non sempre, e non tutte, le irregolari o omesse registrazioni sui libri di paga e di matricola fanno scaturire delle omissioni contributive.

A confermare questo assunto è intervenuta prima la giurisprudenza di legittimità (ordinanza Cassazione civile, sezione lavoro,

13/6/2003, n. 9533; sentenza Cassazione civile, sezione lavoro, 6/4/2004, n. 6705) e poi lo stesso ministero del lavoro (interpello n. 5220 del 26/10/2006 nel quale si afferma che le violazioni in materia di registrazioni sui libri di matricola e di paga non possono essere contestate esclusivamente nei casi in cui l'irregolare registrazione risulti connessa all'omesso versamento dei contributi e/o premi dovuti).

Adesso la Direzione generale per l'attività ispettiva, analizzando forse in maniera più approfondita la questione, ha detto che:

1) nell'ipotesi di omesse o inesatte registrazioni sui libri di matricola e paga - sezione presenze per le quali, al momento dell'accertamento, sia scaduto il termine per l'adempimento dell'obbligo contributivo si concretizza una omissione del versamento dei contributi e/o dei premi dovuti, per cui l'illecito amministrativo è da ritenersi connesso alle violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (art. 35, comma 3, legge n. 689/1981). In questo caso, operando la suddetta abrogazione di cui all'art. 116, comma 12, della legge n. 388/2000, non sarà quindi possibile, da parte del personale ispettivo, adottare la contestazione/notificazione dell'illecito amministrativo;

2) nelle restanti ipotesi (omesse o inesatte registrazioni sui libri di matricola e paga - sezione presenze per le quali, al momento dell'accertamento, non sia scaduto il termine per l'adempimento dell'obbligo contributivo ovvero che riguardino uno o più lavoratori per i quali siano stati correttamente e concretamente adempiuti gli obblighi in materia previdenziale ed assicurativa), poiché si tratta di violazioni non connesse ad un'omissione in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, il personale ispettivo sarà legittimato a contestare/notificare l'illecito amministrativo a carico del trasgressore secondo le modalità in precedenza richiamate.