

FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO

PARERE N. 2 DEL 20.01. 2010

In materia di norme sanzionatorie e libri obbligatori

* * *

1. LA SITUAZIONE DI FATTO.

In occasione di alcuni accessi ispettivi della Guardia di Finanza effettuati nel periodo dal 2005 al 2006 a carico di alcuni datori di lavoro, è stata rilevata la violazione dell'art. 21 del d.P.R. n. 1124 del 1965 in conseguenza della irregolare tenuta presso il luogo di lavoro del libro matricola e paga; peraltro, per effetto dell'entrata in vigore del DM 9 luglio 2008, quest'ultima disposizione normativa è stata successivamente abrogata (art. 39, comma 10 del decreto legge n. 112/2008).

I verbali ispettivi sono stati trasmessi alla Direzione Provinciale del Lavoro, all'INPS, all'INAIL ed all'Agenzia delle Entrate.

La Direzione Provinciale del Lavoro ha notificato ai predetti datori di lavoro i verbali di accertamento di illecito amministrativo con applicazione delle sanzioni amministrative stabilite dall'art. 195 del d.P.R. n. 1124 del 1965.

Successivamente, anche l'Agenzia delle Entrate ha notificato un ulteriore atto di contestazione, irrogando la sanzione prevista dall'art. 9, comma 1, D.lgs. n. 471 del 1997 sempre in relazione alla irregolare tenuta dei libri obbligatori sul luogo di lavoro.

In questo quadro, si chiede di sapere se sia legittimo sanzionare due volte lo stesso fatto materiale, applicando a quest'ultimo due distinte disposizioni con le relative sanzioni amministrative.

* * *

2. LA SITUAZIONE DI DIRITTO.

L'art. 9, comma 1, del D.lgs. n. 471 del 1997 prevede una sanzione per *“Chi non tiene o non conserva secondo le prescrizioni le scritture contabili, i documenti e i registri previsti dalle leggi in materia di imposte dirette e di imposta sul valore aggiunto ovvero i libri, i documenti e i registri, la tenuta e la conservazione dei quali è imposta da altre disposizioni della legge tributaria”*.

A sua volta, l'art. 21 d.P.R. n. 1124 del 1965 prescrive che *“Il libro di paga e quello di matricola debbono essere presentati nel luogo in cui si esegue il lavoro, ad ogni richiesta, agli incaricati dell'Istituto assicuratore; a tal fine i libri non possono essere rimossi, neanche temporaneamente, dal luogo di lavoro”*.

Le due disposizioni prevedono due condotte materiali differenti: da un lato, l'omessa o irregolare tenuta (art. 9, comma 1); dall'altro la mancata esibizione dei libri obbligatori sul luogo di lavoro, che potrebbero essere anche regolarmente tenuti (art. 21).

Invero, accanto all'omessa tenuta dei libri obbligatori, l'art. 9 citato sanziona al comma 2 una condotta identica a quella dell'art. 21 d.P.R. n. 1124 del 1965: *“Chi rifiuta di esibire o dichiara di*

non possedere o comunque sottrae all'ispezione e alla verifica i documenti, i registri e le scritture indicati nel medesimo comma ovvero altri registri, documenti e scritture, ancorché non obbligatori, dei quali risulti con certezza l'esistenza".

Dunque, lo stesso art. 9 distingue nettamente la condotta della omessa o irregolare tenuta, da quella della mancata esibizione dei libri obbligatori. Infatti, se la condotta della mancata esibizione rientrasse nella fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 9 – omessa ed irregolare tenuta dei libri obbligatori – la previsione di cui al comma 2 del medesimo art. 9 risulterebbe superflua. Ne consegue che la previsione dell'art. 9, comma 1, risulta distinta anche da quella dell'art. 21 d.P.R. n. 1124 del 1965, che contempla la stessa condotta materiale di cui al comma 2 del medesimo art. 9.

Ne deriva che l'art. 9, comma 1, D.lgs. n. 741 del 1997 e l'art. 21 d.P.R. n. 1124 del 1965 hanno un distinto ambito applicativo, con conseguente erroneità della concorrente applicazione di esse allo stesso fatto materiale (una eventuale sovrapposizione di disposizioni sanzionatorie sarebbe tutt'al più configurabile tra la disposizione di cui all'art. 9, comma 2, D.lgs. n. 471 del 1997 e l'art. 21 d.P.R. n. 1124 del 1965).

* * *

Per completezza, va aggiunto che il concorso delle due disposizioni sanzionatorie andrebbe escluso anche seguendo la tesi degli Organi ispettivi, che hanno ritenuto riconducibile lo stesso fatto della irregolare tenuta presso il luogo di lavoro del libro paga e del libro matricola ad entrambe le disposizioni sanzionatorie di cui rispettivamente all'art. 9, comma 1, D.lgs. n. 471 del 1997, ed all'art. 21 d.P.R. n. 1124 del 1965.

Al riguardo, infatti, verrebbe in rilievo la questione del cosiddetto "concorso apparente" di disposizioni sanzionatorie amministrative.

Il concorso apparente fra norme ricorre allorché uno stesso fatto appare punibile da due o più fattispecie sanzionatorie, la cui sovrapposizione, tuttavia, è solo apparente, poiché soltanto una delle medesime fattispecie risulta applicabile al caso concreto, con conseguente comminazione della sanzione relativa ad una sola delle due norme.

In particolare, ai sensi dell'art. 9, comma 1, Legge n. 689 del 1981, che disciplina il concorso apparente fra disposizioni sanzionatorie amministrative, "*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*".

La giurisprudenza ha precisato che la norma citata trova applicazione "*quando il medesimo accadimento concreto, inteso come fatto storicamente determinato, possa integrare il contenuto descrittivo di diverse previsioni legislative astratte a carattere sanzionatorio*" (Cass., Sez. II, 16 febbraio 2009 n. 3745).

Secondo il principio cosiddetto di "assorbimento", la giurisprudenza ha ritenuto corretta l'applicazione della regola del concorso apparente a quei casi in cui lo stesso fatto concreto risulta riconducibile a due o più disposizioni astratte quando "*lo scopo della norma che prevede un reato minore sia chiaramente assorbito da quello relativo ad un reato più grave, il quale esaurisca il significato antiggiuridico del fatto, sicché appaia con evidenza inammissibile la duplicità di tutela e di sanzione in relazione al principio di proporzione fra fatto illecito e pena che ispira il nostro ordinamento*" (Cass. pen., Sez. V, 5 maggio 1981 n. 4093).

In questo quadro giuridico di riferimento, sembra possibile ravvisare un concorso apparente di disposizioni sanzionatorie, con conseguente applicabilità dell'art. 9 della Legge n. 689 del 1981 alla luce del criterio dell'assorbimento.

Infatti, se la omessa o irregolare tenuta dei libri obbligatori di cui all'art. 9 D.lgs. n. 471 del 1997 equivallesse alla mancata esibizione degli stessi libri di cui all'art. 21 d.P.R. n. 1124 del 1965, come sostenuto dagli Organi ispettivi, la mancata esibizione dei libri obbligatori apparirebbe come una mera conseguenza materiale del più grave fatto a monte, ossia la mancata compilazione dei libri obbligatori, e risulterebbe rivolta a tutelare lo stesso bene giuridico.

Alla luce di ciò, la più grave fattispecie dell'omessa tenuta dei libri obbligatori dovrebbe comunque ritenersi assorbente rispetto alla mancata esibizione di cui all'art. 21 d.P.R. n. 1124 del 1965, esauendo il significato antigiuridico del fatto materiale, ossia la lesione dell'interesse alla regolare compilazione dei medesimi libri.

Fondazione Studi
IL PRESIDENTE
Rosario De Luca

