

Obbligo del datore di lavoro a denunciare all'INAIL

Autore: AR redazione

In: Diritto del lavoro

A Cura del Direttore Regionale Inail Abruzzo Dott. Nicola Negri

L'art.53 del Testo Unico di cui al DPR 30.6.1965 n.1124 (da qui in avanti denominato T.U.) obbliga il datore di lavoro a denunciare all'INAIL:

- l' infortunio

occorso a un proprio dipendente o prestatore d'opera, entro due giorni da quello in cui ne ha avuto notizia, se l'infortunio è prognosticato guaribile in più di tre giorni

- l'infortunio che abbia causato la morte , o per il quale sia previsto pericolo di morte, del dipendente o prestatore d'opera, entro ventiquattr'ore dall'infortunio e a mezzo telegrafo;

-la malattia professionale, entro cinque giorni successivi a quello in cui il dipendente o il prestatore d'opera

ha fatto denuncia al datore della manifestazione della malattia.

La conoscenza da parte del datore di lavoro, dell'evento lesivo, si considera avvenuta al momento della ricezione del relativo certificato medico.

In effetti, in base alla novella introdotta dall'art.21 del dlgs 14 settembre 2015 n.151, la denuncia di infortunio o malattia professionale deve essere corredata "dei riferimenti al certificato medico già trasmesso per via telematica al predetto Istituto direttamente dal medico o dalla struttura competente al rilascio".

In caso di inottemperanza, gli artt. 1 e 2 della legge 561/1993, così come modificati dall'art.1 del Dlgs 296/2006, comminano al datore di lavoro la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 1290,00
, a un massimo di
€ 7745,00.

L'art.53 TU descrive una fattispecie di illecito amministrativo che, nei suoi aspetti e principi generali, è disciplinato dalla legge 689/1981
e s.m.i. .

Si ritiene opportuno pertanto , nella presente esposizione,
partire
dai
suddetti principi e
istituti di carattere generale e ad essi ricondurre il caso particolare dell'art.53 TU.

Tale metodo si rivela infatti più utile a chiarire eventuali dubbi interpretativi e applicativi della norma in esame.

Dal testo della legge 689/81 , nota anche come “legge di depenalizzazione” , possiamo enucleare gli elementi che concorrono a definire l’illecito amministrativo.

GLI ELEMENTI COSTUTIVI DELL’ILLECITO AMMINISTRATIVO

A)

LA CONDOTTA ILLECITA:

è l’azione o omissione contraria a una norma giuridica dalla quale deriva l’applicazione della sanzione amministrativa.

Nel caso che ci riguarda, l'art.53 T.U. sanziona un comportamento omissivo, ossia quello del datore che non adempie, entro un termine fissato, ad un obbligo impostogli dalla legge.

B)

I SOGGETTI:

ü

IL TRASGRESSORE:

è l'autore materiale della condotta illecita e può essere solo una persona fisica dotata di capacità di intendere e volere.

L'art.53 T.U. lo identifica con il "datore di lavoro".

La definizione di "datore di lavoro" è quella contenuta nell'art.2 del Dlgs.81/2008, ossia il soggetto - persona fisica- che ha la responsabilità dell'organizzazione o dell'unità produttiva nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa.

In caso di ditta individuale, il datore di lavoro coincide con il titolare e legale rappresentante della stessa, nelle società e negli enti pubblici, con chi detiene i poteri di amministrazione della società o ha la responsabilità legale dell'ente al momento della commissione dell'illecito (es: i soci accomandatari della s.a.s., il legale rappresentante della SpA) .

-nelle società di persone (semplici e s.n.c.), dove la rappresentanza legale della società spetta ai soci, l'eventuale contestazione di illecito va fatta a tutti i soci responsabili individuati.

Non è condizione essenziale per l'applicabilità della sanzione, l'attualità del rapporto di lavoro. Come chiarito, anche l'ex- datore è tenuto, se richiesto dall'Istituto, all'invio della denuncia di infortunio o malattia professionale riguardante l' ex- dipendente , come nell'ipotesi di cessazione dell'attività aziendale e di decorso dei termini previsti dalla legge per la conservazione dei libri e registri aziendali, salvo che dimostri l'impossibilità di reperire le notizie utili alla compilazione della denuncia.

Non sono invece assoggettati a sanzione amministrativa l' artigiano titolare di ditta individuale o il coltivatore diretto che omettano di denunciare all'INAIL gli infortuni o malattie professionali loro occorsi, coincidendo in tal caso la figura del datore con quella del lavoratore .

ü

L'OBBLIGATO SOLIDALE

è tenuto al pagamento della sanzione, pur essendo soggetto diverso dall' autore dell'illecito, nei cui

confronti riveste un ruolo di garanzia. Può essere anche una persona giuridica e, se paga, ha diritto di regresso verso il trasgressore. L'art.6 della legge 689/81 enuclea tre ipotesi di solidarietà. Quella che ci interessa, per la trattazione del presente argomento, è descritta nel terzo comma: "se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona 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 dovuto". Per fare un solo esempio, la società risponde delle violazioni commesse dai singoli soci. Come vedremo in seguito, la contestazione di violazione amministrativa deve essere notificata, oltre che al trasgressore, anche all'obbligato solidale.

C) LA COSCIENZA E VOLONTARIETA' DELLA CONDOTTA:

La condotta illecita del trasgressore, per essere sanzionabile, deve essere cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa (art.3 legge 689/81).

Per quanto attiene all'art.53 del TU,

la consapevolezza e volontarietà dell'omesso invio della denuncia di infortunio o a malattia professionale, presuppone che il datore di lavoro sia venuto a conoscenza, dal lavoratore o dall'Istituto, mediante ricezione del certificato medico,

dell'infortunio o della malattia professionale e sia pertanto messo nella condizione di adempiere all'obbligo.

Qualora l'INAIL richieda al datore di lavoro, il modulo di denuncia di infortunio o MP, mediante PEC, la decorrenza del termine previsto dall'art. 53 TU per l'applicazione della sanzione di omesso o tardato invio, decorre dalla data di consegna della PEC al destinatario, comprovata dalla "ricevuta di accettazione" del messaggio, e non da quello, in genere successivo, di apertura della PEC da parte del

destinatario. E' infatti regola di buona diligenza quella dell'imprenditore di curare e presidiare costantemente il proprio account di posta certificata per evitare di essere destinatario inconsapevole di richieste e/o comunicazioni da parte della PA dalle quali scaturiscano obblighi di legge.

C)

CAUSE DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITA':

in base all'art. 4 della legge 689/81, non risponde dell'illecito amministrativo chi l'abbia commesso nell'adempimento di un dovere, nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa.

Solo per fare un esempio, si pensi al caso in cui l'omessa, tardiva o incompleta denuncia di malattia professionale dipenda dalla distruzione dei libri e registri aziendali

a seguito di incendio o calamità naturali.

D)

LA SANZIONE:

consiste generalmente nell'obbligo di pagare una somma di denaro, come conseguenza dell'illecito commesso.

La sanzione pecuniaria prevista dall'art.53 TU e dagli artt. artt. 1 e 2 della legge 561/1993 e smi, come già detto all'inizio, va da un minimo di € 1290,00 a un massimo di € 7745,00.

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO SANZIONATORIO

L'irrogazione della sanzione costituisce il momento conclusivo di un procedimento complesso che mira in primo luogo ad accertare l'esistenza della violazione, quindi a notificare il trasgressore e l'eventuale obbligato solidale dell'avvenuto accertamento dell'illecito concedendogli un termine per difendersi e/o sanare l'inosservanza , e in ultimo a infliggere la sanzione.

Il procedimento vede coinvolti due soggetti pubblici: quello preposto a funzioni di controllo e vigilanza sul rispetto delle norme , che accerta la violazione amministrativa e la contesta al trasgressore e quello che infligge la sanzione.

Nell'ambito del diritto del lavoro e della legislazione sociale, l'accertamento compete agli ispettori e ai funzionari amministrativi degli enti e degli istituti previdenziali; l'irrogazione della sanzione agli uffici territoriali del Ministero competente per materia, quindi, nel nostro caso alle Direzioni Territoriali del

Lavoro.

Il procedimento sanzionatorio si articola nelle seguenti fasi:

A) L'ACCERTAMENTO:

rappresenta l'antefatto giuridico del procedimento e si realizza nel momento in cui l'amministrazione viene a conoscenza dell'illecito, a seguito delle attività di indagine e verifica all'uopo disposte. L'accertamento dovrà naturalmente essere supportato da riscontri oggettivi (es: rilievi fotografici, documenti) utili a dimostrare, in sede di eventuale contenzioso, l'avvenuta infrazione.

Per quanto riguarda l'art.53 TU , vanno distinti i casi di denuncia di infortunio o malattia professionale pervenuta oltre i termini di legge da quello di omessa denuncia.

Nel primo caso, l'accertamento si compie quando l'Istituto viene a conoscenza, in base a riscontri oggettivi e documentabili, dell'adempimento tardivo. In genere tale momento coincide con quello di ricezione della denuncia (es: quando lo stesso datore dichiara di aver ricevuto il I certificato medico prima dei due giorni antecedenti l'invio della denuncia di infortunio)..ma può essere anche successivo (ad es: il lavoratore dimostra ,con prove documentali, di aver inviato il certificato medico di infortunio allo stesso datore ben prima dei due giorni precedenti l'inoltro della denuncia).

Nel secondo caso, poiché accade spesso , soprattutto per le malattie professionali , che i lavoratori presentino direttamente all'INAIL la relativa certificazione medica senza inviarne copia al datore di lavoro, le Sedi INAIL, prima di applicare le norme sanzionatorie, richiedano al datore di lavoro, mediante

PEC, l'invio della denuncia di infortunio o mp entro i termini di legge (risp. 2 e 5 giorni) allegando copia del relativo certificato medico di infortunio o malattia professionale avvisandolo che in caso di inottemperanza sarà attivato il procedimento sanzionatorio. Tale atto istruttorio serve naturalmente a preconstituire la prova documentale dell'avvenuta conoscenza da parte del datore dell'infortunio o della malattia professionale.

In tale ipotesi, l'illecito si considera accertato, un volta scaduti i termini fissati nella richiesta dell'INAIL senza che il datore abbia adempiuto all'invio della denuncia.

B) DIFFIDA AD ADEMPIERE E CONTESTAZIONE DI VIOLAZIONE (COMB. DISP. ART.14 LEGGE 689/81-ART.13 DLGS. 124/2004).VERBALE UNICO.

Concluso l'accertamento, il funzionario ispettivo o amministrativo redige e notifica al trasgressore (e all'eventuale obbligato in solido) un unico verbale (o atto) contenente:

ü

gli esiti dettagliati dell'accertamento:

è la descrizione dettagliata dei fatti illeciti rilevati con indicazione puntuale delle fonti di prova;

ü

la diffida ad adempiere:

introdotta dall'art.13 del Dlgs. 124/2004, è l'intimazione rivolta all'autore dell'illecito e all'obbligato solidale, a regolarizzare l'inosservanza entro il termine di trenta giorni dalla notifica del verbale, quando l'illecito sia materialmente sanabile. In caso di ottemperanza, il trasgressore o l'obbligato in solido sono ammessi al pagamento della sanzione in misura pari al minimo di legge o ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa entro i successivi quindici giorni dalla scadenza dei 30 giorni.

Al trasgressore che abbia già sanato, seppure tardivamente, l'illecito viene comunque concessa la facoltà di pagare la medesima sanzione minima entro quindici giorni dalla notifica del verbale. Si parla in tal caso di diffida "ora per allora".

La diffida ad adempiere, costituisce condizione di procedibilità del procedimento sanzionatorio, la cui mancanza ne comporta la nullità.

Nella fattispecie prevista dall'art.53 TU, la diffida ad adempiere va sempre notificata al datore di lavoro, nella forma ordinaria, in caso di omesso invio della denuncia di infortunio o malattia professionale, in quella "ora per allora" in caso di denuncia presentata oltre i termini di legge.

La regolarizzazione dell'inosservanza da parte del trasgressore e il pagamento della sanzione minima (o pari a ¼ di quella fissa) nei termini indicati nella diffida estingue il procedimento sanzionatorio.

ü

la contestazione di violazione :

qualora il trasgressore o l'obbligato in solido non forniscano prova all'ente accertatore dell'avvenuta regolarizzazione e pagamento della sanzione minima nei termini fissati nella diffida, il verbale unico produce gli effetti della contestazione di violazione di cui all'art.14 legge 689/81.

Per tale motivo, decorsi

i termini per adempiere alla diffida e pagare la sanzione minima, ossia 45 giorni dalla notifica del verbale (30+15), il trasgressore o l'obbligato in solido sono ammessi, ai sensi dell' art.16 legge 689/81, entro i successivi 60 giorni,

al pagamento della sanzione ridotta in misura pari a un terzo di quella massima o , se più favorevole, al doppio della minima, oltre alle spese del procedimento. Tali effetti devono essere espressamente dichiarati nel verbale (art.13 lett.d) Dlgs.124/2004).

La notifica della diffida e contestazione deve essere specifica per ogni violazione commessa ,anche nell'ipotesi di concorso formale di illeciti(art.8 legge 689/81). Si pensi al caso del datore di lavoro che, con un'unica condotta omissiva, manchi di denunciare all'INAIL più malattie professionali di uno stesso dipendente, segnalate con un solo certificato medico. In tal caso , l'eventuale procedimento sanzionatorio andrà attivato per ogni malattia denunciata.

Non compete invece all'INAIL applicare, in fase di diffida e contestazione, il cumulo giuridico previsto dall'art.8 della legge 689/81 ai fini della determinazione dell'importo della sanzione (quella prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo), bensì alla Direzione Territoriale del Lavoro con l'emissione del provvedimento sanzionatorio (ordinanza-ingiunzione).

Il pagamento della sanzione ridotta nonché di quella minima comminata nella diffida ad adempiere, si esegue mediante modello unificato F23 ,presso qualsiasi Concessionario della riscossione, Banca o Ufficio postale.

La contestazione, se non è immediata, deve essere notificata al trasgressore e all'obbligato in solido, entro 90 giorni dall'accertamento o 360 giorni se i destinatari risiedono all'estero.

In mancanza,

l'obbligo di pagare la sanzione si estingue.

Il termine è tuttavia interrotto dalla diffida ad adempiere fino al termine concesso per il pagamento della sanzione minima (45 giorni).

Il momento dell'accertamento, da cui decorrono i termini di 90 o 360 giorni, coincide con quello in cui l'amministrazione e, a seguito dell'esercizio dei propri poteri di controllo, viene a conoscenza dell'illecito sulla base di riscontri certi e oggettivi.

Nel caso che ci riguarda, i 90 giorni decorreranno:

ü

in caso di denuncia di infortunio o malattia professionale pervenuta tardivamente, dalla data di arrivo all'INAIL della denuncia o dall'eventuale data successiva in cui perviene all'Istituto la documentazione da cui risulti in maniera incontrovertibile

l'inosservanza dei termini di cui all'art.53 TU;

ü

in caso di omessa denuncia di infortunio o malattia professionale, dalla data di scadenza dei termini per adempiere (rispettivamente di 2 o 5 giorni) fissato dall'Istituto nella richiesta, via PEC, della denuncia al datore di lavoro.

B)

OBBLIGO DEL RAPPORTO (ART.17 LEGGE 689/81):

se non viene effettuato il pagamento in misura ridotta, e quindi una volta decorsi i 60 giorni fissati nella contestazione di violazione, il funzionario che ha accertato la violazione deve presentare rapporto all'ufficio territorialmente competente del Ministero che tratta la materia cui si riferisce la violazione, nel caso dell'art.53 TU, alla Direzione Territoriale del Lavoro. Il rapporto consta di una relazione scritta contenente la descrizione delle violazioni accertate cui vanno allegare le prove "delle eseguite contestazioni o notificazioni".

C)

STRUMENTI DI DIFESA (ART.18 LEGGE 689/81)

Entro i trenta giorni successivi alla scadenza dei termini fissati nella diffida ad adempiere per sanare l'illecito(45 gg. dalla notifica del verbale, 15 in caso di diffida ora per allora), gli interessati (trasgressore e obbligato in solido) possono presentare scritti difensivi e documenti all'autorità competente e ricevere il rapporto o chiedere di essere sentiti dalla stessa autorità.

D)

ORDINANZA -INGIUNZIONE (ART.18 LEGGE 689/81)

l'autorità destinataria del rapporto, esaminata la documentazione probatoria allegata al rapporto nonché gli eventuali scritti difensivi prodotti dagli interessati e dopo aver sentito questi ultimi, laddove ne avessero fatto richiesta, emette ordinanza motivata con la quale determina l'ammontare della sanzione e ne ingiunge il pagamento al trasgressore e all'obbligato in solido. Oppure, se ritiene infondata la contestazione dell'illecito, emette ordinanza motivata di archiviazione, comunicandola all'autorità che ha redatto il rapporto.

In caso di applicazione della sanzione, il pagamento deve essere effettuato entro trenta giorni dalla notifica dell'ordinanza -ingiunzione.

Il termine è di sessanta giorni per i residenti all'estero.

E)

OPPOSIZIONE ALL'ORDINANZA -INGIUNZIONE (ART.22 LEGGE 689/81):

avverso l'ordinanza -ingiunzione è ammessa opposizione all'autorità giudiziaria entro 30 giorni dalla notifica della stessa, 60 giorni per i destinatari residenti all'estero. Per le violazioni in materia di diritto del lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria, quindi anche per l'art.53 TU, l'opposizione va presentata al Tribunale competente per territorio.

REVOCA E ANNULLAMENTO IN AUTOTUTELA DELLA DIFFIDA AD ADEMPIERE E DELLA CONTESTAZIONE DI VIOLAZIONE.

E' opportuno , in ultimo, fare alcune considerazioni sulla possibilità o meno,per l'Istituto, di annullare "in sede di autotutela" le diffide ad adempiere e le contestazioni di violazione già notificate al trasgressore, che si ritengano viziate da illegittimità.

Al riguardo, si ritiene

utile richiamare un circolare interpretativa del Ministero dell'Interno (n.66 del 17.7.1995 prot. N. M/2413) in quanto enuncia

alcuni principi di carattere generale applicabili anche ai casi in esame.

Il Ministero ha rilevato che il procedimento sanzionatorio introdotto con la legge di depenalizzazione (legge 689/81) ha mutuato alcuni criteri dal diritto processuale penale e in particolare quello della distinzione di ruolo e funzione tra l'organo accertatore della violazione e l'autorità giudicante. In tale ottica l'annullamento del verbale contenente la diffida e la contestazione di violazione non può far capo all'organo o ente

che ha proceduto all'accertamento perché in tal modo detto organo o ente diverrebbe arbitro della legittimità del proprio operato.

Quindi, una volta notificata la diffida ad adempiere e/o

la contestazione di violazione dell'art.53 TU al trasgressore e all'eventuale obbligato solidale, deve ritenersi preclusa all'INAIL la possibilità di annullare il relativo verbale ed evitare l'inoltro del rapporto alla DTL, quando ,ad esempio, si ravvisi l'insussistenza dell'illecito amministrativo o la mancanza di responsabilità del datore di lavoro.

L'unico strumento immediato di tutela che ha il datore di lavoro , a quel punto, è quello di far valere l'insussistenza dell'addebito, o i vizi del procedimento, mediante le memorie difensive o la richiesta di audizione alla DTL la quale, se riterrà infondato l'accertamento, emetterà ordinanza di archiviazione.

Tuttavia, come è stato rilevato nella richiamata circolare del Ministero dell'Interno, il verbale di contestazione

è irrevocabile da solo se "perfezionato nei suoi elementi formali e procedurali".

Per tale motivo, l'unico caso in cui potrebbe ammettersi il potere dell'INAIL , quale ente accertatore, di annullare la diffida e la contestazione

di violazione già notificata è quello della nullità dell'atto per mancanza di uno requisiti essenziali di forma o di contenuto. In tal caso l'atto è inidoneo "ab origine" a produrre effetti giuridici (si pensi al caso di un verbale privo di firma del funzionario che lo ha redatto, o della descrizione dell'illecito contestato, o dell'indicazione dell'autorità che lo ha emesso o notificato per errore a persona del tutto estranea all'illecito).

Può invece l'Istituto, una volta inoltrata la richiesta di denuncia di infortunio o di malattia professionale al datore di lavoro, decidere non avviare il procedimento sanzionatorio, se rileva l'infondatezza dell'illecito, qualora il datore giustifichi il proprio inadempimento o ritardo (es: per causa di forza maggiore, perchè si trovava all'estero etc., cessazione dell'azienda) .

PRESCRIZIONE:

il diritto a riscuotere la sanzione amministrativa si prescrive in cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione.

<https://www.diritto.it/obbligo-del-datore-di-lavoro-a-denunciare-all-inail/>