

Versione anonimizzata

Traduzione

C-219/20 – 1

Causa C-219/20

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

26 maggio 2020

Giudice del rinvio:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austria)

Data della decisione di rinvio:

12 maggio 2020

Ricorrente:

LM

Autorità resistente:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

(omissis)

Domanda

di

pronuncia pregiudiziale

ai sensi dell'articolo 267 TFUE

Parti del procedimento principale (omissis):

a) ricorrente: LM,

(omissis) SK-91304 Kostolná-Záriečie

(omissis)

b) autorità resistente: Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld
(autorità del distretto di Hartberg-Fürstenfeld),

(omissis) 8230 Hartberg,

(omissis) [Or. 2]

c) con l'intervento di: Österreichische Gesundheitskasse (Cassa di assicurazione malattia austriaca)

Kompetenzzentrum LSDB [Centro specializzato sul Lohn- und Sozialdumping Bekämpfungsgesetz (legge per la lotta al dumping salariale e sociale)],

(omissis) 1100 Vienna,

(omissis)

Nel procedimento vertente sul ricorso proposto da LM (omissis) avverso il provvedimento sanzionatorio emanato dal Bezirkshauptmannschaft in data 12 marzo 2019, notificato il 20 febbraio 2020 (omissis), il Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunale amministrativo regionale della Stiria, Austria) ha pronunciato la seguente (omissis)

ORDINANZA

I. Viene sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE:

1) **Se l'articolo 6 della CEDU e gli articoli 41, paragrafo 1, e 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debbano essere interpretati nel senso che ostino a una normativa nazionale che prevede un termine di prescrizione tassativo di cinque anni nel caso di un illecito colposo nell'ambito di un procedimento per illecito amministrativo.**

II. (omissis) [Aspetti di ordine procedurale] [Or. 3]

Motivi

I.

Esposizione dei fatti e procedimento

In data 19 giugno 2016, all'incirca alle 9.50, organi ispettivi della polizia finanziaria eseguivano un controllo presso 8271 Wagerberg (omissis). In tali circostanze veniva riscontrata la presenza di quattro persone intente alla posa di piastrelle.

Dette persone erano lavoratori distaccati dell'impresa slovacca GVAS s.r.o., avente sede a (omissis) 91304 Kostolná-Záriečie. Il rappresentante legale della GVAS s.r.o., al momento del controllo, era LM.

A seguito di una denuncia penale della Wiener Gebietskrankenkasse (cassa regionale di assicurazione malattia di Vienna) per illecito amministrativo ai sensi dell'articolo 7i, paragrafo 5, dell'Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (legge recante adeguamento della normativa in materia di contratti di lavoro; in prosieguo: l'«AVRAG»), LM veniva condannato dal Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld a una pena complessiva di EUR 6 600 (sanzione, spese) ai sensi dell'articolo 7i, paragrafo 5, dell'AVRAG come modificato in BGBl. I n. 152/2015. In concreto, al ricorrente veniva contestato di essersi reso responsabile, in qualità di amministratore della società GVAS s.r.o., 91304 Kostolná-Záriečie, dell'impiego delle quattro persone sopra menzionate, dall'11 luglio 2016 al 21 luglio 2016, senza aver corrisposto loro la retribuzione spettante nel rispetto dei criteri di inquadramento pertinenti. Tutti i quattro lavoratori avrebbero posato piastrelle ed eseguito lavori di stuccatura. La violazione dei minimi salariali per la persona 1 e la persona 2 sarebbe stata pari a EUR 103,80, ossia all'11,21%, e per questi due casi veniva irrogata una sanzione pecuniaria di EUR 2 000 per ciascun lavoratore (1 giorno di pena detentiva sostitutiva). Per la persona 3 e la persona 4 la differenza rispetto al minimo salariale era di EUR 77,65, ossia del 9,07%, per cui a LM veniva irrogata, per le due infrazioni in oggetto, una sanzione pecuniaria di EUR 1 000 per ciascun lavoratore ovvero una pena detentiva sostitutiva di 16 Dni (sic!) [giorni - probabilmente intendendo ore].

Il controllo della polizia finanziaria veniva eseguito in data 19 giugno 2016. Il provvedimento sanzionatorio del Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld veniva notificato al ricorrente il 20 febbraio 2020. [Or. 4]

Nel caso di specie, come descritto nei fatti, il ricorrente era il responsabile di una società slovacca al quale, nell'ambito di un procedimento pendente per illecito amministrativo, sono state irrogate, per quattro sospette violazioni dell'AVRAG, sanzioni pecuniarie e pene detentive sostitutive pari a EUR 6 600 (sanzioni, spese, indennità) ovvero, in caso di inesigibilità, per le prime due infrazioni, rispettivamente 1 giorno/ 9 Dni (sic!) e, per la terza e quarta infrazione, rispettivamente 16 Dni (sic!) quali pene detentive sostitutive. Nel procedimento in esame dinanzi al Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunale amministrativo regionale della Stiria, Austria) si applica la disposizione di cui all'articolo 7i, paragrafo 7, dell'AVRAG.

Le azioni contestate integrano illeciti colposi e amministrativi.

Le pene irrogate sono state impugnate tempestivamente.

Pertanto, nel procedimento in esame, il Landesverwaltungsgericht Steiermark deve applicare la disposizione di cui all'articolo 7i, paragrafo 7, dell'AVRAG.

nella versione di cui al BGBI. N. 152/2015, secondo cui il termine di prescrizione per gli illeciti contestati è di cinque anni.

II.

Il quadro normativo applicabile si presenta come segue.

Disposizioni di diritto dell'Unione

L'articolo 6 della CEDU recita quanto segue:

Diritto ad un processo equo

(1) Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro **un termine ragionevole** da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una **[Or. 5]** società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.

(2) Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

(3) In particolare, ogni accusato ha diritto di:

- a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;
- b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;
- c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;
- d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a scarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;
- e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.

L'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») (2000/C 364/01) così recita:

Diritto ad una buona amministrazione

(1) Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

(2) Tale diritto comprende in particolare il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio, il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale, e l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. **[Or. 6]**

(3) Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. .

(4) Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.

L'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01) ha il seguente tenore:

Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale

(...)

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro **un termine ragionevole** da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

Disposizioni di diritto nazionale

Le disposizioni di cui all'articolo 7i dell'AVRAG, nella versione vigente di cui al BGBl. I. n. 459/1993 come modificato da BGBl. I n. 152/2015, stabiliscono quanto segue:

Disposizioni sanzionatorie

Articolo 7i (1) Chiunque, in violazione degli articoli 7d, paragrafo 1, o 7f, paragrafo 1, punto 3, non trasmetta la documentazione necessaria, commette un illecito amministrativo ed è sanzionato dall'autorità amministrativa distrettuale con un'ammenda compresa tra EUR 500 ed EUR 5 000 per ciascun lavoratore, oppure, in caso di recidiva, tra EUR 1 000 ed EUR 10 000. Allo stesso modo

viene sanzionato chiunque non trasmetta i documenti in violazione degli articoli 7g, paragrafo 2, o 7h, paragrafo 2.

(2) Chiunque, in violazione dell'articolo 7f, paragrafo 1, neghi l'accesso a stabilimenti, locali commerciali, luoghi di lavoro esterni o posti di lavoro e locali di ricreazione dei lavoratori e impedisca di seguire percorsi o rifiuti di fornire informazioni o renda in altro modo difficoltoso il controllo o ne ostacoli l'esecuzione, commette un illecito amministrativo ed è sanzionato dall'autorità **[Or. 7]** amministrativa distrettuale con un'ammenda compresa tra EUR 1 000 ed EUR 10 000, oppure, in caso di recidiva, tra EUR 2 000 ed EUR 20 000.

(2a) Chiunque rifiuti di far visionare documenti ai sensi degli articoli 7b, paragrafo 5, e 7d, commette un illecito amministrativo ed è sanzionato dall'autorità amministrativa distrettuale con un'ammenda compresa tra EUR 1 000 ed EUR 10 000 per ciascun lavoratore oppure, in caso di recidiva, tra EUR 2 000 ed EUR 20 000.

(3) Allo stesso modo, ai sensi del paragrafo 2a, è sanzionato chiunque, nella veste di datore di lavoro, rifiuti di far visionare documenti in violazione dell'articolo 7g, paragrafo 2.

(4) Chiunque, nella veste

1. di datore di lavoro ai sensi degli articoli 7, 7a, paragrafo 1, o 7b, paragrafi 1 e 9, in violazione dell'articolo 7d, non tenga a disposizione la documentazione salariale, oppure
2. di fornitore di personale, in caso di cessione temporanea transfrontaliera di lavoratori inviati in Austria, in violazione dell'articolo 7d, paragrafo 2, non metta comprovatamente a disposizione del datore di lavoro la documentazione salariale, oppure
3. l'impresa utilizzatrice, in caso di cessione temporanea transfrontaliera di lavoratori, in violazione dell'articolo 7d, paragrafo 2, non tenga a disposizione la documentazione salariale,

commette un illecito amministrativo ed è sanzionato dall'autorità amministrativa distrettuale con un'ammenda compresa tra EUR 1 000 ed EUR 10 000 per ciascun lavoratore, oppure, in caso di recidiva, tra EUR 2 000 ed EUR 20 000; ove siano interessati più di tre lavoratori, la sanzione è compresa, per ciascuno di essi, tra EUR 2 000 ed EUR 20 000 e, in caso di recidiva, tra EUR 4 000 ed EUR 50 000.

(5) Chiunque, nella veste di datore di lavoro, assuma o abbia assunto un lavoratore o una lavoratrice senza corrispondere almeno la retribuzione spettante in base alla legge, ai regolamenti o al contratto collettivo, tenuto conto dei pertinenti criteri di inquadramento, a parte gli elementi della retribuzione menzionati all'articolo 49, paragrafo 3, dell'ASVG (legge generale in materia di previdenza sociale), commette un illecito

amministrativo ed è sanzionato dall'autorità amministrativa distrettuale con un'ammenda. In caso di violazioni dei minimi salariali comprendenti diversi periodi retributivi in modo continuativo, sussiste un unico illecito amministrativo. I pagamenti in eccesso, effettuati sulla base di accordi aziendali o del contratto di lavoro in relazione ad elementi della retribuzione spettante in base alla legge, ai regolamenti o al contratto collettivo, vanno imputati ad eventuali differenze rispetto al minimo salariale nel corrispondente periodo retributivo. Quanto al pagamento di premi per i [Or. 8] lavoratori menzionali nell'articolo 7g, paragrafo 1, punti 1 e 2, sussiste un illecito amministrativo ai sensi del primo comma unicamente nei casi in cui il datore di lavoro non versi, o non versi interamente, detti premi al più tardi entro il 31 dicembre del rispettivo anno civile. Se la violazione dei minimi salariali riguarda fino a tre lavoratori, l'ammenda prevista è compresa tra EUR 1 000 a EUR 10 000 per ciascun lavoratore e, in caso di recidiva, tra EUR 2 000 a EUR 20 000; ove siano interessati più di tre lavoratori, l'ammenda è compresa, per ciascun lavoratore, tra EUR 2 000 ed EUR 20 000 e, in caso di recidiva, tra EUR 4 000 ed EUR 50 000.

(5a) La fattispecie di cui al paragrafo 5 non è punibile qualora il datore di lavoro dimostri di aver corrisposto, prima di un accertamento da parte dell'ente competente ai sensi degli articoli da 7f a 7h, la differenza tra la retribuzione effettivamente percepita dal lavoratore e quella spettante ai sensi delle disposizioni austriache.

(6) Qualora l'autorità amministrativa distrettuale accerti che

1. il datore di lavoro dimostri di aver versato al lavoratore la differenza tra la retribuzione effettivamente percepita dal lavoratore e quella spettantegli ai sensi delle disposizioni austriache, entro un termine da fissarsi a cura dell'autorità stessa, e
2. la differenza rispetto alla retribuzione applicabile ai sensi del paragrafo 5, punto 1, tenuto conto dei rispettivi criteri di inquadramento, sia minima, oppure
3. la colpa del datore di lavoro o del soggetto chiamato a rappresentare verso l'esterno l'impresa [articolo 9, paragrafo 1, del Verwaltungsstrafgesetz (VStG; legge sul diritto penale amministrativo)] o del delegato responsabile (articolo 9, paragrafi 2 o 3, del VStG) sia limitata a lieve negligenza,

non si applicano sanzioni. Allo stesso modo non viene irrogata alcuna sanzione se il datore di lavoro dimostra di aver versato al lavoratore la differenza tra la retribuzione da questi effettivamente percepita e quella spettantegli ai sensi delle disposizioni austriache prima dell'ingiunzione da parte dell'autorità amministrativa distrettuale, e se le altre condizioni di cui al primo comma sono soddisfatte. Nei procedimenti per illecito amministrativo ai sensi del paragrafo 5 non si applica l'articolo 45, paragrafo 1, punto 4 e ultimo comma del VStG. Qualora il datore di lavoro provi all'autorità amministrativa distrettuale di aver

corrisposto la differenza tra la retribuzione effettivamente versata al lavoratore e quella spettantegli ai sensi delle disposizioni austriache [Or. 9], l'autorità stessa dovrà tenerne conto come circostanza attenuante nella determinazione della sanzione.

(7) Il termine per la prescrizione dell'azione giudiziaria (articolo 31, paragrafo 1, del VStG) è di tre anni dalla data di esigibilità della retribuzione. Nel caso di violazioni dei minimi salariali che comprendano diversi periodi retributivi continuativi, il termine di prescrizione ai sensi del primo comma decorre dalla data di esigibilità della retribuzione per l'ultimo periodo retributivo in cui è stato violato il minimo salariale. **In tali casi il termine di prescrizione della sanzionabilità (articolo 31, paragrafo 2, del VStG) è di cinque anni.** Per quanto riguarda il pagamento di premi, i termini decorrono, ai sensi dei primi due commi, dalla fine del rispettivo anno civile (paragrafo 5, terzo comma).

(7a) Per il caso in cui il datore di lavoro versi successivamente, ai sensi del paragrafo 5, la retribuzione spettante in base alla legge, ai regolamenti o al contratto collettivo per il periodo interessato dalla violazione del minimo salariale, la durata dei termini di cui all'articolo 31, paragrafi 1 e 2, del VStG è di un anno (prescrizione dell'azione giudiziaria) o di tre anni (prescrizione della sanzionabilità), sempre che la prescrizione non intervenga in un momento precedente in forza del paragrafo 7; il termine inizia a decorrere con il pagamento integrativo.

(8) La posizione di parte nel procedimento per illecito amministrativo

1. ai sensi dei paragrafi 1, primo comma, 2 e 4 e dell'articolo 7b, paragrafo 8, spetta all'autorità tributaria, nei casi previsti dal paragrafo 5 in combinato disposto con l'articolo 7e, al Kompetenzzentrum LSDB,
2. ai sensi del paragrafo 5 in combinato disposto con l'articolo 7g e nei casi di cui ai paragrafi 1, secondo comma, e 3, all'organo competente per l'assicurazione malattia,
3. ai sensi dei paragrafi 1, 2a, 4 e 5 e dell'articolo 7b, paragrafo 8, in combinato disposto con l'articolo 7h, alla Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (cassa delle ferie retribuite e delle indennità di licenziamento dei lavoratori del settore edile),

anche se la denuncia non viene presentata dagli enti menzionati ai punti da 1 a 3. Detti enti possono impugnare il provvedimento di un'autorità amministrativa dinanzi al Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo, Austria) e presentare ricorso contro la sentenza o la decisione di tale giudice dinanzi al Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria).

(9) In caso di distacco o cessione temporanea transfrontaliera di lavoratori, l'illecito amministrativo si considera compiuto nel distretto dell'autorità amministrativa distrettuale in cui si trova il luogo di lavoro (impiego) del

lavoratore distaccato o ceduto temporaneamente in Austria o, in caso di luogo di lavoro (impiego) variabile, nel luogo in cui viene effettuato il controllo. **[Or. 10]**

(10) Al fine di valutare se sussista un rapporto di lavoro subordinato ai sensi della presente legge federale, occorre considerare l'effettiva situazione economica e non l'apparenza dei fatti.

III.

I dubbi sulla conformità dell'articolo 7i, paragrafo 7, dell'AVRAG con il diritto dell'Unione inducono il Landesverwaltungsgericht Steiermark a sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale.

(omissis) [Considerazioni sulla legittimazione a proporre il rinvio pregiudiziale]

In linea di principio, le misure amministrative o repressive non devono oltrepassare i limiti di quanto strettamente necessario al conseguimento degli obiettivi perseguiti e una sanzione non deve essere eccessivamente sproporzionata rispetto alla gravità dell'infrazione così da risolversi in un ostacolo alle libertà sancite dal Trattato. Tuttavia, spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce delle considerazioni che precedono, se la sanzione prevista dalla normativa nazionale applicabile sia proporzionata (sentenza della Corte Ntionik Anonymi Etaireia Emporias, C-430/05, ECLI: EU:C:2007:410, punto 54).

La Corte ha inoltre dichiarato che il principio di proporzionalità si impone agli Stati membri non solamente per quanto concerne la determinazione degli elementi costitutivi di un'infrazione e delle norme relative all'entità delle sanzioni pecuniarie, ma anche riguardo alla valutazione degli elementi che possono essere presi in considerazione per la fissazione della sanzione (v. sentenze della Corte Euro-Team Kft., C-497/15 e C-498/15, ECLI:EU:C:2017:229, punti 42 e 43, ed EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punto 41). **[Or. 11]**

Parimenti, nella sua giurisprudenza la Corte afferma che la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e comportare, in particolare, un effetto realmente deterrente (v. sentenze della Corte Asociatia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, punto 63, e Commissione/Regno Unito, C-383/92, punto 42). Nel contempo, tuttavia, si deve tutelare il principio generale della proporzionalità (v. sentenze della Corte Asociatia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, punto 63; Lindqvist, C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596, punti 87, 88; Ntionik Anonymi Etaireia Emporias, C-430/05, ECLI:EU:C:2007:410, punto 53; Texdata Software, C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588, punto 50; LCL Le Crédit Lyonnais SA, C-565/12, ECLI:EU:C:2014:190, punto 45).

Le disposizioni nazionali prevedono che, per i casi di violazione del minimo salariale, il rispettivo termine di prescrizione sia di cinque anni. Nella specie, la conferma della sanzione comporterebbe per il ricorrente l'obbligo di pagamento di una pena pecuniaria di EUR 6 600,00 per, rispettivamente, due violazioni del

minimo salariale di EUR 103,80, ossia dell'11%, e due di EUR 77,65, ossia del 9,07%, risalenti già al 2016.

È vero che l'entità delle sanzioni non è particolarmente elevata. Ciò che appare dubbio è come un imputato possa ancora difendersi in giudizio in modo adeguato dopo quasi 5 anni, per un illecito di entità minore commesso per negligenza.

In definitiva, il senso di un termine ragionevole nel caso di un'accusa penale consiste, tra l'altro, nel consentire all'imputato di mettere in atto la miglior difesa possibile. Qualora vadano perse delle prove o non siano più reperibili dei testimoni, o semplicemente questi ultimi, dopo tanto tempo, non siano più in grado di ricordare, all'imputato o accusato viene arrecato un notevole pregiudizio, cosa che le disposizioni di cui all'articolo 6 della CEDU e all'articolo 47, secondo comma, della Carta mirano ad impedire.

Poiché nel diritto penale amministrativo il legislatore austriaco ha scelto un termine di prescrizione particolarmente lungo per un illecito colposo, pari a 5 anni, secondo il giudice del rinvio sussiste un'eventuale violazione del diritto dell'Unione, di rango prioritario. [Or. 12]

IV.

(omissis) [Considerazioni sulla legittimazione a proporre il rinvio pregiudiziale]

(omissis)