

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 3725 /010.11.2021 del 12.02.2021

/Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: Richiesta rimborso per il pagamento della sanzione amministrativa di cui all'articolo 21, comma 2, D. Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758.

Dipartimento Regionale della Famiglia e
delle Politiche Sociali
(rif. Nota 2 febbraio 2021 n. 3910)
PALERMO

1. Con la nota in riferimento, acquisita dallo Scrivente in data 3 febbraio u.s., codesto Dipartimento riferisce che l'ASP Palermo – Servizio Prevenzione e Sicurezza Ambienti di Lavoro ha contestato al Dirigente Generale pro-tempore del medesimo Dipartimento violazioni alla normativa in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro e impartito prescrizioni, ai sensi dell'articolo 22, D. Lgs. specificato in oggetto, con verbale 21 marzo 2019, n. 31/758/19, non allegato alla richiesta.

Successivamente, in data 31 luglio 2019, a seguito di apposita visita da parte del citato organo di vigilanza, veniva accertata l'ottemperanza alle prescrizioni, “*comminando al dott. XXXXX, nella qualità di datore di lavoro, la sanzione amministrativa*” di euro 6.265,38 da pagarsi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notifica del verbale.

Codesto Richiedente asserisce, inoltre, che: “*Indipendentemente dalla rimborsabilità della sanzione da parte dell'Amministrazione, a parere di questo Dipartimento non può non rilevarsi* via Caltanissetta 2/e – 90141 Palermo

URP tel. 091.7074828-fax 091.7074827 email urp@ull.regione.sicilia.it

come, sebbene sia solo il dott. XXXXX, ultimo in ragione di tempo, ad essere sanzionato, l'inadempimento alla normativa in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro ricada, verosimilmente anche sui dirigenti generali che l'hanno preceduto, configurandosi, rispetto al profilo sostanziale, una <correatà>, considerato anche che le prescrizioni di legge violate erano in vigore dal 2008.

La problematica legata alla fattispecie assume carattere generale, e richiama il rispetto di un principio di proporzionalità della sanzione, auspicabilmente correlata alla responsabilità di ogni soggetto per il tempo del proprio mandato.”

Su tali premesse, codesto Dipartimento richiede l'avviso dello Scrivente sulla correttezza delle suddette considerazioni, assertivamente rispondenti “ad un principio di equità.”.

2. Con riferimento ai quesiti sottoposti va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri su questioni, aventi carattere generale ed astratto, riguardanti esclusivamente l'interpretazione e/o l'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare) e non anche di disposizioni di fonte statale.

Tuttavia, ad ausilio delle scelte che intenderà operare codesto Dipartimento, si rassegnano le seguenti considerazioni di ordine generale, stante che lo Scrivente, oltretutto, non dispone della connessa documentazione istruttoria.

Appare, pertanto, opportuna una preliminare ricostruzione, sia pure per sommi capi, dei principi e delle norme che ispirano e regolano gli istituti in esame.

* * *

Il D. Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, recante “*Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*”, ha recepito i criteri direttivi fondamentali, fissati nella Legge di delega 6 dicembre 1993, n. 499, in ordine alla necessità di ridurre il numero delle violazioni di natura penale (c.d. *decriminalizzazione*) e di razionalizzare nel suo complesso il sistema sanzionatorio (in tal senso, Soprani, in “*Il D. Lgs. 758/94: problematiche operative del meccanismo sanzionatorio*” in “*Nuove Edizioni per la Sicurezza*” e Grandi – Pera – De Luca Tamajo -Mazzotta - *Commentario breve alle Leggi sul Lavoro ED. CEDAM*).

Le disposizioni contenute negli articoli da 19 a 25, costituenti il Capo II del decreto legislativo in esame, ne rappresentano il nucleo essenziale, introducendo un meccanismo speciale di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro.

via Caltanissetta 2/e – 90141 Palermo
URP tel. 091.7074828-fax 091.7074827 email urp@ull.regione.sicilia.it

Dall'analisi del citato testo emerge come il legislatore abbia strutturato la disciplina sanzionatoria su un meccanismo che ruota attorno a due elementi fondamentali: la **contravvenzione** e la **prescrizione**, nuovo istituto, questo, di incentivazione all'adempimento tardivo, con effetti di estinzione della contravvenzione e di conseguente esclusione della responsabilità penale.

Ai limitati fini dell'operatività delle citate disposizioni, con l'espressione <<contravvenzioni>> il legislatore, all'articolo 19, d. lgs. citato, intende indicare i reati in materia di sicurezza e di igiene del lavoro puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda. La relativa identificazione non è rimessa all'interprete, ma è compiuta dal testo legislativo attraverso un'elencazione tassativa contenuta nell'allegato I del decreto. Con successiva legge 5 febbraio 1999, n. 25 il legislatore ha compiuto un'estensione dell'applicazione delle disposizioni in materia di prescrizione dettate dal d. lgs. 758/1994 e, in seguito, l'articolo 301 del d. lgs. n. 81/2008 ha esteso l'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 20 e segg. d. lgs. n. 758/1994, non solo alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro ivi previste, ma anche alle altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, superando in tal modo i limiti della necessità della previsione espressa della fattispecie suscettibile di essere estinta con la speciale forma di oblazione in esame.

Appare evidente, pertanto, come la materia in questione rientri nell'ambito del diritto penale, retto dai principi di legalità e di personalità della pena (artt. 25 e 27 Cost.).

L' **organo di vigilanza** di cui all'articolo 19, comma 1, d. lgs. 758/1994 è costituito esclusivamente dal personale ispettivo delle USL, che rivesta espressamente la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, ovvero dai Vigili del Fuoco, in materia di antincendio, o ancora dai funzionari appartenenti al Corpo delle Miniere, nel settore estrattivo, o dagli ispettori del lavoro per attività particolarmente rischiose.

Proseguendo nell'analisi dell'istituto della <<prescrizione>> di cui all'articolo 20 d. lgs. più volte citato - perno centrale della riforma, di natura <<premiale>> - si sottolinea che questa ha natura di atto di Polizia Giudiziaria, recettizio, avente la finalità di impedire che le contravvenzioni, di regola dotate di natura di reati permanenti, siano portate ad ulteriori conseguenze.

All'unanimità, dottrina e giurisprudenza ritengono che il provvedimento in questione non abbia natura di atto amministrativo, sottratto alla possibilità di ricorso amministrativo, stante la sua provenienza da un ufficiale di Polizia Giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni e nell'ambito di un procedimento penale relativo alla commissione di un reato, per cui l'intera procedura è da ricondurre nell'alveo della **giurisdizione** (in tal senso, *ex plurimis*, Grillo, *L'estinzione dei reati in*

tema di tutela e prevenzione della sicurezza del lavoro, Atti VIII Convegno Nazionale sui Servizi di Prevenzione e Protezione dell'Università e degli Enti di Ricerca – Università di Ferrara).

L'atto di che trattasi si sostanzia in un provvedimento con cui gli organi di vigilanza, come sopra individuati, impartiscono al **contravventore** - da intendersi come qualsiasi soggetto al quale la contravvenzione sia imputabile, eventualmente anche a titolo di concorso - l'ordine di rimuovere la situazione di pericolo determinata dal suo comportamento criminoso, fissandogli un termine per la regolarizzazione, che non potrà eccedere di regola il periodo di tempo tecnicamente necessario per provvedere all'incombente.

In via di principio, si rileva che il comma 2 dell'articolo 20 citato dispone che l'organo di vigilanza è tenuto a notificare o a comunicare copia della prescrizione impartita anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale ha operato il contravventore. Detto adempimento intende mettere in mora il vertice aziendale o burocratico affinché provveda tempestivamente ad attivarsi per porre riparo all'infrazione commessa dai suoi delegati.

Qualora questi dovesse rimanere colposamente inerte potrebbe assumere in proprio la responsabilità del protrarsi della situazione, determinandosi una correità per omesso impedimento dell'evento dannoso.

Resta, comunque, fermo l'obbligo a carico dell'organo di vigilanza di riferire la *notitia criminis* al Pubblico Ministero (art. 20, comma 4, d. lgs. cit.).

Impartita la prescrizione e non oltre sessanta giorni dalla scadenza del termine in essa fissato per l'adempimento, l'organo di vigilanza procederà alla verifica dell'avvenuta eliminazione della violazione (art. 21 d. lgs. cit.).

Qualora risulti l'esatto adempimento della prescrizione, il contravventore (art. 21, comma 2, d. lgs. cit.) sarà ammesso a pagare in via amministrativa allo stesso organo di vigilanza una somma pari ad un quarto del massimo edittale della pena pecuniaria prevista per la violazione commessa e di ciò verrà data notizia al Pubblico Ministero, che ne prenderà atto chiedendo l'archiviazione del procedimento al Giudice per le Indagini Preliminari, venendo in tal modo a bloccarsi l'esercizio dell'azione penale.

Per completezza di analisi, per quanto di interesse, la giurisprudenza che ha trattato le differenti fattispecie di **mutamento soggettivo del contravventore** ha tradizionalmente concluso per la necessità della comunicazione della prescrizione a ciascun soggetto ritenuto responsabile (in tal senso, emblematicamente, Procura della Repubblica di Milano, “*Nuove direttive in materia di diritto penale del lavoro*” - anno 1999).

Peraltro, la Consulta ha statuito che la modifica soggettiva della figura del contravventore debba sottostare, secondo una interpretazione sistematica e teleologica, alla riconduzione della medesima nell'alveo di operatività della procedura che accolga il contravventore al pagamento della sanzione amministrativa in via di oblazione, con conseguente estinzione del reato (Corte Cost. sentenza 18 febbraio 1998, n. 19). Ciò al fine di evitare il verificarsi di una ipotesi di crimen sine culpa in contrapposizione con i principi costituzionali di colpevolezza e di responsabilità della legge penale. E' stato altresì ritenuto che nel caso di contravvenzione, i cui effetti antiggiuridici si protraggano in permanenza, la cessazione della posizione di garanzia di un soggetto che ha perso il potere di arrestare la progressione criminosa del reato , determina l'automatico subentro nella violazione di altro soggetto che, con la propria inerzia, assume l'intera responsabilità di mantenerla in atto (così A. Culotta in *“Le nuove regole per la sicurezza e l'igiene del lavoro”*).

Procedendo all'esame del caso in specie, si osserva che, da quanto risulta dalla relazione di codesto Richiedente, la contestazione di reato sarebbe stata sollevata nei confronti esclusivamente del dott. XXXXX, nella qualità di datore di lavoro, non emergendo, da quanto riferito, la sussistenza di alcun concorso.

Alla stregua dei superiori principi, pertanto, è da intendersi che il dott. XXXXX sia stato qualificato dall'Autorità di Polizia Giudiziaria quale unico soggetto autore dell'illecito contravvenzionale, successivamente ammesso, una volta verificato l'adempimento da parte dello stesso alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza, al pagamento in sede amministrativa di una sanzione pecuniaria pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Pertanto, il pagamento eseguito dal dott. XXXXX appare assunto a titolo personale. Stante la soprariferita disciplina legislativa, qualora il contravventore avesse ritenuto di contestare la propria responsabilità esclusiva nella commissione della fattispecie di reato di che trattasi, avrebbe dovuto non procedere alla liquidazione della somma prescritta e sottoporsi a procedimento penale, con conseguente rischio di condanna.

Infine, appare imprescindibile riferire al riguardo che la Corte dei Conti ha costantemente ritenuto di escludere *“la benché minima possibilità per l'ente di appartenenza del funzionario pubblico di provvedere al versamento o rimborso della sanzione o multa, quand'anche il funzionario responsabile avesse assunto le iniziative necessaria per il superamento della condizione di illegalità e segnalato all'ente la necessità di procedere stanziando le risorse ed i provvedimenti necessari”* (il commento è di V. Biondi in *“L'ente può assumere gli oneri finanziari delle sanzioni pecuniarie irrogate ai propri vertici e addetti”* in Azienditalia n. 5/2020)

A titolo esemplificativo, si richiama la sentenza Corte dei Conti, Sez. Sicilia, 12 luglio 2010, n. 1574, per la quale “è del tutto evidente”..... “che la responsabilità per le omissioni del tipo sanzionate nella normativa richiamata – assistite da sanzioni penali – hanno carattere del tutto personale, in riferimento all'art. 27 della Costituzione, così che anche il pagamento dell'ammenda in misura ridotta, accompagnata dall'adempimento della prescrizione impartita dall'organo di vigilanza, idonea ad estinguere la contravvenzione (art. 24 d. lgs. n. 758/94), ha del pari carattere del tutto personale, predisposta come essa è ad evitare la sanzione penale edittalmente prevista”. “In relazione alle sanzioni comminate ai sensi del richiamato d. lgs. n. 758/94, è, peraltro, uniforme la giurisprudenza di questa Corte nel riconoscere la sussistenza della responsabilità amministrativa, laddove il pagamento della sanzione sia stato imputato all'amministrazione di appartenenza (cfr., ex plurimis, Sezione Calabria n. 950/2008; Sezione Sicilia, n. 1829/08).”.

Qualora codesto Dipartimento dovesse ravvisare in ordine alla problematica riferita rischio di instaurazione di contenzioso, il medesimo potrà comunque consultare l'Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Nei termini di cui sopra è l'avviso di questo Ufficio.

* * *

Si rammenta che, in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi novanta giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Il Dirigente
F.to (Francesca Marcenò)

L'AVVOCATO GENERALE
F.to (Bologna)