

PRESCRIZIONE OBBLIGATORIA: GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO PENALE

di Francesco DI BONO*

Tribunale di Bari - III[^] Sezione Civile
Sentenza del 18/6/2014 n. 2999
(Giudice unico dott.ssa Mirella Delia)

Il verbale ispettivo della Direzione territoriale del lavoro contenente la prescrizione ex art. 15 d.lgs. n. 124/2004 costituisce un atto di polizia giudiziaria con il quale si accerta a carico del datore di lavoro la sussistenza di una condotta integrante gli estremi di una contravvenzione sanzionata penalmente e, pertanto, non può essere impugnato innanzi al Tribunale civile ordinario bensì al giudice ordinario penale

[Omissis]

Fatto e diritto

Letta l'opposizione proposta, con ricorso depositato innanzi all'intestato Tribunale, avverso il verbale di accertamento ed esito prescrizione con ammissione al pagamento in sede amministrativa redatto dal Comando per la tutela del lavoro - Nucleo CC Ispettorato del lavoro di Bari, relativamente a violazioni delle norme amministrative in materia di sicurezza sul lavoro elencate in esso e con cui l'ente opposto aveva ammesso il trasgressore al pagamento, entro 30 giorni, di una somma in misura ridotta (1/4 del massimo dell'ammenda stabilita per le contravvenzioni commesse) per complessivi € 10.208,25, provvedimento di cui l'opponente chiede l'annullamento, previa sospensione, evidenziando l'infondatezza ed insistendo per l'archiviazione ex art. 21 co. 3 D.lgs. 758/1994;

letta la comparsa di costituzione e risposta con cui l'Ente opposto ha sollevato l'eccezione

* Responsabile L.O. Affari legali presso la D.T.L. di Bari.

di incompetenza del giudice ordinario civile adito a decidere l'opposizione, posto che il provvedimento emanato ex art. 15 D.lgs. n. 124/2004, richiamando l'art. 20 D.lgs. n. 758/1994, non sarebbe un atto amministrativo ma un atto di polizia giudiziaria, talché innanzi al giudice penale andrebbe appuntata ogni doglianza, rimanendo inammissibile l'odierna opposizione; all'udienza del 17.3.2014 il g.i. ha disposto il rinvio della causa per l'odierna udienza ove, esaurita la discussione, ne è seguita la decisione

Osserva

Rilevato in punto di diritto che:

a) l'atto notificato dal CC del NIL di Bari il 14/1/2014, oggetto di impugnazione, è stato emesso ai sensi dell'art. 15 D.lgs. n. 124/2004, che richiama a sua volta l'art. 20 D.lgs. n. 758/1994;

b) Statuisce il cit. art. 15 "Con riferimento alle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro, qualora il personale ispettivo rilevi violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, impartisce al contravventore una apposita prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e per gli effetti degli articoli 23 e 24 e 25, comma 1, dello stesso decreto". Il D.lgs. 758/1994 art. 20 dispone: "Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 del codice di procedura penale, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario. Tale termine è prorogabile a richiesta del contravventore, per la particolare complessità o per l'oggettiva difficoltà dell'adempimento. In nessun caso esso può superare i sei mesi. Tuttavia, quando specifiche circostanze non imputabili al contravventore determinano un ritardo nella regolarizzazione, il termine di sei mesi può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un tempo non superiore ad ulteriori sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero".

c) L'atto con il quale l'organo di vigilanza, ex art. 20 del D.lgs. 758/1994, avendo accertato una contravvenzione alla normativa in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro, impartisca le opportune prescrizioni, all'uopo fissando un termine per l'eliminazione delle irregolarità, non è annoverabile fra i provvedimenti amministrativi dovendosi ad esso attribuire, invece, natura di atto di polizia giudiziaria ed è quindi sottratto alle impugnazioni previste per i suddetti provvedimenti, tanto in sede amministrativa quanto in sede giurisdizionale (Cass. Pen. Sez. I, 14/02/2000, n. 1037; cfr. anche Cass. Pen. III Sez., 16/6/2009, n. 24791). L'atto con cui vengono impartite le prescrizioni al contravventore è testualmente ricondotto dal legislatore nel panorama degli atti tipici di polizia giudiziaria: fa ad esso difetto qualsiasi connotazione di discrezionalità sia pure sul versante della cosiddetta discrezionalità tecnica e promana da un organo che esercita le funzioni previste dall'art. 55 cod. proc. pen.. Esso, dunque, non riveste né nella forma né nella sostanza il tenore e valore di un'ordinanza di ingiunzione.

d) Nella fattispecie oggi all'esame gli ispettori della DTL di Bari hanno agito invero quali organi di polizia giudiziaria, avendo accertato la violazione di norme amministrative in materia di sicurezza sul lavoro, contravvenzioni punite con l'ammenda. Gli ispettori hanno pure rilevato nel verbale del 30/12/2013, in esito alle prescrizioni, l'avvenuta eliminazione delle violazioni elencate, ammettendo il trasgressore al pagamento di ¼ del massimo dell'ammenda entro 30 gg.. Ma la contravvenzione si estingue se il contravventore, adempiute le prescrizioni, provveda al contempo al pagamento in sede amministrativa e spetta all'organo di vigilanza comunicare al PM l'esito della prescrizione e l'eventuale pagamento di tale somma, entro 120 gg. dalla scadenza del termine fissato nel verbale: solo in questo caso il PM richiede l'archiviazione della contravvenzione.

e) Erroneamente il ricorrente, considerando in quel verbale racchiuso un atto ammini-

strativo ossia un'ordinanza di ingiunzione, l'ha impugnato nelle forme dell'opposizione ex L. 689/1981, mentre esso è e rimane un atto di polizia giudiziaria impugnabile innanzi al giudice ordinario penale (Cass. SU n. 3694 del 93/2012); né può ignorarsi come nella vicenda il procedimento penale non sia ancora concluso, non avendo l'opponente pagato la sanzione nel termine e con le modalità di cui al verbale di prescrizione.

f) L'odierna opposizione rimane perciò stesso inammissibile.

P.T.M.

Il Tribunale di Bari - III Sez. Civ. in composizione monocratica, definitivamente pronunciando sull'opposizione in premessa, così provvede:

- dichiara inammissibile l'opposizione.

[Omissis]

NOTA

Sommario: 1. La vicenda processuale. 2. Differenza tra violazioni di carattere amministrativo ed illeciti penali. 3. La prescrizione obbligatoria ex art. 15 d.lgs. n. 124/2004. 4. Conclusioni: la questione di giurisdizione.

1. La vicenda processuale

Con ricorso depositato presso il Tribunale di Bari, il datore di lavoro conveniva in giudizio la Direzione Territoriale del Lavoro di Bari perché fosse annullato il "verbale di accertamento ed esito prescrizione con ammissione al pagamento in sede amministrativa" predisposto dal Nucleo Carabinieri Ispettorato del Lavoro (N.I.L.) ai sensi dell'art. 15 d.lgs. n. 124/2004 con il quale si contestava la violazione delle norme amministrative in materia di sicurezza sul lavoro ammettendo il trasgressore al pagamento, entro 30 giorni, di una somma in misura ridotta (pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per le contravvenzioni commesse) per complessivi € 10.208,25. Il suddetto verbale indicava dettagliatamente le norme violate dal trasgressore in materia di salute e sicurezza sul lavoro e le conseguenti sanzioni penali della condotta illecita, precisando che tutte le violazioni di legge riscontrate dai militari erano state eliminate prima che venisse impartita la prescrizione. Di conseguenza, in applicazione della normativa vigente, ammetteva il trasgressore al pagamento della sanzione in misura ridotta. Nel merito, l'opponente deduceva l'infondatezza del provvedimento amministrativo impugnandolo, alla stregua di un'ordinanza di ingiunzione, innanzi al Tribunale civile ordinario.

L'Ente opposto sollevava l'eccezione di incompetenza del giudice ordinario civile adito in ragione del fatto che il provvedimento emanato ex art. 15 d.lgs. n. 124/2004 non può considerarsi un atto amministrativo bensì un atto di polizia giudiziaria, rientrando pertanto nella competenza del giudice penale.

2. Differenza tra violazioni di carattere amministrativo ed illeciti penali

Nell'attività di indagine affidata all'organo di vigilanza, nel caso di specie i Carabinieri del Nucleo Ispettorato del lavoro, possono emergere, oltre ad inadempimenti di tipo contributivo, illeciti di tipo amministrativo o fattispecie che integrano gli estremi di un reato penale. Nel caso di violazioni amministrative, il destinatario della contestazione, se non intende sanare la violazione in via agevolata o mediante il pagamento delle sanzioni in misura ridotta, può presentare ricorso al giudice ordinario avverso l'ordinanza di ingiunzione (cfr. l'art. 22 l. 689/1981, riscritto dall'art. 34 d.lgs. 1.9.2011, n. 150), per la cui regolamentazione occorre riferirsi al rito del lavoro (art. 6 dello stesso d.lgs. 150/2011), con la competenza riservata al

tribunale ordinario nel caso di sanzioni applicate per la violazione di disposizioni concernenti la tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro, di prevenzione degli infortuni sul lavoro, nonché di previdenza ed assistenza obbligatorie.

Quando invece i funzionari ispettivi (che comunque rivestono la qualità di ufficiali di polizia giudiziaria nei limiti del servizio cui sono destinati e con riferimento alle attribuzioni di competenza) si imbattono in violazioni di carattere penale, dovranno riferire senza ritardo al PM, per iscritto, la notizia di reato ex art. 357 c.p.p., specificando gli elementi in fatto e documentali raccolti, nonché le fonti di prova.

Fermo restando tale obbligo, con riferimento alle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione territoriale del lavoro, nel caso in cui l'ispettore rilevi violazioni di carattere penale punibili con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda o con la sola ammenda, dovrà attivare la procedura di prescrizione obbligatoria ex art. 15 del d.lgs. n. 124/2004 finalizzata alla regolarizzazione della violazione e alla rimozione delle sue conseguenze.

3. La prescrizione obbligatoria ex art. 15 d.lgs. n. 124/2004

L'articolo 15 del d.lgs. n. 124/2004 ha rivisitato la cd. prescrizione obbligatoria, disciplinata dagli articoli da 19 a 25 del d.lgs. n. 758/1994.

Tale procedura, stando alla normativa del 1994, è attivata in caso di constatata inosservanza delle norme a tutela della sicurezza ed igiene del lavoro, punita con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ed è riassumibile nelle seguenti fasi.

L'organo di vigilanza: a) impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario, non superiore a sei mesi eventualmente prorogabili; b) riferisce al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione; c) verifica, entro e non oltre sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nei termini indicati; d) ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di 30 giorni, una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, se risulta l'adempimento alla prescrizione; e) comunica al pubblico ministero l'adempimento alla prescrizione, nonché l'eventuale pagamento di tale somma, entro 120 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione; f) dà comunicazione al pubblico ministero ed al contravventore, entro 90 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, nel caso in cui invece non risulti l'adempimento della prescrizione.

Va tenuto presente che alla prescrizione deve essere ammesso anche colui che abbia rimosso la situazione di illegalità autonomamente, (cd. illeciti «a condotta esaurita») nell'ambito di reati istantanei, con o senza effetti permanenti, senza che vi sia stata alcuna diffida ad adempiere da parte degli ispettori. In tali casi, l'Organo di vigilanza adotta una prescrizione definita «ora per allora». Il procedimento per la contravvenzione è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 cod. proc. pen. fino al momento in cui il pubblico ministero riceve la comunicazione concernente l'adempimento o meno della prescrizione. La contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine fissato e provvede al pagamento in sede amministrativa¹; in tal caso, il pubblico ministero richiede l'archiviazione della contravvenzione.

Sulla base di questa decisiva premessa, si può affermare che l'atto con il quale viene

¹ Cass, 1037/2000, depositata il 2 marzo 2000: il contravventore ha il diritto ad essere posto nelle condizioni di estinguere il reato attraverso l'adempimento di quanto richiesto dall'organo di vigilanza.

impartita la prescrizione al contravventore costituisce atto tipico di polizia giudiziaria, sprovvisto di connotazione di discrezionalità e posto in essere da un organo che agisce alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria (art. 55 c.p.p.) anche se nella veste di organo di vigilanza appartenente ad un distinto settore amministrativo. Ne consegue la natura della prescrizione obbligatoria quale atto interno ad un procedimento a valenza penale e non amministrativa². Difatti, la norma in questione focalizza, quali interessi preminenti, la regolarizzazione e la rimozione degli effetti negativi della contravvenzione, fino al punto di considerare non più necessaria la prosecuzione del processo penale di fronte alla conclusione positiva del procedimento di regolarizzazione e del pagamento dell'ammenda, anche se in misura premiale ridotta.

4. Conclusioni: la questione di giurisdizione

Il giudice monocratico del Tribunale di Bari risolve la questione di giurisdizione nel caso di ricorso promosso innanzi al Tribunale civile ordinario per l'annullamento di un verbale di contravvenzione e prescrizione emesso da una Dtl, in particolare dai Carabinieri del Nucleo Ispettorato del lavoro e ribadisce alcuni principi fondamentali da tenere in considerazione in presenza di violazioni di carattere penale riscontrate dagli organi di vigilanza con conseguente intimazione al contravventore di procedere all'eliminazione delle violazioni accertate.

La connessione tra l'art. 15 del d.lgs. n. 124/2004 ed il procedimento penale è rappresentata dall'obbligo a carico dell'ispettore di vigilanza di comunicare al PM ogni sviluppo del procedimento e le risultanze circa la verifica dell'attività posta in essere dall'autore della violazione. Tutto ciò serve per affermare la vera natura della prescrizione ex art. 15 d.lgs. n. 124/2004, quale atto che non rientra nel novero degli atti amministrativi, proprio per il suo stretto collegamento con le vicende del procedimento penale sul quale produce effetti immediati.

L'atto con cui il funzionario ispettivo, nella sua qualità di ufficiale di polizia giudiziaria, accerta la fattispecie contravvenzionale non è, pertanto, annoverabile tra i provvedimenti amministrativi³. L'atto in questione ha, invece, natura di polizia giudiziaria, rispetto al quale il giudice civile ordinario e quello amministrativo difettano di giurisdizione.

A sostegno di questo orientamento la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 3694 del 9 marzo 2012) ha sostenuto che la prescrizione di regolarizzazione, impartita dall'organo di vigilanza, non è un provvedimento amministrativo, ma un atto tipico di polizia giudiziaria, non connotato da alcuna discrezionalità, neppure tecnica, ed emesso sotto la direzione funzionale dell'autorità giudiziaria (art. 55 c.p.p.). Conseguentemente il relativo verbale non può essere impugnato davanti al giudice civile né amministrativo, ma ogni questione resta devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario penale, presso il quale ogni doglianza può essere fatta valere nel procedimento conseguente all'eventuale inottemperanza della prescrizione.

In conclusione, il provvedimento emanato ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 124 del 2004 che richiama l'art. 20 del d.lgs. n. 758 del 1994, non può essere qualificato come atto amministrativo, in quanto adottato dall'ispettore del lavoro nella sua funzione di ufficiale di polizia giudiziaria nel corso degli accertamenti dal medesimo effettuati dai quali sono emerse fattispecie configuranti ipotesi di reato, la cui fondatezza dovrà essere successivamente verificata dalla competente autorità giudiziaria penale.

² La Corte Cost., con la sent. n. 19/1998, resa con riferimento al sistema di cui agli artt. 20 e seguenti del d.lgs. n. 758/1994, aveva approfondito la questione della natura del relativo procedimento, capace di provocare, tra i suoi diversi esiti, anche quello della completa estinzione del reato in materia di sicurezza ed igiene del lavoro.

³ Cons. di Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2011, n. 582; Cons. di Stato, sent. n. 5846 del 6/12/2013.