

SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

LINEAMENTI GIURIDICI,
DI MEDICINA DEL LAVORO E
DI ORGANIZZAZIONE AZIENDALE

MANUALE AGGIORNATO CON LA NORMATIVA COVID-19

Prefazione dell'On. **CESARE DAMIANO**
Componente C.d.A. INAIL, già Ministro del Lavoro

SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Lineamenti giuridici, di medicina del lavoro e di organizzazione aziendale

MANUALE AGGIORNATO CON LA NORMATIVA COVID-19

Prefazione:

On. Cesare Damiano

Introduzione:

Lorenzo Mondello

Autori:

Prof. Maria Giovannone (Capitoli 1-2-3)

Avv. Lorenzo Fantini (Capitoli 4-5-6)

Dott. Fulvio D'Orsi (Capitolo 7)

Dott. Ing. Secondo Martino (Capitolo 4 - Par. 6)

Editore:

TeleConsul Editore SpA

Partecipazioni:

FederForma

Safety Inn

CAPITOLO 6

Le sanzioni

Sommario: 1. Principi generali sanzionatori in materia di salute e sicurezza e termini prescrizionali - 2. Organi ispettivi in materia di salute e sicurezza sul lavoro - 2.1. Chi sono gli organi di vigilanza: poteri e doveri - 2.2. La prescrizione obbligatoria - 2.3. Casistica in materia di provvedimenti ispettivi - 2.4. La disposizione - 2.5. La sospensione dell'attività imprenditoriale - 3. Il verbale di prescrizione se l'infortunio sul lavoro c'è: cosa fare - 4. L'autotutela: cosa è e come si aziona - 5. Coronavirus e ispezioni: le sanzioni

Allegato al Capitolo: Modello di richiesta di correzione in autotutela - Circolare Ministero dell'Interno 2 maggio 2020 - Indicazioni della Procura di Bergamo

1. PRINCIPI GENERALI SANZIONATORI IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA E TERMINI PRESCRIZIONALI

Nella Legge di delega (L. n. 123/2007) del D.Lgs. n. 81/2008 era previsto uno specifico criterio (articolo 1, comma 2, lettera f) dedicato alla *"riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio"*, operazione da realizzare *"tenendo conto delle responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, nonché della natura sostanziale o formale della violazione"* (lettera f), primo alinea). Inoltre, si prevedeva (articolo 1, comma 2, lettera f), n. 1) che le sanzioni venissero modulate *"in funzione del rischio"* ed utilizzando *"strumenti che favoriscano la regolarizzazione e l'eliminazione del pericolo"* da parte dei soggetti obbligati. Ne derivava una indicazione assai chiara nei confronti del Legislatore delegato di provvedere alla riforma dell'apparato sanzionatorio cercando di assicurare l'applicazione delle sanzioni innanzitutto nei confronti di chi ha effettivamente poteri di gestione in azienda¹ nonché tenendo conto del tipo di rischio presente nei singoli ambienti di lavoro e favorendo l'utilizzo di strumenti che favoriscano la *"messa in sicurezza"* delle aziende prima che la irrogazione di sanzioni.

A fronte di tale previsione il disegno complessivo seguito dal legislatore delegato non si è discostato di molto dalla struttura punitiva già delineata nei previgenti provvedimenti. Infatti, come già in passato, **il quadro sanzionatorio seguita ad assegnare una figura centrale alla contravvenzione punita con pena alternativa, misura di tipo prevenzionistico in quanto diretta ad operare indipendentemente dal verificarsi di un infortunio.** Quindi, anche nel D.Lgs. n. 81/2008 le norme sanzionatorie sono innanzitutto poste a salvaguardia della tutela dei beni giuridici primari della persona, vale a dire la vita, la salute e l'integrità psicofisica negli ambienti di lavoro.

Viene, in particolare, confermata l'opzione di politica criminale per i *"reati propri"*, vale a dire per prescrizioni normative che presuppongono l'esistenza effettiva di una

¹ Sul punto si rinvia, per tutti, a Perina-Visonà, La responsabilità penale di dirigenti, preposti, responsabile e componenti del servizio di prevenzione e protezione nel D.Lgs. n. 626/1994, in MGL, 2007, 3, 204.

specifico relazione fra il soggetto, individuato quale autore della condotta illecita, e gli interessi protetti dalla fattispecie sanzionatoria². Inoltre, il Testo Unico consente di ricostruire le diverse posizioni di responsabilità dei diversi soggetti formulando espressamente criteri che consentono di identificare, in concreto, in base al più volte richiamato principio di effettività, il soggetto titolare dei poteri di prevenzione, confermando la ripartizione dell'obbligo generale di protezione in azienda tra tutti i soggetti della prevenzione³.

Quanto alla classificazione delle nuove fattispecie sanzionatorie, può essere riproposta la distinzione classica fra obblighi positivi (comandi) e obblighi negativi (divieti), con l'avvertenza che la maggior parte dei reati di cui al Testo Unico presuppongono l'omissione (colposa) di condotte di tipo omissivo, quali specificamente individuate *ex lege*. **In altre parole, nella maggioranza dei casi i precetti e le sanzioni in materia di salute e sicurezza costituiscono applicazione del principio di cui all'articolo 40, comma secondo, del c.p. in forza del quale: "Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo".**

In applicazione dei principi generali del diritto – che impongono di non poter procedere a punire la condotta illecita una volta decorso un determinato lasso di tempo nel corso del quale non è stato fatto uso della potestà punitiva – anche i reati di cui al D.Lgs. n. 81/2008 sono soggetti a prescrizione⁴. Ai sensi dell'articolo 157 c.p., la prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore a quattro anni, anche qualora si tratti di contravvenzione punita con la sola pena pecuniaria. In applicazione di tale principio, per determinare il tempo necessario a prescrivere il reato si deve avere riguardo alla pena stabilita dalla legge per il reato consumato, senza tener conto della diminuzione per le circostanze attenuanti e dell'aumento per le circostanze aggravanti; quando, come spesso accade per le violazioni prevenzionistiche, per il reato la legge stabilisce congiuntamente o alternativamente la pena detentiva e la pena pecuniaria, per determinare il tempo necessario a prescrivere si ha riguardo soltanto alla pena detentiva.

Il giorno dal quale inizia a decorrere il tempo della prescrizione varia in ragione delle previsioni dell'articolo 158 del Codice Penale⁵, vale a dire tenendo conto della "natura" del reato e, quindi, può esporsi quanto segue:

² Come correttamente rimarcato da Giovannone e Rausei, La rivisitazione dell'apparato sanzionatorio. Un quadro di sintesi, in Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro, a cura di Tiraboschi e Fantini, 2009, 31 e seguenti.

³ Il primo dei quali è il datore di lavoro e l'ultimo (ma solo quanto ad "ampiezza" dell'area della sua possibile responsabilità penale) è il lavoratore.

⁴ Naturalmente non si entra qui nel merito delle possibili modifiche in materia, rispetto alle quali è in atto una ampia discussione (anche nei media).

⁵ Il quale si riporta integralmente di seguito: "Il termine della prescrizione decorre, per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole; per il reato permanente, dal giorno in cui è cessata la permanenza. Quando la legge fa dipendere la punibilità del reato dal verificarsi di una condizione, il termine della prescrizione decorre dal giorno in cui la condizione si è verificata. Nondimeno nei reati punibili a querela, istanza o richiesta, il termine della prescrizione decorre dal giorno del commesso reato".

- nel reato consumato, dal giorno della consumazione;
- nel reato permanente, dal giorno in cui cessa la permanenza;
- nel reato continuato, dal giorno in cui cessa la continuazione.

Quanto agli illeciti amministrativi, l'articolo 28 Legge n. 689 del 1981 dispone che: *"Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. L'interruzione è regolata dalle norme del codice civile"*⁶.

Ai fini del computo della decorrenza della prescrizione dell'illecito amministrativo, il calcolo del tempo deve essere operato secondo i criteri di cui all'articolo 2963 c.c., per cui si tiene conto del calendario comune (computando giorni, mesi e anni), non si computa il *dies a quo* (giorno dell'illecito) e il termine matura allo spirare del *dies ad quem* (giorno della prescrizione); in caso di scadenza in giorno festivo vi è proroga al primo non festivo successivo alla scadenza del termine.

2. ORGANI ISPETTIVI IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

2.1 Chi sono gli organi di vigilanza: poteri e doveri

La regolamentazione della vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro si rinviene all'articolo 13 del D.Lgs. n. 81/2008 il quale riserva la relativa competenza, in via generale, alle aziende sanitarie competenti per territorio (ASL) confermando, dunque, l'attribuzione a tali strutture operata dalla Legge n. 833 del 1978. Tuttavia, a tale generale competenza si affianca quelle dei servizi ispezioni del lavoro delle Direzioni provinciali del lavoro, poi denominate Direzioni Territoriali del Lavoro e ora strutture dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che la esplicano in relazione alle attività lavorative già individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 412 del 14 ottobre 1997 (settore costruzioni, lavori mediante cassoni in aria compressa, e lavori subacquei), tra le quali, come specificato dal comma 2 dell'articolo 13, citato, come modificato dal decreto legislativo n. 106 del 2009, vanno comprese le attività di vigilanza in ambito ferroviario, ai sensi dell'articolo 35 della Legge 26 aprile 1974, n. 191.

Sempre l'articolo 13, al comma 3, prevede che, *"in attesa del complessivo riordino delle competenze in tema di vigilanza"* restano ferme le competenze attualmente attribuite agli uffici di Sanità aerea e marittima, alle autorità marittime portuali e aeroportuali, ai servizi sanitari e tecnici delle Forze armate e di Polizia e a quelle delle

⁶ Dunque, anche nell'illecito amministrativo, ab origine o depenalizzato, il trascorrere del tempo determina il venire meno dell'interesse dello Stato a sanzionare il comportamento posto in violazione delle norme in materia di sicurezza sul lavoro. Tuttavia, nella disposizione in argomento non si parla di "estinzione dell'illecito", ma piuttosto di "prescrizione del credito" consistente nelle somme addebitate al trasgressore/obbligato solidale a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria. Peraltro, l'interpretazione dell'articolo 28 fornita dalla giurisprudenza è tale da leggere nel termine quinquennale anche quello di estinzione dell'illecito amministrativo, in considerazione del *dies a quo* che non riguarda il provvedimento di irrogazione delle sanzioni, ma piuttosto il giorno in cui l'illecito risulta essere stato commesso.

strutture penitenziarie che potranno estendersi anche agli uffici giudiziari. Inoltre, il comma 1-bis dell'articolo in commento, introdotto dal decreto legislativo n. 106 del 2009, specifica che: *"Nei luoghi di lavoro delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei vigili del fuoco la vigilanza sulla applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro è svolta esclusivamente dai servizi sanitari e tecnici istituiti presso le predette amministrazioni"*. In concreto vi sono, quindi, aree molto vaste in cui la competenza ispettiva viene riservata a organi "interni" alle varie Amministrazioni, con esclusione di quella di tipo "generale" riservata alle ASL.

Tanto doverosamente premesso in linea generale, va sottolineato come le procedure per mezzo delle quali gli organi di vigilanza operano sono le medesime, in larga parte contenute nel D.P.R. n. 520 del 1955 (quali il potere di accesso nei luoghi di lavoro, il potere di "diffida" e il potere di impartire "disposizioni") il quale, però, le attribuiva ai soli "ispettori" del lavoro mentre essi sono stati estesi dall'articolo 21 della Legge n. 833/1978 alle Unità Sanitarie Locali (le attuali ASL o, in certe parti del territorio nazionale, ATS). **Gli organi di vigilanza**, nell'esercizio delle proprie funzioni **operano come Ufficiali di Polizia Giudiziaria** (UPG) dovendo riferire alla Autorità Giudiziaria in ordine alle notizie di reato delle quali essi siano venuti a conoscenza in occasione della propria attività, *"nei limiti del servizio [...] e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente"*⁷. Dunque, il personale ispettivo ricopre la qualifica di U.P.G. esclusivamente durante l'orario di servizio (a differenza, ad esempio, del personale appartenente all'Arma dei Carabinieri operante presso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro) e solo con riferimento alle ipotesi di reato nelle materie di propria competenza.

Agli ispettori operanti in funzione prevenzionistica è, in particolare, riservato, dall'articolo 8 del D.P.R. n. 520/1955, il potere di accesso in ogni luogo di lavoro⁸, comprensivo di quello di esaminare la documentazione ivi rinvenuta, senza necessità di alcuna autorizzazione del datore di lavoro o mandato del Magistrato (il quale, può, ovviamente, comunque fornire ordini all'UPG). Gli Ispettori possono, inoltre, trarre copia di tutta la documentazione utile alle indagini, chiedere informazioni a tutti gli uffici pubblici, oltre che ai Consulenti del lavoro, ai patronati e agli istituti di previdenza (INPS e INAIL su tutti) e intervistare i lavoratori, senza che sia in tale ultimo caso possibile la presenza di un rappresentante dell'azienda. La mancata ottemperanza alle richieste degli organi di vigilanza, o qualora vengano date notizie scientemente errate, è sanzionata penalmente⁹.

⁷ Così prevede l'articolo 6 del decreto legislativo n. 124/2004, in relazione al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁸ L'articolo 8 del D.P.R. n. 520/1955 prevede che: *"il personale ministeriale ha la facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti; non di meno essi dovranno astenersi dal visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente od indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non abbiano fondato sospetto, che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge"*.

⁹ Ai sensi dell'articolo 4, comma 7, della Legge n. 628/1961, come modificato dal D.Lgs. n. 758/1994,

Se i funzionari investiti delle funzioni in commento hanno ampi poteri è, altresì, vero che essi debbono rispettare le vigenti disposizioni in materia di rapporto di lavoro pubblico e, in particolare, devono attenersi a ben precise regole di condotta. Una efficace indicazione rispetto ad esse si può rinvenire nel **D.M. 15 gennaio 2014**¹⁰, recante il codice di condotta degli ispettori del Ministero del lavoro il quale – per quanto abbia un contenuto direttamente precettivo unicamente rispetto al personale ispettivo del Ministero del lavoro – esprime in termini chiari quali sino le prerogative (e i correlati doveri) di tutti gli ufficiali di polizia giudiziaria che accedono ai luoghi di lavoro al fine di verificare la corretta applicazione della normativa prevenzionistica.

2.2. La prescrizione obbligatoria

Dal punto di vista procedurale gli organi di vigilanza utilizzano innanzitutto il D.Lgs. n. 758/1994 per contestare alle persone fisiche (che rivestano ruoli in materia di salute e sicurezza sul lavoro, quali il datore di lavoro, il dirigente, il preposto, il lavoratore e qualunque altro individuo che rivesta ruoli per i quali il Testo Unico preveda compiti e obblighi) a loro dire inottemperanti le violazioni del D.Lgs. n. 81/2008 o di altre normative obbligatorie in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Tale provvedimento legislativo **è applicabile sempre che l'ordinamento giuridico preveda un obbligo sanzionato penalmente** e permette all'UPG di impartire una apposita "prescrizione obbligatoria", il cui scopo è rimuovere la situazione antigiuridica verificata in sede di accesso ispettivo fornendo al contravventore – se l'adempimento è ancora possibile – un termine per l'esecuzione della prescrizione. In attesa dell'adempimento l'ispettore fornisce all'Autorità Giudiziaria penale informazione della disposizione impartita ma l'azione penale rimane, per così dire, "sospesa" fino alla verifica della ottemperanza e del pagamento del quarto del massimo dell'ammenda da parte del soggetto obbligato. Il verificarsi di entrambe le condizioni comporta l'estinzione del reato.

Tale procedura ha il duplice vantaggio di tendere a "mettere in sicurezza" gli ambienti di lavoro e di consentire al soggetto ottemperante di evitare una causa penale e **va considerata di natura penalistica**. Infatti, l'ispettore deve sempre comunicare alla Procura della Repubblica competente per territorio l'emissione del provvedimento – che viene anche notificato al soggetto contravventore – e l'esito (ovvero l'ottemperanza, il pagamento, o il mancato pagamento), in ossequio al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale. Tale conclusione si impone anche ove si consideri che in caso di inottemperanza alla prescrizione obbligatoria

con l'arresto fino a 2 mesi o con l'ammenda fino ad € 516. L'intralcio alle indagini, se si manifesta come resistenza all'autorità, è punibile ai sensi degli artt. 336 c.p., violenza o minaccia a pubblico ufficiale, o 337 c.p., resistenza a pubblico ufficiale.

¹⁰ Disponibile sul sito www.lavoro.gov.it

o di mancato pagamento si procederà con il processo¹¹, indipendentemente dalla circostanza che l'articolo 21, comma 2, del D.Lgs. n. 758/1994 parli di pagamento "in sede amministrativa" di "una somma pari al quarto dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa". Infatti, dopo qualche pronuncia in senso diverso¹², è ormai pacifico che - in ragione dell'obbligo per gli organi di vigilanza di riferire al Pubblico Ministero la notizia di reati inerente alla contravvenzione (ex articolo 347 c.p.p.)¹³ - dalla disciplina di riferimento "emerge come **l'atto di prescrizione ex art. 20 appartenga al procedimento penale**, il quale prende avvio con l'informativa di reato trasmessa ex art. 347 c.p.p. al pubblico ministero e la conseguente iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro (art. 335 c.p.p.)". Pertanto, il provvedimento di prescrizione "non è dunque impugnabile innanzi al T.A.R. poiché non è un provvedimento amministrativo, e sarebbe comunque inutile, se non dannoso¹⁴, annullarlo; d'altra parte, il suo contenuto potrà certamente formare oggetto di doglianza innanzi al giudice penale"¹⁵.

Come rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza 18 febbraio 1998, n. 19, il sistema così delineato disciplina "un peculiare ed articolato meccanismo funzionalmente destinato all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della violazione accertata, accompagnato dall'effetto estintivo del reato", mediante "una procedura, parallela e coordinata con il procedimento penale, che si sviluppa attraverso momenti e passaggi tra di loro strettamente concatenati"; procedura i cui atti, ed in particolare quello recante le prescrizioni, non hanno, ad avviso del Collegio, né formalmente né sostanzialmente, natura di provvedimenti amministrativi. Ne deriva, come già accennato, che le eventuali contestazioni circa la sussistenza dell'illecito

¹¹ È opportuno rimarcare che nonostante l'omonimia la procedura in parola nulla ha, ovviamente, a che vedere con la prescrizione penale ex art. 157 c.p. o quella civile ex articolo 2934 c.c., delle quali già si è detto.

¹² Cfr. T.A.R. Veneto, sentenza 4 ottobre 2002, n. 5967, secondo cui: "sul provvedimento di prescrizione dovrebbe giudicare il T.A.R. in quanto tale provvedimento non apparterebbe ancora al procedimento penale, che inizierebbe solo dopo l'accertato inadempimento del preteso contravventore".

¹³ T.A.R. Veneto, sentenza 26 novembre 2008, n. 3701, sottolinea che: "l'articolo 23 dispone ancora (l comma) che il procedimento per la contravvenzione è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato, fino al momento in cui il pubblico ministero riceve una delle comunicazioni di cui all'art. 21, commi 2 e 3; peraltro, la sospensione del procedimento «non preclude la richiesta di archiviazione, non impedisce, inoltre, l'assunzione delle prove con incidente probatorio, né gli atti urgenti di indagine preliminare, né il sequestro preventivo ai sensi degli articoli 321 e seguenti del codice di procedura penale (III comma)".

¹⁴ In quanto, come sottolineato sempre da T.A.R. Veneto, sentenza n. 3701, appena citata, con l'attuazione delle prescrizioni viene innanzitutto rimossa la situazione irregolare. La prescrizione, infatti, viene sostanzialmente impartita con finalità di prevenzione ed il suo adempimento, unitamente al pagamento dell'oblazione, estingue il reato per cui il pubblico ministero può richiedere l'archiviazione (cfr. articolo 24 del D.Lgs. n. 758/1994). Quindi, prosegue la sentenza: "L'unico effetto dell'annullamento delle prescrizioni sarebbe paradossalmente quello di rendere irrealizzabile l'estinzione, facendo proseguire il giudizio penale sulla contravvenzione: in sostanza, lo stesso risultato che il presunto trasgressore conseguirebbe più facilmente rifiutandosi di eseguire la prescrizione, e negando direttamente innanzi al giudice penale l'esistenza dell'illecito, ovvero la legittimità della prescrizione estintiva".

¹⁵ In questi termini sempre T.A.R. Veneto, sentenza n. 3701/2008, citata. In senso conforme, tra le tante, TAR Piemonte, Sezione II, 10 marzo 1997, n. 130.

accertato ovvero circa l'incongruenza delle prescrizioni tecniche impartite, sono sottratte alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo e possono perciò essere fatte valere unicamente nell'ambito del procedimento penale conseguente all'inottemperanza alle prescrizioni stesse¹⁶.

2.3. Casistica in materia di provvedimenti ispettivi

Tra le molte questioni oggetto di discussione relativamente alle diverse "variabili" della procedura di riferimento, va segnalata la presa di posizione della giurisprudenza in ordine alla eventualità che l'organo di vigilanza non abbia fornito al soggetto destinatario della prescrizione un termine per l'adempimento. Al riguardo, a differenza di quanto argomentato in qualche decisione del passato¹⁷ – nella quale si è sostenuto che l'omessa fissazione, da parte dell'organo di vigilanza, di un termine per la regolarizzazione (come previsto dall'articolo 20, primo comma, D.Lgs. n. 758/1994) comporta l'improcedibilità dell'azione penale, dovendo escludersi che alla suddetta omissione possa sopperirsi mediante la concessione di un termine da parte del giudice – si è concluso che la mancata fissazione del termine per l'adempimento non costituisce condizione di improcedibilità dell'azione penale che rimane, quindi, regolarmente instaurata¹⁸.

È stato, poi, sottolineato che ove il soggetto obbligato risulti avere, in concreto, ottemperato all'ordine impartito dal verbale di prescrizione con modalità diverse da quelle di cui al medesimo verbale, non potrà usufruire della possibilità di estinzione "agevolata" di cui al D.Lgs. n. 758/1994 potendo unicamente avere accesso all'oblazione ai sensi dell'articolo 162-bis c.p.¹⁹, la quale presuppone comunque l'inizio del procedimento penale e il pagamento di una somma pari alla metà del massimo dell'ammenda.

Di seguito si sintetizza quando deciso in giurisprudenza, in casi di significativo impatto pratico.

¹⁶ TAR Campania, sentenza n. 3819 dell'8 luglio 2009. In dottrina, per tutti, si rinvia a S. Dovere, *L'estinzione delle contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, atti del Convegno del Consiglio Superiore della Magistratura 25-27 settembre 2006 il quale evidenzia, tra l'altro, come: "quando ad essere oggetto di contestazione è il presupposto stesso della prescrizione, ovvero l'esistenza di una violazione della regola prevenzionale (ciò può derivare da una presunta erronea applicazione della legge da parte dell'organo di vigilanza come da un deficit dell'accertamento di fatto) i rimedi non pare possano essere diversi da quelli previsti dal codice di rito. In tali casi l'interessato potrà rappresentare le proprie doglianze e richieste al P.M. (art. 367 c.p.p.), stimolandolo ad assumere coerenti decisioni sia per quanto concerne l'esito del procedimento che in relazione ai provvedimenti cautelari eventualmente adottati. Una volta investito del procedimento, il giudice che ritenga insussistente l'illecito potrà disporre l'archiviazione del procedimento o emettere una sentenza di proscioglimento".

¹⁷ Per tutte si veda Cass. pen., sez. III, 17 settembre 2007, n. 34900.

¹⁸ Così Cass. pen., sez. III, 12 luglio 2010, n. 26758; in senso conforme già Cass. pen., sez. III, 17 febbraio 2006, n. 6331.

¹⁹ Cass. pen., sez. II, 5 novembre 2008, n. 41187.

1. L'estinzione dei reati in materia di sicurezza si realizza solo dopo l'ottemperanza alle prescrizioni ed il pagamento della sanzione ridotta entro i termini (Cass. pen., sez. III, Sentenza n. 23922 del 30 maggio 2003²⁰); **di conseguenza i due requisiti devono esserci entrambi, altrimenti viene meno la possibilità per il contravventore di avvalersi del procedimento di maggior favore di cui al D.Lgs. n. 758/1994**; nello stesso senso, tra le tante, Cass. pen., 28 febbraio 2017, n. 9882, oltre che da Cass. pen., sez. III, 13 giugno 2016, n. 24418.
2. Cass. Pen., Sez. III, 27 aprile 2016, n. 17202, sottolinea, tuttavia, come in caso di pagamento in ritardo il contravventore, pur non potendo beneficiare del "meccanismo agevolato" del D.Lgs. n. 758/1994, ha diritto alla restituzione della somma pagata.
3. Per reati non più regolarizzabili **non è applicabile il provvedimento di prescrizione** e quindi di conseguenza l'azione penale non viene sospesa né è consentita la definizione in via amministrativa del reato (Cassazione pen., sez. III - Sentenza n. 32176 del 26 settembre 2002). Questo significa che se il tipo di violazione non permette un adempimento in un dato termine perché il reato si è definitivamente esaurito (es.: una notifica omessa) il procedimento "agevolato" non è praticabile. Questa posizione non è, tuttavia, pacifica atteso che esistono orientamenti in senso apertamente opposto e, anzi, organi di vigilanza che ammettono il contravventore ad avvalersi del D.Lgs. n. 81/2008 (quindi, della sola possibilità di pagare il quarto del massimo dell'ammenda) anche in casi di reati "istantanei" o a "condotta esaurita" o per avere il contravventore già spontaneamente adempiuto²¹. È il caso della prescrizione "ora per allora", possibile secondo Cass. pen., Sez. IV, 24 maggio 2002, n. 20429. In questa fattispecie la Suprema Corte annulla una sentenza con la quale veniva condannato un legale rappresentante di una S.p.A., non essendo state rispettate da parte del Pubblico Ministero le procedure di cui al D.Lgs. n. 758/1994.

²⁰ La Corte di Cassazione ha qui precisato che **tale termine è perentorio** e che l'estinzione del reato si perfeziona solo se il pagamento della sanzione ridotta sia stato effettuato nei termini. In merito, la Suprema Corte precisa ancora che: *"la fattispecie estintiva in questione è a 'formazione progressiva', e si realizza all'atto della compiuta verifica, in tutte le sue fasi e passaggi, dei provvedimenti ed adempimenti indicati dagli artt. 20 e segg. D. Lgs. cit., ultimo dei quali il tempestivo pagamento con il quale si perfeziona"*. Né si può far riferimento, prosegue la Corte di Cassazione, all'articolo 24, comma 3, dello stesso decreto *"che prevede una, del tutto diversa, causa estintiva del reato (in caso di adempimento della prescrizione in termine superiore a quello accordato o di eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza), considerato che in questi casi è prevista una valutazione discrezionale del comportamento del contravventore, alla quale soltanto può far seguito l'eventuale oblazione con le modalità di cui all'art. 162 bis c.p. comunque implicante l'osservanza di un termine perentorio per il pagamento estintivo"*.

²¹ Per una ampia disquisizione al riguardo si rinvia a Roja, *Forme atipiche di oblazione: artt. 301, 301 bis e 302*, in *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, a cura di Persiani e Lepore, Utet, 2012, pagina 821 e seguenti.

Già prima di questa decisione la Corte Suprema ha sottolineato che il giudice, prima di pronunciare la sentenza di condanna per una delle contravvenzioni previste dall'articolo 19 del D.Lgs. n. 758/94, deve accertarsi che siano stati regolarmente svolti tutti i passaggi della procedura stessa, e cioè la prescrizione, l'eliminazione della contravvenzione, la verifica della eliminazione da parte dell'organo di vigilanza, l'ammissione al pagamento ridotto e la comunicazione al P.M. dell'eliminazione e del pagamento della sanzione ridotta. La sentenza richiama una decisione della Corte costituzionale (sentenza n. 19 del 18 febbraio 1998) in base alla quale l'organo di vigilanza, in caso di accertamento di una spontanea regolarizzazione da parte del contravventore, deve ritenersi autorizzato ad impartire "ora per allora" la prescrizione prevista dall'articolo 20 del D.Lgs. n. 758/1994 e ad attivare tutte le procedure amministrative previste dal decreto stesso.

4. Cass. pen., sez. III, 8 gennaio 2009, n. 12483, in una fattispecie nella quale il giudice di merito aveva dichiarato l'imputato colpevole di una contravvenzione antinfortunistica, per la quale era stata esperita la procedura di definizione ex D.Lgs. n. 758/1994, non perché avesse accertato il mancato adempimento delle prescrizioni imposte dall'organo di vigilanza ovvero il mancato pagamento dell'oblazione nel termine di legge, ma semplicemente per la tardiva comunicazione al predetto organo dell'avvenuto adempimento delle prescrizioni imposte - ha affermato che l'onere di comunicare l'avvenuto adempimento non può costituire oggetto delle prescrizioni che l'organo di vigilanza ha il potere di imporre al contravventore ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs. n. 758/994, essendo ciò vietato dall'articolo 23 Cost. (prestazione personale imposta da una disposizione non avente forza di legge).
5. Cass. pen., sez. III, 12 luglio 2010, n. 26758, sottolinea come la prescrizione possa anche non essere impartita dall'organo di vigilanza, senza che ciò comporti l'improcedibilità dell'azione penale. Infatti, secondo la Suprema Corte, può accadere che, secondo una valutazione rimessa all'organo di vigilanza, ovviamente condizionata dalle particolarità del caso concreto, non ci siano misure specifiche da prescrivere e che quindi rimanga per il contravventore (egualmente da osservare) solo la prescrizione generale, quella prevista dalla legge e sanzionata penalmente. Come è anche possibile, secondo l'espressa previsione dell'articolo 24, comma 3, del D.Lgs. n. 758/1994, che l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione sia stata realizzata dal trasgressore con "modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, ma parimenti congrue e quindi equiparabili; in tal caso rimane non di meno la misura premiale dell'oblazione nell'importo ridotto al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa" (così Cass. pen., sez. III, 17 febbraio 2011, n. 5864).
6. Cass. pen., Sez. III, 3 aprile 2012, n. 12481, considera condizione di procedibilità dell'azione penale la notifica al soggetto contravventore del verbale di

prescrizione da parte dell'organo di vigilanza. Ciò in quanto *“in tema di tutela penale del lavoro, nel caso in cui il pubblico ministero non fornisca prova della notifica del verbale di prescrizioni al datore di lavoro, non spetta a quest'ultimo provare di non averne avuto conoscenza, in quanto incombe all'organo dell'accusa l'onere di provare che detto verbale, redatto dall'organo di vigilanza ai sensi del Decreto Legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, articolo 20, è stato ritualmente notificato al datore di lavoro ovvero che l'atto è stato altrimenti regolarmente portato a conoscenza di quest'ultimo (Sez. III, n. 10726 del 09/01/2009 Rv. 243092)”*. Tale posizione è stata sconfessata dalla più recente Cass. pen., sez. IV, 27 febbraio 2017, n. 9355, la quale ha evidenziato come: *“la procedura di estinzione prevista dagli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, pur configurando un'ipotesi di condizione di procedibilità dell'azione penale, **non richiede una formale notificazione del verbale di ammissione al pagamento redatto dalla P.A., essendo sufficiente una modalità idonea a raggiungere il risultato di notificare il contravventore della ammissione al pagamento e del relativo termine**”* (quindi, nel caso di specie ritenendo idonea la comunicazione in tal senso ricevuta dal direttore tecnico in cantiere e non notificata al datore di lavoro imputato).

2.4. La disposizione

Altro procedimento che può essere utilizzato in sede ispettiva è **la disposizione**, disciplinata dall'articolo 11 del D.P.R. n. 520/1955, come modificato dal D.Lgs. n. 758/1994 e, infine, richiamato dall'articolo 14 del D.Lgs. n. 124/2004. La disposizione si configura come un ordine dato dall'Ispettore in materie di lavoro e legislazione sociale, limitatamente a quelle norme che presentino un margine di apprezzamento discrezionale. In sostanza la disposizione emanata ha il compito di riempire di contenuto sostanziale la norma *in bianco* così predisposta dalla legge oppure di imporre condizioni specifiche quando le condizioni di lavoro lo richiedono oppure nel caso di “erronea” ma in buona fede o incompleta applicazione di norme tecniche volontarie (le tre tipologie sono comunque simili e non sempre agevolmente distinguibili fra di loro) permettendo di adattare la norma alle diverse variabili delle organizzazioni di lavoro. In sostanza, agli organi di vigilanza è attribuito in tal caso un potere di apprezzamento tecnico-discrezionale integrativo della disciplina stabilita dal Legislatore, a differenza di quanto accade ove si richieda l'applicazione di una prescrizione, che è possibile ove non via sia la necessità di un apprezzamento di tal fatta essendo necessario riferirsi ad un precetto di contenuto puntuale e determinato che va semplicemente richiamato dall'interprete.

La disposizione ha natura di vero e proprio atto amministrativo²², è imme-

²² Per tale ragione TAR Toscana, sezione II, 4 febbraio 2011, n. 233, evidenzia come la disposizione possa essere legittimamente impartita a condizione che sia instaurato il contraddittorio con il datore di lavoro, destinatario del provvedimento. Nella citata sentenza è dato leggere, in particolare, che: *“Trattandosi di*

diatamente esecutiva e ricorribile in via gerarchica (es.: innanzi al direttore della Direzione territoriale del lavoro se trattasi di provvedimento di un ispettore ministeriale) o giudiziale. Ove la funzione prevenzionistica del provvedimento non venga a concretizzarsi per inottemperanza all'ordine dell'organo di vigilanza – anche a seguito di conferma della disposizione da parte dell'autorità competente a pronunciarsi sull'eventuale ricorso – troverà applicazione la sanzione contravvenzionale di cui all'articolo 11, comma 2, del D.P.R. n. 520 del 1955 (arresto fino ad un mese o arresto fino ad euro 413).

2.5. La sospensione dell'attività imprenditoriale

L'articolo 14 del D.Lgs. n. 81/2008 prevede quanto segue: *“Al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, [...], gli organi di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze, possono adottare provvedimenti di sospensione in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni quando riscontrano l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, nonché in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro individuate con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, adottato sentito il Ministero dell'interno e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”*²³. Si tratta di un potere assai ampio riconosciuto agli ispettori, che ha natura di un vero e proprio provvedimento amministrativo; ciò si desume dalla lettura della **sentenza della Corte costituzionale n. 310 del 5 novembre 2010**, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come sostituito dall'articolo 11, comma 1, lettera a), del D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106, *“nella parte in cui, stabilendo che ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale previsti dalla citata norma non si applicano le disposizioni di cui alla Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), esclude*

una misura di prevenzione dei rischi, priva di connotazioni sanzionatorie, la sua adozione non può legittimamente considerarsi sottratta alla preventiva instaurazione di un effettivo contraddittorio con il datore di lavoro che ne sia destinatario, alla stregua delle regole generali che governano l'azione amministrativa”.

²³ In questo secondo caso (potere alle ASL) la norma dispone che: *“In attesa della adozione del citato decreto, le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro che costituiscono il presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale sono quelle individuate nell'Allegato I. Si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata dal contravventore o di una violazione accertata con sentenza definitiva, lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole. Si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse individuate, in attesa della adozione del decreto di cui al precedente periodo, nell'Allegato I”*.

l'applicazione ai medesimi provvedimenti dell'art. 3, comma 1, della Legge n. 241 del 1990". Nel caso di specie la Consulta, confermando la fondatezza dei dubbi di costituzionalità, precisa che *"la giusta e doverosa finalità di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, non è in alcun modo compromessa dall'esigenza che l'amministrazione procedente dia conto, con apposita motivazione, dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato la decisione, con riferimento alle risultanze dell'istruttoria"*. Inoltre, prosegue la Corte costituzionale, *"l'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi, previsto dall'art. 3 della Legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni, è diretto a realizzare la conoscibilità, e quindi la trasparenza, dell'azione amministrativa. Esso è radicato negli artt. 97 e 113 Cost., in quanto, da un lato, costituisce corollario dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione e, dall'altro, consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di far valere la relativa tutela giurisdizionale"*. Viene, quindi, meno la possibilità che, per evidenti ragioni di rapidità nell'intervento e di rilevanza degli interessi oggetto di tutela, il provvedimento possa essere adottato indipendentemente dalle regole che governano l'adozione dei provvedimenti amministrativi, con la conseguenza, tra l'altro, che i provvedimenti di sospensione adottati debbono essere motivati e che rispetto ad essi deve essere consentito l'accesso agli atti²⁴.

Il provvedimento di sospensione va inteso come provvedimento "discrezionale", vale a dire che l'organo di vigilanza può anche – dovendo, come si ritiene logico, motivare sulla scelta – omettere di adottare, pur in presenza dei requisiti di legge²⁵.

²⁴ Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è intervenuto, con nota dell'8 novembre 2010, n. 18802, fornendo specifiche indicazioni al proprio personale, a riscontro di quanto argomentato dalla Corte costituzionale. In tale nota è possibile, tra l'altro, leggere quanto segue: *"...in materia di lavoro irregolare il personale ispettivo ha l'obbligo di motivare, sia pure sinteticamente, l'eventuale adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale – fermi restando i contenuti più esaustivi del verbale conclusivo di accertamento – al fine di consentire un controllo di correttezza, coerenza e logicità dello stesso. Pertanto, il personale ispettivo inserirà i nominativi dei destinatari della sospensione direttamente nel provvedimento di sospensione, senza alcun rinvio al verbale di primo accesso ispettivo. Il capoverso da inserire è il seguente: "poiché i lavoratori sopra indicati sono stati trovati intenti al lavoro dai sottoscritti verbalizzanti in totale assenza di qualsiasi documento che ne attesti con certezza la regolare occupazione, risultando gli stessi impegnati nelle attività lavorative indicate nella tabella di cui sopra, sussistono le ragioni di fatto e di diritto che comportano l'adozione del presente provvedimento di sospensione ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 81/08. Trattasi dunque di lavoro concretamente svolto senza alcuna preventiva registrazione in documentazione obbligatoria – così come personalmente accertato dagli scriventi verbalizzanti, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 2700 c.c., con il verbale di primo accesso ispettivo redatto contestualmente al presente provvedimento e notificato congiuntamente allo stesso – da parte di un numero di lavoratori pari a ____ sul totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro pari a ____ e quindi con una percentuale di lavoratori non risultanti da documentazione obbligatoria pari al ____ %"*.

²⁵ Al riguardo, rilevano quelle "circostanze particolari", relative alla natura del rischio dell'attività svolta nell'azienda o nel cantiere oggetto di ispezione, già individuate dalle Circolari del Ministero del lavoro n. 29 del 2006 e n. 24 del 2007, che depongono a favore della opportunità di non emettere un provvedimento di sospensione. Secondo il Ministero del lavoro, in particolare, la sospensione può non essere adottata quando l'improvvisa sospensione e interruzione dell'attività in capo all'impresa determina una imminente situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori delle altre imprese o di terzi oppure un

Peraltro, oggetto del provvedimento di sospensione rimane la cessazione immediata dell'attività di impresa (o almeno della parte di impresa in cui si è riscontrata la violazione rilevante ai sensi della norma in commento), fatta eccezione per le sole operazioni strettamente necessarie ad eliminare le violazioni oggetto di accertamento. Ne consegue che il provvedimento di sospensione deve essere di norma adottato ogniqualvolta si riscontri la sussistenza dei presupposti di legge, fatta salva l'obiettivo e attenta valutazione delle richiamate situazioni che possono suggerire, sotto un profilo di opportunità²⁶, di non adottare il provvedimento.

Ove il provvedimento di sospensione venga, invece, adottato esso va comunicato all'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (articolo 6 del decreto legislativo n. 163 del 2006, peraltro abrogato dal D.Lgs. n. 50/2016), nonché al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – a seconda dei profili di competenza – affinché procedano ad emanare *“un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche”*²⁷.

Qualora il destinatario del provvedimento di sospensione decida di regolarizzare la propria posizione è tenuto – al fine di ottenere la revoca *“da parte dell'organo di vigilanza che lo ha adottato”*²⁸ – a porre in essere determinate attività che dimostrino la propria volontà di riparare alla situazione antiggiuridica rilevata e che si atteggiino diversamente a seconda che la revoca venga chiesta agli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro o a quelli delle ASL²⁹.

rischio di irrimediabile degrado per impianti e attrezzature aziendali, ma anche nei riguardi delle imprese che gestiscono servizi pubblici essenziali costituzionalmente rilevanti.

²⁶ Anche per ragioni di cautela, legate alla possibilità che la mancata ponderazione di esigenze quali quelle appena individuate possa determinare l'adozione di un provvedimento suscettibile di produrre un danno ingiusto all'impresa, del quale potrebbe essere chiamato direttamente a rispondere l'ispettore.

²⁷ L'articolo 14, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2008 prevede che la durata del provvedimento sia almeno pari alla sospensione (tempo intercorso dall'adozione alla revoca) in caso di lavoratori irregolari in percentuale inferiore al 50 per cento, e pari a tale durata ulteriormente aumentata del doppio della durata della sospensione, ma comunque non superiore a due anni, qualora la percentuale dei lavoratori irregolari sia pari o superiore al 50 per cento e nei casi di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, così come nei casi di reiterazione della sospensione.

²⁸ In questi termini il comma 3 dell'articolo 14 del D.Lgs. n. 81/2008.

²⁹ In particolare, il comma 4 dell'articolo 14 prevede che la sospensione adottata dagli ispettori ministeriali potrà essere revocata dalla Direzione provinciale del lavoro a seguito di:

- a) regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalla documentazione obbligatoria;
- b) accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- c) pagamento di una somma aggiuntiva unica pari a euro 1.500 nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e a euro 2.500 nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza. Tale somma, che integra la dotazione del Fondo per l'occupazione essendo, pertanto, destinata al finanziamento degli interventi di contrasto al lavoro sommerso e irregolare. È stata rivalutata nel 2014 (al riguardo si rinvia alle indicazioni operative contenute nella circolare la circolare n. 5 del 4 marzo 2014 del Ministero del lavoro). Il comma 5, che segue, prevede che la sospensione adottata dagli ispettori dell'Azienda sanitaria locale possa essere revocata a seguito di:
 - a) accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
 - a) pagamento di una somma aggiuntiva unica pari a euro 2500, che in questo caso confluisce nell'ap-

Ove il destinatario del provvedimento di sospensione intenda impugnarlo dovrà seguire la procedura che, molto puntualmente, viene individuata dal comma 9 dell'articolo 14 del Testo Unico il quale specifica che avverso *“i provvedimenti di sospensione (...) è ammesso ricorso, entro 30 giorni, rispettivamente alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente e al Presidente della Giunta regionale, i quali si pronunciano nel termine di 15 giorni dalla notifica del ricorso”*. Per evidenti finalità sollecitatorie della definizione dei procedimenti da parte delle pubbliche amministrazioni viene, altresì, puntualizzato che l'inutile decorso del termine di 15 giorni in ultimo indicato determini la perdita di efficacia del provvedimento. La particolare valenza attribuita dal Legislatore del Testo Unico alla sospensione dell'attività imprenditoriale, ritenuta misura emblematica della carenza di tolleranza da parte dell'ordinamento giuridico nei confronti di condotte ritenute incidenti su beni di fondamentale rilievo, emerge anche dal regime sanzionatorio imposto all'imprenditore che non ottemperi all'ordine di sospensione dell'attività. In una simile situazione il comma 10 dell'articolo 14 prevede che l'imprenditore che non ottempera al provvedimento di sospensione è punito, in ragione della gravità dell'illecito, con 6 mesi di arresto, per l'inottemperanza alla sospensione per motivi di sicurezza, oppure con l'arresto da 3 a 6 mesi o con l'ammenda da 3.071,27 a 7.862,44 euro per l'inottemperanza alla sospensione per lavoro irregolare.

3. IL VERBALE DI PRESCRIZIONE SE L'INFORTUNIO SUL LAVORO C'È: COSA FARE

La regolamentazione relativa alla salute e sicurezza sul lavoro serve a imporre che i luoghi di lavoro abbiano certe caratteristiche, per evitare infortuni e malattie professionali e che le persone agiscano il più possibile in modo cauto. Qualora un lavoratore subisca un infortunio sul lavoro si presuppone che tale evento sia legato al mancato rispetto delle regole della salute e sicurezza sul lavoro e si procede ad una indagine di tipo penale perché la vita del cittadino ha una rilevanza talmente importante (già dalla Costituzione, che sancisce come all'articolo 32 come la salute sia un diritto del cittadino) che qualsiasi pericolo per essa porta a indagare su chi non abbia rispettato tali regole. Per questa ragione gli organi di vigilanza raccolgono documenti ed elementi di indagine in modo che se dovessero emergere profili di violazione di norme obbligatorie in materia di salute e sicurezza sul lavoro si provveda ad istruire un processo presso la Procura della Repubblica competente per territorio a carico della persona fisica che si rileva inottemperante ai propri obblighi giuridici.

In particolare, nel caso in cui l'infortunio determina una assenza dal lavoro di oltre 40 giorni (lesione “grave”), secondo le regole del diritto penale italiano, si intraprende una indagine d'ufficio, che non necessita di alcuna denuncia di parte, fermo restando che ogni infortunio ha potenziale rilevanza penale (sotto i quaranta giorni la lesione sarà classificabile come “lieve”). È chiaro che in simili casi l'accertamento

positivo capitolo regionale da cui si traggono le risorse per l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro.

da parte dell'organo di vigilanza ha innanzitutto la funzione di fornire alla Procura elementi di informazione rispetto al procedimento penale e che il provvedimento di prescrizione impartito – qualora l'organo di vigilanza ritenga di contestare al contravventore si “intersecherà” con il procedimento penale in corso creando uno scenario ben diverso rispetto a quello proprio della contestazione meramente prevenzionistica, che si conclude in modo completo (senza ulteriori fasi di tipo processuale) con l'adempimento della prescrizione obbligatorie e con il pagamento del quarto del massimo dell'ammenda. Al riguardo, la giurisprudenza è costante nel ribadire che il modello sanzionatorio e le procedure estintive del D.Lgs. n. 758/1994 **non si applicano all'ipotesi delittuosa dell'articolo 590 c.p.**³⁰ **contestata a seguito di infortunio sul lavoro** (cfr., per tutte, Cassazione pen., Sez. IV, 16 settembre 2003, n. 35567). Di conseguenza, è possibile ipotizzare alcuni scenari tipici, sui quali il contravventore è chiamato a operare alcune scelte anche di merito relative alla propria difesa.

- 1. Può darsi che la prescrizione obbligatoria impartita imponga al contravventore (es.: al datore di lavoro) di svolgere una attività che, qualora fosse stata realizzata prima dell'infortunio, lo avrebbe evitato**³¹. In tal caso, l'adempimento (che resta comunque una attività doverosa, in quanto l'ordine dell'ispettore ha valore obbligatorio per il cittadino e la sua inottemperanza ha valenza penale)³² potrebbe essere controproducente rispetto al possibile processo, costituendo quasi una “ammissione di colpa”. Per questa ragione molti penalisti - ferma restando l'ovvia puntualizzazione che simili scelte difensive vanno prese sempre avuto riguardo alla particolarità del caso di specie e sempre d'intesa con il contravventore - consigliano di non adempiere al provvedimento prevedendo una difesa nell'ambito del processo, una volta instauratosi. Resta inteso che tale scelta va in qualche modo esplicitata al Pubblico Ministero, se del caso anche per mezzo di una memoria difensiva (una volta che la presentazione di un simile atto sia possibile).
- 2. Può darsi che la prescrizione obbligatoria non abbia incidenza sulla fattispecie per la quale è possibile il processo**³³. In tal caso dovrà essere cura del contravventore procedere all'adempimento della prescrizione e al pagamento del quarto del massimo dell'ammenda.
- 3. Può darsi che il collegamento tra la prescrizione e le possibili contestazioni processuali non sia così chiaro.** In tale ultimo caso potrebbe essere pre-

³⁰ Trattasi del reato di “Lesioni colpose”. Ovviamente la conclusione varrà, a maggior ragione, per quanto concerne il reato di cui all'articolo 589 c.c. (“Omicidio colposo”). Entrambi i reati sono aggravati qualora commessi con violazione della normativa antinfortunistica.

³¹ Si potrebbe ipotizzare un ordine di modificare una attrezzatura di lavoro munendola di protezioni per le mani, a fronte di un infortunio di un lavoratore proprio alle mani utilizzando quella attrezzatura.

³² Articolo 650 c.p. (“Inottemperanza dei provvedimenti dell'autorità”).

³³ Quale esempio si può ipotizzare un infortunio in ufficio di un addetto alla segreteria, a seguito di inciampo su una scala, con accesso da parte di un ispettore che contesti al datore di lavoro la mancata previsione della sorveglianza sanitaria, che emerga in sede di accesso al DVR.

feribile per il contravventore adempiere alla prescrizione e pagare la somma prevista significando, tuttavia, all'organo di vigilanza – con preghiera di invio di tale comunicazione alla Procura della Repubblica – che tali adempimenti non comportano in alcun modo condivisione rispetto a quanto notificato e che avviene unicamente per osservanza del provvedimento dell'Autorità, riservandosi ogni difesa sul punto in giudizio.

4. L'AUTOTUTELA: COSA È E COME SI AZIONA

Come per tutti i provvedimenti impartiti da Amministrazioni pubbliche, **anche nei riguardi delle prescrizioni, delle disposizioni, delle sospensioni o di altri provvedimenti è possibile che il cittadino possa agire in "autotutela"**. Infatti, in termini generali, quando un atto è palesemente illegittimo o viziato³⁴, come potrebbe (ad esempio essere un verbale di prescrizione ex D.Lgs. n. 758/1994 privo di elementi essenziali per la difesa) è interesse anche della pubblica amministrazione evitare una causa che la vedrebbe sicuramente perdente; nello stesso tempo, è anche interesse del cittadino evitare un contenzioso potenzialmente lungo e costoso.

In simili casi chiunque senza bisogno di difensori, può direttamente scrivere all'ufficio che ha emanato l'atto contestato o, in caso di grave inerzia, a quello gerarchicamente superiore. Si tratta di una normale richiesta, in carta semplice, che non necessita di formule particolari purché inviata con raccomandata A./R., via PEC o con qualunque altra modalità che consenta al contravventore di avere prova della avvenuta ricezione della richiesta, che dovrà essere adeguatamente motivata ed eventualmente corredata da pertinente documentazione. Una simile azione ha evidenti vantaggi, quali la mancanza di formalismi particolari e la economicità, ma non comporta alcuna sospensione di termini né un diritto all'accoglimento da parte dell'ufficio. Tuttavia, in caso di rigetto pure a fronte di elementi di evidente fondatezza della richiesta del contravventore, la richiesta costituirà il possibile fondamento per la richiesta di risarcimento di danni all'ufficio. Per questo motivo può essere consigliabile inoltrare la relativa richiesta (si veda il modello allegato al presente Capitolo) anche alla Procura della Repubblica che, in caso di mancato accoglimento della richiesta a cui segua l'inizio di un procedimento penale, potrebbe essere investita della questione.

5. CORONAVIRUS E ISPEZIONI: LE SANZIONI

L'emergenza Coronavirus ha avuto anche una incidenza in materia di ispezioni e sanzioni, della quale occorre – per quanto sinteticamente (e considerando che potrebbero essere considerazioni legate al solo periodo di diffusione del COVID-19) – dare conto, rinviando per una migliore definizione e approfondimento del tema a

³⁴ Gli esempi tipici sono la contravvenzione ad un'auto non intestata al destinatario o, ancora, la pretesa di una tassa non dovuta o già pagata.

quanto esposto *retro* da Giovannone, al § 1.6.

Innanzitutto, va detto che l'articolo 9 del D.P.C.M. 26 aprile 2020 attribuisce al Prefetto territorialmente competente il compito di controllare l'esecuzione del decreto, il quale contiene anche le misure che le aziende devono rispettare per poter continuare ad operare, come previsto all'articolo 2, comma 6, del D.P.C.M. in commento³⁵. A tal fine il Prefetto *“si avvale delle Forze di Polizia, con il possibile concorso del Corpo nazionale dei vigili del Fuoco, e, per la salute e sicurezza sul lavoro, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e del comando Carabinieri per la tutela del lavoro, nonché, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali, dandone comunicazione al Presidente della Regione e della Provincia autonoma interessata”*. **Tale previsione introduce un sistema autonomo di ispezione, per il solo Coronavirus, che si sovrappone a quello “ordinario”** (articolo 13 del D.Lgs. n. 81/2008), il quale rimane vigente in termini generali (con prima competenza delle ASL territorialmente competenti), ponendo non pochi problemi di sovrapposizione. Al riguardo, per avere una idea di come tali controlli debbano essere organizzati – presupponendo accessi ai luoghi di lavoro di piccole *task-force* – si rinvia a quanto esposto nella circolare del Ministero dell'Interno del 2 maggio 2020, allegata, nella quale si rimarca la natura specifica dei controlli e la possibilità che vengano svolti in modo “congiunto” da tutti o da alcuni dei soggetti individuati dal citato articolo 9.

Quanto alle sanzioni, come in ultimo ricordato dal c.d. D.L. “Fase due” (all'articolo 2, rubricato *“Sanzioni e controlli”*³⁶), **esse saranno di tipo amministrativo** (somma tra 300 e 4000 euro) e potranno essere accompagnate dalla sospensione dell'attività imprenditoriale da 5 a 30 giorni. A ciò si aggiunga, come in ultimo sottolineato dalle indicazioni della Procura di Bergamo, che in caso di violazione sia delle disposizioni obbligatorie in materia di Coronavirus al lavoro che di quelle contenute nel D.Lgs. n. 81/2008 sarà possibile applicare – come previsto dall'articolo 301 del D.Lgs. n. 81/2008 – le procedure sanzionatorie di cui agli articoli 20 e seguenti del D.Lgs. n. 758/1994, delle quali si è ampiamente detto in questo stesso Capitolo.

³⁵ Al riguardo si rinvia a quanto nel merito dettagliatamente esposto nel precedente Capitolo, al paragrafo dedicato alle misure di contrasto al Coronavirus al lavoro.

³⁶ Il quale prevede quanto segue: *“Salvo che il fatto costituisca reato diverso da quello di cui all'articolo 650 del codice penale, le violazioni delle disposizioni del presente decreto, ovvero dei decreti e delle ordinanze emanati in attuazione del presente decreto, sono punite con la sanzione amministrativa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19. Nei casi in cui la violazione sia commessa nell'esercizio di attività di impresa, si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni”*. A sua volta l'articolo 4, comma 1, del D.L. n. 19/2020 prevede una sanzione amministrativa da 400 a 3000 euro, con applicazione delle procedure di cui alla legge n. 689/1981.