



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO

Relazione tematica - ricorso R.G. n. 27255/2011 (Rif. foglietto 93/2012)

Rel. n. 92

Roma, 7 maggio 2012

Oggetto: GIURISDIZIONE CIVILE - GIURISDIZIONE ORDINARIA E AMMINISTRATIVA - IN GENERE - Prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza a seguito di accertamento di contravvenzione in materia di sicurezza del lavoro - Natura - Impugnazione - Giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo - Configurabilità - Criteri.

PREVIDENZA (ASSICURAZIONI SOCIALI) - COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza a seguito di accertamento di contravvenzione in materia di sicurezza del lavoro - Natura - Impugnazione - Giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo - Configurabilità - Criteri.

Ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione

SOMMARIO:

1. La questione di giurisdizione oggetto del ricorso per regolamento preventivo.
2. Il quadro normativo di riferimento
3. Appalti pubblici e tutela della sicurezza dei lavoratori
4. Profili di e giurisdizione sulle prescrizioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro secondo la giurisprudenza amministrativa.
5. Profili di e giurisdizione sulle prescrizioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro secondo la giurisprudenza della suprema Corte di Cassazione.
6. Conclusioni.

1. La questione di giurisdizione oggetto del ricorso per regolamento preventivo.

Con ricorso *ex art.* 41 cod. proc. civ. R.G. n. 27255/2011 il Comune di Milano ha richiesto alla Suprema Corte di risolvere la questione di giurisdizione relativa alla causa pendente davanti al T.A.R. Lombardia di Milano, sez. 3°, R.G. n. 1333/2011, proposta dal medesimo Comune milanese nei confronti della AZIENDA SANITARIA LOCALE (A.S.L.) di MILANO, avente ad oggetto l'accertamento compiuto da quest'ultima di presunte violazioni, imputate ad un dirigente comunale, degli obblighi previsti dalla normativa in materia di sicurezza del lavoro in relazione al cantiere della Linea 5 della Metropolitana di Milano (i cui lavori sono stati affidati in concessione mediante *project financing* ad un raggruppamento temporaneo di imprese). In particolare, la A.S.L. di Milano ha emesso il verbale n. 260/2011, con il quale ha contestato al Comune di Milano la violazione dell'art. 90, commi quarto e settimo, del D.lgs. n. 81 del 2008, perché, pur risultando già sottoscritta la convenzione di affidamento dei lavori, non si era ancora proceduto alla nomina del Coordinatore per la Sicurezza in fase di Esecuzione (C.S.E.), né, conseguentemente, comunicato all'appaltatore il nominativo dello stesso. Assume il ricorrente come, conformemente alla normativa in tema di concessione ed alla pattuita convenzione, la funzione di Responsabile dei lavori, e quindi anche la nomina del C.S.E., incombesse sul concessionario. La A.S.L. di Milano ha tuttavia eccepito, nel costruirsi dinanzi al T.A.R. Lombardia, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, richiamandosi a quanto sostenuto da Cass. pen. Sez. 1, Sentenza n. 1037 del 14 / 02/ 2000 Cc. (dep. 02/03/2000) Rv. 215391 (cfr. **allegato n. 1**), per la quale *“l'atto con il quale l'organo di vigilanza, ai sensi dell'art. 20 del D.L.G. 19 dicembre 1994 n. 758, avendo accertato una contravvenzione alla normativa in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro, impartisca le opportune prescrizioni 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”*.

Deduce nel ricorso per regolamento il Comune di Milano, invece, che vada dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo nella causa pendente, in quanto gli atti assunti dalla A.S.L. scaturiscono dall'esercizio di un potere autoritativo discrezionale, incidente sulla posizione giuridica del ricorrente e correlata all'erronea individuazione del soggetto responsabile in materia di sicurezza nei rapporti tra concedente e concessionario/committente dell'opera pubblica. L'A.S.L. di Milano, nel suo controricorso, chiede invece di affermarsi la carenza di giurisdizione dell'adito T.A.R. Lombardia, negando la natura di provvedimenti amministrativi agli atti impugnati, e perciò la loro soggezione alla giurisdizione generale di legittimità, in quanto promanati da soggetti che svolgono funzioni di polizia giudiziaria.

2. Il quadro normativo di riferimento.

L'art. 131 del DECRETO LEGISLATIVO 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, anche definito CODICE DEGLI APPALTI), ricognitivo dell'art. 31 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), dispone:

Piani di sicurezza

1. Il Governo, su proposta dei Ministri del lavoro e delle politiche sociali, della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, e delle politiche comunitarie, sentite le organizzazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentative, approva le modifiche che si rendano necessarie al regolamento recato dal decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 2003, n. 222, in materia di piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, in conformità alle direttive comunitarie, e alla relativa normativa nazionale di recepimento.

2. Entro trenta giorni dall'aggiudicazione, e comunque prima della consegna dei lavori, l'appaltatore od il concessionario redige e consegna ai soggetti di cui all'articolo 32:

a) eventuali proposte integrative del piano di sicurezza e di coordinamento quando quest'ultimo sia previsto ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494;

b) un piano di sicurezza sostitutivo del piano di sicurezza e di coordinamento quando quest'ultimo non sia previsto ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494;

c) un piano operativo di sicurezza per quanto attiene alle proprie scelte autonome e relative responsabilità nell'organizzazione del cantiere e nell'esecuzione dei lavori, da considerare come piano complementare di dettaglio del piano di sicurezza e di coordinamento quando quest'ultimo sia previsto ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, ovvero del piano di sicurezza sostitutivo di cui alla lettera b).

3. Il piano di sicurezza e di coordinamento, quando previsto ai sensi del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, ovvero il piano di sicurezza sostitutivo di cui alla lettera b) del comma 2, nonché il piano operativo di sicurezza di cui alla lettera c) del comma 2 formano parte integrante del contratto di appalto o di concessione; i relativi oneri vanno evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta. Le gravi o ripetute violazioni dei piani stessi da parte dell'appaltatore o del concessionario, previa formale costituzione in mora dell'interessato, costituiscono causa di risoluzione del contratto. Il regolamento di cui al comma 1 stabilisce quali violazioni della sicurezza determinano la risoluzione del contratto da parte della stazione appaltante. Il direttore di cantiere e il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, vigilano sull'osservanza dei piani di sicurezza.

4. Le imprese esecutrici, prima dell'inizio dei lavori ovvero in corso d'opera, possono presentare al coordinatore per l'esecuzione dei lavori di cui al decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, proposte di modificazioni o integrazioni al piano di

sicurezza e di coordinamento loro trasmesso dalla stazione appaltante, sia per adeguarne i contenuti alle tecnologie proprie dell'impresa, sia per garantire il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori eventualmente disattese nel piano stesso.

5. I contratti di appalto o di concessione, se privi dei piani di sicurezza di cui al comma 2, sono nulli.

6. Ai fini dell'applicazione degli articoli 9, 11 e 35 della legge 20 maggio 1970, n. 300, la dimensione numerica prevista per la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali nei cantieri di opere e lavori pubblici è determinata dal complessivo numero dei lavoratori mediamente occupati trimestralmente nel cantiere e dipendenti dalle imprese concessionarie, appaltatrici e subappaltatrici, per queste ultime nell'ambito della categoria prevalente, secondo criteri stabiliti dai contratti collettivi nazionali di lavoro nel quadro delle disposizioni generali sulle rappresentanze sindacali.

7. Ai fini del presente articolo il concessionario che esegue i lavori con la propria organizzazione di impresa è equiparato all'appaltatore.

Dunque, l'art. 131 del Codice degli Appalti suppone una distinzione tra appalti soggetti all'intero decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 (oggi DECRETO LEGISLATIVO 9 aprile 2008, n. 81) ed appalti non soggetti all'intero d.lgs. n. 494 del 1996 (ma oggi soggetti all'art. 26 del d.lgs. n. 81 del 2008).

Com'è noto, la Corte di Giustizia UE sez. I, sentenza 25 luglio 2008, in causa C-504/06, affermò che l'Italia, non avendo provveduto alla corretta trasposizione nell'ordinamento italiano dell'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 24 giugno 1992, 92/57/CEE, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili (ottava direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE), fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti.

Per gli appalti integralmente soggetti al d.lgs. n. 81 del 2008, trovano quindi applicazione gli artt. 88 e segg. di tale medesimo decreto, con conseguente obbligatorietà del piano di sicurezza e di coordinamento (PSC) e del piano operativo di sicurezza (POS)¹.

L'art. 90 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, prevede allora:

Obblighi del committente o del responsabile dei lavori

1. Il committente o il responsabile dei lavori, nelle fasi di progettazione dell'opera, si attiene ai principi e alle misure generali di tutela di cui all'articolo 15, in particolare:

a) al momento delle scelte architettoniche, tecniche ed organizzative, onde pianificare i vari lavori o fasi di lavoro che si svolgeranno simultaneamente o successivamente;

¹ Cfr. in argomento A. FERRUTI, in *La disciplina dei contratti pubblici. Commentario al Codice Appalti*, a cura di M. BALDI e R. TOMEI, sub art. 131, Milano 2009, 1088 ss.

b) all'atto della previsione della durata di realizzazione di questi vari lavori o fasi di lavoro.

1-*bis*. Per i lavori pubblici l'attuazione di quanto previsto al comma 1 avviene nel rispetto dei compiti attribuiti al responsabile del procedimento e al progettista.

2. Il committente o il responsabile dei lavori, nella fase della progettazione dell'opera, prende in considerazione i documenti di cui all'articolo 91, comma 1, lettere a) e b).

3. Nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea, il committente, anche nei casi di coincidenza con l'impresa esecutrice, o il responsabile dei lavori, contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione, designa il coordinatore per la progettazione.

4. Nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea, il committente o il responsabile dei lavori, prima dell'affidamento dei lavori, designa il coordinatore per l'esecuzione dei lavori, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 98.

5. La disposizione di cui al comma 4 si applica anche nel caso in cui, dopo l'affidamento dei lavori a un'unica impresa, l'esecuzione dei lavori o di parte di essi sia affidata a una o più imprese.

6. Il committente o il responsabile dei lavori, qualora in possesso dei requisiti di cui all'articolo 98, ha facoltà di svolgere le funzioni sia di coordinatore per la progettazione sia di coordinatore per l'esecuzione dei lavori.

7. Il committente o il responsabile dei lavori comunica alle imprese affidatarie, alle imprese esecutrici e ai lavoratori autonomi il nominativo del coordinatore per la progettazione e quello del coordinatore per l'esecuzione dei lavori. Tali nominativi sono indicati nel cartello di cantiere.

8. Il committente o il responsabile dei lavori ha facoltà di sostituire in qualsiasi momento, anche personalmente, se in possesso dei requisiti di cui all'articolo 98, i soggetti designati in attuazione dei commi 3 e 4.

9. Il committente o il responsabile dei lavori, anche nel caso di affidamento dei lavori ad o ad un lavoratore autonomo:

a) verifica l'idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi in relazione alle funzioni o ai lavori da affidare, con le modalità di cui all'allegato XVII. Nei cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini-giorno e i cui lavori non comportano rischi particolari di cui all'allegato XI, il requisito di cui al periodo che precede si considera soddisfatto mediante presentazione da parte delle imprese e dei lavoratori autonomi del certificato di iscrizione alla Camera di commercio, industria e artigianato e del documento unico di regolarità contributiva, corredato da autocertificazione in ordine al possesso degli altri requisiti previsti dall'allegato XVII;

b) chiede alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), all'Istituto nazionale

assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL) e alle casse edili, nonché una dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti. Nei cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini-giorno e i cui lavori non comportano rischi particolari di cui all'allegato XI, il requisito di cui al periodo che precede si considera soddisfatto mediante presentazione da parte delle imprese del documento unico di regolarità contributiva, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 16-bis, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dell'autocertificazione relativa al contratto collettivo applicato;

c) trasmette all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, copia della notifica preliminare di cui all'articolo 99, il documento unico di regolarità contributiva delle imprese e dei lavoratori autonomi, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 16-bis, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e una dichiarazione attestante l'avvenuta verifica della ulteriore documentazione di cui alle lettere a) e b)

10. In assenza del piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'articolo 100 o del fascicolo di cui all'articolo 91, comma 1, lettera b), quando previsti, oppure in assenza di notifica di cui all'articolo 99, quando prevista oppure in assenza del documento unico di regolarità contributiva delle imprese o dei lavoratori autonomi, è sospesa l'efficacia del titolo abilitativo. L'organo di vigilanza comunica l'inadempienza all'amministrazione concedente.

11. La disposizione di cui al comma 3 non si applica ai lavori privati non soggetti a permesso di costruire in base alla normativa vigente e comunque di importo inferiore ad euro 100.000. In tal caso, le funzioni del coordinatore per la progettazione sono svolte dal coordinatore per la esecuzione dei lavori.

Ai fini dell'ambito di operatività della normativa di sicurezza del lavoro, deve ricordarsi come l'art. 3, comma sesto, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, chiarisca che: « Gli «appalti pubblici» sono i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi come definiti dal presente codice». In tale prospettiva, il termine legale "appalto" non designa più soltanto il tipo negoziale disciplinato dagli artt. 1655 segg. cod. civ. (per i contratti tra privati) o dalla legislazione susseguitasi dal 1865 al 1977 (per i contratti pubblici), riferendosi oggi, almeno nel settore pubblico, a tutti quei possibili contratti con cui l'Amministrazione può realizzare opere, ottenere servizi o acquistare dei beni: ovvero, appalto in senso stretto (sia di opere che di servizi), *project financing*, *general contractor*, *global service*, contratto di partenariato, talvolta finanche *leasing* immobiliare e vendita di cosa futura.

Inoltre, si è chiarito come, nel medesimo quadro normativo derivante dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, sussiste l'unica categoria della "concessione di lavori pubblici", senza che sia più consentita la precedente distinzione tra concessione di sola costruzione e concessione di gestione dell'opera (o di costruzione e gestione congiunte) - con le conseguenti implicazioni in tema di riparto di giurisdizione - in quanto, ormai, la gestione funzionale ed economica dell'opera non costituisce più un accessorio eventuale della concessione di costruzione, ma la controprestazione principale e tipica a favore del concessionario (cfr. art. 143 del Codice degli Appalti), con la conseguenza che le controversie relative alla fase di esecuzione appartengono tutte alla giurisdizione ordinaria (si veda Sez. U, Sentenza n. 28804 del 27/12/2011 Rv. 620814, relativa proprio fattispecie di procedura di finanza di progetto, c.d. "*project financing*": **allegato n. 2**).

Quanto al meccanismo sanzionatorio delle violazioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro, accertate dall'organo di vigilanza, ovvero dal personale ispettivo di cui all'art. 21, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, l'art. 20 del Decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, recante Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro, dispone:

Prescrizione.

1. 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 dodici 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.

2. Copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore.

3. Con la prescrizione l'organo di vigilanza può imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro.

4. Resta fermo l'obbligo dell'organo di vigilanza di riferire al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione ai sensi dell'art. 347 del codice di procedura penale.

Le disposizioni degli artt. 20 e segg. del d.lgs. n. 758 del 1994 si applicano altresì alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal d.lgs. 9 aprile 2008, n.81, ai sensi dell'art. 301 di quest'ultimo.

3. Appalti pubblici e tutela della sicurezza dei lavoratori.

Il richiamato quadro normativo delinea la rilevanza della sicurezza nei luoghi di lavoro con riferimento al settore delle opere pubbliche, evidenziando l'acquisita "vocazione sociale" della legislazione nazionale sugli appalti pubblici, propugnata a livello comunitario². Peraltro, in dottrina si è sostenuta la necessità di una rivisitazione del d.lgs. n. 163/2006 dopo l'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, per conformare il primo alle novità introdotte dal secondo e superare le disarmonie tra i due testi. Certamente, per esaminare l'apparato giuridico a tutela della salute dei lavoratori nei lavori, servizi e forniture, appaltati da un soggetto pubblico, la disciplina normativa degli appalti pubblici va coordinata con il d.lgs. n. 81/2008.

Si consideri anche come la Commissione delle Comunità europee, con la comunicazione su "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici", 2001/C 333/08, ricordava che, soprattutto nella fase di esecuzione (dopo l'aggiudicazione), "un appalto pubblico può costituire uno strumento con cui le amministrazioni aggiudicatrici possono incoraggiare il perseguimento di obiettivi sociali", con l'osservanza di clausole contrattuali relative alle modalità di esecuzione dello stesso, purché compatibili con il diritto comunitario e prive di effetti discriminatori diretti e indiretti nei confronti di offerenti non nazionali e nel rispetto di tutte le regole applicabili in vigore, specie in materia sociale e di sicurezza.

In linea con la prospettiva europea, nel Codice degli Appalti del 2006 (art. 2, commi primo e secondo), tra i principi da rispettare nell'affidamento e nell'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, si è stabilito che "il principio di economicità (possa) essere subordinato (...) ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile".

La normativa menzionata concreta altresì una moltiplicazione dei soggetti coinvolti nell'attuazione della sicurezza negli appalti pubblici, superando l'idea secondo cui la tutela della salute e della stessa sicurezza sarebbe un obbligo meramente delegato dall'appaltante all'appaltatore. Ciò si rivela non solo con l'attribuzione di specifici obblighi in capo al committente, ma anche con l'individuazione sia, nell'ambito della committenza, di figure dotate di particolari competenze (il responsabile dei lavori/RUP), sia di una pluralità di soggetti che, seppure incaricati dal committente o dal responsabile dei lavori, sono autonomi dal

² In argomento, cfr. PASQUARELLA, *La valorizzazione della dimensione prevenzionistica degli appalti pubblici tra vecchie e nuove fonti normative*, in *Lav. nelle p.a.*, 2009, 2, 285 ss.; SOPRANI, *Nuovo Codice degli appalti e sicurezza del lavoro*, in *ISL*, 2006, 9, Inserto I; SCARPELLI, *Regolarità del lavoro e regole di concorrenza: il caso degli appalti pubblici*, in *RGL*, 2006, 4, 762 ss.

punto di vista tecnico (coordinatore per la progettazione e coordinatore per l'esecuzione dei lavori)³. Sempre secondo la già richiamata disciplina, la nomina dei coordinatori spetta al committente, o, in alternativa, al responsabile dei lavori. Emerge l'importanza del ruolo di queste figure complementari: il Responsabile dei lavori si pone quale *alter ego* del committente pubblico e "garante" della sicurezza dei lavoratori impegnati nella realizzazione di lavori pubblici; il Coordinatore per l'esecuzione dei lavori, che svolge una funzione di controllo, sorvegliando l'impresa affinché lavori in sicurezza, attraverso un uso corretto degli strumenti di pianificazione a sua disposizione e un'azione orientata a comporre in modo ottimale il complesso delle risorse strutturali, tecnologiche e umane delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi.

Può dirsi, in ogni caso, culminato il percorso di omogeneizzazione della normativa in tema di sicurezza e di salute relativa ai luoghi di realizzazione degli appalti pubblici rispetto al settore del lavoro privato, a nulla rilevando - in linea tendenziale - la natura pubblicistica dei servizi, delle funzioni e delle mansioni svolte nei primi. Pertanto, per quanto riguarda il riparto di giurisdizione concernente l'impugnabilità dei provvedimenti adottati dalle autorità preposte alla vigilanza sull'igiene e la sicurezza del lavoro, non ha rilievo determinante distinguere tra appalti pubblici e appalti privati.

4. Profili di e giurisdizione sulle prescrizioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro secondo la giurisprudenza amministrativa.

Ad avviso della prevalente giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Bologna Emilia Romagna sez. II, 3 agosto 2009, n. 1143, in Foro amm. TAR 2009, 7-8, 2066; T.A.R. Napoli Campania sez. VIII, 8 luglio 2009, n. 3819, in Foro amm. TAR 2009, 7-8, 2210; T.A.R. Venezia Veneto sez. III, 26 novembre 2008, in Foro amm. TAR 2008, 11, 3002; T.A.R. Bologna Emilia-Romagna - Sez. I, 4 aprile 2003, n. 362, in *Ragiusan* 2003, 235-6, 301; Tar Friuli Venezia Giulia, 6 luglio 1999 n. 877, in *Ragiusan*, 2000, 192, 160; Tar Veneto, sez. II, 14 ottobre 1998 n. 1694, in *I Tar*, 1998, I, 4434; Tar Piemonte 10 marzo 1997, n. 130, in questa Foro amm. TAR, 1997, 2388), i provvedimenti prescrittivi adottati dal personale ispettivo delle Aziende Sanitarie Locali, in relazione alle funzioni di controllo da esso esercitate relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro, *ex art. 20*, d.lgs. 19 dicembre 1994 n. 758, appartengono 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.). Ciò perché il contenuto e lo scopo di tali atti sono affini a quelli propri di alcuni istituti

³ Si veda in proposito PASQUARELLA, *Appalto e sicurezza sul lavoro: tutele legislative e rimedi giurisdizionali*, in GL, 2007, 2, Suppl., 87 ss.

penalistici, quali la volontaria desistenza ed il recesso attivo dalla commissione di un reato (art. 56, terzo e quarto comma cod. pen), i quali, peraltro, presuppongono che il reato non sia stato ancora commesso; l'attenuante di cui all'art. 62, quarto comma cod. pen. (comportamenti diretti ad elidere o attenuare le conseguenze del reato commesso); e, ancora, l'oblazione nelle contravvenzioni, dove il pagamento di una somma, corrispondente alla terza parte del massimo della pena stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa, estingue il reato. Con l'attuazione delle prescrizioni in questione, riconosciuta per tale dall'organo di vigilanza, viene, pertanto, anzitutto rimossa la situazione irregolare, costitutiva della condotta illecita, senza che ciò necessariamente giovi al lavoratore eventualmente danneggiato, e dunque essenzialmente con finalità di prevenzione; l'attuazione, unitamente al pagamento dell'oblazione, estingue inoltre il reato ed il pubblico ministero richiede l'archiviazione. Questa ricostruzione induce a negare la generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo sull'atto di prescrizione, proprio a considerare debitamente il contesto procedimentale in cui l'atto di prescrizione si colloca, nonché la sua funzione, che è quella di stabilire le condizioni perché il reato, che si assume commesso, possa essere dichiarato estinto.

D'altro canto, è l'art. 23 dello stesso d.lgs. n. 758 del 994 a parlare proprio di "*sospensione del procedimento penale*" dal momento dell'iscrizione della notizia di reato fino al momento in cui il pubblico ministero riceva comunicazione dell'adempimento o dell'inadempimento alle prescrizioni. Si aggiunge come, anche ad ammettere l'impugnabilità delle prescrizioni innanzi al giudice amministrativo, non verrebbe meno la piena giurisdizione del giudice penale sulla contravvenzione: sicché neppure l'annullamento delle prescrizioni da parte del giudice amministrativo potrebbe implicare un accertamento sull'insussistenza della contravvenzione, vincolante per il giudice penale, ed anzi, esso finirebbe per rendere irrealizzabile la stessa estinzione, facendo proseguire il giudizio penale sulla contravvenzione.

Anche la Corte costituzionale, con sentenza 18 febbraio 1998, n. 19, ebbe a descrivere il sistema così delineato come "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".

Gli atti di siffatto procedimento, ed in particolare quello recante le prescrizioni, non avrebbero, dunque, né formalmente né sostanzialmente, natura di provvedimenti amministrativi. Difetterebbe addirittura, in proposito, uno dei presupposti necessari perché un atto possa formare oggetto della giurisdizione generale di legittimità, e cioè che esso sia soggettivamente amministrativo, ovvero imputabile ad un organo dell'apparato amministrativo. Le prescrizioni in esame promanano, piuttosto, da soggetti che svolgono una funzione di polizia giudiziaria e, dunque, operano non come organi dell'Amministrazione, ma come ausiliari della magistratura penale inquirente. Né, sotto il profilo oggettivo, l'atto recante le prescrizioni potrebbe

qualificarsi come un provvedimento amministrativo, in quanto presupporrebbe necessariamente l'accertamento di un fatto connotato da illiceità, inserendosi nella fase iniziale di un procedimento penale. Perciò le prescrizioni impartite dal Servizio Ispettivo dell'ASL non si configurerebbero come espressione dell'attività amministrativa, quanto piuttosto di quella giudiziaria penale. Le eventuali contestazioni circa la sussistenza dell'illecito accertato, ovvero circa l'incongruenza delle prescrizioni tecniche impartite, sottratte alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, andrebbero fatte valere nell'ambito del procedimento penale conseguente all'inottemperanza alle prescrizioni stesse.

Viene così confutata l'avversa soluzione ermeneutica, propensa a ravvisare la giurisdizione del TAR sull'atto di prescrizione, in quanto esso non apparterebbe ancora al procedimento penale, che inizierebbe solo dopo l'accertato inadempimento del preteso contravventore. Questa posizione, apparentemente minoritaria, sostiene che l'instaurarsi necessario del procedimento penale presuppone l'inadempimento del preteso contravventore, mentre nella fase precedente esso è ancora del tutto eventuale, salvo l'obbligo, per l'ente accertante, di comunicare la *notizia criminis*: pertanto, tutta la fase precedente, relativa alla legittimità dell'accertamento ispettivo ed alle relative prescrizioni, rientrerebbe nella cognizione del giudice amministrativo, in quanto attività svolta da un organo della pubblica amministrazione nell'esercizio di poteri a contenuto in parte tecnico-amministrativo (accertamento del rispetto delle norme regolamentari attinenti alle condizioni di lavoro) ed in parte discrezionali (prescrizioni per eliminare tali inconvenienti) (così Tar Veneto, sez. III, 4 ottobre 2002 n. 5967, in Foro amm. TAR 2002, 3144).

Sempre nella giurisprudenza amministrativa, si propone talvolta, altrimenti, di effettuare il riparto di giurisdizione in relazione ai provvedimenti adottati dalle autorità preposte alla vigilanza sull'igiene del lavoro e sulla prevenzione degli infortuni, sulla base del contenuto dell'atto stesso, in particolare distinguendo la diffida, con prescrizioni discendenti direttamente da un obbligo legislativamente imposto, dall'ordine, impartito, invece, sulla base di una valutazione discrezionale, e avente ad oggetto adempimenti ritenuti necessari a completamento della disciplina normativa in materia di sicurezza del lavoro. Si assume, così, che vada riconosciuta natura provvedimento esclusivamente a quest'ultimo, con la conseguenza che solo per esso andrebbe configurata la giurisdizione amministrativa. In particolare, sarebbero "devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie relative alle diffide concernenti l'inosservanza delle misure di prevenzione o di igiene direttamente previste dalla legge o - comunque - da una norma generale, che delimiti in termini totali la posizione soggettiva dell'imprenditore", mentre sussisterebbe "la giurisdizione del giudice amministrativo per le controversie su provvedimenti relativi a norme che, non prescrivendo in via diretta specifiche misure, si limitino ad indicare i principi e gli obiettivi da raggiungere, ovvero presuppongono un potere discrezionale della pubblica autorità in ordine non solo al contenuto degli emanandi provvedimenti, ma anche all'esercizio o meno del potere stesso", incidente, quindi, su posizioni di

interesse legittimo dei destinatari delle prescrizioni (Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 3 agosto 1989, n. 979; Consiglio Stato sez. VI, 29 dicembre 1993, n. 1064, in Cons. Stato 1993, I, 1703; T.A.R. Veneto, sez. I, 29 maggio 1996, n. 1146; T.A.R. Firenze Toscana sez. II 2 aprile 1999, n. 326, in *Ragiusan* 2000, 190-1, 203; TAR Puglia, sez. Lecce, sez. II, 20 novembre 2006, n. 5393, in *Ragiusan*, 2007, 277-278; T.A.R. Pescara Abruzzo sez. I 21 giugno 2010, n. 705, in Foro amm. TAR 2010, 6, 2096).

5. Profili di e giurisdizione sulle prescrizioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro secondo la giurisprudenza della suprema Corte di Cassazione.

Quanto alla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione formatasi nella vigenza del sistema delle diffide, previste dall'art. 9 del d.p.r. n. 520 del 1955, e delle "disposizioni", previste dall'art. 10 del medesimo d.p.r. n. 520 del 1955 e dall'art. 65 d.p.r. n. 303 del 1956, Cass. Sez. U, Sentenza n. 1822 del 13/02/1993 Rv. 480890 (**Allegato n. 3**) (ma si veda già analogamente Cass. Sez. U, Sentenza n. 7547 del 09/07/1991 Rv. 473007 **Allegato n. 4**) sostenne che, per la valutazione delle posizioni soggettive (di diritto soggettivo o d'interesse legittimo), ai fini della giurisdizione (ordinaria o amministrativa) sull'impugnazione, da parte del destinatario, dei provvedimenti emessi dagli ispettori del lavoro in occasione di visite d'ispezione e controllo per il rispetto delle norme sull'igiene del lavoro e sulla prevenzione degli infortuni, si debba aver riguardo alle singole norme in relazione alle quali tali provvedimenti vengano adottati, non essendo di per sé determinante l'avvenuta utilizzazione di provvedimenti di diffida. Vi sarebbero, invero, innanzitutto delle norme a struttura rigida, perché prescrivono esattamente le caratteristiche di impianti, macchine o dispositivi di sicurezza oppure indicano specifici comportamenti dell'imprenditore; ancora, vi sarebbero norme a struttura elastica, nelle quali le misure di sicurezza sono indicate in modo alternativo, alcune volte con la previsione delle diverse cautele da adottare nelle varie ipotesi, altre volte con indicazione solo generica di esse; e poi norme che, invece di prescrivere specifiche misure di sicurezza, si limitano ad indicare soltanto i principi e gli obiettivi da raggiungere e si presentano quindi come norme in bianco; ed, infine, norme che, in presenza di determinate circostanze, conferiscono all'ispettore il potere discrezionale di imporre ulteriori comportamenti al datore di lavoro. In base al contenuto delle norme suddette, diversa dovrebbe dirsi la posizione soggettiva dell'imprenditore. In particolare, le inosservanze delle norme di igiene e di prevenzione degli infortuni nelle varie attività lavorative, che configurano delle contravvenzioni, sono produttive di effetti giuridici a carico del datore di lavoro, indipendentemente dalla verifica dell'ispettore, che non costituisce, perciò, l'atto tipico di acclaramento di tali fatti, ma è solo una delle fonti della "notitia criminis" per il giudice penale. La facoltà discrezionale di emettere una diffida riservata all'organo di vigilanza serve, in queste fattispecie, non ad imporre un'attività, che non sia già a carico dell'imprenditore, ma solo ad offrire un'opportunità di regolarizzazione, che, se colta dal datore di lavoro, produce in

relazione al procedimento penale per contravvenzione una “absolutio ab observatione indicii”. In sostanza, la diffida dell’ispettore si presterebbe non a far sorgere un obbligo prima inesistente, ma a stimolare l’eliminazione immediata da parte dell’imprenditore del danno o del pericolo di danno costituito dalla violazione delle norme suddette, sicché il promovimento o la prosecuzione dell’azione penale per il reato contravvenzionale rimane sospesa fino alla scadenza del termine fissato per la regolarizzazione e riprende il suo normale decorso nel caso di inottemperanza alla diffida medesima. In questo caso la diffida resta atto amministrativo assolutamente vincolato anche nel suo contenuto, trattandosi di ipotesi in cui le misure di prevenzione sono analiticamente previste dalla norma, al punto che l’intimazione può anche limitarsi solo a fissare un termine per la regolarizzazione. Le controversie relative alle suddette diffide, attenendo in sostanza ai limiti del potere dell’ispettore nell’imporre limiti ai diritti dell’impresa, appartengono necessariamente all’autorità giudiziaria ordinaria. Ben diversa sarebbe la situazione che si determina quando vengono in considerazione le norme ccdd. a struttura elastica, le quali non indicano, cioè, dettagliatamente le misure di prevenzione da adottare, ma semplicemente i principi e gli obiettivi da raggiungere. In tali casi è rimesso alla competente autorità amministrativa il potere di stabilire la congruità delle misure di prevenzione già adottate dall’imprenditore ai fini del raggiungimento degli obiettivi indicati dal legislatore, e, nel caso di ritenuta inadeguatezza, di indicare i rimedi e gli accorgimenti ritenuti necessari al raggiungimento di detti obiettivi. Sarebbe evidente che le disposizioni degli organi ispettivi adottate in questi casi hanno la natura di provvedimenti volti a costituire specificamente a carico dei soggetti destinatari un obbligo di condotta, che da una parte servono ad integrare il precetto legislativo ai fini della responsabilità penale dell’imprenditore e dall’altro incidono sostanzialmente sulla sfera di iniziativa imprenditoriale, affievolendo il diritto di impresa riguardante l’assetto organizzativo dell’ambiente di lavoro. Il contenuto di tali provvedimenti non è, quindi, strettamente ricognitivo dell’omissione degli adempimenti prescritti, ma consiste in un apprezzamento discrezionale sia in relazione all’efficacia dei rimedi già adottati dall’imprenditore, sia in relazione alla scelta delle modalità applicative degli ulteriori interventi, ritenuti necessari al perseguimento degli obiettivi genericamente individuati dal legislatore. Ancora più discrezionale è il contenuto delle disposizioni imposte dall’ispettore nel caso di norme che conferiscano all’ispettore, in presenza di determinate circostanze, il potere di imporre ulteriori adempimenti all’imprenditore e di stabilire le relative modalità di attuazione. In queste ultime ipotesi sono i provvedimenti dell’ispettore (e non la legge) a produrre un effetto privativo nei confronti dell’imprenditore, la cui sfera giuridica subisce, a seguito di essi, una restrizione. In tal modo il diritto soggettivo del datore di lavoro alla libera organizzazione degli elementi produttivi dell’azienda si degraderebbe ad interesse legittimo, tutelabile davanti al giudice amministrativo.

Di seguito, dopo le scelte innovative compiute dal d.lgs. n. 758 del 1994 rispetto all’archetipo rappresentato dall’istituto della diffida di cui al d.P.R. n. 520 del 1955, la

già richiamata Cass. pen. Sez. 1, Sentenza n. 1037 del 14/02/2000 Cc. (dep. 02/03/2000) Rv. 215391 (cfr. allegato n. 1) affermò che la prescrizione emessa dall'organo di vigilanza in tema di contravvenzioni relative alla sicurezza e all'igiene del lavoro, a norma dell'art. 20, d.lgs. n. 578 del 1994, non è atto mai sindacabile dal giudice amministrativo, in quanto atto di polizia giudiziaria, funzionale all'estinzione del reato e con effetti sospensivi del procedimento penale, e perciò sottratto alla cognizione del giudice amministrativo. Richiamata la sentenza della Corte Costituzionale n. 19 del 1998, Cass. pen. n. 1037 del 2000 ravvisa uno specifico diritto del contravventore ad essere messo in condizione di adempiere alle prescrizioni ed al pagamento della sanzione in sede amministrativa, attesi gli effetti solutori che da tale condotta scaturiscono sul piano del diritto penale sostanziale. Ora, l'esercizio di tale diritto e l'intera sequenza procedimentale delineata dal capo II del d.lgs. n. 758 del 1994 non sono affatto avulsi dal procedimento penale, ma risultano, anzi, ad esso funzionalmente e strutturalmente collegati, al punto da costituirne parte integrante.

“L'atto con il quale vengono impartite le prescrizioni al contravventore, infatti, è testualmente ricondotto dal legislatore nel panorama degli atti tipici di polizia giudiziaria, sicché fa ad esso difetto qualsiasi connotazione di discrezionalità - sia pure sul versante, per così dire atipico, della cosiddetta discrezionalità tecnica - e promana da un organo che, in quanto esercente le funzioni previste dall'art. 55 cod. proc. pen., è posto alle dipendenze e chiamato ad operare sotto la direzione della autorità giudiziaria, a prescindere (e, dunque, in piena autonomia funzionale dal) plesso ordinamentale in cui risulti iscritto da un punto di vista burocratico ed amministrativo”. D'altra parte, la sentenza ricorda come la dottrina avesse unanimemente osservato che la collocazione del provvedimento prescrittivo nell'ambito delle funzioni tipiche di polizia giudiziaria era stata dettata dal chiaro intento del legislatore, non soltanto di ricondurre l'intera procedura nella sfera della giurisdizione, ma anche e soprattutto da quello di escludere con certezza che l'atto avesse natura di provvedimento amministrativo, così da sottrarlo al regime delle impugnazioni in sede amministrativa o giurisdizionale, cosa che avrebbe gravemente compromesso la funzionalità e l'efficacia di tutto il sistema. Sicché, “condizione” del processo e della eventuale condanna è esclusivamente la previa verifica della completezza e ritualità dell'iter normativamente delineato e della legittimità dei relativi atti, primo fra tutti, quindi, proprio dell'atto impositivo delle prescrizioni che di quell'iter rappresenta il doveroso esordio. Una verifica, dunque, che non può che essere riservata alla autorità giudiziaria penale, spettando soltanto ad essa pronunciarsi sugli effetti che quel peculiare procedimento ha prodotto rispetto alla regiudicanda penale ad essa devoluta.

La soluzione della natura di atto di polizia giudiziaria - e non amministrativo - del provvedimento ispettivo, come tale non impugnabile innanzi al Giudice amministrativo, e contestabile esclusivamente nell'ambito del procedimento penale avviato a seguito della sua inottemperanza da parte del contravventore, offerta da Cass. pen n. 1037/2000, veniva recepita favorevolmente in dottrina. Residuavano

interrogativi sui rimedi esperibili nel caso in cui - non essendo in contestazione la sussistenza della contravvenzione - il contravventore ritenga la prescrizione dettata dalla ASL incongrua, eccessiva o comunque errata sotto il profilo tecnico, ovvero impugni le misure di sicurezza *ex art. 20*, terzo comma, d.lgs. n. 758/1994: se infatti la prescrizione appare sicuramente un atto dovuto nella parte in cui accerta la contravvenzione e ne ordina l'eliminazione, essa sembrerebbe espressione di potestà discrezionale nella parte in cui indica al contravventore le specifiche modalità tecniche ritenute necessarie alla eliminazione della prescrizione stessa, così dando luogo ad atti amministrativi a tutti gli effetti, come tali impugnabili dinanzi al Giudice amministrativo (nonché disapplicabili da parte di quello ordinario)⁴.

Da ultimo, con due sentenze di uguale motivazione, le Sezioni Unite della Suprema Corte (Cass. Sez. U, Sentenza n. 3694 del 09/03/2012; Cass. Sez. U, Sentenza n. 3695 del 09/03/2012), in relazione ad impugnative di verbali di contravvenzione e prescrizione emessi da Ispettori del Lavoro per asserite consumazione della contravvenzione di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 276 del 2003, hanno affermato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quella del giudice ordinario (nella specie, quello penale). Le Sezioni Unite hanno osservato come, sulla base del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 in tema di razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, le attività degli ispettori del lavoro sono due, consistendo o nella sola vigilanza amministrativa o in quella penale. In entrambi i casi, la giurisdizione in merito agli atti redatti si appartiene al giudice ordinario, civile nella prima ipotesi e penale nella seconda. In caso di vigilanza penale, in particolare, il personale ispettivo deve procedere con tutte le garanzie previste dal codice di rito penale, agendo quale organo di polizia giudiziaria, a norma dell'art. 55 c.p.p., e l'atto non è provvedimento, ma costituisce un atto di polizia giudiziaria. L'art. 15 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, statuisce: "Con riferimento alle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale de 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 del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, artt. 20 e 21 e per gli effetti del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, artt. 23 e 24 e art. 25, comma 1". Per questo, ad avviso delle Sezioni Unite, può continuare ad operare l'orientamento interpretativo formatosi in merito a tale norma, in particolare alla stregua di Cass. pen., sez. 1, 14 febbraio 2000, n. 1037, ulteriormente spigandosi come la sequenza che prende l'avvio dalle prescrizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 758 del 1994, non pare riconducibile allo schema della soprassessoria pregiudiziale con effetti sospensivi nelle sue tradizionali configurazioni,

⁴ Cfr. GIORDANO, in G. Lav. 23 maggio 2000, 112; BURRAGATO, Sulla natura dell'atto di prescrizione della ASL in materia di igiene e sicurezza del lavoro, in Riv. it. dir. lav. 2000, 4, 711.

quanto, piuttosto, ad un'ipotesi di presupposto procedimentale che condiziona il futuro sviluppo della azione penale.

6. Conclusioni.

Alla stregua dell'interpretazione che risulta del tutto prevalente nella giurisprudenza sia amministrativa che ordinaria, con riguardo a provvedimento prescrittivo adottato dal personale ispettivo della Azienda Sanitaria Locale, quale organo di vigilanza relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro, *ex* art. 20, d.lgs. 19 dicembre 1994 n. 758, dovrebbe escludersi la configurabilità della generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, sulla base del contesto procedimentale in cui tale atto di prescrizione si colloca, nonché della sua funzione, che è quella di stabilire le condizioni perché il reato, che si assume commesso, possa essere dichiarato estinto.

Per lo meno laddove la prescrizione si limita ad accertare la contravvenzione e ad ordinarne l'eliminazione, fissando un termine per la regolarizzazione, essa non sembra avere, né formalmente né sostanzialmente, natura di provvedimento amministrativo, quanto piuttosto quella di atto di polizia giudiziaria. Secondo il richiamato orientamento, in uno alle eventuali contestazioni circa la sussistenza dell'illecito accertato, pure le doglianze sull'incongruenza delle prescrizioni tecniche impartite, andrebbero sottratte alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, potendo tutte essere fatte valere nell'ambito del procedimento penale conseguente all'inottemperanza alle prescrizioni stesse.

Altrimenti, potrebbe adoperarsi il distinguo secondo cui, soltanto allorché con la prescrizione l'organo di vigilanza imponga altresì specifiche misure tecniche atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro, essa potrebbe ritenersi espressione di potestà discrezionale, con conseguente qualificazione in termini di atto amministrativo, impugnabile *in parte qua* dinanzi al Giudice amministrativo (nonché disapplicabile da parte di quello ordinario), in relazione ai limiti giuridici-formali, nonché intrinseci e connaturati al tipo di scelte che l'uso della discrezionalità sottintende, invero attinenti a stime ed a valutazioni su materie caratterizzate da regole e prescrizioni tecnico-scientifiche di carattere obiettivo, e dunque sempre nei margini in cui è consentito il sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo sull'uso di tali prescrizioni tecniche ad opera della P.A.

(Red. Antonio Scarpa)

Il direttore aggiunto
(Ulpiano Morcavallo)

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI ESSENZIALI

Per la giurisprudenza amministrativa che esclude la generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo in ordine ai provvedimenti prescrittivi adottati dal personale ispettivo delle Aziende Sanitarie Locali, ex art. 20, d.lgs. 19 dicembre 1994 n. 758:

T.A.R. Bologna Emilia Romagna sez. II, 3 agosto 2009, n. 1143, in Foro amm. TAR 2009, 7-8, 2066;

T.A.R. Napoli Campania sez. VIII, 8 luglio 2009, n. 3819, in Foro amm. TAR 2009, 7-8, 2210;

T.A.R. Venezia Veneto sez. III, 26 novembre 2008, in Foro amm. TAR 2008, 11, 3002;

T.A.R. Bologna Emilia-Romagna - Sez. I, 4 aprile 2003, n. 362, in Ragiusan 2003, 235-6, 301;

Tar Friuli Venezia Giulia, 6 luglio 1999 n. 877, in Ragiusan, 2000, 192, 160;

Tar Veneto, sez. II, 14 ottobre 1998 n. 1694, in I Tar, 1998, I, 4434;

Tar Piemonte 10 marzo 1997, n. 130, in questa Foro amm. TAR, 1997, 2388

Per la soluzione propensa a ravvisare la giurisdizione del TAR sull'atto di prescrizione:

Tar Veneto, sez. III, 4 ottobre 2002 n. 5967, in Foro amm. TAR 2002, 3144.

Per la necessità di radicare il riparto di giurisdizione sulla base del contenuto dei provvedimenti di volta in volta adottati dalle autorità preposte alla vigilanza:

Cons. Stato, sez. VI, 3 agosto 1989, n. 979;

Consiglio Stato Sez. VI, 29 dicembre 1993, n. 1064, in Cons. Stato 1993, I,1703; T.A.R. Veneto, sez. I, 29 maggio 1996, n. 1146;

T.A.R. Firenze Toscana sez. II 2 aprile 1999, n. 326, in Ragiusan 2000, 190-1, 203;

TAR Puglia, sez. Lecce, sez. II, 20 novembre 2006, n. 5393, in Ragiusan, 2007, 277-278;

T.A.R. Pescara Abruzzo sez. I 21 giugno 2010, n. 705, in Foro amm. TAR 2010, 6, 2096.

Per la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione formatasi nella vigenza del d.p.r. n. 520 del 1955, secondo la quale, ai fini della giurisdizione sull'impugnazione delle prescrizioni emesse dagli ispettori del lavoro, si deve aver riguardo alle singole norme a fondamento dei provvedimenti adottati:

Cass. Sez. U, **Sentenza** n. 1822 del 13/02/1993 Rv. 480890 (Allegato n. 3)

Cass. Sez. U, **Sentenza** n. 7547 del 09/07/1991 Rv. 473007 Allegato n. 4)

Per la tesi che la prescrizione emessa a norma dell'art. 20, d.lgs. n. 578 del 1994 non è atto mai sindacabile dal giudice amministrativo, in quanto atto di polizia giudiziaria;

Cass. pen. Sez. 1, **Sentenza** n. 1037 del 14 / 02/ 2000 Cc. (dep. 02/03/2000) Rv. 215391 (cfr. **allegato n. 1**)

Per l'affermazione del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quella del giudice ordinario penale, in relazione ad impugnative di verbali di contravvenzione e prescrizione emessi da Ispettori del Lavoro:

Cass. Sez. U, Sentenza n. 3694 del 09/03/2012;

Cass. Sez. U, Sentenza n. 3695 del 09/03/2012

ALLEGATI

Allegato n. 1: Cass. pen. Sez. 1, Sentenza n. 1037 del 14/02/2000 Cc. (dep. 02/03/2000) Rv. 215391

Allegato n. 2: Cass. Sez. U, Sentenza n. 28804 del 27/12/2011 (Rv. 620814)

Allegato n. 3: Cass. Sez. U, Sentenza n. 1822 del 13/02/1993 (Rv. 480890)

Allegato n. 4: Cass., Sez. U, Sentenza n. 7547 del 09/07/1991 (Rv. 473007)