PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 22 - numero 4795 di Giovedì 15 ottobre 2020

Sulla distrazione di risorse per il pagamento di sanzioni pecuniarie

Distrazione di risorse della società per il pagamento di sanzioni pecuniarie inflitte ad amministratori e dirigenti per violazioni in materia di sicurezza sul lavoro e ambiente: nota a sentenza Cassazione Penale, Sez. 6, 11 ottobre 2019, n. 41979.

1. Premessa

Il **reato di peculato** è previsto dall'articolo 314 Codice penale (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398): "Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di danaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni e sei mesi.

Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita".

Il peculato è un **reato proprio**, l'incipit della norma chiarisce infatti come il soggetto attivo sia esclusivamente un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, ed è reato di natura plurioffensiva, poiché l'interesse tutelato coincide sia con la legalità e l'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione che con il suo patrimonio e quello di terze persone.

La condotta tipica, assai varia, evidenzia come il reato possa perfezionarsi per mezzo tanto dell'**appropriazione** che della **distrazione** dell'oggetto materiale in danno della pubblica amministrazione.

Il **peculato per distrazione** si configura allorquando l'oggetto materiale del reato viene destinato dall'agente ad uno scopo diverso da quello originariamente previsto.

Sussiste la distrazione del bene quando tale attività venga esercitata nell'ambito della pubblica amministrazione ma al fine di conseguire scopi estranei alle proprie finalità istituzionali.

Nella forma della distrazione il dolo è specifico poiché consiste nella piena intenzione di invertire, per proprio o altrui profitto, l'indirizzo del denaro pubblico.

L'errore del pubblico ufficiale non comporta l'esclusione dell'elemento soggettivo perché la corretta destinazione del denaro appartenente alla pubblica amministrazione, seppur disposta da una norma amministrativa, deve ritenersi implicitamente disciplinata anche da quella penale con la conseguenza che l'attività del reo non si risolve in un errore sul fatto su una legge diversa da quella penale.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0093] ?#>

La sentenza che si commenta afferma chiaramente che "è peculato se l'azienda pubblica estingue le contravvenzioni elevate al proprio dipendente in assenza di specifiche condizioni".

Difatti la distrazione di risorse economiche a tal fine non può sfuggire all'adozione di un atto formale dell'ente che deliberi l'uscita di cassa, previa verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti secondo le procedure interne previste dal proprio statuto o regolamento interno.

La responsabilità civile dell'ente per il fatto del proprio dipendente ex art.2049 c.c. e l'obbligazione civile ex art.197 c.p. non discendono automaticamente per il mero rapporto lavorativo fra ente e addetto.

L'art. 2049 del codice civile contempla espressamente la responsabilità - per fatto altrui - del datore di lavoro per i danni cagionati dai propri dipendenti nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti.

Con specifico alla responsabilità civile della P.A. per il reato commesso dal dipendente, la Cassazione ha precisato ? come indicato nei principi di diritto della sentenza ? "che **l'ente può essere chiamato a rispondere civilmente soltanto qualora, tra il fatto dannoso e le mansioni esercitate, sussista un rapporto di occasionalità necessaria, che - ad esempio - ricorre quando il soggetto compie l'illecito sfruttando comunque i compiti svolti, anche se ha agito oltre i limiti delle sue incombenze e persino se ha violato gli obblighi a lui imposti, dovendo essere escluso detto rapporto solo quando il dipendente, nello svolgimento delle mansioni affidategli, commette un illecito penale per finalità di carattere personale, di fatto sostituite a quelle dell'ente pubblico di appartenenza ed, anzi, in contrasto con queste ultime"** (Sez. 6, n. 44760 del 04/06/2015, Cantoro e altri, Rv. 265356).

2. I principi di diritto della sentenza

"Come sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 340 del 2001, quanto alle sanzioni amministrative a carico dei dipendenti e degli amministratori, non opera un generale principio di estensione della responsabilità o della solidarietà dell'ente.

La condotta di "**distrazione**" rientra a pieno titolo nel peculato ex art. 314 cod. pen..

[Nel caso di specie] in capo all'indagato sussiste la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio, dovendo essere riconosciuta tale veste anche a chi opera in una società per azioni la cui attività sia disciplinata da una normativa pubblicistica e persegua finalità pubbliche seppur con strumenti privatistici".

La normativa in materia di sicurezza e di igiene del lavoro prevede una **duplice tipologia di sanzioni**, di natura amministrativa e penale, e a tali profili di responsabilità si può aggiungere la responsabilità civile dell'autore del fatto illecito nei confronti del soggetto che sia stato eventualmente danneggiato.

Non pare inoltre superfluo precisare che, in relazione agli illeciti di natura amministrativa, trova applicazione l'art. 6, commi 3 e 4, della legge 24 novembre 1981, n. 689, là dove prevede la responsabilità della persona giuridica (datore di lavoro) al pagamento della sanzione in solido con l'autore - persona fisica - della violazione (responsabile legale o mero dipendente dell'ente) che abbia commesso l'illecito nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, salvo il regresso nel confronti di quest'ultimo.

Diversamente, quanto ai reati contemplati dalla normativa de qua, versandosi in materia penale - in relazione alla quale la responsabilità è personale -, l'ente (datore di lavoro) non può rispondere penalmente delle contravvenzioni commesse dal proprio legale rappresentante o dipendente, salvo non ricorrano i presupposti per la responsabilità "amministrativa" derivante da reato ai sensi del d.lgs 8 giugno 2001, n. 231 (segnatamente ex art. 25-septies, per omicidio o lesioni gravi o gravissime commessi con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro).

La **persona giuridica** può invece essere chiamata a rispondere sul piano civile delle conseguenze pregiudizievoli provocate dal proprio addetto in forza della previsione dell'art. 2049 cod. civ., che contempla espressamente la responsabilità - per fatto altrui - del datore di lavoro per i danni cagionati dai propri dipendenti nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti.

Con specifico alla responsabilità civile della P.A. per il reato commesso dal dipendente, questa Corte ha nondimeno avuto modo di precisare che l'ente può essere chiamato a rispondere civilmente soltanto qualora, tra il fatto dannoso e le mansioni esercitate, sussista un rapporto di occasionalità necessaria, che - ad esempio - ricorre quando il soggetto compie l'illecito sfruttando comunque i compiti svolti, anche se ha agito oltre i limiti delle sue incombenze e persino se ha violato gli obblighi a lui imposti, dovendo essere escluso detto rapporto solo quando il dipendente, nello svolgimento delle mansioni affidategli, commette un illecito penale per finalità di carattere personale, di fatto sostituite a quelle dell'ente pubblico di appartenenza ed, anzi, in contrasto con queste ultime (Sez. 6, n. 44760 del 04/06/2015, Cantoro e altri, Rv. 265356).

Va ancora aggiunto come la persona giuridica possa essere chiamata a rispondere del pagamento della sanzione pecuniaria applicata al proprio legale rappresentante, amministratore o dipendente al sensi dell'art. 197 cod. pen., allorché si tratti di reato che costituisca violazione degli obblighi inerenti alla qualità rivestita dal colpevole ovvero commesso nell'interesse dell'ente.

E' ancora necessario premettere come, con riguardo ai reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 - che vengono appunto in rilievo nella specie -, il legislatore abbia previsto una **specifica procedura amministrativa di estinzione**, subordinata al verificarsi delle due condizioni dell'adempimento tempestivo della prescrizione impartita dall'organo di vigilanza e del pagamento in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni indicato dall'alt. 21 comma 2 del decreto legislativo citato, di una somma di denaro pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Costituisce principio di diritto ormai acquisito che, in relazione alle **contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro**, l'adempimento alle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza e il pagamento della sanzione amministrativa effettuato, ai sensi dell'art. 24 d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, dal legale rappresentante della società faccia scattare l'effetto estintivo a favore del contravventore, amministratore o dipendente dell'ente all'epoca dell'accertamento (Sez. 3, n. 29238 del 17/02/2017, P.M. in proc. Cavaliere, Rv. 270148; Sez. 3, n. 18914 del 15/02/2012, Simone, Rv. 252394). Ed invero, una diversa interpretazione che impedisse il prodursi dell'effetto estintivo della contravvenzione in caso di pagamento della sanzione da parte dell'amministratore della persona giuridica, in luogo del contravventore persona fisica si risolverebbe in un'irragionevole limitazione dell'ambito di operatività della causa speciale di estinzione del reato, chiaramente introdotta dal legislatore allo scopo di interrompere l'illegalità e di ricreare le condizioni di sicurezza sul lavoro previste dalla normativa in materia a protezione dell'incolumità dei lavoratori, facendo passare in secondo piano l'interesse dello Stato alla punizione del colpevole.

E' dunque pacifico che l'ente possa legittimamente provvedere al (tempestivo) pagamento in sede amministrativa della somma di denaro (pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa) in luogo del proprio addetto o soggetto apicale, così da determinare - qualora ricorra anche l'ulteriore condizione dell'adempimento tempestivo alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza - l'**effetto estintivo** del reato contravvenzionale contestato.

Il che tuttavia non significa che la persona giuridica sia solidalmente responsabile al pagamento della sanzione amministrativa funzionale all'estinzione del reato contravvenzionale - come erroneamente sostenuto dal ricorrente -, là dove la procedura - certamente amministrativa - di estinzione del reato contravvenzionale, nell'ambito della quale può legittimamente inserirsi anche la persona giuridica, non trasforma l'illecito penale in un illecito amministrativo e non vanifica, pertanto, la regola costituzionalmente presidiata dall'art. 27, comma primo, della nostra Carta Fondamentale, trattandosi di contravvenzioni rispetto alle quali non è contemplata la responsabilità "amministrativa" dell'ente ex d.lgs n. 231/2001.?

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, la diretta attivazione della persona giuridica nell'ambito della procedura estintiva dell'illecito penale prevista dall'art. 24 d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, non può dunque ritenersi necessitata dalla previsione di una responsabilità (penale) in solido, ma può dipendere da regole interne all'ente ovvero dallo specifico **rapporto contrattuale** che lega ad esso il dipendente.

Deve di contro convenirsi con la prospettazione della difesa, là dove ha posto in evidenza come, in capo alla persona giuridica, possa ravvisarsi uno specifico interesse all'estinzione del reato contravvenzionale commesso dal proprio addetto nello svolgimento dell'attività lavorativa per conto dell'ente stesso in relazione ai già sopra delineati profili di responsabilità civile per il fatto del dipendente, salva sempre la possibilità di rivalsa nei confronti di quest'ultimo ove ne ricorrano i presupposti.

Sotto diverso aspetto, occorre ancora rilevare che, ferma la possibilità per l'ente di provvedere al pagamento della sanzione amministrativa con valenza estintiva della contravvenzione elevata al proprio dipendente, l'impiego di risorse economiche della persona giuridica a detto fine presuppone l'adozione di un **atto formale da parte dell'ente che deliberi l'uscita di cassa**, seguendo le procedure interne previste dal proprio statuto o comunque dal regolamento interno nonché previa verifica dei relativi presupposti. Come si è testé delineato, la responsabilità civile dell'ente per il fatto del proprio dipendente ex art. 2049 cod. civ. e l'obbligazione civile ex art. 197 cod. pen. non discendono automaticamente per il mero rapporto lavorativo fra ente e addetto, ma postulano la sussistenza delle specifiche condizioni sopra delineate (un rapporto di occasionalità necessaria fra l'illecito e le mansioni svolte dall'addetto, quanto alla responsabilità civile, la violazione degli obblighi inerenti alla qualità rivesta dal colpevole ovvero la commissione nell'interesse dell'ente, l'obbligazione civile al pagamento della sanzione pecuniaria).

Nel caso di specie "deve osservarsi come, in linea teorica, la R.A.P. S.p.A., società in house del comune di Palermo (incaricata dei servizi e delle attività comunque connesse alla tutela dell'Igiene e della sicurezza ambientale), potesse legittimamente impegnare risorse dell'ente per provvedere al pagamento della sanzione in forma ridotta prevista ai fini dell'estinzione dei reati attribuiti ai propri dipendenti. Si trattava difatti di contravvenzioni derivanti da violazioni della normativa in materia di infortuni sul lavoro strettamente connesse all'attività della società, contestate a soggetti che rivestivano cariche all'interno della medesima società (segnatamente al ricorrente .. Presidente del C.d.A. di tale società, a ..., dirigente dell'area manutenzione strade, a ..., delegato per la sicurezza) ed ai capisquadra ..., ... e ..., dalle quali avrebbero potuto discendere le responsabilità dell'ente ai sensi degli artt. 2049 cod. civ. e 197 cod. pen., tali da far sorgere in capo alla società un interesse legittimo - sebbene non un obbligo - al pagamento tempestivo delle sanzioni in forma ridotta con valenza estintiva dell'illecito.

Per quanto si è sopra già chiarito, la destinazione all'estinzione di tali contravvenzioni delle risorse dell'ente, vincolate alla realizzazione di un interesse pubblico (segnatamente allo svolgimento di servizi connessi alla tutela dell'igiene e della sicurezza ambientale) presupponeva nondimeno l'adozione di un provvedimento formale da parte dell'organo d'amministrazione, previa verifica dell'esistenza di norme interne legittimanti la fuoriuscita di cassa e di uno specifico interesse della società alla pronta estinzione degli illeciti (connesso ai profili di responsabilità civile - e non penale - sopra delineati).

Provvedimento formale che, come ineccepibilmente chiarito dal Giudice a quo, nella specie, **non risulta essere mai stato deliberato dalla persona giuridica**, là dove [il dirigente dell'area finanza e bilancio della R.A.P. S.p.A.] ordinava - su disposizione del [Presidnete del C.d.A. della R.A.P. S.p.A.] - il pagamento di cospicue somme prelevate dalla cassa dell'ente appuntando di suo pugno il riferimento alla delibera adottata dal C.d.A. della R.A.P. S.p.A. nella seduta del 27 ottobre 2016, in effetti mai adottata dall'ente (da cui la contestazione di falso ...)".

Rolando Dubini, avvocato in Milano

Scarica la sentenza di riferimento:

Corte di Cassazione Penale, Sez. 6, 11 ottobre 2019, n. 41979 - Distrazione di risorse della società per il pagamento di sanzioni pecuniarie inflitte ad amministratori e dirigenti persone fisiche per violazioni in materia di sicurezza sul lavoro e ambiente.

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

www.puntosicuro.it