



# L'estinzione delle contravvenzioni mediante “oblazione condizionata”: questioni interpretative risalenti e soluzioni giurisprudenziali innovative

Chiara Gabrielli\*

**Nota a Cassazione penale, Sez. III, 25 gennaio 2018 (ud. 30 novembre 2017), n. 3671 – Pres. Rosi – Rel. Reynaud**

(OMISSIS)

Ritenuto in fatto

1. Con sentenza del 16 Settembre 2016, il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, sez. dist. di Caserta, ha dichiarato la penale responsabilità di L.V., quale responsabile dell'Ufficio Lavori Pubblici del Comune di San Nicola la Strada, in ordine alle contravvenzioni di cui all'art. 46 d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e 20 d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139, condannandolo alle pene pecuniarie di legge per aver omesso di predisporre presso la scuola media statale comunale un impianto idrico antincendio conforme alla normativa vigente e di munire il plesso scolastico del certificato di prevenzione incendi. 2. Avverso la sentenza ha proposto ricorso, nell'interesse dell'imputato, il suo difensore, deducendo due motivi, di seguito enunciati nei limiti strettamente necessari per la motivazione ai sensi dell'art. 173, comma 1, disp. att. cod. proc. pen. 3. Con il primo motivo si deducono i vizi di cui all'art. 606, comma 1, lett. b) e c), cod. proc. pen. per inosservanza o erronea applicazione dell'art. 24 d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 e di norme processuali stabilite a pena di nullità. In particolare, si deduce che, a seguito dell'accertamento delle violazioni per cui è processo da parte dei Vigili del Fuoco in data 5 gennaio 2011, erano state imposte delle prescrizioni da adempiere entro il termine del 1 maggio 2011, poi prorogato, su istanza del Comune, fino al 28 ottobre 2011. Poiché a far data dal 15 settembre 2011 le attività scolastiche sarebbero state trasferite in altro edificio, l'ing. L.V. avrebbe comunicato tale circostanza ai VV.FF. al fine di evidenziare il venir meno della necessità di ottemperare alle prescrizioni, sì che l'organo di vigilanza non avrebbe più proceduto alla verifica dell'adempimento, ma non avrebbe neppure

---

\* Chiara Gabrielli è Docente di diritto processuale penale della sicurezza sul lavoro presso l'Università di Urbino.

ammesso il contravventore al pagamento della sanzione amministrativa pari ad un quarto della somma massima stabilita. Non essendo stata dunque rispettata la procedura di cui agli artt. 20 ss. d.lgs. 758/1994, l'azione penale sarebbe stata improcedibile ed il giudice di primo grado - portato a conoscenza di dette circostanze - avrebbe dovuto prosciogliere l'imputato. Non avendolo fatto - si deduce - ha violato norme processuali stabilite a pena di nullità. 4. Con il secondo motivo si deducono violazione di legge e vizio di motivazione in relazione agli artt. 42, quarto comma, cod. pen. e 2, comma 1, d.lgs. 81/2008 sul rilievo che in istruttoria sarebbe emersa la mancata attribuzione all'ing. L.V. di autonomi poteri di gestione e spesa, sicché la delega di funzioni a lui attribuita non avrebbe avuto valore. Del resto, si osserva, dalla deposizione testimoniale dell'assessore Z. sarebbe emerso che l'amministrazione comunale non disponeva di fondi sufficienti per effettuare i lavori contestati come omessi perché non era neppure stato approvato il bilancio. Nell'affermare che all'imputato "non era impossibile" reperire risorse per effettuare quei lavori, il giudice avrebbe quindi fatto un'illogica affermazione, contrastante con le prove assunte.

#### Considerato in diritto

1. Il primo motivo di ricorso non è fondato. Deve premettersi che benché l'art. 21 d.lgs. 758/1994 fissi il dovere dell'organo di vigilanza di ammettere il contravventore al pagamento in sede amministrativa di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa nel caso in cui la violazione sia stata eliminata «secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione», ciò non esclude che altrettanto debba farsi laddove ricorrano analoghe situazioni, dovendo il sistema di definizione in via amministrativa delineato dal d.lgs. 758/1994 essere interpretato in senso costituzionalmente orientato come ritenuto in numerose pronunce della Corte costituzionale intervenute sul tema (v. la sent. 12 febbraio 1998, n. 19 e le ordd. 24 maggio 1999, n. 205 e 9 aprile 2003, n. 192). In particolare, nella prima delle richiamate decisioni, la Corte costituzionale, premesso che la disciplina normativa in esame mira, «da un lato ad assicurare l'effettività dell'osservanza delle misure di prevenzione e di protezione in tema di sicurezza e di igiene del lavoro, materia in cui l'interesse alla regolarizzazione delle violazioni, e alla correlativa tutela dei lavoratori, è di gran lunga prevalente rispetto all'applicazione della sanzione penale, dall'altro si propone di conseguire una consistente deflazione processuale», ha ritenuto che «entrambe le ragioni che ispirano la disciplina in esame ricorrono nel caso in cui il contravventore abbia spontaneamente e autonomamente provveduto a eliminare le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione prima o, comunque, indipendentemente dalla prescrizione dell'organo di vigilanza: anzi, è plausibile e ragionevole sostenere che a maggior ragione dovrebbe essere ammesso alla definizione in via amministrativa, in vista dell'estinzione del reato e della conseguente richiesta di archiviazione del pubblico ministero, il contravventore che abbia spontaneamente regolarizzato la violazione» (Corte cost., sent. n. 19/1998). Osservando come «lo stesso legislatore abbia espressamente previsto due situazioni "anomale" rispetto al procedimento tipico» - vale a dire quelle indicate negli artt. 22, comma 1, e 24, comma 3, d.lgs. 754/1994 - nella citata sent. n. 19/1998 la Corte costituzionale ha ritenuto che alle stesse previsioni possa farsi ricorso in via analogica per colmare eventuali "lacune" dipendenti dall'obiettiva difficoltà di prevedere in astratto tutte le possibili situazioni equipollenti a quelle

disciplinate dalla legge. In applicazione di questi principi, l'eliminazione delle conseguenze pericolose del reato conseguente allo spostamento delle attività scolastiche in un'altra sede prima del decorso del termine stabilito per l'adempimento della prescrizione avrebbe dunque legittimato il contravventore a fruire del meccanismo di estinzione del reato con pagamento della sanzione ridotta, in via amministrativa a seguito di provvedimento di ammissione emesso dall'organo di vigilanza, ovvero perfezionando l'oblazione in via giudiziale ai sensi dell'art 24, comma 2, d.lgs. 758/1994. Pur potendosi dunque ritenere che, nel caso di specie, il L.V. dovesse essere ammesso al pagamento della sanzione amministrativa a norma dell'art. 21, comma 2, d.lgs. 758/1994, reputa tuttavia il Collegio che - in conformità al più recente e maggioritario orientamento di legittimità - la violazione della procedura amministrativa da parte dell'organo di vigilanza non sia causa di improcedibilità dell'azione penale (Sez. 3, n. 7678 del 13/01/2017, Bonanno, Rv. 269140; Sez. 3, n. 20562 del 21/04/2015, Rabitti, Rv. 263751; Sez. 3, n. 5864/2011 del 18/11/2010, Zecchino, Rv. 249566; Sez. 3, n. 26758 del 05/05/2010, Cionna e a., Rv. 248097). Deve darsi, di fatti, un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina dettata dagli artt. 20 ss. d.lgs. n. 758/1994 anche in relazione all'art. 112 Cost., posto che la violazione della procedura amministrativa estintiva non può condizionare l'esercizio dell'azione penale. Il contrario orientamento - da ultimo affermato da Sez. 3, n. 37228/2016 del 15/09/2015, Rv. 268050: «in tema di reati contravvenzionali in materia di legislazione sociale e lavoro, l'omessa fissazione da parte dell'organo di vigilanza di un termine per la regolarizzazione, come previsto dall'art. 20, comma primo, D.Lgs. 19 dicembre 1994 n. 758, è causa di improcedibilità dell'azione penale» - appare infatti incompatibile con il principio di obbligatorietà dell'azione penale. Del resto - come si diceva - anche in caso di mancato perfezionamento della procedura il contravventore ben può fruire dell'estinzione del reato in sede giudiziaria nella stessa misura agevolata. Non consta, tuttavia, che l'imputato abbia avanzato una tale richiesta, sicché non può in questa sede dolersi del mancato ottenimento dell'effettivo estintivo né, tantomeno, pretendere una declaratoria di improcedibilità dell'azione penale che contrasterebbe con l'art. 112 Cost. 2. E' invece fondato il secondo motivo di ricorso. Questa Corte ha in altra occasione affermato che «in tema di prevenzione degli infortuni, il dirigente del settore manutenzione del patrimonio edilizio comunale, pur potendo assumere la qualità di datore di lavoro ex art. 2, lett. b), del D.Lgs. n. 81 del 2008, non è responsabile delle violazioni che sanzionano la mancata esecuzione degli interventi di messa in sicurezza e ristrutturazione degli edifici scolastici (nella specie, lavori di adeguamento degli impianti elettrici), qualora risulti in concreto privo di autonomi poteri gestionali, decisionali e di spesa» (Sez. 3, n. 6370/2014 del 07/11/2013, Lanna e a., Rv. 258898). Nel caso di specie, il ricorrente sostiene di essersi difeso nel giudizio di merito provando di non aver avuto, in concreto, di tali poteri, dimostrando l'assunto attraverso la prova testimoniale dell'assessore ai lavori pubblici, e che il tema sia stato affrontato in processo lo si desume dal testo della pur concisa motivazione della sentenza impugnata, la quale, tuttavia, lo supera osservando che l'imputato aveva regolarizzato la situazione di altri edifici scolastici e concludendo nel senso che «il reperimento delle risorse necessarie per porre rimedio alla situazione di disagio dell'edilizia scolastica comunale, pur se al tempo oggettivamente problematico, non appare dunque impossibile». La sentenza aggiunge che nella lettera inviata in data 18.11.2010 da L.V. al Segretario comunale ed al Sindaco, in cui il medesimo segnala la necessità dei lavori nella scuola oggetto di processo, egli non sollecita fondi, ma si limita a "dichiararsi non responsabile", sicché verserebbe

comunque in colpa. A prescindere dal fatto che - secondo quanto allegato dal ricorrente, che richiama sul punto prove documentali acquisite al fascicolo - in data 18.11.2010 egli fosse soltanto responsabile dell'area tecnica comunale e non avesse ancora ricevuto la delega di "datore di lavoro" (avvenuta con decreto sindacale del 30 novembre 2010), reputa il Collegio che il rilievo contenuto nella sentenza non fornisca convincente e logica motivazione rispetto alle dedotta impossibilità da parte del L.V. di disporre di fondi sufficienti per adempiere alle prescrizioni in parola: il fatto di aver regolarizzato la situazione di altre scuole comunali non significa, in una situazione di oggettiva penuria di fondi riconosciuta dalla stessa sentenza, che vi fossero risorse sufficienti per regolarizzarle tutte. 3. La sentenza impugnata dovrebbe dunque essere annullata con rinvio per nuovo esame del punto, ma la prosecuzione del giudizio non appare necessaria poiché i reati oggetto di contestazione - accertati in data 5 gennaio 2011 e permanenti sino alla data di utilizzo del plesso scolastico quale dallo stesso ricorrente indicata (15 settembre 2011) - si sono estinti per prescrizione nel marzo 2017, essendo a tale data decorsi oltre cinque anni ed essendo ulteriormente decorso il periodo di mesi sei di sospensione dei termini di prescrizione conseguente al differimento del processo (dal 16 marzo al 16 settembre 2016) richiesto dalla difesa. Non può invece computarsi al medesimo fine il rinvio dal 20 dicembre 2013 al 12 dicembre 2014 nonostante il difensore dell'imputato avesse in allora aderito all'astensione dalle udienze proclamata dall'associazione di categoria. Ed invero, dal verbale di udienza si comprende come il rinvio sarebbe comunque stato necessario per sanare la nullità afferente alla mancata notificazione all'imputato del decreto di citazione a giudizio, incombenza che fu appunto disposto all'udienza del 20 dicembre 2013, sicché deve farsi applicazione del principio secondo cui, in tema di prescrizione del reato, nel caso di concomitante presenza di due fatti legittimanti il rinvio del dibattimento, l'uno riferibile all'imputato o al difensore, l'altro ad esigenze processuali, la predominante valenza di queste ultime preclude l'operatività del disposto dell'art. 159 cod. pen. e la conseguente sospensione nel corso della prescrizione (Sez. 3, n. 26429 del 01/03/2016, Bellia e a., Rv. 267101).

P.Q.M.

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata per essere i reati estinti per prescrizione. Così deciso il 30/11/2017.

## **1. L'adempimento "sostanziale" alla prescrizione**

Investita del ricorso avverso la condanna a carico di un funzionario comunale responsabile dell'Ufficio lavori pubblici, per non aver predisposto presso la scuola media statale un impianto idrico antincendio conforme alla normativa vigente e per aver omesso di munire il plesso scolastico del certificato di prevenzione incendi, la Corte di cassazione ha annullato senza rinvio la decisione del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, ritenendo estinte le contravvenzioni contestate. Nell'esaminare i motivi di ricorso proposti dalla difesa, i giudici di legittimità hanno affrontato interessanti profili procedurali concernenti l'oblazione "condizionata" o «contrattata»<sup>1</sup>, istituto introdotto

---

<sup>1</sup> Quest'ultima, meno ricorrente, definizione è utilizzata da M. Donini, *Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia*, Padova, 2003, p. 359.

dagli artt. 20 ss. d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 e attualmente applicabile «alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro» contemplate dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, noto come “Testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro”, «nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell’arresto o dell’ammenda ovvero la pena della sola ammenda»<sup>2</sup>. Un meccanismo estintivo del reato apprestato per «favorire, mediante la concessione di vantaggi al contravventore» – rappresentati dalla possibilità di concludere il procedimento con un provvedimento di archiviazione – il pronto ristabilimento della situazione di diritto compromessa dalla sua condotta inosservante, nella giusta considerazione che, soprattutto in materia antinfortunistica, è più importante il raggiungimento di un risultato utile che non l’ottusa irrogazione di una pena fine a se stessa»<sup>3</sup>.

Constatate le violazioni di cui all’art. 20 d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139, i Vigili del fuoco avevano impartito al contravventore l’ordine di adempiere a talune prescrizioni operative entro un certo termine, che era stato successivamente prorogato a richiesta dell’interessato. All’approssimarsi della scadenza, tuttavia, questi aveva comunicato che le attività scolastiche erano state trasferite in altra sede, ritenendo che tale circostanza lo dispensasse dall’onere di messa in regola di un edificio non più utilizzato allo scopo. A tale comunicazione era seguita però l’inerzia dei Vigili del fuoco, che non avevano provveduto alla verifica imposta ai sensi dell’art. 21 d.lgs. n. 758 del 1994, con la conseguenza che il procedimento penale intrapreso a carico del funzionario comunale era sfociato nella sua condanna ad una pena pecuniaria. Secondo la Suprema Corte, invece, quest’ultimo avrebbe dovuto «essere ammesso al pagamento, della sanzione amministrativa a norma dell’art. 21 comma 2 d.lgs. 758/1994»; testualmente interpretato, l’*obiter dictum* sembra riconoscere al contravventore lo stesso trattamento accordato all’indagato quando risulti l’«adempimento della prescrizione» impartita dall’organo di vigilanza<sup>4</sup>.

A giustificazione di tale conclusione la pronuncia in commento richiama le indicazioni interpretative offerte dalla sentenza n. 19 del 1998 della Corte costituzionale, secondo cui deve essere ammesso «alla definizione in via amministrativa e alla conseguente estinzione del reato» il contravventore «sostanzialmente adempiente», ossia quello che «abbia spontaneamente e autonomamente provveduto a eliminare le

---

<sup>2</sup> L’attuale perimetro applicativo del meccanismo estintivo è frutto della modifica introdotta dall’art. 142 d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124; l’originario testo dell’art. 301 Testo unico n. 81 del 2008 non ne prevedeva l’applicazione, irragionevolmente, rispetto alle contravvenzioni punite con la sola ammenda, che pertanto, nonostante il minore disvalore, risultavano estinguibili solo alle condizioni più gravose di cui all’art. 162-bis c.p.

<sup>3</sup> A. Culotta, *Il nuovo sistema sanzionatorio in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e le responsabilità penali in caso di attività date in appalto*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1996, p. 967. Per una ricognizione dottrina in materia si rinvia a S. Dovere, *I procedimenti definitivi nella tutela penale della salute*, in *Trattato di procedura penale*, a cura di G. Spangher - *Modelli differenziati di accertamento*, a cura di G. Garuti, libro VII, tomo II, Torino, 2011, p. 767, nota 13.

<sup>4</sup> La cautela interpretativa è suggerita dal passaggio in cui la Suprema Corte sembra ammettere l’alternativa fra due possibilità: «l’eliminazione delle conseguenze pericolose del reato conseguente allo spostamento delle attività scolastiche in un’altra sede prima del decorso del termine stabilito per l’adempimento della prescrizione avrebbe dunque legittimato il contravventore a fruire del meccanismo di estinzione del reato con pagamento della sanzione ridotta, in via amministrativa a seguito di provvedimento di ammissione emesso dall’organo di vigilanza, ovvero perfezionando l’oblazione in via giudiziale ai sensi dell’art. 24, comma 2, d.lgs. 758/1994».

conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione prima o, comunque, indipendentemente dalla prescrizione dell'organo di vigilanza»<sup>5</sup>. In questi casi, precludergli l'ammissione al pagamento della sanzione ridotta e, dunque, impedirgli l'accesso all'epilogo archiviativo, assoggettandolo a processo penale, significherebbe riservargli un trattamento deteriore, in contrasto con l'art. 3 Cost., rispetto al contravventore destinatario di prescrizioni ritualmente impartite.

Escludendo che debba sussistere una correlazione necessaria fra prescrizione-adempimento consequenziale-ammissione al pagamento<sup>6</sup>, la sentenza costituzionale forniva istruzioni esegetiche a favore di «una interpretazione sistematica e teleologica» in grado di superare eventuali «lacune» della predetta disciplina, dovute a «una difettosa formulazione tecnica della normativa (...) derivante dall'obiettivo difficoltà di prevedere in astratto tutte le possibili situazioni equipollenti a quelle espressamente disciplinate dalla legge». La decisione costituzionale ammetteva cioè che potessero esserci «situazioni sostanzialmente omogenee a quelle espressamente previste dalla legge», da ricondurre in via interpretativa «nell'alveo della procedura disciplinata dagli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo»: situazioni che la Consulta individuava, in relazione al *petitum*, nelle ipotesi in cui il contravventore avesse regolarizzato la violazione prima che l'organo di vigilanza impartisse la prescrizione, per questa ragione in seguito mai adottata, oppure che avesse ottemperato a prescrizioni irrivalentemente impartite<sup>7</sup>, avendo l'organo di vigilanza attivato «un meccanismo rivolto alla regolarizzazione della contravvenzione senza incanalarlo formalmente nella procedura prevista dagli artt. 20 e ss del d. lgs. n. 758/94».

Alle situazioni «situazioni sostanzialmente omogenee previste dalla legge» la Cassazione pare ricondurre anche l'ipotesi in cui – per cause oggettive esterne, indipendenti dalla condotta dell'interessato, nel caso di specie il trasferimento della sede scolastica – sia venuta meno la necessità, per eliminare i rischi prodotti dalla contravvenzione, di adempiere alle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza<sup>8</sup>.

Tale soluzione interpretativa non era scontata. Il trasferimento di sede – verificatosi dopo che le prescrizioni erano state impartite, ed impartite ritualmente, osservando le forme previste dalla legge – avrebbe potuto essere inquadrato, non implausibilmente, come evento in grado di determinare «l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza» ai sensi dell'art. 24 comma 3 d.lgs. n. 758 del 1994. In questo caso, avrebbe assunto rilievo unicamente ai fini dell'ammissione all'oblazione processuale disciplinata dall'art. 162-*bis* c.p.; prospettiva meno favorevole per l'indagato: sebbene la somma da versare sia «ridotta al quarto del massimo dell'ammenda stabilita dalla contravvenzione

---

<sup>5</sup> Così si esprime Corte cost., 18 febbraio 1998, n. 19.

<sup>6</sup> Condivide tale impostazione L. Poniz, *Nuove direttive in materia di diritto penale del lavoro: un'interpretazione autentica*, in *ISL*, 1999, p. 682.

<sup>7</sup> Ad esempio perché adottate da un organo accertatore “incompetente”, in quanto non rivestiva la qualifica di organo di polizia giudiziaria (fattispecie esaminata da Corte cost., ord. 4 giugno 2003, n. 192).

<sup>8</sup> Sul presupposto che «gli effetti estintivi della contravvenzione (siano) sostanzialmente collegati, non tanto al ravvedimento operoso dell'indagato, quanto alla concreta cessazione della situazione di pericolo creato dalla sua condotta inosservante», si è ritenuta «pienamente realizzata la condizione richiesta dalla legge per dichiarare l'estinzione del reato» ogniqualvolta «il rischio è venuto meno, anche per cause indipendenti dalla sua volontà». Ciò a condizione però che l'interessato provveda poi anche al pagamento della somma dovuta (A. Culotta, *Il nuovo sistema sanzionatorio*, cit., p. 968).

commessa» (art. 24 comma 3 ultimo periodo d.lgs. n. 758 del 1994) l'accesso è subordinato per un verso ai limiti normativamente stabiliti dall'art. 162-*bis* comma 3 c.p., per l'altro alle discrezionali valutazioni del giudice (comma 4).

## 2. Le conseguenze processuali dell'omessa verifica dell'adempimento da parte dell'organo di vigilanza

Facendo proprio un orientamento esegetico che ha trovato riscontro tanto in dottrina<sup>9</sup> quanto in seno alla giurisprudenza di legittimità, il ricorrente sosteneva che l'inadempimento da parte dell'organo di vigilanza all'obbligo di verifica cui è tenuto ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 758 del 1994, comportasse l'improcedibilità dell'azione penale e dunque il proscioglimento dell'imputato ai sensi dell'art. 129 c.p.p.<sup>10</sup>. Da tale indirizzo interpretativo la sentenza ritiene di prendere le distanze, e la scelta ci sembra condivisibile.

Qualificare il corretto svolgimento del meccanismo di cui agli artt. 20 ss. d.lgs. n. 758 del 1994 come condizione di procedibilità implica, infatti, forzature tutt'altro che trascurabili della fisionomia di quest'ultima categoria processuale. Come emerge dagli artt. 336 ss. c.p.p., che ne disciplinano le fattispecie tipiche, la condizione di procedibilità corrisponde a una discrezionale «manifestazione della volontà di procedere proveniente da un soggetto pubblico o privato»<sup>11</sup> – un'autorità pubblica, nel caso della richiesta di procedimento e dell'autorizzazione a procedere (artt. 342 e 343 c.p.p.), la persona offesa dal reato, nel caso della querela e della istanza di procedimento (artt. 336 e 341 c.p.p.) – che rimuove l'ostacolo allo svolgimento delle funzioni giudiziarie. Al contrario, l'accertamento rivolto a verificare «se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione» ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 758 del 1994 rappresenta un atto dovuto del procedimento<sup>12</sup>, al quale l'organo di vigilanza, titolare delle funzioni di polizia giudiziaria nello specifico settore della sicurezza sul lavoro, deve indefettibilmente provvedere ogniqualvolta abbia impartito la prescrizione al contravventore<sup>13</sup>. Il proscioglimento per mancanza di una condizione di procedibilità

---

<sup>9</sup> Secondo M. Ceresa-Gastaldo, *Condizioni "speciali" di procedibilità e disposizioni ex artt. 19 s. d. lgs. n. 758, in tema di estinzione delle contravvenzioni in materia di lavoro*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 2114, secondo cui «la fattispecie legale integrata (da) notizia di reato, prescrizione "tecnica", adempimento, estinzione incide (...) sullo sviluppo procedimentale», configurandosi come «particolare (o speciale) condizione di procedibilità, il cui mancato avverarsi» deve «dichiararsi d'ufficio in ogni stato e grado del processo ai sensi dell'art. 129 c.p.p.».

<sup>10</sup> Nel senso che il «preventivo esperimento della procedura amministrativa costituisce condizione di procedibilità dell'azione penale» v., fra le altre, *Cass.*, sez. III, 24 ottobre 2007, Rossini, in *C.e.d. Cass.*, n. 238453; *Cass.*, sez. II, 24 ottobre 2007, Paiano, in *C.e.d. Cass.*, 238271; *Cass.*, 4 ottobre 2007, Di Santo, in *C.e.d. Cass.*, n. 238260; *Cass.*, sez. III, 9 febbraio 2005, Maratea, in *Cass. pen.*, 2006, p. 2260. Per una sintesi del dibattito relativo all'inquadramento dogmatico della omissione si rinvia a G. Amarelli, *L'oblazione discrezionale non è "alternativa" al meccanismo estintivo delle contravvenzioni lavoristiche*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 276 s.

<sup>11</sup> C. Cesari, *Le clausole di irrilevanza del fatto nel sistema processuale*, Torino, 2005, p. 169.

<sup>12</sup> Come precisato da *Cass.*, sez. III, 8 gennaio 2009, Giuga, in *C.e.d. Cass.*, n. 243091, «la verifica dell'adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza ai sensi dell'art. 20 del d. lgs. 758 del 1994 compete a quest'ultimo», e tale organo non «può imporre al contravventore, in sede di prescrizioni, l'onere di comunicare l'avvenuto adempimento, stante il divieto previsto dall'art. 23 Cost. di imporre prestazioni personali se non in base alla legge».

<sup>13</sup> Se si condividono queste coordinate definitorie, suscita perplessità la ricostruzione della sentenza Corte

“sanziona” l’iniziativa del p.m. che abbia proceduto in assenza di quella manifestazione di volontà espressa «da soggetto od organo esterno all’autorità giudiziaria»<sup>14</sup>. Accogliendo l’impostazione respinta dalla sentenza in esame, il proscioglimento per improcedibilità conseguirebbe, invece, alla circostanza che il p.m. abbia proceduto penalmente a carico del contravventore malgrado l’inadempienza di un organo del procedimento non abbia messo l’interessato in condizione di effettuare il pagamento della sanzione pecuniaria ridotta, conseguendo così l’esito archiviativo del procedimento ai sensi dell’art. 24 d.lgs. n. 758 del 1994.

Al limite, forse, si sarebbe potuto accettare di “deformare” i tratti qualificanti della condizione di procedibilità se fosse stato indispensabile per porre rimedio all’omissione della predetta, fondamentale, verifica, ma non sembra questo il caso, poiché l’ordinamento appresta strumenti processuali più consoni a sanzionare tale inottemperanza.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, «l’effettivo esercizio della facoltà di richiedere i riti alternativi costituisce (...) una delle più incisive forme di intervento dell’imputato, cioè di partecipazione attiva alle vicende processuali»<sup>15</sup>. A maggior ragione si deve ritenere che tale lesione si realizzi quando l’omissione dell’organo di vigilanza neghi indebitamente all’indagato la *chance* di accedere all’ancor più vantaggiosa oblazione pre-processuale, che gli consentirebbe di evitare l’esercizio dell’azione penale. In ambedue i casi, si registra l’«illegittima menomazione di (una) facoltà», causata da un errore non imputabile all’indagato, e, dunque, la «violazione del diritto sancito dall’art. 24, secondo comma, Cost.»<sup>16</sup>, che «integra la nullità di ordine generale sanzionata dall’art. 178 comma 1 lett. c)» c.p.p.<sup>17</sup>. Nella prima ipotesi, il compito di assicurare il consapevole intervento dell’indagato è svolto dall’avvertimento circa la facoltà di

---

cost., 19 gennaio 1995, n. 27, che ha individuato la declaratoria di improcedibilità quale rimedio idoneo a sanzionare l’esercizio dell’azione penale dopo l’archiviazione avvenuto senza che sia stato adottato dal giudice per le indagini preliminari un provvedimento di autorizzazione alla riapertura delle indagini. La condizione di procedibilità, in quest’ottica, viene discutibilmente individuata nel provvedimento adottato da un organo del procedimento; rispetto all’accertamento dell’organo di vigilanza, vi è comunque una differenza non trascurabile: quest’ultimo è atto dovuto, mentre la revoca del provvedimento archiviativo è atto discrezionale.

<sup>14</sup> M. Montagna, *Autorizzazione a procedere e autorizzazione ad acta*, Padova, 1999, p. 24.

<sup>15</sup> Corte cost., 25 maggio 2004, n. 148.

<sup>16</sup> Per un’analogia conclusione, in riferimento a un caso affine, cfr. Cass., sez. III, 5 ottobre 1999, n. 3216, Guzzo, in *Cass. pen.*, 2000, p. 2105 s.: «la mancata sospensione del procedimento penale e soprattutto la mancata comunicazione da parte del p.m. all’organo di vigilanza affinché questo prenda le sue determinazioni privano inammissibilmente l’imputato della facoltà di estinguere la contravvenzione mediante l’adempimento della prescrizione ed il pagamento in via amministrativa della somma indicata, violando quindi in modo determinante il diritto di difesa».

<sup>17</sup> Per escludere violazioni del diritto di difesa non basterebbe sostenere che il contravventore ha ancora la possibilità di accedere all’oblazione di cui all’art. 162-bis c.p. versando la somma «ridotta al quarto del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa»: al di là del fatto che l’ammissione non è automatica in questo caso, ma oggetto di valutazione discrezionale da parte del giudice, a ben vedere l’inerzia dell’organo di vigilanza non mette l’interessato nelle condizioni di sapere se può aver accesso a tale oblazione agevolata. Non è stato infatti accertato che abbia eliminato le «conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall’organo di vigilanza» o «in un tempo superiore a quello indicato nella prescrizione, ma che comunque risulta congruo» (art. 24 comma 3 d.lgs. n. 758 del 1994).



scegliere un rito premiale; nella seconda, la stessa funzione di avviso è affidata alla ammissione al pagamento in forma ridotta successiva alla verifica dell'esatta ottemperanza alle prescrizioni, ammissione che consentirebbe all'interessato che ritenesse di versare tempestivamente la somma di conseguire l'archiviazione della notizia di reato.

Essendo a regime intermedio, la nullità che scaturisce dalla mancata verifica e comunicazione di ammissione al pagamento sarà rilevabile, d'ufficio o su eccezione di parte, fino alla deliberazione della sentenza di primo grado; ne conseguirà ai sensi dell'art. 185 comma 3 c.p.p. una regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari, nella quale dovrà avere luogo la verifica in ordine all'avvenuto adempimento in prima battuta illegittimamente pretermessa dall'organo di vigilanza, funzionale all'eventuale ammissione al pagamento in forma ridotta e, nel caso questo abbia luogo, all'epilogo archiviativo.

Non si fa fatica ad intuire una possibile obiezione: mentre la causa di improcedibilità verrebbe immediatamente dichiarata dal giudice che prende atto della omissione, concludendosi il processo con una sentenza di non doversi procedere, la declaratoria della nullità comporta la regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari; risulterebbe pertanto compromessa la finalità di deflazione processuale che rappresenta uno degli scopi perseguiti dal d.lgs. n. 758 del 1994. Non si tratterebbe tuttavia di un rilievo insuperabile: da un lato, all'origine di tale effetto c'è un comportamento non ortodosso sia dell'organo di vigilanza sia del pubblico ministero<sup>18</sup>, il quale, anziché esercitare l'azione penale, avrebbe dovuto sollecitare tale organo, a lui legato da vincoli di subordinazione funzionale *ex art. 109 Cost.*, a provvedere alla verifica<sup>19</sup>. Dall'altro, qualora l'interessato abbia effettivamente adempiuto alla prescrizione impartita, ritenere che operi la nullità a regime intermedio, con conseguente regressione del procedimento, ne valorizzerebbe processualmente il ravvedimento operoso, che, ancora più della deflazione, costituisce tratto qualificante dell'istituto processuale dell'oblazione condizionata<sup>20</sup>. A ben vedere, invece, del proscioglimento per improcedibilità dovuta all'omessa verifica dell'organo di vigilanza potrebbe avvantaggiarsi, ben poco ragionevolmente, qualsiasi contravventore, a prescindere dalla circostanza che abbia adempiuto alle istruzioni operative impartitegli. Questa consapevolezza potrebbe persino indurre l'indagato a non provvedere alla regolarizzazione, confidando di avere a che fare con un organo di vigilanza poco scrupoloso, che non proceda alla verifica: se la prognosi dovesse rivelarsi azzeccata e si

---

<sup>18</sup> Non potrebbe quindi invocarsi l'affermazione della Cassazione secondo cui l'oblazione condizionata è ammissibile «solo se attuata nei termini previsti e, comunque, prima del processo, ma non più quando lo Stato, di fronte all'inerzia dell'interessato, ha ripreso il suo potere-dovere di perseguirlo» (Cass., sez. III, 31 marzo 2005, M., in *C.e.d. Cass.*, inedita; Cass., sez. III, 3 dicembre 2002, n. 40576, F., in *Cons. impr. comm. ind.*, 2003, p. 118).

<sup>19</sup> Sul «costante controllo dell'autorità giudiziaria sul subprocedimento di regolarizzazione, dal momento dell'accertamento dell'illecito fino alla verifica dell'adempimento» v. G. Fidelbo-M. Pacini, *Commento al nuovo apparato sanzionatorio in materia di lavoro*, in *Dir. pen. proc.*, 1995, p. 529. Anche a voler ritenere che sia l'organo di vigilanza, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, a stabilire il *quomodo* della prescrizione, la verifica relativa alla regolarizzazione è comunque adempimento necessario.

<sup>20</sup> In questo senso, con riguardo ad alcune scelte operate dalla riforma, v. anche G. Fidelbo-M. Pacini, *op. cit.*, p. 529: «la preoccupazione di realizzare una deflazione del numero dei procedimenti penali è stata considerata recessiva rispetto all'esigenza di strutturare un sistema efficace ed efficiente in materia di tutela della sicurezza e dell'igiene del lavoro».

arrivasse al processo, l'interessato lucrerebbe una sentenza di proscioglimento nonostante non abbia eliminato le conseguenze derivanti dalla violazione commessa. Ne uscirebbe pregiudicata la *ratio* del meccanismo estintivo introdotto nel 1994, che persegue come obiettivo primario quello di «favorire l'effettiva osservanza delle misure di prevenzione e di protezione in tema di sicurezza e di igiene del lavoro»<sup>21</sup>.

### 3. Prospettive di riforma

Il d.lgs. n. 758 del 1994 si è ottimisticamente limitato a disciplinare, anche con una certa analiticità, «l'ipotesi tipica, quella che vede svilupparsi senza fratture o inversioni la sequenza più logica e lineare»<sup>22</sup>, mentre ha lasciato «priva di disciplina la serie di combinazioni in cui il congegno presenta pezzi mancanti o mal disposti»<sup>23</sup>, a cominciare dalla condotta inadempiente dell'organo di vigilanza, oggetto della vicenda giudiziaria in esame.

Farebbe bene, tuttavia, il legislatore a rimettere mano alla disciplina, prevedendo rimedi *ad hoc* che contemperino l'inevitabile restituzione in termini a favore del medesimo con le esigenze di economia processuale meglio di quanto riesca a fare oggi la soluzione tecnicamente più persuasiva della declaratoria della nullità con conseguente regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari. Un intervento novellatore potrebbe accogliere l'idea – attualmente indebolita dalla mancanza di esplicito fondamento normativo<sup>24</sup> – che «rientri nel potere del giudice del dibattimento – una volta verificata la omessa comunicazione agli interessati della facoltà di provvedere al pagamento della sanzione amministrativa – concedere un termine, sospendendo il processo» affinché gli stessi possano procedervi, essendo l'oblazione condizionata «un istituto di procedibilità a beneficio dell'indagato non vincolato necessariamente all'iniziativa del p.m. ed alla fase preliminare del giudizio»<sup>25</sup>. Se si condivide il

---

<sup>21</sup> Corte cost., 18 febbraio 1998, n. 19.

<sup>22</sup> Risulta presa in considerazione dal legislatore la sola eventualità che comportamenti inadempienti, tardivi o anomali provengano dalla parte privata: cfr. gli artt. 21 comma 3 e 24 comma 3 d.lgs. n. 758 del 1994.

<sup>23</sup> S. Dovere, *Il progetto di riassetto e riforma delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro: l'estinzione delle contravvenzioni*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, p. 670. Sulla base di tale disciplina, la Corte costituzionale ha ribadito, in due ordinanze di rigetto, che il meccanismo estintivo è costruito in modo tale «da operare solo all'interno della fase delle indagini preliminari, ed è finalizzato (...) ad evitare l'esercizio dell'azione penale» (Corte cost., ord. 18 dicembre 1998, n. 415; Corte cost., ord. 23 dicembre 1999, n. 460).

<sup>24</sup> Rimarca l'assenza di un espresso fondamento normativo rispetto al presunto potere di restituzione in termini da parte del giudice Cass., sez. III, 6 giugno 2007, Loi, in *C.e.d. Cass.*, n. 237198: nel caso sia mancata la notifica dell'avviso di accertamento, non ritiene ammissibile che il processo venga sospeso dal giudice del dibattimento, in quanto un simile obbligo si porrebbe «in contrasto con il principio più volte affermato da questa Corte secondo cui deve escludersi anche la sola facoltà per il giudice di disporre la sospensione del processo quando manchi una norma che preveda espressamente la sospensione».

<sup>25</sup> Cass., sez. III, 20 gennaio 2006, Panetta, in *C.e.d. Cass.*, n. 233486, che osserva come risulterebbe «contrario alle esigenze di economia processuale annullare un provvedimento giurisdizionale di merito per provvedere *ex post* al pagamento di una sanzione amministrativa cui si poteva provvedere nel corso del giudizio prima della sua conclusione». V. però Cass., sez. III, 2 ottobre 2007, Cavasin, in *C.e.d. Cass.*, n. 238259, secondo cui «nel caso in cui l'organo di vigilanza ometta di disporre l'ammissione dell'imputato al pagamento della sanzione amministrativa non incombe sul giudice alcun obbligo di concedere all'imputato un termine per il predetto adempimento». In dottrina, ritiene praticabile la restituzione in termini da parte del giudice per rimediare a patologie del procedimento, in quanto «nel giudizio di

convincimento che l'ordinamento riconosce per il soggetto adempiente «un vero e proprio diritto» «alla definizione amministrativa» di contravvenzioni punite con la sola ammenda o con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, il legislatore dovrebbe preoccuparsi di assicurare il rispetto di quel diritto anche quando, approdati alla fase processuale, il giudice «riscontri la mancanza o il vizio della procedura di definizione, sempre, beninteso, che della stessa ricorrano i presupposti»<sup>26</sup>. Il processo dovrebbe essere sospeso, in modo che l'organo di vigilanza «ora per allora»<sup>27</sup> accerti l'avvenuto adempimento della prescrizione – prima ancora la impartisca, ove l'abbia indebitamente omessa – e ammetta l'interessato al pagamento della sanzione ridotta<sup>28</sup>, consentendo al contravventore diligente di conseguire il proscioglimento per estinzione del reato.

---

bilanciamento di interessi in gioco tra le barriere temporali stabilite dal legislatore e le funzioni di deflazione processuale dell'istituto dovrebbe prevalere il secondo», G. Amarelli, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, Napoli, 2008, p. 168; di analogo avviso, R. Giovagnoli, *La definizione in via amministrativa delle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro*, in *Mass. Giur. lav.*, 1998, p. 383; S. Dovere, *Il progetto di riassetto e riforma*, cit., p. 665.

<sup>26</sup> Cass., sez. III, 14 giugno 2000, Zoldan, in *Ig. sic. lav.*, 2000, p. 433 s. L'idea di un intervento surrogatorio del giudice rispetto a vizi procedurali che compromettono il diritto di difesa, peraltro, emerge già dall'art. 141 disp. att. c.p.p.: «quando per il reato per il quale si è proceduto è ammessa l'oblazione e non è stato dato l'avviso» da parte del p.m., «nel decreto penale deve essere fatta menzione della relativa facoltà dell'imputato» di chiedere di essere ammesso all'oblazione e del fatto che il pagamento dell'oblazione estingue il reato.

<sup>27</sup> L'espressione è tratta da Corte cost. n. 19 del 1998.